

Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации

Конституции государств Европы

В трех томах

Том 3



Издательство НОРМА
Москва, 2001

ББК 67.400.1

К 65

Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации **Л. А. Окунькова.** — М.: Издательство НОРМА, 2001. — 792 с.

ISBN 5-89123-523-4 (т. 3, НОРМА)

ISBN 5-89123-520-X (НОРМА)

Сборник является первым изданием на русском языке, включающим конституции 49 государств Европы. Тексты конституций и конституционных актов приводятся в уточненных и обновленных переводах, большинство из которых выполнены специально для данной книги. Каждую конституцию предваряет вводная статья, содержащая, наряду с историко-правовыми комментариями, краткие сведения о стране.

В третьем томе в алфавитном порядке расположены конституции России — Югославии.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, специалистов в области международного права, общественно-политических деятелей и политологов, а также для широкого круга читателей, интересующихся политико-правовой жизнью зарубежных стран.

ISBN 5-89123-523-4 (т. 3, НОРМА)

ISBN 5-89123-520-X (НОРМА)

© Коллектив авторов вводных статей и переводчиков, 2001

© Издательство НОРМА, 2001

Россия
Российская Федерация

Вводная статья

Российская Федерация занимает большую часть Восточной Европы и Северную Азию. Ее территория — 17 075 тыс. кв. км (первое место в мире). Численность населения — 146 327,6 тыс. человек (по данным 1999 г.).

Россия — демократическое федеральное правовое государство с республиканской формой правления. В состав Российской Федерации входят 89 равноправных субъектов: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 10 автономных округов.

В России живут представители более 100 национальностей: русские составляют 119 866 тыс. человек, татары — 5 522 тыс., украинцы — 4 364 тыс., чувашаи — 1 774 тыс., башкиры — 1 345 тыс., белорусы — 1 206 тыс.

Столица — г. Москва с населением 8 297,9 тыс. человек (по данным 1999 г.). Крупнейшие города — Санкт-Петербург, Новосибирск, Нижний Новгород.

Этапы конституционной реформы в России. Подготовка проекта новой Конституции началась летом 1990 г., сразу же после избрания Съездом народных депутатов Конституционной комиссии. В многочисленной по своему составу Конституционной комиссии (более 100 человек) активно работали около двух десятков депутатов и экспертов рабочей группы. Первые варианты проекта были подготовлены рабочей группой в течение двух месяцев и предполагали радикальное федеративное переустройство: Россия представлялась как федерация в составе 15—25 республик (в одном из вариантов они назывались землями, по примеру ФРГ). Такие укрупненные субъекты федерации намечалось образовать путем слияния существующих 89 краев, областей и автономных образований. Проектировалась также возможность существования федеральных территорий, которые могли в будущем приобрести статус республики. Столь радикальный подход к федеративному устройству России встретил решительное сопротивление со стороны широкой общественности, депутатов и особенно региональных политических элит, которых непосредственно коснулись бы последствия укрупнения субъектов в новом государстве.

Бурные дискуссии возникли в процессе поиска оптимальной модели государственной власти. Рабочая группа Конституционной комиссии представила два варианта проекта Конституции. Они предусматривали разные модификации республики с президентской формой правления.

Первый вариант был заимствован из опыта США: жесткое разделение властей, самостоятельность законодательной, исполнительной и судебной власти. Напомним, что Конгресс США не может быть распущен президентом до окончания срока легислатуры, в свою очередь правительство не может быть отправлено в отставку в связи с вотумом недоверия палат Конгресса, поскольку Конгресс не формирует, а следовательно, не отвечает за деятельность правительства. Главой исполнительной власти является избранный на всеобщих выборах президент, который единолично формирует правительство. Судебная власть осуществляется Верховным судом.

Второй вариант по своему содержанию был ближе к полупрезидентской форме правления (Франция), когда президент делит исполнитель-

ную власть с правительством, но занимает более высокое место, чем премьер-министр, осуществляя главным образом общеполитическое руководство, в т. ч. непосредственное руководство внешней политикой, обороной и безопасностью государства. Он обеспечивает взаимодействие всех органов государственной власти и необходимое единство государственной политики, в т. ч. используя досрочный роспуск парламента и отставку правительства. Связка “президент—правительство—исполнительная власть” в полупрезидентской модели несколько слабее, чем “президент—министры” в США. Это наглядно видно в ситуации, когда правительство во Франции формируется победившим на выборах блоком оппозиционных президенту партий. Здесь самостоятельность правительства усиливается в тех случаях, когда президент и парламент в результате выборов выражают интересы разных партий.

При обсуждении в Конституционной комиссии двух вариантов президентской республики за основу была принята американская модель, предусматривающая руководство президентом исполнительной властью.

Конституционное развитие России в 1990—1991 гг. характеризуется не столько подготовкой проекта Основного закона, сколько принятием важнейших политико-правовых документов, формирующих новую государственность.

С принятием в 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР в стране начались глубокие изменения политической системы, государственного устройства и организации власти. При этом весьма интенсивно расширялся круг проблем, требующих конституционно-правовых решений, — появление принципиально новых федеральных органов власти (Президент, Конституционный Суд), разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации, осуществлявшееся в рамках Федеративного договора. Договор был признан составной частью Конституции, а его содержание инкорпорировано в ее соответствующие статьи.

Условно можно выделить три этапа конституционной реформы:

1) интенсивное обновление конституционного законодательства, расширение предмета и объема правового регулирования в этой сфере и параллельная подготовка проекта новой Конституции;

2) обострение противоречий между Верховным Советом и Президентом по поводу концепции будущего Основного закона и полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти. Кульминацией противостояния федеральных властей можно считать события, связанные с Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 о досрочном прекращении деятельности Съезда народных депутатов и Верховного Совета и выборах депутатов в новый российский парламент;

3) принятие новой Конституции 12 декабря 1993 г. и дальнейшее развитие государственности и правовой системы исходя из новых политических реалий.

Конституционный марафон прошел сквозь многие стадии и завершился 12 декабря 1993 г. всероссийским референдумом. За три года были выдвинуты десятки проектов Основного закона России. Через “сито” Верховного Совета и Конституционной комиссии прошли тысячи поправок и дополнений, предлагаемых депутатами. После широкой дискуссии были выработаны согласованная концепция и проект новой Конституции, получившие поддержку парламента в апреле 1992 г. Это был первый официальный проект Конституционной комиссии, возглавляемой Президен-

том. Утверждение государственного суверенитета, народовластия и демократии, приоритет и защита прав и свобод человека и гражданина, система разделения властей — таковы основополагающие начала, определяющие облик будущей Конституции. В результате согласованных действий в 1991—1992 г. Верховным Советом и Президентом была создана законодательная основа для реформирования России мирным демократическим путем.

Первый этап реформирования характеризовался внесением многочисленных конституционных поправок, обусловленных принятием основополагающих актов, составляющих ядро новой правовой системы России, — Декларации прав и свобод человека и гражданина, Федеративного договора, законов о собственности, Президенте и Правительстве.

Политические события этих лет развивались столь стремительно, что подготовка конституционного проекта отодвинулась на второй план. Вместе с тем конституционная реформа не остановилась; она продвигалась мелкими шагами, путем внесения в Конституцию 1978 г. многочисленных дополнений и изменений. Впервые на конституционном уровне начала складываться модель президентской формы правления с профессиональным парламентом, исполнительной властью во главе с избираемым на всеобщих выборах президентом и судебной ветвью власти. В то же время ряд конституционных поправок носил конъюнктурный политический характер.

В результате многочисленных конституционных новаций Основной закон превратился в “рыхлый” политико-правовой документ. Многие его положения представляли собой противоречивые декларации и правовые нормы. Например, неограниченная компетенция Съезда народных депутатов как высшего органа государственной власти “существовала” с принципом разделения властей, не совместимым, как известно, с верховенством одной ветви власти над другой. К тому же ряд нововведений, усиливающих контрольные полномочия представительного органа в отношении федеральной исполнительной власти, так и не были реализованы, что усугубило противостояние законодательного органа и Президента. В условиях правовой инфляции и внутренней противоречивости положений Конституции (1978 г.) обострилась борьба законодательной и исполнительной власти за свое понимание закона и права. Образно говоря, Конституция 1978 г. (в ред. 1992 г.) стала “яблоком раздора” между федеральными органами законодательной и исполнительной власти. Seriously затормозился процесс конституционной реформы из-за углубления экономического кризиса в России. Именно в это время возникла идея провести конституционный референдум.

Второй этап характеризовался острой полемикой между Президентом, Верховным Советом и Конституционным Судом по вопросу проведения референдума об основных положениях новой Конституции. Решающее влияние на судьбу референдума оказала отрицательная позиция законодательных органов субъектов РФ в отношении целесообразности его проведения в связи с обстановкой в регионах. Представляется, что в конечном счете более дальновидным политическим решением было бы все же проведение этого референдума и принятие на его основе новой Конституции. Дальнейший ход событий показал, что Верховный Совет фактически запоздал с подготовкой проекта новой Конституции, что стало одной из причин углубления политического кризиса. Кульминацией противостояния властей стал референдум 25 апреля 1993 г., но уже не по новой Конститу-

ции, а по вопросам о доверии Президенту и Правительству и досрочных выборах в федеральные органы власти. Его итоги явились поводом для энергичных инициатив Б. Н. Ельцина (в мае—июне 1993 г.) по ускорению принятия новой Конституции.

Выходом из политического кризиса представлялся только один путь — принятие новой Конституции. Президент, таким образом, перехватил инициативу у Верховного Совета, тем более, что необходимость в новой Конституции осознавалась большинством населения страны. Вопрос заключался только в том, как скоро ее принимать. В обстановке обострившейся конфронтации ведущих политических сил Президент возглавил подготовку нового проекта Конституции, нередко называемого “президентским”, в котором prerogative президентской власти были усилены. Разработчики окончательного текста проекта Конституции имели под рукой два варианта — “президентский” и “парламентский”.

Сравнивая оба проекта, можно отметить, что их объединяло гораздо больше, чем разделяло. Оба проекта исходили из республиканской формы правления, приоритета прав человека и гражданина, провозглашали принцип разделения властей и единство государственной власти, декларировали социальную ориентированность государства и плюрализм форм собственности. Существенное различие состояло в том, что в президентском варианте превалировала идея сильной единоличной власти главы государства, а депутатский проект тяготел к идеям парламентаризма, ответственности Правительства перед парламентом. Вместе с тем и тот, и другой проект институировали пост Президента как главы государства.

При согласовании двух проектов Конституции можно было путем взаимных уступок сторон устранить даже, на первый взгляд, серьезные расхождения по самой концепции государственной власти; во всяком случае не допустить кризиса, ставшего причиной трагических событий 3—4 октября 1993 г. Существует мнение, что причиной роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета стало стремление Б. Н. Ельцина реализовать в Конституции принцип сильной президентской власти. На самом деле “камни преткновения” были заложены в конфронтации властей, а не в парламентском варианте, который не столь существенно отличался от президентского. После досрочного роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета Б. Н. Ельцин использовал три месяца президентского правления для доработки проекта Конституции; были существенно расширены prerogative Президента во всех сферах государственной жизни, и прежде всего в определении политического курса государства. Примечательно, что накануне опубликования окончательного текста проекта Конституции Б. Н. Ельцин внес ряд уточнений, которые не были предметом рассмотрения конституционного арбитража, специально созданного для юридической оценки новых положений.

Президентские поправки дают представление об отношении Б. Н. Ельцина к статусу Президента. В частности, в ст. 83 им была собственноручно записана такая prerogative Президента, как “право председательствовать на заседаниях Правительства”, что, несомненно, усиливало позиции Президента в руководстве Правительством, но одновременно не корреспондировалось с его арбитражной ролью при рассмотрении разногласий между парламентом и Правительством. Из текста ст. 90: “На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения” Б. Н. Ельциным были исключены слова: “на основании и во исполнение Конституции Рос-

сийской Федерации и федеральных законов”. Впоследствии отсутствие четкой формулы подзаконности указов стало для Президента (и не только для него) поводом утверждать, что подзаконный характер президентских указов вообще не очевиден.

Совокупность отмеченных фактов не может интерпретироваться односторонне. Пока нет достаточной исторической дистанции, чтобы объективно оценить действия и решения парламента и главы государства в последнем десятилетии XX в. Ясно одно: в тяжелейшем политическом противостоянии 1992—1993 гг. утверждались не только демократические ценности. Спешка с подготовкой Конституции не могла не сказаться отрицательно на выработке согласованного стратегического курса по основным направлениям развития государства.

Конституционный референдум 12 декабря 1993 г. Референдум по Конституции РФ состоялся на пике поражения оппозиции, эйфории победителей и недовольства населения положением дел в экономике, нерешенностью социальных проблем. Усилия избирательных блоков были направлены главным образом на выборы в новый парламент — Федеральное Собрание, которые проходили одновременно с конституционным референдумом. Тема Конституции уходила как бы на второй план, уступая борьбе за получение депутатского мандата и депутатской неприкосновенности. Российские избиратели в основном передоверили оценку Основного закона тем партийным лидерам, которым решили отдать свои голоса. К примеру, по версии социологов, весьма доходчивые доводы “за Конституцию” лидера ЛДПР В. Жириновского, вероятно, склонили чашу весов референдума. Перевес голосов “за” Конституцию, возможно, дали те миллионы избирателей, которые голосовали за эту партию. Коммунистическая партия резко отрицательно оценивала вынесенный на референдум проект. Два главных демократических объединения — “Выбор России” и “Яблоко” — размежевались в своем отношении к Основному закону. Лидер “Яблока” Г. Явлинский заявил об антидемократической направленности Конституции, а лидеры “Выбора России”, хотя и отмечали отдельные недостатки проекта, убеждали избирателей в необходимости его принятия для укрепления политической стабильности в стране. В целом общественное мнение склонялось к выводу, что лучше иметь предлагаемую Конституцию, чем не иметь никакой.

В ходе референдума, состоявшегося 12 декабря 1993 г., большинство проголосовавших избирателей (32 937 630 человек) высказались за принятие Конституции. Это внушительная цифра.

Тем не менее итоги референдума вызвали неоднозначную оценку, и в частности из-за несоответствия Указа Президента РФ о его проведении процедуре, установленной Законом о референдуме 1990 г.¹, согласно которой для внесения изменений в Конституцию (а следовательно, как считают многие, и для принятия новой Конституции) необходимо было получить абсолютное большинство голосов избирателей, включенных в списки для голосования.

Хотя эти споры уже в прошлом, справедливости ради отметим, что в условиях снижения избирательной активности стало нереальным проведение конституционного референдума по жесткой формуле прошлых лет. Отсутствие “всеобщего одобрения”, которое, вообще-то говоря, свойствен-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 230.

но только странам с тоталитарным режимом, можно расценивать как нормальное, типичное для свободных выборов явление. Аналогичная картина была в послевоенной Франции, да и в ряде других стран, когда разница в общем числе голосов “за” и “против” колебалась на уровне 5—10% от общего числа голосовавших.

Завершая тему референдума 12 декабря 1993 г., отметим, что ни Федеральное Собрание, ни субъекты РФ не опровергли правомерность результатов референдума. Все ясно понимали, что, критикуя отдельные положения Конституции, нельзя считать ее недействующей, поскольку тогда возникает проблема легитимности палат Федерального Собрания и новой организации государственной власти в целом. Заметим, что впоследствии даже радикальные политические силы уже не ставили вопрос о разработке новой Конституции; полемика касается в основном внесения существенных изменений в систему “сдержек и противовесов”, обеспечивающих баланс властей, с целью укрепления позиций парламента и обеспечения подконтрольности исполнительной власти. Знаменательно и другое. После 1993 г. идея проведения общероссийского референдума уже не стала решающим аргументом в споре и не инициировалась ни Президентом, ни парламентом, ни субъектами РФ. Сказалась “усталость” от подобных мероприятий и катастрофическая потеря доверия избирателей ко всем структурам власти.

Характеристика основных положений Конституции 1993 г. По своей структуре и содержанию Конституция 1993 г. близка к конституциям развитых демократических государств с президентской формой правления. Из девяти глав Основного закона организации государственной власти посвящено четыре (гл. 4—7), по одной главе — местному самоуправлению (гл. 8) и федеративному устройству (гл. 3). Однако центральное место занимают гл. 1 “Об основах конституционного строя” и гл. 2, закрепляющая основные права и свободы человека и гражданина в России.

В отличие от основных законов бывшего СССР и союзных республик, декларировавших высшей целью построение коммунистического общества, Конституция России 1993 г. (ст. 2) провозглашает высшей ценностью человека его права и свободы, а соблюдение и защиту их — прямой обязанностью государства. Правовые нормы, раскрывающие совокупность основных прав и свобод личности, гарантированных высшим законом России, являются самыми многочисленными: это более 69 из 137 статей Конституции. Но дело не в количестве статей, а в принципиально новом подходе к взаимоотношениям человека с государством. В Конституции впервые получила признание доктрина естественных прав человека. Основные права и свободы человека объявляются неотчуждаемыми (существующими объективно, т. е. независимо от закона или воли учредительной власти), признаются субъективными правами, защищаются судом и могут быть ограничены только законом. Причем лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения безопасности государства (ст. 55 Конституции).

Права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечение правосудия (ст. 18). Они являются непосредственно действующими, признаются и гарантируются (а не устанавливаются Конституцией) согласно общепризнанным нормам и принципам международного права и в соответствии с Конституцией. Тем самым под-

черкивается вторичный характер закрепления прав и свобод в Конституции по сравнению с общепризнанными принципами и нормами международного права, являющимися составной частью правовой системы России (ч. 1 ст. 17, ч. 4 ст. 15). Конституционный перечень прав и свобод не должен толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ст. 55).

Конституция 1993 г. отразила изменения в социальной политике государства. Исключен классовый подход к различным слоям населения, в т. ч. ведущая роль рабочего класса и других категорий трудящихся в построении общенародного государства. Утратил, в частности, свое конституционное значение статус трудовых коллективов как активной части политической системы. В то же время закреплены институты частной собственности, свободного предпринимательства, типичные для экономики, основанной на свободном рынке (ст. 8, 9, 34, 35 Конституции).

В Основном законе нашли воплощение и новые подходы к формированию подлинно федеративных отношений, обеспечивается юридическая база равноправия субъектов РФ, их самостоятельности на основе разграничения полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ. Многие отрасли законодательства перестали быть лишь прерогативой федеральной власти. В соответствии со ст. 72 Конституции административное, трудовое, семейное, жилищное, земельное и ряд других отраслей законодательства находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Такое положение создает новый облик правовой системы федеративного государства. Право издавать свои законы получили все 89 субъектов РФ; раньше такую возможность имели только автономные республики. На практике реализация законодательных полномочий всеми республиками, краями, областями, автономными округами превратилась в мощный поток законов (особенно в сферах, не урегулированных федеральным законодательством), что при определенных обстоятельствах может негативно отразиться на правовых устоях Российского государства. Для предотвращения такой опасности Конституция устанавливает четкую иерархию законов в зависимости от компетенции носителей власти. Во-первых, законы и иные нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Во-вторых, вне пределов полномочий Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов каждая республика, край, область, округ осуществляет собственное правовое регулирование. В случае противоречий между федеральным законом и актом, изданным субъектом РФ в рамках своих прерогатив, действует правовой акт субъекта РФ (ст. 76). Исследователи российской конституции обнаружат и другие интересные изменения регламентации федеративных отношений. Однако было бы заблуждением ожидать в условиях переходного периода появления устойчивых долговременных конструкций.

Прежде всего отметим, что Конституция РФ закрепила асимметричную федерацию. Согласно Конституции (ст. 5) республики в составе России признаются государствами, а другие виды субъектов РФ (края, области) такого статуса не имеют. В этом смысле идея конституционного равноправия субъектов РФ пока не доведена до конца и по-прежнему остается актуальной политической проблемой. Не случайно, что до сих пор (спустя семь лет после принятия Конституции 1993 г.) основные законы ряда республик (Татарстан, Башкортостан, Ингушетия, Дагестан, Саха

(Якутия) и др.) не приведены в соответствие с положениями российской Конституции. Институциональные дефекты серьезно ослабляют единство системы государственной власти и верховенство Конституции и федеральных законов. “Надо признать, — констатировал Президент В. В. Путин, — в России федеративные отношения недостроены и неразвиты, региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезинтеграцию государства. Мы все время говорим о федерации и ее укреплении, годами об этом же говорим, однако надо признать, у нас еще нет полноценного федеративного государства. Хочу это подчеркнуть: у нас создано децентрализованное государство”¹. Обеспечение единства государственной власти, формирование единой исполнительной вертикали, повышение ответственности государственных органов и должностных лиц за соблюдение Конституции и федеральных законов приобретают столь серьезное значение, что промедление в решении этих задач разрушает целостность государства.

Конституционная реорганизация государственной власти. В основу организации государственной власти положена модель республики президентского типа, при которой полномочия законодательного органа не столь значительны, как в государстве с парламентской формой правления. Основной закон знаменует новый этап в развитии государственных институтов: от всевластия Советов народных депутатов к построению системы государственной власти на основе принципа разделения властей.

Конституция институирует **Федеральное Собрание** как парламент, т. е. представительный орган государственной власти, осуществляющий законодательную власть, **Президента** как главу государства, обладающего необходимыми полномочиями по обеспечению суверенитета и государственной целостности Российской Федерации, согласованного функционирования государственных органов, **Правительство** как коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, и суды, обладающие исключительным правом осуществлять правосудие в Российской Федерации. Включение в гл. 7 Конституции “Судебная власть” положения о прокуратуре (ст. 129) нельзя квалифицировать как присвоение этому органу функций судебной власти.

Несмотря на сложное экономическое положение в государстве (затяжной экономический кризис), избранная конституционная модель власти оказалась достаточно жизнестойкой. В стране постепенно складывается стабильный (хотя и относительный) конституционный порядок. За прошедшие пять лет сформировались все основные государственные институты, включая институт Уполномоченного по правам человека, назначение на должность которого было осуществлено Государственной Думой в 1998 г. В 1995—1996 гг., а затем в 1999—2000 гг. на федеральном уровне прошли парламентские и президентские выборы. Практически во всех субъектах РФ путем демократических свободных выборов сформированы законодательные (представительные) органы и органы местного самоуправления, избраны главы администраций.

Разделение властей действительно становится ведущим началом организации государственной власти, однако от фиксирования конституционного принципа до достижения адекватного потребностям демократического

¹ Послание Президента Федеральному Собранию от 8 июля 2000 г. // Российская газета. 2000. 11 июля.

развития баланса властей по-прежнему “дистанция огромного размера”. Обращают на себя внимание следующие обстоятельства. Конституционные нормы о полномочиях Президента России выглядят гораздо весомей полномочий палат Федерального Собрания и Правительства. Одно из объяснений этому: для переходного периода такая система руководства государством является необходимым условием успешного осуществления экономических реформ. В то же время результаты преобразований в России под эгидой сильной президентской власти в области экономики, социальной сферы, науки и культуры отнюдь не внушают оптимизма. Конечно, они обусловлены разными причинами, в т. ч. и дефектами конституционных положений об организации государственной власти: слабостью роли представительного (законодательного) органа и федерального Правительства при гипертрофированном объеме полномочий Президента.

Имеется, впрочем, другая оценка действующей Конституции. Некоторые отечественные исследователи, справедливо критикуя прежнюю Конституцию (1978 г.) за имеющиеся в ней положения о всевластии Съезда народных депутатов, явно не согласующиеся с принципом разделения властей, не замечают дефекты системы разделения властей, присущие действующей Конституции. Так, в одном из комментариев к Конституции РФ утверждается, что именно “в классическом, традиционном виде этот принцип закреплен и в российской Конституции”¹. Но из совокупности конституционных положений никак не следует такой вывод. Гораздо ближе к объективной оценке О. Е. Кутафин. По его мнению, “из действующей Конституции вытекает, что над этими властями — исполнительной, законодательной и судебной — есть координатор: президентская власть, которая соединяет деятельность всех этих властей. Это не разделение властей, это что-то другое, это уже ближе к Советам, чем к принципу разделения властей”².

Существует устойчивое заблуждение, что высокий статус и широкая компетенция Президента обусловлены его избранием непосредственно гражданами России, а не парламентом.

В действительности главное значение имеют не выборы главы государства, а его полномочия, особенно по отношению к парламенту и исполнительной власти. Именно здесь проходит рубеж между сторонниками и противниками разных подходов к организации государственной власти. В России на начальном этапе (1991 г.) институт президента создавался главным образом для укрепления единства и повышения эффективности исполнительной власти. Проведение конституционных преобразований в декабре 1993 г., хотя и не опровергло эту идею, но принципиально изменило статус Президента. Президент по-прежнему обладает всеми необходимыми полномочиями в отношении исполнительной власти, в т. ч. по определению основных направлений государственной политики, формированию состава Правительства и федеральных исполнительных органов. Но остается главный вопрос: кем является Президент? Либо он — центр системы федеральных органов власти, руководитель, стоящий над ними и координирующий их деятельность, тогда мы имеем дело с единоличным (авторитарным) режимом правления. Либо Президент — руководитель толь-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Б. Н. Топорни-на. М., 1997. С. 63.

² Пять лет российской Конституции. Материалы научно-практической конференции 11 декабря 1998 г. // ПКС. № 6. Ст. 19.

ко исполнительной власти, отвечающий за ее деятельность перед избирателями, и тогда мы находимся в республике с президентской формой правления. Вне границ этих взаимоотношений нельзя определиться в главном — в назначении данного института власти.

Конституционные механизмы “сдержек и противовесов”, безусловно, требуют балансировки. В последние годы становится все более очевидным ущерб от бесконтрольности верховной власти. Практически “не работает” институт недоверия Государственной Думе Правительству, не решена проблема политической ответственности Правительства, ничтожны результаты выборов в парламент с точки зрения их влияния на изменение политического курса, состава Правительства и т. д.

Для сравнения укажем, что конституционная практика Франции, на которую нередко ссылаются как на положительный пример, свидетельствует, что отношения между президентом и правительством могут существенно различаться в зависимости от расстановки политических сил по итогам президентских и парламентских выборов. В этом смысле французский вариант разделения властей носит не догматический (жесткий) характер и достаточно оптимален, т. к. он реализуется через политическую волю избирателей — какой партии они отдают свое предпочтение в ходе парламентских выборов. Напротив, в России результаты выборов в Государственную Думу пока не влияют на перемену политического курса и не обуславливают формирование нового состава Правительства политическими партиями, представляющими парламентское большинство.

Роль парламента в реализации государственной власти. Особое место в развитии демократического правового государства занимает парламент. В Конституции четко определена законодательная и бюджетно-финансовая функции российского парламента. Контрольная функция парламента реализуется главным образом через Счетную палату. Как отмечалось, в Конституции мы не найдем четкого ответа на вопрос об ответственности перед парламентом федерального Правительства, что дает основания отечественным государствоведам делать вывод о нецелесообразности двойного подчинения Правительства и об ответственности Правительства только перед Президентом. На самом деле “отлучение” парламента от контрольной функции является не чем иным, как нарушением баланса в системе разделения властей.

Особенность российской политической жизни в том, что одновременно с принятием Конституции родилась парламентская оппозиция, представляющая не меньшинство, а большинство депутатов Государственной Думы. Это не вполне типичное для Европы политическое явление, когда эта палата Федерального Собрания, будучи основной структурой государственной власти, несколько лет открыто противостояла Президенту и Правительству. Казалось, что депутаты этой палаты смогут через законы реализовать свои предвыборные обещания, политический курс победивших партий и общественных объединений, утвердить оптимальный бюджет, отвечающий интересам населения. Однако этого не произошло. Думское большинство из представителей левых партий и движений не оправдало надежды избирателей. После выборов в Государственную Думу (1999 г.) депутаты большинство представляют другие политические силы.

Особенность законодательного процесса в России состоит в том, что без поддержки Совета Федерации и Президента законодательная сила Государственной Думы практически ничтожна, т. к. преодолеть вето Президе-

дента на принятые законы очень трудно. Известны только единичные случаи преодоления вето.

В этих условиях депутатские группы (фракции) Государственной Думы должны постоянно сотрудничать с членами Совета Федерации, согласовывать с ними законопроекты на всех стадиях проработки, укреплять деловые контакты на уровне комитетов, определять единую политическую линию по принципиальным вопросам. Политические реалии последних лет убеждают в необходимости повышения эффективности деятельности парламента. Речь идет прежде всего о качественной подготовке федеральных законов, что требует более активного включения в законотворческий процесс Совета Федерации. Инициативы Президента В. В. Путина по изменению порядка формирования этой палаты, поддержанные парламентариями, знаменуют отход от принципа автоматического членства в Совете Федерации руководителей субъектов РФ, превращение его в постоянно действующий орган (а не собирающийся “накоротке” — два раза в месяц на два—три дня)¹.

Конституция и обновление законодательства. Конституция выступает мощным организационным фактором законотворчества. Она стала неким катализатором обновления российской правовой системы, развития всех отраслей законодательства. Именно ей обязаны своим появлением многие федеральные законы, а также законы субъектов РФ. Конституция содержит множество отсылок к федеральным законам, т. е. предусматривает обширную программу законотворческих работ. Ее реализация требует принятия десятков федеральных законов и многих подзаконных актов.

Объективно оценивая их развитие как динамически сложный и в то же время весьма противоречивый процесс, нельзя упускать главное — без нового законодательства невозможно движение России вперед. Наиболее активно реализуются положения действующего Основного закона в федеральных конституционных и федеральных законах о судебной системе, Правительстве РФ, референдуме, выборах в представительные органы, гарантиях избирательных прав граждан, основах местного самоуправления и других законодательных актах, закрепляющих отдельные институты и формы народовластия. Несомненно, новые законы играют существенную роль в демократизации общественной жизни, в формировании конституционного правопорядка, обеспечивают верховенство Конституции над иными источниками законодательства.

Для построения современной правовой системы определяющее значение имеет принятие Гражданского, Арбитражного процессуального, Налогового кодексов и других базовых экономических законов, закладывающих основу стабильной регуляции в этой сфере.

К сожалению, крайне недостаточно уделяется внимания реализации социальной функции государства, пока нет прочного законодательного фундамента в области трудовых отношений, до сих пор не приняты Трудовой кодекс, федеральные законы о реформировании системы пенсионного обеспечения, об обеспечении конституционных гарантий выплаты заработной платы и др. Нерешенные проблемы в социальной сфере резко отрицательно сказываются на строительстве демократического правового государства и могут привести к непредсказуемым последствиям.

¹ См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

Системное развитие отечественного законодательства должно ориентироваться не на механическое увеличение числа нормативных актов, а на целенаправленное принятие (в рамках федеральных и региональных программ законотворческих работ) в первую очередь законов, в которых ощущается острая необходимость. Речь идет, в частности, об ускорении принятия Земельного, Трудового кодексов и законодательных актов, вытекающих из них. В области государственного строительства до сих пор не приняты многие федеральные законы, непосредственно вытекающие из Конституции: о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, о статусе автономного округа, федеральных органов исполнительной власти и др.

Другим ключевым моментом является приведение всего текущего законодательства в соответствие с Конституцией. Современное его состояние характеризуется нестабильностью, внутренней противоречивостью и неполнотой. Большинство нормативных актов, изданных до принятия в декабре 1993 г. Конституции России, до сих пор не приведены в соответствие с ее положениями. Без кардинальной ревизии всего массива действующего законодательства невозможно осуществить его систематизацию, официально констатировать, в какой части законы и другие правовые акты изжили себя, а в какой действуют, т. е. не противоречат Конституции и новым федеральным законам. В ближайшее время предстоит отменить полностью или частично сотни законов, указов, постановлений и распоряжений Правительства, инструкций министерств и ведомств, и Федеральному Собранию, Президенту и Правительству предстоит в самые сжатые сроки завершить эту работу.

В заключение отметим, что эффективность конституционной реформы во многом зависит от того, как будет складываться законодательство субъектов РФ. Принцип равноправия этих субъектов между собой, право каждого из них иметь свое законодательство (ст. 5 Конституции) и широкая сфера их полномочий в этой области отражают новые подходы к построению федеративных отношений и правовой системы на двухуровневой основе законодательства. Полагаем, что решение проблемы обеспечения единства системы государственной власти при разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ становится главным условием успешного проведения политических и экономических преобразований в России.

Конституция формальная и Конституция фактическая. И для правовой науки, и для широких слоев населения вопрос, действует ли в полном объеме Конституция, имеет далеко не риторическое, а важное практическое значение. Если Конституция как Основной закон стала реальностью, то можно утверждать о поступательном движении России к правому государству. Одним из подтверждений тому является активная деятельность Конституционного Суда по разрешению дел, связанных с применением и толкованием Конституции, оценкой соответствия законов, указов и актов исполнительной власти Федерации и ее субъектов Основному закону России. Многочисленные решения федеральных судов свидетельствуют о реальном действии Конституции. Никогда ранее мы не сталкивались в судебной практике со столь активным применением судами норм Конституции как норм прямого действия. Но для простых людей Основной закон пока еще не стал жизненной реальностью. Миллионам российских граждан, не получающим месяцами заработную плату, не имею-

щим перспектив улучшить материальные условия, действующая Конституция представляется абстрактным, формально-правовым документом. Во всяком случае, не тем документом, который каким-либо образом гарантирует их социально-экономические права.

Таким образом, действие Конституции можно оценить по-разному. «Сегодня, — полагает С. А. Авакьян, — мы имеем основания сказать: каждое положение Конституции претворяется. То есть по крайней мере у общества есть такое достижение, как отсутствие неустребованных конституционных положений. Если Конституция говорит, что в России есть плюрализм форм собственности, многообразие видов экономической деятельности, это существует. Если Конституция установила, что есть институты законодательной, исполнительной и судебной власти, они также имеются и функционируют. Если записан в Конституции широкий круг прав и свобод, они реализуются. В этом плане надо смотреть правде в глаза и не отрицать очевидного¹». Вместе с тем С. А. Авакьян отмечает, что имеющиеся конституционные институты зачастую существуют только как бы в формально-правовом плане, что приводит к их обесцениванию.

Формально-правовой анализ изучения Конституции — это лишь первая (начальная) ступень ее познания, но не более того. Такой подход явно недостаточен для объективной оценки ее содержания. Только сопоставление (соотнесение) каждого принципа, каждого положения Основного закона с реальными институтами государства и гражданского общества, динамикой уровня жизни населения, гарантиями прав и свобод личности, состоянием законности и правопорядка может помочь исследователю сделать обоснованные выводы о фактическом действии Конституции и ее воплощении в данном государстве. Подчеркивание достоинств ее норм в отрыве от политической реальности вообще представляется некорректным как в правовом, так и в «житейском» отношении. С этой точки зрения не следует воспринимать Конституцию исключительно исходя из ее положений, как бы актуально они ни звучали. Более объективной и позитивной представляется реальная конституционная практика. В этом смысле теория и практика Конституции представляются как две стороны одной медали.

От объективного понимания реальных возможностей Конституции зависит ее последующее влияние на политическую жизнь. Основной закон может быть эффективным инструментом обновления общественных отношений либо, напротив, элементом консервации, тормозящим развитие общества. Думается, что в будущем прочтение российской Конституции может быть совершенно иным, чем в прошлое десятилетие. А пока актуален более радикальный путь ее совершенствования — пересмотр тех положений, которые не отвечают потребностям общественного развития.

При отсутствии эффективного политического курса в стране созидательный потенциал Конституции остается в значительной мере неустребованным. Конституция для правящей элиты будет по-прежнему оставаться инструментом в азартной политической игре.

Совершенно иное положение может возникнуть, если Президент и парламентское большинство будут представлять собой сторонников близких по целям политических направлений. В этом случае сотрудничество

¹ Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 210—211.

Президента, Федерального Собрания и Правительства может дать хорошие шансы для развития России. Демократические начала, заложенные в российской Конституции, могут успешно внедряться и укрепляться на фоне улучшения экономики и жизненного уровня населения. Во всяком случае, здесь вполне очевидны плюсы для возрождения России. Именно тогда российский парламент может превратиться в полноценный представительный и законодательный орган, а другие структуры власти станут отвечать своему высшему конституционному назначению — обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод человека (ст. 18 Конституции).

Противоречивость и пробельность некоторых положений Конституции. Существуют разные точки зрения на эту проблему. Ряд политиков и правоведов считает, что российская Конституция — внутренне противоречивый законодательный акт, традиционный образец постсоциалистической эпохи, переходного периода. Задачи создателей Конституции были весьма прозаичны — закрепить победу правящей группировки, укрепить позиции тех политических сил, которые объединились вокруг Президента и исполнительной власти. С помощью Конституции был легитимирован передел собственности, разрушена система представительных органов — Советов народных депутатов всех уровней (от Съезда до сельского Совета). Тем самым были ликвидированы наиболее стойкие оппоненты исполнительной власти, из среды которых могли выйти сторонники действительно демократического пути развития России. Внешне может показаться, что ничего не изменилось, сменились только вывески, но это наивное заблуждение. Дряхлеющая советская власть переродилась в бюрократическую и потеряла поддержку населения. Есть некая историческая логика, что в начале 90-х гг. она “отошла в небытие”, уступив место псевдодемократическому мутанту.

Столь пессимистический взгляд не разделяется государствоведами, видящими прежде всего позитивное значение Конституции для создания цивилизованного правового государства. Прошедшие семь лет после принятия Конституции дают, на их взгляд, в целом оптимистический прогноз для судьбы этого Закона. Можно сказать, что действительно реальная жизнь конституционных норм началась с Основного закона 1993 г.

В то же время весьма актуальна взвешенная правовая оценка противоречий и пробелов в Основном законе России. Они не были неожиданными для отечественной юриспруденции. Уже на стадии подготовки конституционного проекта были видны некоторые подводные рифы. Многие из них обнажились сразу же после принятия нового Основного закона. Это касается несовершенства процедуры прохождения законопроектов в палатах Федерального Собрания и подписания принятых законов Президентом, неясностей в регламентации статуса и полномочий Президента, дисбаланса в отношениях между представительной (законодательной) и исполнительной властями, нарушения принципа организации представительных учреждений при формировании Совета Федерации и др. В таких случаях внесение изменений в Конституцию представляет собой вернейший путь к основательному “ремонту”, по выражению В. Еллинека, этого Закона¹. Восполнение пробелов и устранение конституционных противоречий не должны быть обусловлены только качественно иной политической ситуацией, новой расстановкой политических сил. Пересмотр Конституции дол-

¹ Еллинек В. Конституция. Изменения и преобразования. СПб., 1907. С. 53.

жен происходить по мере необходимости и быть делом всех заинтересованных участников законотворческого процесса, всех основных субъектов государственной власти.

Эффективность Конституции, всего российского законодательства пока невелика. Во многом это объясняется правовым нигилизмом в обществе и отсутствием четкой стратегической линии в развитии экономики. Однако при всех издержках переходного периода законодательство является одним из главных стабилизирующих факторов общественного развития. Новую систему ценностей, новые “правила игры” в рыночной экономике практически невозможно внедрить в общественную жизнь без своевременного правового регулирования.

В этом отношении несомненна роль Конституции как краеугольного камня всей отечественной правовой системы. Самое важное для оценки Основного закона России в том, что он впервые поставил во главу угла личность, ее права и свободы, их высшую ценность для государства и общества (ст. 2 Конституции). Указания на то, что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются, что они являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти и самоуправления (ст. 17, 18) представляются высшим конституционным достижением, которое еще только начинает входить в нашу повседневную жизнь. Но именно эта правовая самоценность уже сейчас дает возможность судебным органам, политикам и главе государства сделать процессы демократизации общества необратимыми.

Л. А. Окуньков,
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Конституция Российской Федерации

от 12 декабря 1993 года

Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Раздел первый

Глава 1

Основы конституционного строя

Статья 1

1. Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.
2. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны.

Статья 2

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Статья 3

- 1.носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.
2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.
3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.
4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Авторы вводных статей:

- РОССИЯ — **Л. А. Окуньков**, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
- РУМЫНИЯ — **М. Г. Моисеенко**, кандидат юридических наук
- САН-МАРИНО — **А. И. Гринберг**, кандидат юридических наук
- СЛОВАКИЯ — **С. С. Новикова**, кандидат юридических наук
- СЛОВЕНИЯ — **В. П. Шрам**, кандидат экономических наук
- ТУРЦИЯ — **Д. А. Ковачев**, доктор юридических наук
- УКРАИНА — **Ф. Г. Бурчак**, вице-президент Украинской академии правовых наук, советник Президента Украины
- ФИНЛЯНДИЯ — **М. А. Могунова**, доктор юридических наук, профессор
- ФРАНЦИЯ — **А. Н. Пилипенко**, кандидат юридических наук
- ХОРВАТИЯ — **В. П. Шрам**, кандидат экономических наук
- ЧЕХИЯ — **С. С. Новикова**, кандидат юридических наук
- ШВЕЙЦАРИЯ — **Б. А. Страшун**, доктор юридических наук, профессор
- ШВЕЦИЯ — **М. А. Могунова**, доктор юридических наук, профессор
- ЭСТОНИЯ — **Н. Ю. Трещетенкова**, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
- ЮГОСЛАВИЯ — **В. П. Шрам**, кандидат экономических наук

Содержание

Россия (Российская Федерация).....	1
Румыния	51
Сан-Марино (Республика Сан-Марино).....	93
Словакия (Словацкая Республика).....	103
Словения (Республика Словения).....	159
Турция (Турецкая Республика).....	209
Украина (Украинская Республика).....	287
Финляндия (Финляндская Республика).....	353
Франция (Французская Республика).....	401
Хорватия (Республика Хорватия).....	435
Чехия (Чешская Республика).....	491
Швейцария (Швейцарская Конфедерация).....	531
Швеция (Королевство Швеция).....	581
Эстония (Эстонская Республика).....	703
Югославия (Союзная Республика Югославия).....	745
Авторы ввoдных статей.....	789

Конституции государств Европы

Том 3

Издательство НОРМА

Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.

101831, Москва, Колпачный пер., 9-а. Тел./факс (095) 921-62-95

Подписано в печать 26.02.01. Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 49,5

Тираж 5 000. Заказ №

Издано при содействии Издательского Дома ИНФРА·М

Лицензия № 070824 от 21 января 1993 г.

127214, Москва, Дмитровское ш., 107. Тел. (095) 485-70-63; 485-76-18

ISBN 5-89123-523-4



9 785891 235236