

Проект Конституции 1993 года

Проект рабочей группы под руководством
С.М.Шахрая

Этот проект появился в 1992 г. как инициативный документ авторов. Но дело в том, что на то время все они - работники Государственно-правового управления Президента РФ. И трудно представить, чтобы **чиновники Администрации Президента** исключительно по своей воле подготовили и опубликовали проект, который **"вдруг" разошелся бы с позицией самого Президента**. Скорее речь можно вести об обратном: этот проект был подготовлен с негласного ведома Президента как **пробный камень в проверке реакции общества на возможное конституционное закрепление позиций "сильного" Президента РФ**. А то, что отражение подобной роли Президента стало одной из главных задач данного проекта - очевидно.



С.М.Шахрай

Однако рассмотрим его особенности последовательно.
Проект имеет следующую структуру:

Раздел первый. Гражданин.

Глава 1. Основные принципы.

Глава 2. Личные права и свободы.

Глава 3. Социально-экономические права и свободы.

Глава 4. Политические права и свободы.

Глава 5. Защита прав и свобод.

Структура проекта Конституции

Раздел второй. Государство.

Глава 6. Основы конституционного строя.

Глава 7. Государственное устройство.

Глава 8. Особые формы государственного управления.

Глава 9. Правовая система.

Структура проекта Конституции

Раздел третий. Власть.

Глава 10. Законодательная власть.

Глава 11. Исполнительная власть.

Глава 12. Судебная власть.

Глава 13. Иные федеральные государственные органы.

Глава 14. Органы государственной власти республик.

Глава 15. Органы государственной власти краев, областей, автономных областей и автономных округов.

Глава 16. Местное самоуправление.

Глава 17. Символы и столица государства.

Раздел четвертый. Переходные положения.

Структура проекта Конституции

В данном проекте, в отличие от проекта Конституционной комиссии, **нет раздела о гражданском обществе.** Да и в целом этот текст можно охарактеризовать как так называемую государственную Конституцию, т.е. документ, в большей мере обращенный к государству и власти и в меньшей мере - к организации общества.

Правда, избранная авторами структура привела к тому, что в документе, именуемом основным законом государства, в начале текста **не нашлось места для статьи, дающей определение (характеристику) данного государства.**



Первый раздел, посвященный правам и свободам человека и гражданина,

традиционен для данного времени, он содержит положения, которые в основном уже содержались в принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г.

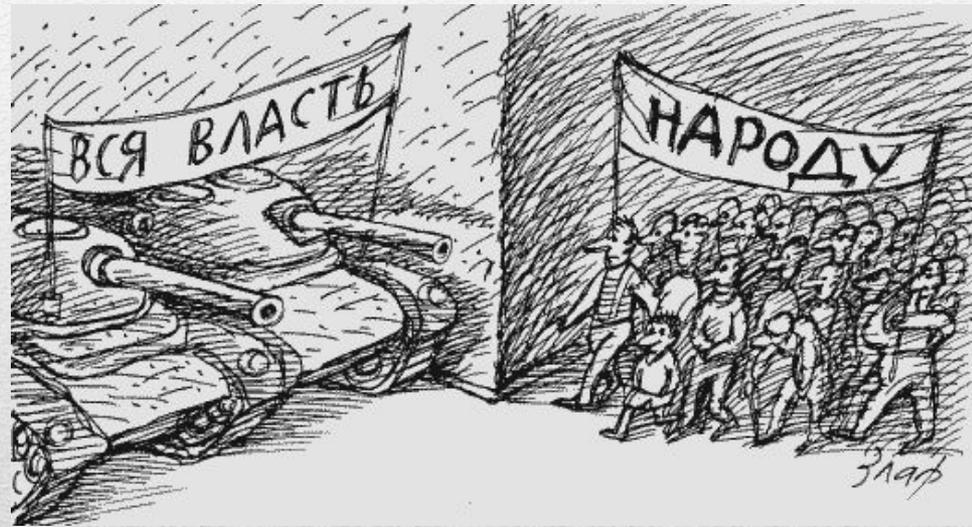
Декларации прав человека и гражданина (как уже говорилось, с некоторыми коррективами она в свою очередь включена в Конституцию РФ при реформе 21 апреля 1992 г.). Правда, на некоторые детали можно обратить внимание. Например, в главу проекта о личных правах и свободах вошло положение о том, что **"каждый имеет право на свободу мысли, слова, а также беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений"** (ст. 10). Но

это право многими авторами рассматривалось как общественно-политическое. **Право на приобретение и прекращение гражданства** включено авторами в главу о политических правах и свободах (ст. 22), что также нетрадиционно, поскольку его, наоборот, многие связывают с личными правами граждан.



Во втором разделе - в главе 6 об основах конституционного строя - фиксируется, что **источником всякой власти в РФ** является **народ**.

Государственная власть осуществляется народом РФ непосредственно путем референдумов и выборов, а также через систему государственных органов. Российской Федерацией гарантируются права территориальных общностей по осуществлению местного самоуправления.



В проекте подчеркнута идея государственного единства РФ, которое обеспечивается **целостностью территории**, стабильностью конституционного строя и единством государственной власти. Суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию, она **целостна и неделима** и не может быть изменена иначе как специальным федеральным законом (ст. 42). А территория субъектов РФ может быть изменена только с согласия населяющих их граждан, выраженного на референдуме.



Достоинством данного проекта можно назвать статью, **не допускающую беспредела властей**. В ст. 44 говорится, что государство в лице органов государственной власти **не вмешивается в дела гражданина и общества**, кроме как в рамках, определенных Конституцией. Государство и местное самоуправление **не имеют преимуществ перед другими субъектами**, в том числе гражданами, в **отношении прав собственности, в осуществлении предпринимательской и хозяйственной деятельности**, кроме случаев, прямо установленных Конституцией и конституционным законом.



Государственное устройство РФ по проекту основано на принципе федерализма. Правда, вопрос о субъектах решен нечетко. Ими названы **республики, края, области, автономные области, а также автономные округа, входящие в состав краев и областей.** Таким образом, здесь зафиксирован двойной статус автономных округов, который и в то время, и сегодня создает дополнительные проблемы. Кроме того, субъектами РФ не названы города федерального значения. В проекте определены вопросы ведения РФ и вопросы совместного ведения РФ и ее субъектов. Преимущественно это сделано по схеме, уже устоявшейся к тому времени, по которой к ведению РФ относятся наиболее важные вопросы - установление конституционных и законодательных основ строя, правовой и судебной системы РФ, единая экономическая и финансово-денежная система, управление стратегическими отраслями хозяйства и координация экономической и социальной деятельности субъектов РФ.



По проекту **законодательную власть РФ осуществляет парламент РФ**. Он состоит из Федерального Собрания и Народного Собрания. ФС - верхняя палата - формируется субъектами РФ, каждый имеет свою делегацию, состоящую не более чем из 2 человек, обладающих при голосовании одним решающим голосом. Срок полномочий делегатов ФС - 3 года. НС - нижняя палата - состоит из 400 депутатов, избираемых путем всеобщего избирательного права на 4 года, причем каждые 2 года состав палаты обновляется наполовину.



В проекте обозначены полномочия отдельно каждой палаты и полномочия, осуществляемые ими совместно. Из **важнейших полномочий верхней палаты** отметим: **назначение федерального референдума; утверждение образования новых субъектов РФ, а также изменения их конституционно-правового статуса; вопросы войны и мира; дача заключения Президенту о кандидатурах на должность государственного секретаря и государственных министров, их отстранение от должности в установленном Конституцией порядке; дача согласия Президенту на назначение высшего командования Вооруженных Сил.**

Нижняя палата осуществляет законодательное регулирование по вопросам, отнесенным к федеральной компетенции; **устанавливает федеральные налоги и сборы; утверждает производимые Президентом назначения Председателя Банка России, Председателя Федеральной статистической палаты; утверждает по представлению Президента назначение федеральных судей.** Совместно палаты принимают федеральный бюджет; ратифицируют и денонсируют международные договоры РФ; вносят в Верховный Суд РФ представление о лишении мандата делегатов ФС и депутатов НС, об отстранении от должности Президента РФ и Вице-президента РФ; избирают Парламентского уполномоченного по правам человека.

**Стадии законодательного процесса на уровне
Федерального Собрания**

**1-й этап. Законода-
тельная инициатива**

Перечень субъектов законодательной инициативы содержится в ст. 104 Конституции

**2-й этап. Рассмот-
рение законопроекта**

Рассматривается в Государственной Думе
Федерального Собрания Российской
Федерации

**3-й этап. Приня-
тие закона**

Принимается Государственной Думой
большинством голосов. Конституционные
законы требуют $2/3$ голосов депутатов
палаты

**4-й этап. Одобрение
закона**

Одобряется Советом Федерации
большинством голосов. Конституционный
закон требует $3/4$ голосов членов Совета
Федерации

**5-й этап. Предписа-
ние и обнародование
законов**

Президент Российской Федерации
в течение четырнадцати дней
подписывает закон и обнародует его

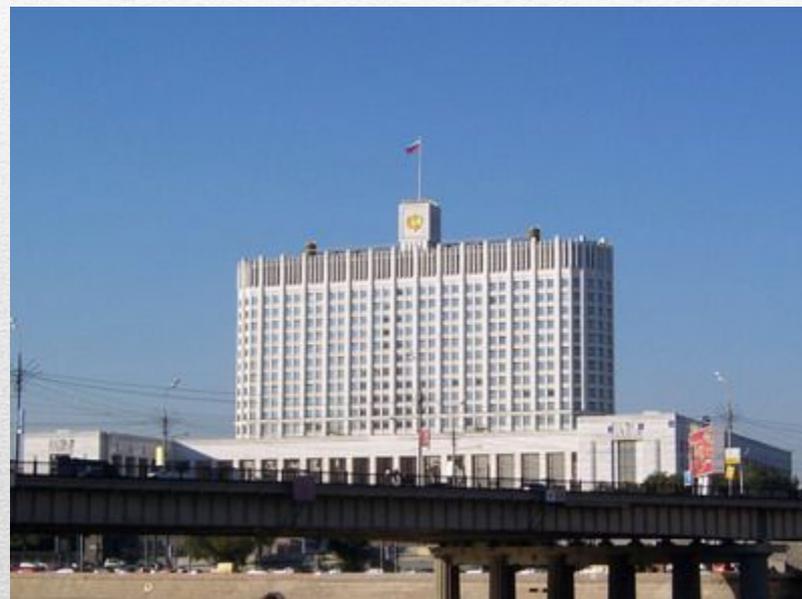
Можно сделать вывод, что в проекте рабочей группы С.М.Шахрая предусматривался не такой уж слабый парламент Российской Федерации.

По проекту **исполнительную власть в РФ возглавляет Президент РФ**. Он избирается путем всеобщих выборов на 6 лет, не более чем на два срока подряд, возраст - не моложе 35 и не старше 65 лет. Полномочия Президента по проекту в основном традиционные - **руководит деятельностью исполнительной власти РФ, осуществлением внешней политики, обеспечением безопасности РФ, является Верховным Главнокомандующим** и т.п. Из специфических полномочий Президента по проекту отметим: **его право назначать с учетом заключения ФС ряд министров и руководителей федеральных служб; назначение Генерального прокурора РФ; учреждение федеральных ведомств, назначение и освобождение от должности их руководителей; назначение выборов в нижнюю палату парламента и даты начала работы ФС нового созыва; назначение референдума РФ (такое же право имела верхняя палата).**



Б.Н.Ельцин

Характерная особенность
данного проекта - **он не
предусматривал
существования
федерального
Правительства в
качестве отделенной от
Президента структуры во
главе с председателем.** Т.е.
здесь просматривается как
бы **американская модель
правительства как штаба
при Президенте.**



Президент был **сильнее** по данному проекту, **чем по проекту Конституционной комиссии**. Можно сказать, что здесь авторы проекта - сотрудники Администрации Президента - как бы перебрасывали мостик к будущему президентскому проекту Конституции в части полномочий Президента.

Закрепляя судебную систему, проект в качестве высших федеральных судов называет Конституционный Суд и Верховный Суд РФ.



Действовавшая на то время Конституция и проект КК исходят из того, что **КС - не просто орган конституционного правосудия, но высший орган по защите конституционного строя РФ**. Данный проект такой характеристики не содержит и рассматривает КС как **орган с функциями лишь конституционного правосудия** (эта линия была затем отражена в действующей Конституции РФ, проект которой представлен Президентом РФ). КС решает дела о конституционности правовых актов РФ и субъектов РФ, актов политических партий и иных общественных объединений, правоприменительной практики; разрешает споры о компетенции между федеральными государственными органами, между ними и органами субъектов РФ, между органами субъектов РФ (ст. 92).



В проекте отведена важная роль **Верховному Суду** не только в делах правосудия и надзора за судебной деятельностью судов страны. Этому суду принадлежит **исключительное право лишения депутатского или делегатского мандатов членов Парламента, отстранения от должности Президента и Вице-президента, иных высших федеральных должностных лиц системы исполнительной власти, а также федеральных судей.** Верховному Суду также принадлежит исключительное **право роспуска Народного Собрания - если вследствие отсутствия кворума на заседаниях в течение не менее чем половины срока сессии НС не может осуществлять свои функции либо приняло решение об изменении конституционных основ** (ст. 91). Нетрудно видеть, что эти полномочия больше относятся к сфере конституционного правосудия. Таким образом, идея разделения их между несколькими судами (и таким образом ослабления КС) также отражена в проекте. Сейчас она воплощена в действующей Конституции РФ и других федеральных актах.



Проект предусматривает **создание системы местного самоуправления в рамках территориальных единиц**, на которые делятся субъекты РФ. Единицы местного самоуправления именуются территориальными общностями, **местное самоуправление отделено от государственной власти и осуществляет свою деятельность независимо и самостоятельно.**

