

М. А. Митюков

РОЖДЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

КОНСТИТУЦИОННОЕ СОВЕЩАНИЕ
1993 ГОДА

СТАТЬИ, ВЫСТУПЛЕНИЯ,
ИНТЕРВЬЮ, ДОКУМЕНТЫ,
ДНЕВНИКОВЫЕ
И БЛОКНОТНЫЕ ЗАПИСИ
(1993–2012)



«ПРОСПЕКТ»

Михаил Митюков

**Конституционное совещание
1993 года: рождение
Конституции России: статьи,
выступления, интервью,
документы, дневниковые и
блокнотные записи (1993–2012)**

«Проспект»

Митюков М. А.

Конституционное совещание 1993 года: рождение Конституции России: статьи, выступления, интервью, документы, дневниковые и блокнотные записи (1993–2012 / М. А. Митюков — «Прспект»,

ISBN 978-5-39-215017-5

Книга посвящена исследованию отдельных теоретических и исторических аспектов Конституционного совещания 1993 г., завершившего подготовку и доработку ныне действующей Конституции Российской Федерации. Особое внимание посвящено вопросам правовой природы Конституционного совещания, истории его появления и деятельности, а также обсуждения на нем проблем социального государства, федерализма и конституционного правосудия, а также порядка принятия Конституции. Исследование проведено на основе широкого привлечения материалов Конституционного совещания, центральных и личных архивов. В научный оборот впервые вводится ряд документов, дневниковых и блокнотных записей автора. Издание предназначено для научных работников, аспирантов и студентов юридических и исторических учебных заведений, всех, кто интересуется проблематикой Российской Конституции.

ISBN 978-5-39-215017-5

© Митюков М. А.

© Прспект

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	6
I. СТАТЬИ И ВЫСТУПЛЕНИЯ	8
Конец ознакомительного фрагмента.	57

М. А. Митюков
Конституционное совещание 1993
года: рождение Конституции России
Статьи, выступления, интервью,
документы, дневниковые и
блокнотные записи (1993–2012)



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

ПРЕДИСЛОВИЕ

Главными особенностями конституционного процесса 1990-х гг. явилась завершающая подготовка и доработка проекта Конституции Российской Федерации экстраординарным органом – Конституционным совещанием, созданным Президентом России, и принятие ее всенародным голосованием.

Эти особенности были объективно обусловлены спецификой острого противоборства Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ, вызванного противоположными подходами к социально-экономическим и политическим преобразованиям в стране. Порожденная названным противоборством кризисная ситуация исключила возможность задействования в конституционном процессе предусмотренных прежним Основным законом 1978 года (с последующими изменениями) рычагов для создания и принятия новой Конституции для нового демократического государства. Этому способствовала и трехлетняя «пробуксовка» в представительных органах власти с проектом Конституционной комиссии¹.

Политическая значимость Конституционного совещания стала очевидной уже к середине 1993 г. Поиск наиболее приемлемого варианта Конституции привел к диалогу различные политические силы и давал определенные надежды на гражданское примирение, национальному согласию. Политолог Алексей Кива тогда заметил, что «Конституционное совещание, в котором принимают участие не только разнородные и разноуровневые государственные и общественные институты, а также многие известные политики, политологи, предприниматели, юристы, общественные деятели, журналисты, деятели культуры и т. д. в собственном лице, – это, если хотите, гражданское общество в миниатюре². Точнее говоря, модель его формирования». Он же видел «в Конституционном совещании, характере его работы, в первых итогах... зачатки того, что в конечном итоге может составить основу общественного договора»³.

Вполне обоснованно А. Кива полагал, что Конституционное совещание давало и «редчайший в истории шанс революционного по существу перехода от одного общественного строя к другому»⁴.

В меньшей степени повезло в нашей литературе юридическому, особенно конституционно-правовому, анализу Конституционного совещания. Стремясь внести скромную лепту в прояснение этого вопроса и в связи с 20-летним юбилеем Конституции Российской Федерации, автор подготовил настоящее издание, представляющее собой собрание некоторых его трудов 1993–2012 гг. о Конституционном совещании.

Опираясь на свой личный опыт члена Конституционной комиссии и участника Конституционного совещания, автор в ряде статей исследует правовую природу, организацию и деятельность Конституционного совещания и приходит к выводу, что этот институт, *по существу, представлял собой подобие Учредительного собрания, выражающего практически все спектры политической жизни государства*.

Конституционное совещание выполнило роль не столько «формального одобрителя» президентского проекта, которую ему предсказывала оппозиция, сколько содержательного развития и наполнения текста проекта, впоследствии внесенного на всенародное голосование. Этот аспект прослежен мною в нескольких статьях, интервью и выступлениях о проблемах конституционного закрепления социального государства, федеративного устройства и конституционного правосудия, а также роли главы государства, в том числе и в законодательном процессе. И наконец, что дала доработка проекта Конституции в Конституционном совещании, приведено в моем докладе на заседании Государственной палаты, воспроизведенном в настоящем сборнике.

В первом разделе сборника автор поместил наиболее значимые очерки и статьи по избранной тематике, оставив в стороне публикации, в которых вопросы Конституционного совещания затрагиваются мельком, «постольку поскольку» в связи с исследованием других конституционно-правовых вопросов⁵. Но в то же время воспроизводится статья о последующем развитии Конституции Российской Федерации путем ее преобразования как оптимального варианта, обусловленного спецификой содержания и принятия Основного закона.

В следующем разделе собраны интервью, беседы и материалы круглых столов за период с момента опубликования президентского проекта Конституции (конец апреля 1993 г.) и до вынесения его на всенародное голосование (ноябрь 1993 г.), а также более поздних публикаций. Они отражают вопросы, не только касающиеся проекта и работы над ним, но и поиска оптимального варианта принятия Конституции, определенные колебания в этом вопросе, в том числе и автора, а также итоги доработки проекта Конституции на Конституционном совещании. Здесь и публикация об использовании Совета Федерации в ином формате, чем это предусматривалось в 1990 г., в целях приспособления субъектов Федерации к конституционному процессу. Завершается раздел крупным интервью, данным мною итальянскому исследователю Ивану Марино во второй половине «нулевых» годов.

Мои дневниковые и блокнотные записи о ходе Конституционного совещания, некоторых событиях политического и юридического характера вокруг него и проекта Конституции, обсуждаемого и дорабатываемого совещанием, – предмет третьего раздела книги.

Последний раздел книги представляет собой приложения не которых документов и иных материалов, как предшествующих непосредственно совещанию, так и сопровождающих его, особенно на последнем сентябрьско-октябрьском этапе. Это документы, отражающие первую реакцию субъектов Федерации на «президентский проект Конституции», данные об организации Конституционного совещания и об экспертном составе, материалы Общественной и Государственной палат Конституционного совещания, сведения о его поправках, а также об устремлениях субъектов Федерации в этом направлении.

Предлагая эту книгу, автор осознает свою скромную задачу привлечь внимание будущих исследователей к проблеме истории Конституции Российской Федерации и немаловажной роли в ее рождении – Конституционного совещания 1993 года.

Профессор М. А. Митюков

Сентябрь 2013 г.

I. СТАТЬИ И ВЫСТУПЛЕНИЯ

Правовая природа, организация и деятельность Конституционного совещания 1993 г.⁶

Десять лет жизни нашей Конституции – это миг в истории, но в нем, пожалуй, спрессованы многие десятки лет, столь необходимых в обычных условиях эволюционного развития страны. Результатом этого стал новый конституционный и экономический строй, внешняя политика и стратегические подходы к будущему России.

К Конституции 1993 года страна шла не простым путем, а через сложные политические, экономические противоречия, коллизии, многие из которых до сих пор не исчезли, а некоторые даже усложнились.

Необходимость в новой Конституции стала очевидной уже в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого века. К ней подвели не только объективные причины, связанные с кризисом социалистического строя, но и субъективные, объясняемые начавшимся поиском государственно-правовой модели для развития зарождающегося в муках демократического правового государства.

Первые демократические выборы 1989 и 1990 гг. создали ту политическую трибуну, с которой была не только заявлена идея о новой Конституции, но и предприняты первые шаги к ее материализации. На первом Съезде народных депутатов РСФСР 16 июня 1990 г. была образована Конституционная комиссия во главе с Председателем Верховного Совета Б. Н. Ельциным. Естественно, что те исторические условия предопределили начало работы над проектом новой Конституции на основе Декларации от 12 июня 1990 года «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» и в рамках существовавшего тогда Союза ССР.

В 1990–1992 гг. работа над проектом Конституции фактически осуществлялась по двум направлениям. Первое из них реализовывалось под эгидой Верховного Совета созданной Конституционной комиссией, где в конечном итоге пытались придать легитимность политическим идеям Р. Хасбулатова и О. Румянцева, соединить прошлое – «советскую модель» с парламентской республикой. Эклектические варианты проекта Конституционной комиссии так и остались «памятниками» правовой мысли, породив сложные политико-юридические дискуссии. Однако нужно признать, что ряд положений, апробированных Конституционной комиссией, стал важным материалом для будущей Конституции.

Второе – практическое – направление отличалось стремлением создать новую Конституцию путем принятия серии кардинальных и концептуальных изменений и дополнений в действующую тогда Конституцию 1978 года. Его реализация осуществлялась стихийно, чаще всего под влиянием сиюминутных потребностей той или иной ветвей власти, в том числе амбициозных устремлений Верховного Совета. В Конституцию были внесены поправки: в 1990 г. – 53; в 1991 г. – 29 и в 1992 г. – около 300⁷.

Результаты оказались весьма противоречивыми. С одной стороны, такие приобретения цивилизованного демократического государства, как закрепление путем поправок политического плюрализма, принципа разделения властей (в то время, конечно, весьма формального), учреждение института президента и проведение первых его выборов, создание Конституционного суда и основ для судебной реформы, включение в Конституцию содержания Декларации прав и свобод человека и гражданина и Федеративного договора; с другой стороны, большое количество изменений и дополнений в Конституцию привели к главному пороку – противоречию между старым и новым, возник серьезный дисбаланс законодательной и исполнительной властей. Конституционная декларация приверженности принципу разделения властей на

практике сводилась на нет сохранением ст. 104 прежней Конституции РСФСР о полномочии Съезда народных депутатов. Все это ослабляло государственную власть, что ставило под сомнение самопродолжение строительства демократической российской государственности и судьбу реформ.

Каждое из названных направлений оказалось малопродуктивным. Первое в течение трех лет не могло выдать окончательный, одобренный Верховным Советом и субъектами Федерации, проект, а второе направление вело к углублению конфронтации между ветвями власти, к ее ослаблению и в конечном итоге к всеобщей безответственности.

Результаты апрельского референдума 1993 г. предопределили экономические и политические причины интенсивной подготовки проекта новой Конституции, концептуально отличающегося от тех подходов, которые господствовали в Конституционной комиссии и законодательной практике Верховного Совета.

29 апреля 1993 г. на совещании руководителей республик в составе Российской Федерации, глав администраций краев, областей, автономных образований и городов федерального значения Президент России Б. Ельцин среди политических причин, обуславливающих изменение хода работы над проектом Конституции, назвал следующие: «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика мирным путем стала Российской Федерацией. Государство сменило не только свою «юридическую личность», но и общественный строй... а Конституция у нас пока старая, с большим количеством изменений и дополнений. Этот Основной закон тянет государство назад, в прошлое. С прошлым, понятно, порвать нельзя, историческую память нужно сохранять, но надо идти вперед, жить по новым нормам и правилам, конечно, если эти правила соответствуют действительности, внутри не противоречат друг другу, как это имеет место в действующей Конституции. Поэтому Российской Федерации нужен новый Основной закон»⁸.

Тогда же президентом, как председателем Конституционной комиссии, был представлен проект новой Конституции. Проект был комплексным, он вобрал в себя все лучшее из получивших политический резонанс конституционных проектов, в том числе и идеи проекта, поддерживаемого Съездом. Он уже фактически был частично действующим благодаря Федеративному договору. С точки зрения содержательной, как подчеркивал профессор С. С. Алексеев, главными в этом документе являлись общезначимые ценности цивилизации, апробированные и действующие в мире, такие как свобода, собственность, обеспеченность личности, ее защищенность. В этом аспекте существенное влияние на проект имели идеи А. Д. Сахарова. Пять главных положений пронизывали проект: человек, крепкая стабильная власть, экономическая свобода на основе закона, правосудие и действительная федерация⁹.

В представленном президентом проекте Конституции РФ были интегрированы положения, содержащиеся в проектах, подготовленных: рабочей группой Конституционной комиссии, рабочей группой под руководством С. М. Шахрая (вариант «О»)¹⁰, международным фондом «Реформа» (А. А. Мишин, Ю. И. Скуратов)¹¹ и рабочей группой РДДР (А. А. Собчак, С. С. Алексеев, Ю. Х. Калмыков, С. А. Хохлов и др.). Во всех этих проектах содержались положения о правах и свободах человека в России как демократическом, правовом, светском, федеративном государстве с республиканской формой правления. Эти базовые положения непосредственно отражены в «интегрированном» проекте. В нем в качестве исходного взят принцип президентской республики (в интерпретации А. А. Мишина и С. М. Шахрая). Непосредственно из проекта рабочей группы Конституционной комиссии в «интегрированный» документ включены преамбула, основные положения о народовласти и суверенитете, общие положения о правах и свободах (неотчуждаемость, равенство, пределы осуществления), положения о гражданстве, основных гарантиях прав и свобод, отдельных обязанностях граждан

(защита Отечества, охрана окружающей среды), составе Российской Федерации и изменении границ между ее субъектами, положение о государственном языке, принципах правосудия.

Из проекта, подготовленного под руководством С. М. Шахрая, в «интегрированный» проект включены положения о защите прав и свобод, основные положения о государственном устройстве, правовой и судебной системах, местном самоуправлении. Использованы также главные положения о двухпалатном парламенте, порядке принятия федеральных законов, порядке выборов и полномочиях президента.

Проект международного фонда «Реформа» использован как основа для определения ряда прав и свобод граждан (презумпция невиновности, недопустимость обратной силы закона, устанавливающего ответственность, обеспечение образования граждан, свобода творчества, общие принципы избирательного права, запрет цензуры). Из этого проекта заимствованы схема формирования двухпалатного парламента, положения о статусе президента как главы государства, положение о компетенции высших судебных органов и принципах правосудия.

Проект РДДР использован при определении общих положений о президенте как главе государства, принципах разделения властей, характеристике России как светского государства, положений о частной собственности, свободном обращении товаров, недопустимости обременительных налогов, порядке формирования правительства и способах разрешения правительственного кризиса.

В «интегрированном» варианте проекта нашли отражение выводы и положения, предложенные на совещании юристов у Президента РФ 9 апреля 1993 г.¹²

Президентом была выдвинута идея подготовки проекта Конституции, его доработка в специально созданном широко представительном органе в Конституционном совещании. Эта идея во многом была необычна, ее эффективность и демократизм можно оценить уже сейчас, не дожидаясь оценки историков в будущем.

Первоначально, как известно, президент колебался в выборе организационной формы создаваемого института по доработке проекта Конституции. На одном из совещаний с юристами, состоявшемся в апреле 1993 г., он заинтересовался дореволюционным опытом разрешения кризиса, связанного с роспуском второй Государственной Думы (в либеральной до 1917 г. и в советской историографии именуемым «третьеиюньским государственным переворотом»). У него созрела мысль создать Конституционное собрание или Конституционное совещание, и в таком альтернативном варианте она была высказана 29 апреля 1993 г. Как вспоминает помощник президента Ю. Батурин, по его совету глава государства сделал акцент на более осторожный вариант – Конституционное совещание, дающее более широкий правовой простор для работы над проектом и последующих действий.

В отличие от Конституционной комиссии (в составе лишь 101 депутата) в Конституционном совещании над проектом Конституции работали по четыре представителя от каждого субъекта Российской Федерации, 65 представителей президента и правительства, 134 представителя федеральных органов государственной власти, в том числе 95 членов Конституционной комиссии, представители от каждой фракции народных депутатов Российской Федерации, 250 представителей местного самоуправления, политических партий, общественных организаций, массовых движений, профсоюзов, товаропроизводителей, предпринимателей, религиозных конфессий. В работе Конституционного совещания принимали участие представители Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генеральной прокуратуры, а также члены рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации. В общей сложности в работе Конституционного совещания участвовало не более 765 человек¹³. Таким образом, *Конституционное совещание, по существу, представляло собой*

*подобие Учредительного собрания, выражающего практически все спектры политической жизни государства*¹⁴.

Естественно, что вопрос о правовой природе Конституционного совещания является одним из дискуссионных в современном конституционном праве России. Президент РФ, открывая Конституционное совещание, подчеркивал его совещательно согласовательное назначение. Подобную позицию высказал в литературе и С. А. Авакьян¹⁵. В. Л. Шейнис, полагая, что Конституционное совещание не могло быть не чем иным, как консультативным органом, в то же время отмечал его «позитивную роль» в устранении либо смягчении ряда дефектов «президентского» проекта Конституции¹⁶. По мнению Н. В. Варламовой, созданное в июне 1993 г. Конституционное совещание рассматривалось как «промежуточная» стадия конституционного процесса (своего рода «предприятие»), необходимая для легитимации президентского проекта. С точки зрения репрезентативности этот орган формировался на основе делегирования и являлся «искусственно сконструированным представительством». Историческим аналогом подготовки проекта Конституции Российской Федерации 1993 года, а затем его принятием является конституционный процесс во Франции 1958 г.¹⁷ А. Н. Медушевский считает Конституционное совещание «по существу, институтирующей властью», сформированной исполнительной властью и находящейся в полной зависимости от нее. При этом автор не отрицает, что оно – аналог опыта подобных «институтов в разных странах Нового и Новейшего времени»¹⁸.

Легитимный характер Конституционному совещанию придавал не только его представительный характер, но и «мандат», данный президенту Всероссийским референдумом 25 апреля 1993 г. и Федеративным договором от 31 марта 1992 г. Порядок работы Конституционного совещания также имел под собой организационно-правовую основу в виде Регламента, утвержденного Указом Президента от 2 июня 1993 г. № 840, четко определившим работу в пленарных заседаниях и в группах представителей (таких групп было образовано – пять), а также в рабочей комиссии по доработке проекта Конституции¹⁹.

Несмотря на острую оппозицию идее Конституционного совещания со стороны руководства Верховного Совета и определенных политических сил, она была воспринята обществом. И уже по состоянию на 4 июня 1993 г. на опубликованный в печати проект Конституции, подлежащий рассмотрению и доработке на Конституционном совещании, поступило более 2 тыс. содержательных поправок, которые выражали интересы как противоборствующих политических сил, так и населения страны, объективно заинтересованного в стабильном развитии государства. Это были также предложения от 15 республик, 63 краев и областей, депутатов, граждан России²⁰.

С открытием 5 июня 1993 г. пленарного заседания Конституционного совещания конституционная реформа вступила в решающую фазу. Началась работа над проектом Конституции, закрепляющим вошедшие в нашу жизнь такие политические и юридические институты, как частная собственность, Федеративный договор, президентская власть, конституционный контроль, многопартийность. Результатом этой работы, как тогда отмечалось на Конституционном совещании, должен был стать документ, гарантирующий единство страны и стабильность общественной жизни, ликвидирующий конституционную основу для политических кризисов. «Надо построить российскую государственность, – подчеркивалось Президентом на Конституционном совещании, – государственность свободы, государственность права, государственность процветания». Переходом к такой демократической государственности могли быть только конституционные реконструкции органов представительной власти, создание выверенного баланса между законодательной и исполнительной властью, реальный федерализм как важное условие единства Российского государства и широкое местное самоуправление как компонент стабильности.

Дальнейшая содержательная работа Конституционного совещания сначала проводилась, главным образом, в форме групп представителей:

- 1) федеральных органов государственной власти (координаторы В. С. Черномырдин и А. М. Яковлев);
- 2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (координаторы С. М. Шахрай, В. А. Степанов, А. С. Тяжлов);
- 3) местного самоуправления (координаторы Ю. Ф. Яров и Б. А. Золотухин);
- 4) политических партий, общественных движений, профсоюзов и конфессий (А. А. Собчак, В. Л. Шейнис);
- 5) товаропроизводителей и предпринимателей (В. Ф. Шумейко и С. С. Алексеев)²¹.

Аналитическая деятельность, обобщающая результаты работы групп представителей, а также обсуждение концептуальных ключевых проблем проводились в рабочей комиссии по доработке проекта Конституции, возглавляемой С. А. Филатовым. Распоряжением Президента Российской Федерации от 26 мая 1993 г. № 386-рп в целях обеспечения своевременной подготовки материалов к Конституционному совещанию была образована оперативная группа по анализу и обобщению предложений и замечаний по проекту Конституции Российской Федерации во главе с заместителем начальника Государственно-правового управления Президента А. Я. Сливой. В состав группы вошли ученые (В. Е. Гулиев, И. П. Ильинский, Л. С. Мамут, В. А. Туманов, С. А. Хохлов, С. И. Шишкин) и специалисты Администрации Президента, Аппарата Правительства и Минюста Российской Федерации (А. В. Маслов, И. Г. Цыганенко, Н. А. Хованский)²².

В период деятельности Конституционного совещания с 5 июня по 10 ноября состоялось: пленарных заседаний Конституционного совещания – 5 (5, 10, 16, 26 июня и 12 июля), заседаний групп представителей – 63, заседаний комиссий по доработке Конституции – 34, Общественной палаты – 4, Государственной палаты – 1). Уже к середине июля в адрес Конституционного совещания поступило более 5 тыс. предложений и замечаний от граждан, их объединений, научных учреждений, федеральных, региональных и местных органов. В ходе работы Конституционного совещания к этому времени предложено еще свыше 500 поправок к проекту. Рабочей комиссии по итогам рассмотрения поправок изменено более 200 положений проекта и дополнительно включено в него 36 принципиально новых норм. Без изменений воспроизведены в доработанном документе только 3 (из 133) статьи первоначального текста. Таким образом, уже в начале июля Конституционным совещанием был создан новый вариант Основного закона²³.

Были заслушаны поправки, предложения, замечания, реплики, мнения и заявления 573 участников Конституционного совещания, большинство из которых выступали многократно²⁴. В числе их представители юридической науки: С. С. Алексеев, М. В. Баглай, А. М. Барнашов, Н. А. Богданова, Ф. М. Бурлацкий, Р. В. Васильев, А. Б. Венгеров, В. Т. Кабышев, А. И. Ковлер, В. Н. Кудрявцев, М. И. Кукушкин, О. Э. Лейст, И. И. Лукашук, А. В. Мицкевич, В. В. Невинский, И. Л. Петрухин, В. А. Рахмилович, В. М. Савицкий, Б. А. Страшун, Б. Н. Топорнин, В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, К. Ф. Шеремет, Л. М. Энтин, А. М. Яковлев и многие другие. Характерным являлось и вовлечение в процесс обсуждения проекта Конституции иностранных экспертов (М. Лесажа, Ст. Холмса и др.)²⁵ и Венецианской комиссии²⁶.

В качестве «промежуточных» результатов деятельности Конституционного совещания в архивах ждет своих исследователей не менее семи редакций Конституции РФ (от 26 июня, 6 и 12 июля, 29 и 30 октября, 5 и 8 ноября 1993 г.), каждая из которых выражает определенный этап в многотрудных дискуссиях формирования окончательного текста Конституции²⁷.

Впервые в российской конституционной практике в доработке Конституции, в решении спорных юридических вопросов был применен институт конституционного арбитража, орга-

низованного распоряжением Президента Российской Федерации от 24 июня 1993 г. в виде специальной Комиссии конституционного арбитража Конституционного совещания, членами которой являлись видные российские ученые правоведы В. Н. Кудрявцев, Б. Н. Топорнин, В. А. Туманов, Ю. А. Калмыков, А. М. Яковлев, В. Ф. Яковлев и многие крупные юристы практики, в том числе судьи Конституционного суда Российской Федерации, руководители Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Состоялось 17 решений Комиссии конституционного арбитража по проблемам способа принятия Конституции, толкования понятия «конституционный строй», пределов самостоятельности местного самоуправления, порядка назначения председателя правительства, полномочий президента в определении направлений внутренней политики, расширения круга субъектов законодательной инициативы, функций прокуратуры и др.²⁸

Рекомендации Конституционного арбитража как высоко авторитетного органа, как правило, воспринимались Конституционным совещанием и Президентом РФ, хотя отдельными политиками ставились под сомнение решения этого органа. В частности, С. М. Шахрай в письме Б. Н. Ельцину (не позднее 7 июля 1993 г.) писал: «...рекомендации Конституционного арбитража не могут рассматриваться как «истина в последней инстанции», поскольку в основе своей (из-за участия в их заседаниях «московского» большинства) не учитывают многие принципиальные требования представителей республик и регионов»²⁹.

Демократический способ доработки проекта Конституции дополнялся подобным же подходом к согласованию этого документа с законодательными (представительными) органами государственной власти и главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 24 июля 1993 г. президент своим указом констатировал одобрение проекта Конституционным совещанием, счел необходимым провести его согласование с названными органами субъектов, а затем работой Комиссии по доработке проекта обобщить их позиции и рекомендовать соответствующие предложения³⁰.

Как известно, президент и Конституционное совещание в течение продолжительного времени не исключали возможности рассмотрения и принятия подготовленного проекта Основного закона Съездом народных депутатов РФ. Проект Конституции, одобренный Конституционным совещанием, был представлен в Верховный Совет Российской Федерации. Однако Верховный Совет блокировал принятие новой Конституции. Это предопределило необходимость использования новых организационно-правовых форм в конституционном процессе. В целях учета общественного мнения, согласования интересов различных социальных групп и слоев населения 24 сентября 1993 г. президентом было поддержано предложение участников Конституционного совещания, входящих в группы политических партий, профсоюзных организаций, религиозных конфессий, местного самоуправления, товаропроизводителей и предпринимателей об образовании Общественной палаты Конституционного совещания, объединивших эти группы. Позднее, 11 октября 1993 г., была образована Государственная палата Конституционного совещания. Обе палаты на завершающем этапе доработки Конституции внесли существенный вклад в названный документ. В частности, еще 28 октября 1993 г. на заседании Государственной палаты мною докладывалось, что и после 12 июля 1993 года (даты одобрения проекта Конституционным совещанием) продолжалось рассмотрение материалов и предложений по проекту, поступивших от 51 субъекта РФ, что было получено около 400 конкретных предложений и замечаний к 95 статьям проекта. Комиссией по доработке проекта Конституции внесены изменения в преамбулу и 58 статей. На этом этапе были более четко даны определения Российской Федерации, правовому статусу ее субъектов, сформулированы полномочия президента и Государственной Думы по вопросам назначения председателя правительства и принятия решения об отставке правительства. Фактически заседаниями палат 28–30 октября 1993 г., решениями Комиссии конституционного арбитража от 1 ноября и засе-

данием рабочей комиссии по доработке проекта 29 октября была в основном закончена работа над новой Конституцией. Созданная по поручению президента рабочая группа по доработке проекта Конституции Российской Федерации (в составе А. С. Белякова, Ю. М. Лужкова, В. Н. Степанова, Б. А. Золотухина, А. А. Собчака, С. М. Шахрая, М. А. Митюкова, Б. Н. Топорнина и др.) внесла в текст проекта последние изменения, которые касались редакции статей 11 (ч. 2), 66, 73 и 76³¹.

По итогам Конституционного совещания Россия стала конституционной, а не конституционно-договорной федерацией: Федеративный договор перестал быть непосредственной составной частью Конституции; закреплялось равноправие всех субъектов Федерации независимо от их типа; устанавливался демократический баланс в полномочиях палат Федерального Собрания (первоначально в проекте преобладающая часть парламентских полномочий сосредоточивалась в Совете Федерации); учреждались институты контроля – Счетная палата и Уполномоченный по правам человека; ограничивались основания роспуска Государственной Думы; вводилась норма об издании указов и распоряжений главы государства при условии непротиворечия их Конституции и законам; исключалась возможность учреждения над судебного органа в виде Высшего судебного присутствия. Окончательный вариант проекта, подготовленный и предложенный Конституционным совещанием для вынесения на референдум, как обоснованно считают многие ученые, значительно отличался от исходных, так называемых президентского и парламентского проектов³².

Оставалось стилистическое и технико-юридическое редактирование документа. 5 ноября 1993 г. эту задачу президент возложил на образованную им группу по редактированию проекта Конституции РФ (в состав ее вошли крупные ученые-филологи Ю. Н. Караулов, В. П. Нерознак, Э. И. Хан Пира, ученые-юристы Р. М. Цивилев, Е. Б. Абросимова, Н. К. Воеводенко). 6–7 ноября 1993 г. была осуществлена работа по редактированию (судя по отметке С. А. Филатова на титульном листе проекта эта работа завершена в 0.30 8 ноября 1993 г.), и в этот же день проект Конституции был представлен президенту, который внес уточняющие поправки в несколько статей и в 15 ч 15 мин скрепил своей подписью проект³³.

Учредительный характер подготовки проекта Конституции дополнялся демократической процедурой принятия Конституции. Голосование по проекту было всенародным. Но и референдарный порядок, по существу, был обусловлен конституционным кризисом, неспособностью парламента завершить объявленную им же конституционную реформу, а затем заблокированную в результате конфронтации с исполнительной властью, вылившейся в октябрьские события 1993 г.

12 декабря 1993 г. всенародным голосованием была принята новая Конституция и тем самым *de jure* был закреплен новый конституционный строй. В течение этих лет практически заново созданы все предусмотренные Конституцией государственные институты, болезненно, но последовательно учреждается принцип разделения властей и обеспечивается стабильность в государстве, созданы предпосылки для общественного согласия. Фактически Конституция 1993 года сейчас принята большинством населения, по ней живут и те, кто подвергал ее остракизму и ставил под сомнение легитимность ее принятия. Парадокс настоящего времени в том, что те, кто вчера выступал за пересмотр Конституции РФ, сегодня ее защищают. А те, кто отстаивал незыблемость Основного закона, сейчас активно его преобразуют через изменения и дополнения федеральных законов, устанавливающих общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Это противоречие, вероятно, обусловлено не только социально-экономическими и политическими противоречиями в обществе, но и процедурными особенностями принятия в недавнем прошлом ныне действующей Конституции Российской Федерации.

Конституционное совещание 1993 г.:

дискуссии о социальном государстве³⁴

1. Проблема социального государства не нова. Ее идеологические истоки в зарубежном и российском государствоведении имеют глубинные корни. В частности, в Германии они появились задолго до политики Людвига Эрхарда и, естественно, Основного закона ФРГ 1949 г. Следует отметить, что фактически идея социального государства в Германии в некоей мере связывается уже с политикой Бисмарка. «С целью противодействовать социалистской пропаганде, – свидетельствовал еще французский автор Ш. Сеньобос, – Бисмарк старался сделать империю популярной; он побудил парламент устроить имперское страховое учреждение для улучшения материального положения рабочих. Эти меры и получили название социальной помощи³⁵, идея которой затем поддерживалась либо трансформировалась в «государственный социализм», «христианский социализм» и, наконец, в «социальное государство». В научный же оборот понятие «социальное государство» было введено в середине XIX в. немецким ученым Л. Штайном³⁶.

В России идея социального государства объективно обусловлена многими историческими аспектами государственной и общественной жизни, а именно извечным противостоянием общества и государства, патерналистской функцией Российского государства в прошлом, восприятием его «батюшкой государем государством», главным двигателем политической истории.

Патерналистское государство в качестве идеологических концепций в российской истории корнями имела сначала самодержавие и православие, впоследствии «социализм», а сейчас симбиоз либеральных и социалистических идей. Отсюда различия в политической психологии социальных групп в России и в развитых странах, полярные взгляды на роль государства в экономике и социальном развитии населения. Трактовка социального государства в России, как ни странно, возникла на стыке российского либерализма и так называемого ревизионистского марксизма и, естественно, западного опыта. Социальное государство – социально-правовое государство, или, по другому, социально-справедливое государство. Такое понимание государства впервые прозвучало в русском ревизионистском марксизме, видными представителями которого были П. Б. Струве, А. С. Изгоев, Б. А. Кистяковский. Формулу «социалистическое правовое государство» он впервые употребил в 1909 г. в работе под аналогичным названием³⁷. В русской либеральной философии через идею «права на достойное существование» к этому впервые подошли Вл. Соловьев, теоретики партии кадетов П. И. Новгородцев, Л. Петражицкий, С. Гессен³⁸.

Переплетение социальных и либеральных начал в развитии государств в первой четверти XX в. вызвал серьезный спор в отечественной и иностранной юридической литературе, сутью которого было выявление, интересам какого сословия или класса в большей мере соответствуют принципы правового государства и насколько они могут быть положены в основу социальных реформ и согласовываться с идеей социального государства. Б. А. Кистяковский в работе «Социальные науки и право» полагал, что правовое государство – это социальное государство. Известный русский цивилист П. А. Покровский в книге «Основные проблемы гражданского права» (М., 1916), а также один из теоретиков – немецких социалистов Шумпетер (1921 г.) доказывали, что социалистические идеи (тогда напрямую отождествляемые с социальными) в корне противоположны началам правового государства, они ближе к принципам полицейского абсолютизма, чем современного для того времени конституционного строя.

Аналогичные «смятения» и юридические «качели» свойственны рассуждениям П. И. Новгородцева («Кризис современно го правосознания»), Н. М. Тоцкого («Кризис науки государственного права»), работам Острогорского и Ратенау («Новое государство»)³⁹. Поэтому,

на наш взгляд, для того времени одной из актуальных теоретических и практических проблем была оценка и обеспечение соответствия предпосылок конституционного строя (разделение властей, парламентаризм, народный суверенитет) принципам социальной солидарности и справедливости даже в тех случаях, если их не трактовали в сугубо «социалистическом» аспекте. Все это нашло отражение в некоторых конституциях того времени (Веймарской Германии 1919 г., Чехословакии 1920 г.). Интересно, что уже эти конституции (например, ст. 151 и раздел 5 Германской конституции) формально провозглашали принцип права на достойное существование, о котором у нас в начале прошлого века писали Покровский и Новгородцев. Этим, как справедливо заметил А. Ладыженский, существенно дополнялась Французская декларация 1789 г. Но и на собственность комментируемая конституция смотрит не только как на право, но и как на обязанность. Собственность, выражаясь языком Дюги, является социальной функцией. «Собственность обязывает, а потому пользование ею должно быть в то же время служением общему благу», – гласит Веймарская конституция. Она же предусматривала при определенных условиях обобществление собственности за справедливое вознаграждение и предполагала при определенных условиях обеспечить сотрудничество всех производительных сил населения. Таким образом, создавались основы для социализации государства.

Впоследствии в западной политологии сформировалась концепция выделения трех основных типов социального государства: либерального, консервативного, социал-демократического с соответствующими теоретическими обоснованиями⁴⁰.

Российский опыт как того времени, так и других периодов, в том числе и мрачных, тоже изобилует примерами поиска социальной поддержки государства. В этом плане, как пишет группа авторов во главе с В. С. Нерсисянцем, «в поисках социальной справедливости государство декларировало в позитивном законе социальные права, желая иметь респектабельный ореол заботы о правах граждан. Достаточно вспомнить весьма обширный раздел о правах в Основных законах от 26 апреля 1906 г., в Конституциях СССР 1936 и 1977 годов, да и в Конституции Российской Федерации 1993 года. Но опыт показывает, что многие попытки придания государству статуса «социального» оказывались декларативными либо демагогическими»⁴¹. В связи с этим не оправдали себя и достаточно широкие идеологические исследования социальной политики, осуществляемые в 70–80-х гг. в партийной литературе⁴². Поэтому в исторической перспективе мы лишь у истоков «наполнения» термина «социальное государство» достойным реальным политико-экономическим содержанием, в то время как во многих западных странах уже рассуждают о глобализации социального государства⁴³.

2. Идея социального государства в прямой либо косвенной формах была выражена практически во всех проектах Конституции Российской Федерации 1993 года. Различия же в этой идее состояли в ее конкретном содержании и в терминологической технике изложения. Например, в проекте, подготовленном Конституционной комиссией Съезда народных депутатов, ст. 9 под названием «Социальное государство» определяла социальные задачи Российской Федерации, общие вопросы охраны труда и здоровья людей, социальной поддержки и защиты, пенсионного обеспечения, демографической политики, экологической безопасности и рационального природопользования⁴⁴. В проекте, подготовленном по решению Политсовета РДДР, социальный аспект был выражен менее внятно (ст. 13 и 14), хотя по своему содержанию мало чем уступал предыдущему проекту⁴⁵. При отсутствии термина «социальное государство» проект группы на родных депутатов Российской Федерации левой ориентации практически сохранил гл. 3 «Социальная политика» прежнего патерналистского содержания.

Естественно, что поиск решения проблемы социального государства развернулся вокруг опубликованного 30 апреля 1993 г. в газете «Известия» проекта Конституции (Основного закона) Российской Федерации, именуемого сейчас условно «президентским проектом». Слабостью этого проекта явилось отсутствие в нем понятия «социальное государство», хотя мно-

гие вопросы самой социальной политики страны в проекте предусматривались. Все это вызвало определенную полемику на Конституционном совещании по проблеме социального государства. По состоянию на 3 июня 1993 г. появились предложения о дополнении ст. 1 проекта Конституции после слова «демократическое» термином «социальное» государство. Авторами предложения были профессора С. В. Поленина, Б. А. Страшун, а также администрации Пермской, Астраханской областей, Тверской Областной совет⁴⁶. Оно было также поддержано на заседании групп представителей региональных органов государственной власти по доработке проекта Конституции Российской Федерации. В частности, на заседании 7 июня 1993 г. профессор В. В. Невинский в связи с обсуждением основ конституционного строя предложил сформулировать ст. 1 проекта Конституции Российской Федерации в редакции: «Российская Федерация, Россия есть суверенное, демократическое, правовое, светское и социальное государство, высшими ценностями которого признаются достоинство и неотъемлемые права и свободы человека». Причем ученый предложил каждый из названных принципов наполнить конкретным содержанием, ссылаясь на «европейское государственное конституционное право» и соглашаясь с формулировкой, выработанной в проекте Конституционной комиссии⁴⁷.

Вокруг предложения В. В. Невинского на этом заседании разгорелся спор. Один из экспертов, фамилия которого, к сожалению, не оказалась зафиксированной в стенограмме, возразил против дополнения ст. 1 проекта словом «социальное», мотивируя тем, что оно «вытекает по сути... из всех остальных статей». С ним согласился С. Н. Кожевников. Но ряд участников Конституционного совещания (Л. А. Коршунов и др.) не разделяли такую позицию, проводя различие между понятиями «правовое» государство и «социальное» государство, требовали упоминания в Конституции «о социально-правовой государственности», поскольку «социальное» означает, что государство социально-ориентированное, имеет своей целью осуществлять цели социальной справедливости, ведет социальные программы, помогает бедным, осуществляет широкую социальную политику по мере возможности. Вот какой смысл заложен в понятие «социальное правовое государство», заявлял один из оппонентов. В результате разногласий проблема потребовала дополнительной экспертной проработки⁴⁸.

Аналогичная дискуссия по поводу социального государства развернулась 7 июня 1993 г. на Конституционном совещании и в группе представителей местного самоуправления по доработке Конституции Российской Федерации. Участник совещания Е. М. Марков полагал, что «введение предполагаемого термина усилит социальную направленность государства». Другой участник этого совещания, председатель горсовета Рязани С. В. Вобленко, возражал против такой постановки вопроса по двум причинам. В «Конституции, – заявил он, – во-первых, должны быть записаны только те термины, которые в юридической практике вообще могут быть истолкованы однозначно. Слово «социальное» в данном случае дает возможность давать любую трактовку и предъявлять любые претензии властям только потому, что кому-то кажется, что это не «социальное»... И второе. Социальное государство является итогом определенного исторического развития, определенного его этапа, и итогом борьбы совершенно разных политических, экономических и прочих сил». А поскольку такого итога пока нет, то, по мнению С. В. Вобленко, преждевременно включать в Конституцию положение о социальном государстве.

С позиции полярного понимания «социального государства» и «демократического государства» к возникшей проблеме подошел и участник совещания Н. В. Быков (Ассоциация районных Советов городов Сибири и Дальнего Востока). Он прямо заявил, что «демократическое и социальное государство не могут рядом стоять, так как, по сути, несут совершенно разную направленность по отношению к человеку, обществу, государству. Демократическое предполагает некоторые ограничения, а социальное – это без всяких ограничений, ближе к какому-то коммунистическому обществу... Социальное государство противопоставляется либераль-

ному государству. Либеральному государству, которому безразлично проведение социальных реформ, а современные западные государства, как правило, социальные».

Как видно из процитированных мною мнений, и в этой группе Конституционного совещания на первом заседании идея закрепления в Конституции термина «социальное государство» не получила поддержки⁴⁹.

Весьма оживленно проблема социального государства в тот же день обсуждалась в третьей группе Конституционного совещания – представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий, на которой председательствовал А. А. Собчак.

Участник совещания С. Н. Красавченко (Вольное экономическое общество России) предложил снять поправку о включении в ст. 1 проекта термина «социальное государство», ссылаясь на то, что это сугубо «социалистическое выражение типа «социально-ориентированная экономика», но у нас нет никакой экономики, ориентированной на все общество. Против такой точки зрения категорически возразил профессор М. В. Баглай: «Это совершенно неверно, что тут пахнет каким-то социализмом... Эта концепция, которая принята в западном мире, во всей мировой конституционной теории, воплощена в текстах конституций послевоенных Франции, Италии, Германии, Испании, означает обязанность государства заботиться о своих гражданах. Большая и очень мудрая концепция. Поэтому обязательно это должно остаться как характеристика нашего государства». М. В. Баглая поддержали Л. Н. Завадская (Союз женщин России) и А. С. Алексеев (Конфедерация свободных профсоюзов России), М. В. Сеславинский (Российский творческий союз работников культуры), О. В. Соколов (Молодежное движение в поддержку народной партии «Свободная Россия»).

Однако убедительные аргументы М. В. Баглая и других названных участников совещания неожиданно придали дискуссии более ожесточенный идеологический подтекст. Н. В. Соловьев (Российская конфедерация свободных профсоюзов) заявил: «Под видом социального государства... протаскивается тоталитарное государство, которое хватается за человека и в общем-то не отпускает на самостоятельную жизнь, якобы заботясь о нем». К сожалению, такая позиция была поддержана А. А. Собчаком, который привел «исторический аргумент» о том, что якобы слово «социальный» появилось в Конституции вначале у национал-социалистских режимов, затем оно было включено в соответствующие конституции как результат компромисса. «Так возникло понятие «социальное государство», – заявил А. А. Собчак⁵⁰.

Но при этом он подчеркнул, что «в принципе... концепция социального государства имеет право на существование, и она реализуется в определенном плане – в гуманном, гуманитарном. Но здесь есть одна проблема... Когда мы говорим о социальном государстве, мы говорим о приоритете общества. Социальный – это общественный, когда господствует приоритет общественных интересов над личными, над индивидуальными. И всегда это понятие «социальное» можно использовать для того, чтобы вторую часть – приоритет личных интересов – отвести в сторону и вернуться к нашему прежнему, советскому, социалистическому принципу, что коллективное, социальное, государственное всегда выше индивидуального, личного, человеческого»⁵¹.

Естественно, что придание проблеме «социального» государства идеологической окраски не способствовало положительному решению вопроса об обсуждаемой поправке и на этом заседании.

На последующих заседаниях первого этапа Конституционного совещания его участники подходили к проблеме социального государства уже через ракурс конституционного закрепления в проекте положения о проведении государством социальной политики, обеспечивающей необходимые возможности для развития личности и направленной на достижение благополучия человека и общества (ст. 10). Но и такой подход вызвал определенную критику. В

частности, председатель Свердловского областного совета А. В. Гребенкин утверждал: «Дело в том, что социальное государство, которое мы провозгласили в первой главе, далеко не то, что социалистическое государство. И эту разницу надо чувствовать. Введением статьи десятой мы делаем в этом разделе Конституции некоторый перекосяк в патернализм, в такую всеобъемлющую заботу государства над человеком». Чтобы этот перекосяк устранить, А. В. Гребенкин предложил упростить ст. 10 проекта и записать: «Государство не препятствует экономической свободе, активности предпринимательской инициативы граждан по обеспечению экономического благополучия для себя и своей семьи». Тем самым, считал участник совещания, мы достигнем две цели. Во-первых, подтвердим приверженность социальному государству. Во-вторых, обозначим значение экономической свободы личности гражданина Российской Федерации. С такой интерпретацией спорил С. А. Каронков (Вологодская область), полагая, что ст. 10 развивает термин «социальное государство», являющийся элементом социал-демократической идеи, которая предложением А. В. Гребенкина «уравновешивается идеей либеральной». Но и этот подход является идеологизацией государства, с чем в принципе нельзя согласиться⁵². Однако позицию С. А. Каронкова участники совещания не разделили и, дополнив оспариваемую ст. 10 проекта рядом положений, практически сформулировали предварительный подход к содержанию понятия «социальное государство»⁵³.

А уже на заседании группы представителей региональных органов государственной власти 13 июня 1993 г. члены совещания констатировали: «На данном этапе мы закрепляем статью 1 (в которой давалось определение понятия нашего государства. – М. М.) в следующей редакции: «Российская Федерация – Россия есть суверенное, демократическое, федеративное, правовое, светское, социальное государство с республиканской формой правления»⁵⁴. Это являлось прогрессивным шагом в продолжающейся дискуссии, несмотря на необъяснимую связь понятий «светское» и «социальное».

Но в другой группе Конституционного совещания – в группе товаропроизводителей и предпринимателей – П. Б. Щелищ (Союз потребителей Российской Федерации) предложил иную интерпретацию характеристики государства, заключающуюся в том, чтобы заменить слова «свободное, правовое, светское» на «демократическое, правовое и социальное». Весьма близка к этому была и точка зрения судьи Конституционного суда Российской Федерации Б. С. Эбзеева. «Мы, – изначально заявил он, – утверждаем и закладываем мысль, что во всяком случае... наше государство является не только демократическим, но и социальным государством. Проблема социального... касается всех и каждого». Этим тезисам вновь возражал председательствующий А. А. Собчак. «Слова «социальное», – заметил он, – бояться не нужно, но слово «социальное» в применении к государству – более или менее бессмысленное понятие». И предложил включить в проект Конституции положение о том, что государство «проводит определенную сильную социальную политику, направленную на...»⁵⁵.

Однако, по выражению С. М. Шахрая, Конституционному совещанию «никуда не деться от дискуссии по поводу характеристики России как социального государства. Все наши попытки в группе (представителей субъектов Российской Федерации. – М. М.) это отбить как-то – мы приглашали и экспертов, и теоретиков, и объясняли, что это будет социально-ориентированная рыночная экономика, – не удались». Несмотря на это заявление, член совещания Ф. В. Шелов-Коведяев требовал не вносить понятие «социальное государство» в Конституцию, «не... поддаваться постоянному диктату одной из групп». Его поддержал С. В. Вобленко (Межрегиональная ассоциация областей и городов Центрального района России), утверждая: «Социальное государство, социально-ориентированная рыночная экономика – это все неконституционные нормы. Это результат определенного пути развития, это чисто теоретическая абстракция. Если в Конституции записаны определенные социальные гарантии и они реализуются, то результатом их реализации и будет социальное государство, социальная рыночная эко-

номика». Такой позиции придерживался и ряд других членов Конституционного совещания: А. Г. Воронин, М. Е. Салье и др.⁵⁶ В результате 18 июня 1993 г. рабочая комиссия по доработке проекта Конституции Российской Федерации большинством голосов отвергает предложение о добавлении слова «социальное» в определение характеристики Российской Федерации (ст. 1).

После голосования А. А. Котенков (ГПУ Администрации Президента Российской Федерации) напомнил, «что у большинства так называемых цивилизованных государств, на которые мы привыкли ссылаться, это слово присутствует в названии. И в Испании, и в Германии, и во Франции. Это – социальное государство. И я боюсь, что если чисто политически мы этот термин выбросим, то дадим противнику мощный козырь против этой Конституции».

Отклонив новое предложение С. В. Вобленко «хотя бы не включать данный термин в «Основы конституционного строя», рабочая комиссия по доработке проекта Конституции наметила дальнейшие подходы переноса положения о социальном государстве в ст. 10 проекта (в последующем – ст. 7 Конституции Российской Федерации 1993 г.)⁵⁷.

На пленарном заседании Конституционного совещания 26 июня 1993 г. М. В. Баглай критически отнесся к тому, что по результатам предыдущего обсуждения из ст. 1 (проекта Конституции) исключено упоминание о социальном государстве, которое фигурирует в конституциях всех западных стран и которое четко легло бы в основу, безусловно, всей концепции деятельности государства в социальной области». Оратор призвал совещание вернуться к проблеме социального государства⁵⁸.

Позицию М. В. Баглая (тогда еще не являвшегося судьей Конституционного Суда) поддержал этот суд, представивший на рассмотрение Конституционного совещания новые развернутые письменные поправки к уже почти доработанному тексту проекта Конституции. Конституционный Суд полагал, что в части первой ст. 1 проекта, в которой дается развернутое определение понятия «Российская Федерация» после слова «правовое» следовало бы добавить «и социальное». «Они, по мнению суда, указывают, что социальный характер Российского государства со всей очевидностью вытекает из положений ст. 7 проекта, а также из содержания некоторых других статей. Указание на социальный характер государства представляет собой господствующую тенденцию в современных конституциях».

Предложение Конституционного Суда Российской Федерации породило следующий виток споров вокруг концепции социального государства. Не возражая против этой идеи, народный депутат Российской Федерации В. Л. Шейнис подчеркнул, что в контексте проекта слово «социальное» совершенно определенно означает ответственность государства за судьбы граждан, в том числе тех граждан, которые не могут сами себе помочь». М. В. Масарский, президент Международной ассоциации руководителей предприятий, предложил компромисс: «Заменить понятие «социальное государство» словами «социальная политика». В обоснование этого он заявил: «Социальное государство поощряет неконкурентный тип поведения. Социальное государство обязательно сопровождается всеобъемлющей государственной собственностью как источником существования этого социального государства».

Народный депутат Российской Федерации Б. А. Золотухин и судья Конституционного Суда Российской Федерации Т. Г. Морщакова, возражая предыдущему оратору, убедительно доказывали, что «термин «социальное государство» не означает наличие господствующей государственной собственности... Он действительно означает особую заботу государства о незащищенных слоях населения, граждан», а поэтому поправку следует поддержать.

Народный депутат В. К. Варов, наоборот, утверждал, что в «мировой конституционной практике... превалирует концепция отхода от терминов «социальное, светское, правовое», и их надо доказывать не включением в конституционные тексты, а государственной практикой.

Наконец, в качестве определенного компромисса с учетом перегрузки терминами ст. 1 проекта Конституции Т. Г. Морщакова предложила указать, «что признаем социальное госу-

дарство, ориентированное на определенные социальные цели», но только в ст. 7 проекта, в которой идет речь о социальной политике государства. И это предложение было принято за основу в редакции: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на обеспечение равных условий и возможностей для развития личности...» На заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции был одобрен вариант части первой ст. 7 такого содержания: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на удовлетворение духовных и материальных потребностей личности, обеспечение благосостояния человека и общества». Эта же формулировка была окончательно зафиксирована в проекте Конституции Российской Федерации по состоянию на 12 июля 1993 г., т. е. к окончанию первого этапа Конституционного совещания»⁵⁹.

После известных сентябрьско-октябрьских событий 1993 г. накал дискуссии по проблеме социального государства получил новый импульс, хотя по своим аргументам и мотивам она не очень существенно отличалась от споров на первом этапе Конституционного совещания. На заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции 15 октября 1993 г. чл. – корр. АН РАН С. С. Алексеев «появление социального государства» в проекте квалифицировал как «известный просоветский элемент», «идеологический подход, потому что социальное государство представляет собой социал-демократическое видение всей этой материи». Ему возражал судья Конституционного Суда Российской Федерации Б. С. Эбзеев, заявивший, что «...любая гипертрофия – либо индивидуального, либо коллективного начала – односторонняя и чревата чрезвычайно негативными альянсами... В этом контексте я лично расцениваю идею социального государства, которая получила свое выражение в проекте Конституции. В идее социального государства, в той форме, в какой она получила свое выражение... нет ни социализма, ни капитализма, ни какого-либо иного «изма». Идея социального государства является, по существу, не чем иным, как выражением коллективного начала в организации нашего общества, является не чем иным, как выражением социальной роли государства. И эта идея и форма ее воплощения, выражения в Конституции имеет достаточно четкое и определенное нормативное и юридическое содержание... Более того... эта идея является чрезвычайно важным выражением демократической направленности проекта Основного закона...»⁶⁰.

Несмотря на эту полемику, на одном из последних заседаний рабочей комиссии по доработке проекта Конституции 22 октября 1993 г. окончательно на обсуждение членов совещания были представлены четыре варианта определения понятия социального государства.

1. «Российская Федерация – социальное государство, приоритеты которого направлены на создание условий, обеспечивающих реальное осуществление экономических, социальных и культурных прав и свобод граждан» (вариант проф. Л. С. Мамута);

2. «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих благо состояние общества, достойную жизнь и свободное развитие человека»;

3. «Российская Федерация – социальное государство: политика государства направлена на осуществление необходимых для свободного развития личности прав в экономической, социальной, культурной сфере, обеспечение достойного уровня жизни для каждого гражданина и его семьи, включая охрану труда и здоровья, справедливое вознаграждение за труд, медицинское обслуживание, социальное обеспечение, иные социальные гарантии, установленные законом»;

4. «Российская Федерация – социальное государство. Политика государства направлена на обеспечение каждому гражданину и его семье жизненного уровня, необходимого для достойного существования, включая охрану труда и здоровья, справедливое вознаграждение за труд, медицинское обслуживание, социальное обеспечение и иные социальные гарантии, установленные законом» (два последних варианта принадлежат Л. Н. Рау).

В результате обмена мнениями характеристика социального государства сложилась из симбиоза позиций Л.С. Мамута (первая часть «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих...»), предложений ряда членов совещания (Л. Н. Рау, С. А. Филатова и др.) и второго варианта, предложенного на обсуждение («...достойную жизнь и свободное развитие человека»)⁶¹. В этой редакции ст. 7 опубликована в окончательном тексте проекта Конституции Российской Федерации для всенародного голосования 12 декабря 1993 г. и принята референдумом⁶².

Таким образом, в весьма обширной и конструктивной дискуссии на Конституционном совещании на основе компромисса социалистических, либеральных и консервативных подходов к пониманию социального государства, выработанных мировой практикой, была создана в общих чертах отечественная концепция социального государства. Естественно, что последняя требует законодательного и институционального развития, которое во многом зависит от социально-политической и экономической ситуации в нашей стране.

3. Современные юридические проблемы социального государства: реальность, декларация и ориентиры. Как известно, ст. 7 Конституции Российской Федерации 1993 года не дает развернутого понятия «социальное государство», но определяет его базовые параметры в виде презюмируемой конкретной социальной политики, материальных и юридических гарантий труда, здоровья, семьи и социальной защиты, которые обозначены в нормах упомянутой статьи. Теоретические разработки концепции социального государства в отечественном государствоведении, к сожалению, находятся в зачаточном состоянии, хотя уже имеется ряд комментариев к ст. 7 Конституции, некоторые суждения в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации, весьма осторожно подбирающегося к этой проблематике через решение вопросов социального обеспечения и пенсий⁶³. Появились первые диссертации (политологические, социологические и юридические), научно разрабатывающие доктрину социального государства⁶⁴, а также ряд теоретических исследований, в основном статей из журналов и сборников социально-политического содержания⁶⁵.

Если суммировать все выработанное скромными усилиями наших ученых и практиков, не затрагивая по этическим соображениям «политику», а прежде всего «благостную» патернистскую позицию, то можно констатировать:

1) необходимо отчетливо обозначать и подкреплять идею социального государства конкретными законодательными действиями;

2) социальное государство – это такое государство, которое в качестве главной цели провозглашает достижение блага для всего общества и его граждан, т. е. прежде всего обеспечение мира, справедливости и других необходимых материальных и духовных условий достойного существования;

3) государственная власть в лице всех трех ветвей призвана реализовывать эти нелегко достижимые и благородные цели с неременной опорой на авторитет моральных заповедей и на своих чиновных помощников, действующих на основе и при строгом соблюдении существующих законов. Гражданин социального государства вправе рассчитывать на содружество и взаимодействие с государством в деле пользования правами и гарантиями личной свободы, благосостояния, тайны частной жизни, равенство перед законом, а также правом на достойное существование в качестве физического, морального и политического существа.

Каждая норма, регулирующая право на достойное существование, должна иметь не только технико-организационное, либерально эгалитаристское измерение (с гарантированным наказанием за превышение властных полномочий или злоупотреблений ими), но также измерение и толкование моральное (В. С. Нерсисянц, Е. А. Скрипилев и др.).

Более реалистично рассматривает положение о социальном государстве В. Е. Чиркин. Он считает его ключевым положением современного конституционного права (хотя и не видит

пока результатов его реализации). Тем не менее это положение, по его мнению, имеет «ориентирующий характер» как для государства, так и для его граждан. Оно созвучно идеям социальной солидарности, социальной справедливости, социальной поддержки (кстати, эти принципы в качестве аналогов «социального государства» используются конституциями многих, в том числе и западных государств). «Многие из этих норм, – пишет ученый, – особенно в условиях российской действительности, будут иметь лозунговый характер, но это необходимые, «ориентирующие» лозунги... Такие нормы необходимы в качестве целевых задач органам государства. Юридическая сторона проблемы заключается в том, как их сформулировать»⁶⁶. К этой позиции примыкает мнение Ж. Х. Македонской о том, что «признание нашего государства социальным на сегодняшний день надлежит рассматривать скорее не как реальность или состоявшееся явление, а как одну из первостепенных задач, которую предстоит решить в ходе реформирования России». Тем более она оптимистически полагает, что возрастает роль Российского государства в формировании и реализации социальной политики. К положительным моментам исследования этого автора следует отнести и ее своеобразный взгляд на развитие идеи социального государства в мировом аспекте через нарастание мощностей реализации им социальных функций. Она выделяет пять этапов в истории социального государства: 1) контроль за бедностью (XVII–XVIII вв.); 2) социальное страхование для рабочих, объединенных в профсоюзы; 3) развитие социальных услуг как элемент гражданства (1918–1960 гг.); 4) улучшение качества жизни (1960–1975 гг.); 5) замедление в развитии социального государства, характеризующееся новым смещением государственной ассоциативной и частной ответственности⁶⁷.

4. Конституционные основы и правовой механизм социального государства. Для социального государства существуют одно корневые (аналогичные) основы, что и для правового демократического государства: верховенство Конституции, разделение властей, свобода собственности, приоритет прав и свобод человека и гражданина, конституционное правосудие. Попытка отдельных ученых разделить эти основы на несколько компонентов – политические, социальные, материальные, конкретные социальные права и свободы – малопродуктивна, поскольку «социальное» в государстве находится в неразрывной скрепе с понятиями «правовое» и «демократическое». Последние явления комплексные и могут участвовать только в неразрывной связи: не может быть «социального государства», не являющегося «правовым», не может быть «демократического государства», не представляющего собой «социального государства».

Конституционное совещание: дискуссии в группах о соотношении Конституции и Федеративного договора⁶⁸

(по материалам стенограмм по состоянию на 7 июня 1993 г.)

На первом заседании группы представителей федеральных органов государственной власти по доработке Конституции РФ возникли дебаты по вопросу является ли Федеративный Договор неизменной частью Конституции либо он лишь содержательно должен стать ее частью. Сторонники второго подхода стремились Конституцию и ее значение, по выражению одного из спорщиков, «поставить намного выше, чем документ, который называется Федеративным договором».

Дискуссия вызвана обсуждением поправок к ст. 2 президентского проекта. Ее текст: «Россия является федеративным государством – Российской Федерацией, объединяющей субъекты Федерации на основе Конституции и Федеративного договора как ее неотъемлемой части». Администрации Астраханской и Ярославской областей предложили уточняющую редакцию этой статьи, исключая ссылку на Федеративный Договор. Верховный Совет и Правительство Кабардино-Балкарской Республики, УВД Мурманской области, наоборот,

потребовали в указанной статье поставить на первое место Федеральный Договор, а затем Конституцию РФ.

Против первой поправки выступил А. И. Казанник, полагающий, что «стоит нам из второго раздела Конституции убрать договоры о распределении полномочий, как... на местах появятся такие националистически мыслящие меньшинства, которые поставят вопрос о выходе субъектов из состава России». Возражая ему, С. Ф. Засухин заявил, что «совещание собрано не в угоду национальным меньшинствам, а как раз для того, чтобы найти согласие среди большинства. Поэтому я поддерживаю эту поправку».

Включаясь в полемику, Э. А. Паин подчеркнул: «Федеративный договор является единственным на сегодняшний день конкретным продуктом согласия, никакого другого инструмента согласия в нашем обществе не было, кроме Федеративного договора. Поэтому сохранить этот, так сказать, документ согласия и учесть просьбу президента, который сказал о том, что Федеративный договор не должен подвергаться ревизии». Ю. С. Сергеев, соглашаясь в принципе с предыдущей политической оценкой Федерального Договора, все-таки высказался, что его положения нужно перенести в содержание Конституции, но совершенно не обязательно «на каждой странице Конституции... упоминать, что право не должно противоречить Конституции и Федеративному договору».

Отдельные участники обсуждения не исключают любой альтернативы структурного и содержательного соотношения Конституции и Федеральный Договор. В частности, красноярец Ю. Н. Москвич высказался, что «если на то будет воля этого собрания, он (Федеративный договор. – М. М.) может быть частью или, может, составной частью, войти, так сказать, инкорпорировано. Но в первых статьях, мне кажется, нужно особо подчеркнуть только одно слово – «Конституция». Помимо этого, не которые участники совещания, ссылаясь на «принципиальные юридические ошибки» в тексте Федерального Договора, согласились учесть его содержание «с учетом исправления ошибок».

Судья Конституционного Суда РФ Б. С. Эбзеев, утверждая, что Федеральный Договор «не начал работать», его нельзя связывать только с многонациональным составом населения, другой его аспект – рационализация власти, поэтому следует подчеркнуть значимость Федерального Договора, интегрировав его в качестве документа, «составляющего неотъемлемую часть либо входящего в текст Конституции».

В дискуссии подчеркнуто, что Федеральный Договор является «результатом консенсуса». Противники утверждали, что исключение Федерального Договора «принципиального значения не имеет», а главное – исходить из «общего конституционного равноправия субъектов». Однако, возражая этому, прагматики предупреждают: «Стоит нам убрать Федеративный договор из текста этой статьи, упоминание о нем, как отдельные субъекты Федерации... эту Конституцию отвергнут. Они скажут: эта Конституция нас не касается».

Поправка об исключении из оспариваемой статьи проекта слов «...и Федеративного договора как ее неотъемлемой части» не была поддержана.

На заседании *группы представителей органов государственной власти субъектов РФ по доработке проекта Конституции* некоторые участники совещания вообще предложили «не разыгрывать карту» Федеральный Договор, поскольку это затронет проблему политических прав краев, областей и республик. Председательствующий в этой группе С. М. Шахрай заявил, что в ст. 2 проекта «не должно быть... упоминания о Федеративном договоре. Федеративный договор – это самостоятельный правовой акт, который принимается в развитие Конституции... Конституция это – Основной закон. Это константа, хребет, а все остальное – договоры, соглашения... идут в развитие Конституции. Другое дело, в Конституцию нужно заложить основные понятия, принципы, вытекающие из Федеративного договора. Ведь Федеративный договор может сменяться значительно чаще, чем Конституция».

Нюансы в обсуждение внесли представители республик. Ю. А. Гаврюсов (Коми): «... полагаю, что наша Конституция должна соответствовать Федеративному договору...». Его поддержал Ю. Х. Маиров (КБР): «...основы конституционного строя разработать с учетом Федеративного договора и Декларации о государственном суверенитете России, потому что там заложены основы конституционного строя».

В результате конкретного решения группа по обсуждаемому вопросу не приняла, проголосовав за то, чтобы содержание этого раздела, этой главы выработали эксперты, юристы.

На заседании *группы представителей местного самоуправления по доработке проекта Конституции РФ* поправки к статье 2 проекта не были одобрены.

Интересно прошло обсуждение *в группе представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий*. Некоторые демократические деятели (А. А. Собчак, В. Л. Шейнис и др.) заявили, «что нельзя рушить Федеративный договор», несмотря на то, что многое в нем «не нравится». Но при этом надо «особое качество республик по отношению к другим субъектам Российской Федерации... отвергать без специального обсуждения».

В связи с поправкой к ст. 2 проекта, в которой, по словам А. А. Собчака, «выброшен Федеративный договор как основа объединения субъектов Федерации», Ш. Д. Дзоблаев (Ассамблея демократических сил Северного Кавказа) заявил, что Федеральный Договор «в природе не существует. Есть три отдельных документа, слабо связанных между собой и противоречащих друг другу... даже права разных субъектов неравноправны по этому документу... Это больше философский, демагогический трактат. Однако надо иметь в виду, что руководители ныне существующих республик, входящих в Российскую Федерацию, усиленно защищают этот договор... Мне кажется, юридически не совсем корректным полное включение этого договора (в Конституцию – М. М.). И если иметь в виду новую Конституцию и Федеративный договор, то и Конституция, и Федеративный договор становятся равными документами». Иную позицию высказал Ю. Э. Андреев (Фонд экономических реформ России), который полагал, что Федеральный Договор не может быть отдельным разделом Конституции, а также поставлен «на один уровень», так как договор является временным документом, имеющим ограниченный срок действия... А Конституция имеет... долговременное установление взаимоотношений в обществе». О том, что «Федеративный договор не может быть равноправен Конституции», говорил и А. А. Сергеев (Независимый профсоюз горняков России). Поддержал поправку к ст. 2 проекта также и А. В. Чуев (РХДП), предложив придать Федеральный Договор статус федерального конституционного закона.

А. А. Собчак считал также, что «Федеративный договор нельзя включать в такой формулировке в состав Конституции. потому что Федеративный договор был подписан несколькими субъектами Федерации с оговорками, которые стали неотъемлемой частью Федеративного договора, тем самым автоматически становятся неотъемлемой частью Конституции».

М. В. Сеславинский, призывая «не заигрывать с республиками», предложил поддержать поправку администраций Астраханской и Ярославской областей. В. Л. Шейнис вновь подтвердил свое неприятие концепции договорной Федерации, к которой, по его мнению, подталкивает упоминание Федеративного договора наряду с Конституцией в ст. 2 проекта.

По результатам голосования принимается предложение ст. 2 изложить в редакции: «Россия является федеративным государством, Российской Федерацией, объединяющей субъекты Федерации на основе Конституции».

Ставится на голосование второй, более мягкий вариант: исключить из ст. 2 слова «как ее неотъемлемой части», в итоге бы Федеративный договор в тексте статьи оставался, но не подчеркивался бы его характер составной части Конституции. Это придало дискуссии второе дыхание.

В. Л. Шейнис увидел, что «в этой формулировке все-таки Конституция уравнивается с Федеративным договором... Источником легитимности Российской Федерации Федеративный договор объявляется наравне с Конституцией».

А. Ф. Басаргин в такой редакции названной статьи обнаружил намек на превращение России в конфедерацию. А. А. Собчак не согласился с ним, считая, что указание просто на Федеральный Договор – «это дополнительная легитимность, дополнительный источник легитимности...».

Решено по процедурным мотивам по «мягкому» варианту не голосовать.

Но вечером на заседании *рабочей комиссии по доработке проекта Конституции* А. А. Собчак проинформировал: «...мы исключили из текста проекта указание на Федеративный договор как неотъемлемую часть Конституции... по очень глубокому соображению. Потому что таким образом вводится двойной по рядок изменения Конституции. Если Федеративный договор – неотъемлемая часть, а субъекты Российской Федерации Федеративный договор меняют в особом порядке, путем заключения между собой соглашения⁶⁹, то одновременно устанавливается еще и особый порядок изменения или внесения дополнений в Конституцию через парламент. И возникают параллельные и не очень совместимые друг с другом два подхода к изменению Конституции».

Далее Собчак отметил, что, вычеркнув из текста упомянутые слова, «мы... тем самым исключили двойной стандарт в подходе к Конституции».

На заседании *группы представителей товаропроизводителей и предпринимателей* тон обсуждению темы соотношения Конституции и Федеративного договора задал К. Ф. Затюлин (президент Международного биржевого и торгового совета). Он заявил, что Федеральный договор, по существу, является детищем Хасбулатова и «вошел составной частью в проект Конституции. По-моему глубокому убеждению, Федеративный договор... является своего рода миной замедленного действия, которая способна просто напросто развалить Российскую Федерацию...». С. С. Алексеев не согласился с такой оценкой Федеративного договора, утверждая: «То, что сделано с Федеративным договором... это оптимально». В какой-то мере с этой позицией солидарен и С. И. Родоманов (гендиректор международной ассоциации «Восточно-европейское сотрудничество и торговля»), считающий Федеративный договор «совершившейся реальностью».

При обсуждении уже упомянутых поправок М. В. Масарский заявил, что слова «Федеративный договор как неотъемлемая часть» Конституции имеет пропагандистский характер, поэтому не следует его упоминать наряду с Конституцией как основание нашей федерации. В. Ф. Шумейко такое предложение счел не приемлемым, так как «мы потеряем второй раздел, где расписаны все эти компетенции, все уровни». «Я Масарского здесь прекрасно понимаю, – сказал он, – это может быть даже в политических целях записано, что вот у нас Федеративный договор входит как неотъемлемая часть Конституции, то есть мы добивались согласия с субъектами Федерации...».

В поддержку Шумейко выступил С. С. Алексеев: «Так уж сложилось, и в мировой практике такое принято, что разграничение компетенции между составными частями единого Федеративного договора – государствами – может осуществляться на договорных началах, не сверху, а в соответствии с принципами общественного договора между ними. Вот это фиксируется Федеративным договором и включается в качестве составной части Конституции...».

Однако в результате голосования слова «Федеративный договор как ее неотъемлемая часть» исключена из обсуждаемой статьи. Посчитали, что второй раздел Конституции нужен, но сохранив суть самого Федеративного договора, не включать его туда как договор, а оформить в виде статей в соответствии с требованиями юридической техники, предъявляемыми к структуре текста Конституции.

Конституционное совещание 1993 г.:

дискуссии о конституционном правосудии⁷⁰

Вводные замечания

Несомненно, что одним из реальных демократических приобретений России является учреждение в 1991 г. Конституционного Суда (далее – КС). После непродолжительного функционирования этот институт оказался под огнем критики, а его будущее стало проблематичным. Во многом это обуславливалось активным участием суда в политической борьбе тех лет вопреки его предназначению.

Судьба КС предопределялась на Конституционном совещании (29 апреля – 10 ноября 1993 г.) при рассмотрении и доработке проекта ныне действующей Конституции, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г. На совещании дискутировались вопросы: необходим ли судебный конституционный контроль в стране и в каких организационно-правовых формах он должен осуществляться; соотношение конституционного и других форм судопроизводства; правовая природа КС и пределы его компетенции; формы, юридическая сила и механизм реализации судебных решений; порядок формирования КС и несменяемость его судей. Была обозначена и проблема конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Многие современные конституционные проблемы, обсуждаемые в литературе и на заседаниях КС, корнями уходят к дискуссиям на этом совещании. Его материалы, а это двадцать томов, изданных в 1995–1996 гг.⁷¹, малоизученный источник науки конституционного права, хотя в нем можно найти объяснения тем или иным конституционно-правовым решениям, по поводу которых существуют научные и политические споры, излагаются диаметрально противоположные взгляды, а иногда трактуются как требующие официального толкования норм Конституции ввиду якобы их неопределенности.

В работе Конституционного совещания, как известно, участвовали не только государственные, общественные и политические деятели федерального и регионального масштаба и судьи, но и многие известные ученые-юристы почти всех ведущих научных центров страны, а поэтому споры нередко были достаточно аргументированными с научных позиций, что придает материалам совещания и определенную научную ценность как отражение современных конституционно-правовых идей и доктрин.

§ 1. Об организационно-правовой форме конституционного правосудия

Главным в дискуссиях о конституционном правосудии на совещании был вопрос об организационно правовой форме конституционного правосудия в стране: сохранить либо упразднить КС как орган конституционного контроля; разделить ли функции конституционного правосудия между ним и проектируемым Высшим судебным присутствием либо передать их Верховному суду, создав в последнем конституционную палату или коллегия, как это предполагал в свое время проект Конституции А. Д. Сахарова⁷². Причем накал и содержание дискуссии по этой проблеме по своим аргументам и мотивам различался до и после известных сентябрьско-октябрьских событий 1993 г. Первоначально для многих была бесспорна необходимость сохранения КС и продолжения им правосудия с момента вступления новой Конституции в силу в соответствии с законодательством, действовавшим до ее принятия и не противоречащим ей, что и было запланировано в «президентском проекте» Конституции, опубликованном 30 апреля 1993 г. (т. 1, с. 65). Он был подготовлен группой ведущих юристов страны, перед которыми была поставлена задача объединить все лучшее из наиболее известных проектов того времени, сделать его достаточно лаконичным, понятным и гибким на основе единой концепции (т. 2, с. 10).

Но уже к первому пленарному заседанию Конституционного совещания профессором А. М. Яковлевым была поставлена под сомнение необходимость в специализированном органе конституционного правосудия. В его поправке к проекту Конституции предлагалось передать полномочия КС Верховному Суду, основываясь при этом на упомянутой идее А. Д. Сахарова о едином суде (т. 1, с. 447–448). Эта позиция подверглась критике С. С. Алексеевым, заявившим, что «уже конституционными и позитивными достижениями являются существующие три суда. Надо упрочить их статус и их положение» (т. 2, с. 20).

Другими немаловажными факторами, требовавшими сохранения института КС, являлись международно-правовой аспект, необходимость укрепления авторитета новой российской государственности, подчеркивание необратимости процессов демократического правового развития. Наиболее ярко этот момент отражен участником совещания К. А. Бендукидзе. В его эмоциональной речи звучало: «Безусловно, возможно создание одно го верховного или высшего суда и ничего страшного в этом нет, есть многие страны, в которых это именно так и установлено. Но в данном случае получается, что этой Конституцией будет отменен Конституционный Суд России. Я считаю, что страна, которая позволяет себе не только часто принимать Конституцию, но и периодически отменять конституционные суды, недостойна уважения... Конституционный Суд – это орган, который будет проходить сквозь разные Конституции, разных президентов, разные правительства. Нет возможности вот так, по мановению волшебной палочки, голосованием его то отменять, то назначать снова...» (т. 9, с. 385).

К середине своего первого этапа Конституционное совещание четко определилось в необходимости сохранения КС. На заседании одной из групп по доработке проекта Конституции С. С. Алексеев объявил: «Коль скоро мы сохраняем Конституционный Суд, так давайте сделаем, чтобы его решение было окончательным, чтобы его полномочия были широкими, чтобы он занял достойное место» (т. 9, с. 383). Эта позиция в основных чертах была отражена в проекте, одобренном совещанием 12 июля 1993 г. (т. 17, с. 386, 391–392).

Однако после осенних событий 1993 г. на втором этапе Конституционного совещания возобновилось обсуждение вопроса о сохранении КС как самостоятельного института судебной власти. Одним из поводов для этого послужил Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. «О Конституционном суде Российской Федерации», которым констатировалась невозможность деятельности суда в неполном составе и рекомендовалось не созывать его заседание до выхода из кризисной ситуации, а Конституционному совещанию предлагалось проработать вопрос об организационно правовых формах осуществления конституционного правосудия, в том числе и идею о создании вместо этого суда Конституционной коллегии Верховного Суда РФ⁷³. Эту идею поддержал Исследовательский центр частного права, который в целях единства судебной системы предложил объединить Конституционный суд, Верховный суд и Высший арбитражный суд под «общим названием» Верховный Суд. Каждый из высших судов входит в него в качестве самостоятельных подразделений и решения их окончательны. Объединение может осуществляться путем создания Пленума Верховного суда, который «в крайних случаях по представлению определенных органов» осуществляет пересмотр тех решений, которые вызывают сомнение с точки зрения общих начал конституционности и единства судебной системы, а также определенные организационные полномочия (т. 18, с. 337–338).

Ряд участников совещания и экспертов выступили против этой идеи. По мнению профессора И. Л. Петрухина, Конституционная коллегия Верховного суда не сможет быть независимым органом конституционного контроля, поскольку над ней станут надзорные инстанции и это принизит значение конституционного правосудия (т. 18, с. 276). В предложениях КС от 20 октября 1993 г. также были приведены аргументы, направленные на сохранение его как самостоятельного органа судебной власти. Этого, как указывалось в предложениях, требует прежде всего особая компетенция суда: проверка законов на соответствие Конституции. При создании же Конституционной коллегии в составе Верховного Суда данная функция будет

значительно ослаблена. Использование КС в определенных политических целях может быть исключено путем изменения компетенции и отказа от принципа несменяемости судей, расширением и обновлением состава судей, совершенствованием организационной структуры суда и возможностью пересмотра его решений на пленарном заседании с целью предупреждения возможных ошибок (т. 18, с. 338–341).

В ходе дальнейшего обсуждения были высказаны и другие противоположные по своему содержанию предложения. В частности, предоставить право Верховному Суду по первой инстанции рассматривать те дела, которые по проекту Конституции являются прерогативой КС, либо переименовать последний в Конституционный арбитраж (т. 19, с. 144, 305). Какой-либо заметной поддержки эти предложения, как и идея президента о создании Конституционной коллегии Верховного Суда, не получили, и совещание склонилось к необходимости в КС как самостоятельном институте судебной власти. В моем докладе на заседании Государственной палаты Конституционного совещания 28 октября 1993 г. констатировалось: «Почти единодушно было отмечено, что этот институт (Конституционный Суд – М. М.), в сущности, демократический институт конституционного правосудия, над лежит сохранить и поставить его в четко определенные рамки конституционного характера»⁷⁴.

В президентском проекте Конституции первоначально предполагалось, что традиционные функции судебного конституционного контроля будут распределены между КС и Высшим судебным присутствием, формируемым из руководителей трех высших судов страны и нескольких федеральных судей, назначаемых президентом. Предполагалось, что Высшее судебное присутствие будет толковать Конституцию, давать заключения о наличии оснований для отрешения президента от должности, рассматривать дела о конституционности судебной практики, разрешать споры по подведомственности дел судам Российской Федерации и т. д. (т. 1, с. 43–44).

Теоретическое обоснование Высшему судебному присутствию дали С. С. Алексеев, А. Б. Венгеров, Н. В. Витрук, В. М. Савицкий. Первый из них считал, что «это была альтернатива, которая позволяла как-то скоординировать действия всех высших судов, придать им более мощную силу...» (т. 9, с. 384). В. М. Савицкий видел необходимость в существовании Высшего судебного присутствия как «системы сдержек, противовесов» внутри самой судебной системы. Помимо этого, он полагал, что проблемы импичмента президента и толкования Конституции комплексными, требующими учета мнения судей всех высших судов, а не стать областью «корпоративных» и «ведомственных» интересов КС (т. 11, с. 10, 17). Н. В. Витрук утверждал, что имеется «перекрещивание» компетенции КС с полномочиями других судов, обусловленное оценкой им конституционности правоприменительной практики. Поэтому для решения противоречий между ветвями судебной власти и необходимо Высшее судебное присутствие (т. 11, с. 9). Эту позицию разделял и Верховный Суд РФ (т. 11, с. 18–19). Отдельные участники совещания, не отрицая необходимости создания Высшего судебного присутствия, в то же время выступали за ограничение его полномочий в пользу КС – передаче последнему права толкования Конституции (т. 1, с. 448–451). Были и предложения противоположного характера: наделить Высшее судебное присутствие дополнительными полномочиями (в частности, дачей заключения, являющегося основанием для досрочного роспуска Президентом Федерального Собрания) (т. 1, с. 336, 401).

Вместе с тем идея создания Высшего судебного присутствия получила на совещании мощную оппозицию. Судьи КС Т. Г. Морщакова и Ю. Д. Рудкин выступили против нового «надсудебного» органа, наделенного, по их мнению, противоречивыми, в том числе административными, функциями, подменяющими органы судейского сообщества или судейской корпорации (т. 11, с. 11). Министр печати и информации РФ М. А. Федотов заявил, что Высшее судебное присутствие не нужно, поскольку под ним нет специальной функции, а те полномочия, которыми предполагается его наделить, являются предметом конституционного правосу-

дия либо должны принадлежать судам общей юрисдикции или иным органам (т. 11, с. 16). Народный депутат РФ Ю. С. Сергеев также высказался, что Высшее судебное присутствие фактически будет решать конституционно-правовые вопросы, а профессор Б. А. Страшун отметил, что созданием названного органа у КС «отсекается» функция проверки конституционности правоприменительной практики (т. 9, с. 61–62). Против Высшего судебного присутствия выступил и доктор исторических наук В. А. Никонов, считающий, что это «совершенно искусственный орган... беспрецедентный...», созданный в целях нарушения принципа несменяемости судей (т. 9, с. 386–387). Многочисленные участники совещания – народные депутаты РФ и Международное неправительственное объединение «Союз юристов» подчеркивали, что Высшее судебное присутствие является «искусственной надстройкой судебной системы, последствием которой может быть ослабление роли Конституционного Суда» (т. 1, с. 448–449). Администрации и представительные органы ряда российских регионов также отрицательно прореагировали на попытку конституирования еще одного высшего судебного органа (т. 1, с. 302–303). Самую резкую оценку этому институту дал В. Д. Зорькин, назвав Судебное присутствие монстром, «намордником на судебную власть под видом единства системы»⁷⁵.

В результате дискуссий четыре из пяти групп, а также рабочая комиссия по доработке проекта Конституции Конституционного совещания пришли к мнению отказаться от учреждения Высшего судебного присутствия, тем самым еще в зародыше был устранен один из главных конкурентов Конституционного Суда в сфере конституционного контроля (т. 13, с. 125–126). Как вспоминает Т. Г. Морщакова, Б. Н. Ельцин «нашел время встретиться с судьями КС, возражавшими против этого (Высшего судебного присутствия. – М. М.), и согласился с нашими доводами»⁷⁶.

Принцип прямого применения Конституции обусловил остроту проблемы непосредственного либо косвенного участия в конституционном контроле судов общей и арбитражной юрисдикции. Начало дискуссии положили некоторые предложения о поправках к «президентскому проекту» Конституции. Среди них предложение Верховного Суда и Совета судей Российской Федерации предусмотреть в соответствующей статье Конституции норму: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие закона или правового акта государственного или иного органа Конституции, принимает решение на основании Конституции...» (т. 1, с. 296–297). Еще определеннее звучала инициатива Тамбовского областного Совета о дополнении проекта Основного закона положением: «Если суд усмотрит, что нормативный акт, не являющийся законом, противоречит Конституции, он отменяет его в пределах своей компетенции» (т. 1, с. 444). Введение подобных правил означало бы наделение судов общей юрисдикции правом осуществлять конституционный контроль и создавало бы конкуренцию КС и в какой-то степени вообще ставило вопрос о его необходимости либо о существовании «смешанной» системы конституционного правосудия.

Отдельными участниками совещания не отрицалось участие в конституционном контроле судов общей юрисдикции. В частности, А. М. Яковлев вполне обоснованно утверждал, что «элементы конституционного надзора применительно к конкретным делам, может быть, будет осуществлять и Верховный Суд Российской Федерации» (т. 13, с. 6).

В дискуссиях эта проблема свелась к обсуждению нескольких моментов: вправе ли суды применять акты, несоответствующие закону, Конституции, либо должны в таких случаях непосредственно руководствоваться Конституцией; каким образом они должны поступать, установив подобный акт, – откладывать рассмотрение дела и обращаться в обязательном порядке в КС либо принимать решение в соответствии с Конституцией, а затем по своему усмотрению решать вопрос о необходимости запроса в Конституционный суд.

Что касается подзаконных актов, этот вопрос не вызвал серьезных разногласий. Т. Г. Морщакова, например, заявила, что «конечно, натолкнувшись на несоответствие подзаконного акта закону, суд не должен применять подзаконный акт». Однако когда закон противоречит

Конституции, то решение этой проблемы в компетенции КС и суд общей юрисдикции не может принимать окончательное решение о судьбе закона (т. 9, с. 82–85). Но должен ли суд, встретившись с несоответствием закона Конституции, сам применять Конституцию, откладывая закон, или предварительно обращаться в Конституционный суд непосредственно или через высший суд, по этому вопросу возникла дискуссия. Т. Г. Морщакова полагала, что в подобном случае суд должен откладывать дело и обращаться в КС. «Иначе у нас полномочиями... осуществления конституционного надзора... наделяются все суды. Хотим ли мы этого?» – риторически заключала она (т. 9, с. 84). И. Л. Петрухин, соглашаясь с этим, говорил, что если судья видит, что подлежащий применению закон противоречит Конституции, то он должен представлять соответствующие материалы в КС (т. 15, с. 257). Этой же позиции придерживались и эксперты – профессор Р. Ф. Васильев и доцент А. М. Барнашов (т. 13, с. 384–385). Высказывалась и точка зрения, что суд, обращаясь в КС, тем самым выполняет не «частный» вопрос, а «чистку» нормативной базы для всех, а также обеспечивает некий элемент контроля при столкновении законов (т. 13, с. 390).

Первый заместитель Председателя Верховного Суда В. И. Радченко, возражая названной точке зрения, утверждал, что суды на практике эти вопросы уже решили, непосредственно применяют Конституцию в случае несоответствия законов ей (т. 9, с. 84). Поддерживая В. И. Радченко, профессор А. Б. Венгеров сослался на то, что Конституция является непосредственно действующим правом. «Стало быть, Конституция может непосредственно применяться и учитываться любыми судами» (т. 9, с. 85). Солидарен с такой позицией был и А. В. Бушуев, считая, что нормы Конституции действуют непосредственно и для их применения нет необходимости в решениях КС. Ибо противоположный подход затянет судебную процедуру (т. 13, с. 383–384). Позже на совещании в качестве компромиссного предлагалось мнение, что любой суд не вправе применять закон, противоречащий Конституции; это же показывает единство всей судебной системы. А как он должен действовать – приостановить дело, обратиться в КС; это уже не материал Конституции (т. 11, с. 111). Выдвигалось и такое предположение: любой суд может признать недействительным закон субъекта Федерации, а если речь идет о конституционности федерального закона, то суд приостанавливает дело и обращается в КС (т. 13, с. 384–385).

Результаты обсуждения проблематики участия других судов в конституционном контроле в конечном итоге свидетельствуют, что участники совещания поддержали идею о том, что суды общей юрисдикции не вправе применять закон, противоречащий Конституции (т. 9, с. 86). Вместе с тем не были одобрены поправки к проекту Конституции о том, если суд усмотрит, что закон, который подлежит применению, противоречит Конституции, то суд откладывает рассмотрение и обращается с ходатайством в Конституционный Суд (т. 12, с. 194; т. 13, с. 342). Возобладала позиция, что судам нет необходимости обращаться в КС для отмены незаконных правовых актов, которые противоречат Конституции. Они могут сами применять любую норму Конституции. Суд, установив несоответствие закона или правового акта государственного или иного органа Конституции, принимает решение на основе Конституции (т. 13, с. 389)⁷⁷.

В Конституции РФ 1993 года итоги этого обсуждения концентрированно выражены нормой: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом» (ст. 120 ч. 2). Подобное положение в принципе не является препятствием для развития наметившейся в стране тенденции активного участия судов общей и арбитражной юрисдикции в конституционном контроле. Это осуществляется в косвенной форме, путем «отложения в сторону» неконституционного акта, в том числе и закона, и в большей мере имеет признаки конституционного надзора. В какой-то мере сдерживающими факторами этой тенденции является постановление КС РФ от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ.

§ 2. О правовой природе и порядке формирования Конституционного суда

Немало времени участники и эксперты Конституционного совещания затратили на уяснение правовой природы и предназначения КС, объективной необходимости выделения самостоятельной формы судопроизводства – конституционного. Естественно, что, придя к определенным решениям о самостоятельности специализированного судебного органа конституционного правосудия и его исключительных полномочиях, нельзя было проигнорировать процессуальный аспект этой деятельности.

Обсуждаемый на совещании «президентский проект» Конституции не конкретизировал, в каких формах осуществляется правосудие. Верховный Суд РФ предложил включить в ст. 113 проекта новую часть о том, что судебная власть реализуется по средствам конституционного, гражданского, уголовного, административного и хозяйственного судопроизводства (т. 1, с. 293). Первоначально эта поправка была отвергнута в большинстве групп совещания как излишняя детализация, подлежащая регулированию в соответствующих кодексах (т. 4, с. 238–239; т. 13, с. 69). Позднее по инициативе Председателя Верховного Суда В. М. Лебедева вернулись к этому вопросу и поддержали идею о самостоятельных формах судопроизводства (за исключением хозяйственного) (т. 13, с. 68, 77), что и воспроизведено сейчас в ст. 118 ч. 2 Конституции Российской Федерации.

Велик был разброс мнений о правовой природе КС. Ему предлагалась одна из следующих характеристик: «высший судебный орган», «орган высшего конституционного контроля», «орган высшего конституционного надзора», «высший судебный орган и орган высшего конституционного контроля», «высший судебный орган по рассмотрению вопросов о соответствии Конституции», «высший судебный орган по защите Конституции» и др. (т. 1, с. 298; т. 11, с. 21–23; т. 16, с. 169). В. М. Савицкий и М. А. Федотов предлагали в качестве компромисса использовать формулировку ст. 165 действовавшей тогда Конституции (в ред. от 21 апреля 1992 г.) и дать определение: «Конституционный Суд – высший орган по защите конституционного строя» (т. 11, с. 22–25)⁷⁸. Позднее эту точку зрения разделила Л. В. Побединская (Мурманская область) (т. 19, с. 277–278). Против данной позиции выступил А. П. Венгеров, ссылаясь на то, что не только КС, но и «все другие суды защищают конституционный строй» (т. 11, с. 22).

Характеристика КС как высшего судебного органа, внесенная на рассмотрение совещания Советом судей Российской Федерации и Н. В. Витруком, а затем и Конституционным Судом, была подвергнута критике. Сначала она была выражена в форме сомнения А. М. Яковлевым, который заметил: «Конституционный Суд по уровню является таким же высшим, как и Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд. Но может быть, все-таки термин «высший» относится к той судебной системе, где есть и низшие суды, чем Конституционный Суд не обладает...» (т. 11, с. 4–5). Более категоричным был профессор В. А. Туманов, будущий Председатель КС. «Конституционный Суд, – утверждал он, – не должен быть высшим органом судебной власти... у нас вообще нет других судебных инстанций по защите прав граждан и конституционного строя, он – единственная такого рода инстанция...» (т. 11, с. 21). Н. В. Витрук, возражая против подобной аргументации, подчеркивал, что нельзя связывать статус КС с наличием судебных инстанций, что его правовая природа как высшего судебного органа обусловлена спецификой полномочий (т. 11, с. 5). Заместитель Председателя Правительства Ю. Ф. Яров также полагал, что КС является высшим судебным органом «по вопросам, которые отнесены к его ведению» (т. 4, с. 241).

Т. М. Морщакова высказала мнение, что хотя КС – орган высшего конституционного надзора, но его нельзя назвать высшим судебным органом, потому что этот термин как бы ставит названный суд над системой других судов, что не вполне соответствует действительности. А система конституционных судов республик не может рассматриваться как стоящая под Конституционным судом: их компетенция не перекрещивается (т. 11, с. 5–6). Другой Судья КС –

Б. С. Эбзеев – возразил, что пользоваться понятием «Конституционный Суд – орган надзора» неверно по существу. КС может быть только органом конституционного контроля. Его правовая природа заключается в том, что, будучи судом, органом конституционного контроля, он в любом государстве является одновременно «одним из высших органов государственной власти». По этой причине, по мнению Б. С. Эбзеева, КС должен характеризоваться двумя формулами: «высший судебный орган» и «орган конституционного контроля» (т. 11, с. 6–7).

Однако по указанной проблеме не было достигнуто согласованного решения, и, как следствие, действующая Конституция Российской Федерации не содержит определения понятия «Конституционный Суд РФ» (в отличие от других высших судов). Оно дано в статье 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года «О Конституционном Суде Российской Федерации», в формулировке, сложившейся под влиянием дискуссий на Конституционном совещании, а затем в палатах Федерального Собрания Российской Федерации⁷⁹.

Правовая природа КС предопределяет назначение и роль этого органа в стране. Участники совещания и эксперты различали политические и юридические аспекты этой проблемы. Многие из них видели в суде «третий балансир в системе разделения властей как по горизонтали, так и по вертикали между правительством и парламентом, между федеральными и местными властями», «стабилизатор политического равновесия в государстве», защитника прав человека через признание неконституционной правоприменительной практики (т. 11, с. 33; т. 18, с. 223; т. 19, с. 390). Некоторые участники совещания, в частности посол РФ в США В. П. Лукин, подчеркивали роль КС как гаранта Конституции и в этом аспекте ставили под сомнение монополию президента на обеспечение и охрану Конституции. Профессор В. Е. Чиркин, соглашаясь в принципе с такой позицией, акцентировал внимание на том, что конституционные суды и советы выполняют функции гаранта Конституции иным образом, чем глава государства, и нередко последний обеспечивает их при помощи передачи законов на рассмотрение органов конституционного контроля (т. 6, с. 56). В подобных случаях, на наш взгляд, оба института государства – президент и Конституционный Суд – солидарно выполняют функцию гаранта Конституции.

Вместе с тем юридическое предназначение КС в одном единственном, ради чего он создан, – выносить решение по вопросу соответствия Конституции актов или действий должностных лиц. «И никакой политической окраски, никаких политических условий... И только по соображениям юридического, но не политического характера», – подчеркивал на совещании А. А. Собчак (т. 18, с. 223). Таким образом, был заложен один из важных принципов конституционного правосудия: КС решает только правовые вопросы. Позднее он нашел свое нормативное закрепление в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 3).

Логическим развитием этого принципа явилась рекомендация совещания об исключении права КС по собственной инициативе возбуждать и рассматривать вопросы и споры, относящиеся к его компетенции. Этот вопрос неоднократно обсуждался. Несмотря на то что отдельные участники совещания, например Е. В. Савостьянов (Москва), полагали, что КС мог бы рассматривать вопросы и по своей инициативе, «когда он сталкивается с законом... противоречащим Конституции, особенно если это связано с нарушением конституционных прав и свобод граждан» (т. 19, с. 390), большинство высказалось против этого (т. 9, с. 133; т. 19, с. 283). Член Президентского совета Л. В. Смирнягин заявил, что КС «самочинно» не должен решать конституционные споры. «Он просыпается, так сказать, у себя на Олимпе только в случае, если к нему обращаются снизу...» (т. 7, с. 40). Эта рекомендация была использована в ныне действующем ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Самостоятельность и независимость КС в определенной мере зависит от порядка его формирования, причастности к этому процессу других ветвей власти, степени распространения на судей принципа несменяемости, количественного состава судей, позволяющего создать эффек-

тивную организационную структуру по осуществлению полномочий конституционного правосудия. Все эти вопросы оживленно и остро обсуждались на совещании.

В альтернативу предложенного президентом варианта назначения судей КС, который вследствие был зафиксирован в ныне действующей Конституции (с. 128, ч. 1), высказывались мнения избирать судей тайным голосованием непосредственно избирателями или коллегией выборщиков (т. 1, с. 147–148); формировать КС на паритетных началах президентом и обеими палатами парламента (т. 1, с. 451); передать назначение судей некоему Генеральному судебному совету, либо чтобы Совет Федерации назначал их по представлению Высшего судебного присутствия (т. 9, с. 332–333; т. 13, с. 120–123); заменить назначение судей их избранием тем же Советом Федерации по представлению президента (т. 1, с. 266). Эти идеи не получили какой-либо широкой поддержки у участников и экспертов совещания.

Наиболее обстоятельно дискутировалось предложение об избрании судей. Оно подверглось критике с позиции понимания как ограничения полномочий президента. Заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда О. В. Бойков заявил, что если парламент будет избирать, а не назначать судей, то у него появится право требовать от главы государства представления не одной, а нескольких кандидатур для того, чтобы иметь право выбора из какого то круга лиц, а это уже не что иное, как ограничение полномочий президента. «Это будет уже не та идея, которая закладывается в функции президента, – подчеркнул О. В. Бойков, – он как раз определяет, кого он будет представлять, а парламент окончательно высказывается – да или нет (т. 8, с. 430). То, что содержащееся в проекте Конституции слово «назначает» более точно в целом соответствует ее концепции, считал и народный депутат РФ Б. А. Золотухин (т. 4, с. 219).

Обстоятельно анализировались и утверждения заместителя Председателя Верховного Совета Н. Т. Рябова и народного депутата В. Л. Шейниса о том, что устранение Государственной Думы от формирования высших российских судов, в том числе и КС, «принципиально неверный подход». Возражая им, С. А. Филатов, М. В. Масарский обосновывали, что Совет Федерации также представляет государство и назначение им судей позволяет учесть интересы субъектов Федерации (т. 16, с. 118–120). А. М. Яковлев считал, что назначение федеральных судей в Совете Федерации созвучно тенденции эволюции нашей судебной системы, а также больше соответствует его роли. А. Я. Слива полагал, что передача Госдуме функции назначения судей поставит этот вопрос в зависимость от партийных и групповых пристрастий депутатов и в большей мере окажет влияние на их независимость (т. 16, с. 119–120).

Промежуточное предложение А. А. Котенкова поделить на значение судей высших судов между палатами Федерального Собрания также было отвергнуто со ссылками на равенство ветвей судебной власти (т. 16, с. 119).

Вопрос несменяемости судей полемизировался прежде всего в ракурсе общей проблемы для всей судебной системы страны, и в частности для судей КС. Обсуждались варианты: 1) исходя из единства правового статуса судей, для них устанавливается тот же порядок, «какой существует для судей других судов»; 2) судьи КС могут быть сменяемы при возможности назначения на повторный срок; 3) принцип несменяемости должен оцениваться только с точки зрения, насколько он гарантирует судьям независимость, и судья КС должен назначаться только на ограниченный законом срок, по истечении которого не может претендовать на повторное избрание (т. 18, с. 364).

Многие участники совещания высказывались за несменяемость судей, в том числе КС. Правда, некоторые из них допускали, на наш взгляд, правильные оговорки, что этот принцип не исключает прекращения полномочий судьи при строго определенных условиях (т. 20, с. 375). После октябрьских событий 1993 г. дискуссия о принципе несменяемости судей КС приобрела политическую окраску. А. А. Собчак предложил «изъять эту статью» из проекта Конституции (т. 18, с. 298). В. М. Рогожин категорически заявил: «Конституционный Суд уже показал несо-

стоятельность этого тезиса («Судьи несменяемы». – М. М.) и поэтому не стоит снова повторять ошибки»⁸⁰ (т. 20, с. 340).

Но спор перешел из плоскости обсуждения принципа несменяемости судей к весьма утилитарному вопросу: должны ли быть прекращены полномочия судей КС, избранных в 1991 г., или они должны осуществлять правосудие в соответствии с их полномочиями, установленными новой Конституцией. Необходимость переизбрания КС в полном составе обосновал Н. В. Витрук тем, что названный суд фактически не избирался пожизненно, «не все судьи отвечают высоким требованиям звания судьи» и «доизбрание определенного количества судей не меняет существенно положения в Конституционном Суде» (т. 20, с. 203). Солидную теоретическую базу подвела под это предложение Т. Г. Морщакова. Основаниями для переизбрания всего состава суда, по ее мнению, являются: изменение компетенции и принятие нового закона о Конституционном Суде; изменение количества судей и порядка их назначения; возможные различия в статусе прежних и вновь избранных судей, что нарушит принцип равенства судей (т. 20, с. 126–133). С этими доводами согласился Б. А. Страшун (т. 20, с. 127–128). Выдвигались и политические аргументы в пользу обновления всего состава КС. В частности, бывший народный депутат РФ С. В. Засухин объяснял это принятием новой Конституции, сменой политической ситуации, которая дает «возможность сегодня сформировать абсолютно другие высшие суды государства» (т. 20, с. 128–129).

Профессора М. И. Кукушкин и М. К. Юков возражали против подобного аргумента, ссылаясь на то, что на судей КС распространяется Закон о статусе судей и предложение об их переизбрании создает опасный прецедент сменяемости судей в случае, если изменяется компетенция судебного органа, дезорганизует судебную систему (т. 20, с. 128–129). Подобную точку зрения высказал и первый заместитель Председателя Верховного Суда В. И. Радченко. Более категоричным был А. А. Котенков. «Если мы только попробуем посягнуть на один из основополагающих принципов судебной реформы, которую мы с таким трудом проводим, как несменяемость судей... нам никто впредь верить не будет» (т. 20, с. 201). С. А. Филатов, соглашаясь с этим, полагал, что нет ничего страшного в том, что одни из судей будут избраны по другим правилам. В условиях нового Закона «О Конституционном суде», измененных полномочий, организации и численности суда они будут подчиняться этому закону (т. 20, с. 133).

В итоге дискуссии была поддержана точка зрения, изложенная в «президентском проекте» Конституции, что после вступления ее в силу судьи всех судов Российской Федерации сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они избраны, и только вакантные должности замещаются в порядке, установленном новой Конституцией (п. 5 Заключительных и переходных положений Конституции РФ 1993 года).

Немаловажное место в дискуссиях занимал вопрос о численном составе КС. В обсуждаемом проекте Конституции он не был обозначен. В связи с этим возник вопрос: должен ли этот состав определяться Конституцией либо он может быть решен Законом «О Конституционном Суде»? Доминирующей стала точка зрения, что данный вопрос – предмет конституционного регулирования. Причем она обосновывалась уже сложившейся традицией (т. 11, с. 36). Лишь Б. С. Эбзеев ставил под сомнение необходимость определения в Конституции числа судей КС, при этом он указывал, что численность других высших судов в нем не названа (т. 13, с. 127). Что же касается конкретного числа судей КС, то возник громадный разброс мнений. Прежде всего С. С. Босхоловым в целях исключения «политических страстей» предлагалось сохранить обозначенное в действовавшей Конституции количество судей – 15 (т. 15, с. 187). Выдвигались и предложения иметь в составе КС 18, 19, 21, 25 судей. Сторонники увеличения числа судей аргументировали «сегодняшней практикой», большим числом обращений в суд, необходимостью создания в нем двух трех коллегий для разрешения дел (т. 11, с. 24–38; т. 14, с. 187–189; т. 17, с. 139; т. 19, с. 347; т. 29, с. 203, 347). В представленном президенту доработанном проекте

Конституции в ст. 121 ч. 1 было указано число судей – 21. Глава государства скорректировал это число на 19 (т. 20, с. 56).

Как вспоминает бывший руководитель Администрации Президента С. А. Филатов: «после длительных переговоров родилась договоренность пополнить состав КС новыми судьями и создать в нем три секции. В проекте Конституции было определено количество судей – 21 человек. Борис Николаевич перечеркнул эту цифру и написал «18». Ломалась задуманная структура. Я не сдержался и начал разъяснять ему ситуацию. Выслушав меня, он решил, ни вам, ни мне – и написал «19»⁸¹.

Изменения в статусе КС обусловили немаловажную проблему, которая сводилась к ответу на вопрос: вправе ли суд выполнять полномочия в соответствии с новой Конституцией, пока не будет принят Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и дополнен состав судей? Большинство участников совещания и экспертов, мотивируя тем, что существенно изменилась компетенция, организация и число судей, а потому не может применяться Закон о Конституционном Суде 1991 г., а следовательно, до обновления законодательной базы и состава суда он не может приступить к осуществлению новых конституционных полномочий (т. 20, с. 128–136). Было высказано и противоположное мнение. Е. А. Данилов и А. В. Дубинин полагали, что поскольку прежнее законодательство будет действовать в части, не противоречащей Конституции, то КС в соответствующей части может осуществлять полномочия, возложенные на него новой Конституцией (т. 20, с. 130–131). Хотя по этой проблеме не было принято решение для заключительных и переходных положений проекта Конституции, последующая практика придерживалась позиции большинства участников совещания. КС возобновил свою судебную деятельность лишь после принятия Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и назначения новых судей на дополнительные вакантные должности.

§ 3. О полномочиях Конституционного суда

В «президентском проекте» Конституции, предложенном для доработки Конституционному совещанию, была кратко определена компетенция КС. Этим конституционно-правовой статус существенно отличался от других высших судов страны и дал основание для С. Н. Красавченко (Вольное экономическое общество России) и Г. В. Тюрина (правозащитная ассоциация «Отцы и дети») утверждать, что проект возвышает КС по сравнению с другими высшими судами, тогда как они должны быть равными. Весьма квалифицированно им возражал Г. С. Бондарев: «Конституционный Суд – это единственный суд, который имеет дело с Конституцией, он ее толкует, он выносит вердикты. По этому это единственный и самый важный довод в пользу того, чтобы его функции четко очертить в Конституции. Нельзя это доверять тем законодателям, которые будут принимать Закон о Конституционном Суде. Это должно быть установлено в Конституции» (т. 12, с. 183–184). Поэтому участвующих в совещании ученых юристов беспокоил главным образом другой аспект, а именно: достаточно ли сжатого изложения компетенции КС в проекте либо надо «подробнее раскрыть его функции» (т. 11, с. 4). Именно в этом направлении, через уточнение полномочий КС, объектов нормоконтроля и субъектов обращения в суд, продолжалось обсуждение его компетенции на совещании.

Прежде всего дискутировался вопрос, должна ли эта компетенция исчерпывающим образом определяться в Конституции либо в какой-то мере регулироваться и другими законодательными актами. Б. С. Страшун предложил взять из действующей Конституции формулу, что КС «рассматривает иные дела, если это предусмотрено федеральным законом и не противоречит его юридической природе». Против этого высказывались С. А. Филатов и А. М. Яковлев, считая, что данное предложение – «лазейка... для различных манипуляций», поскольку термин «юридическая природа» не является устоявшимся и определенным (т. 13, с. 107–108). В. М. Савицкий также заявил, что полномочия КС должны быть установлены только Конститу-

цией и «нигде больше» (т. 11, с. 25). К сожалению, этот сюжет дискуссии не был доведен до конца. Закрепленное в ст. 128 ныне действующей Конституции правило о том, что полномочия, порядок образования и деятельности КС устанавливаются федеральным конституционным законом, позволило через систему подобного рода законов расширять его компетенцию за пределы, обозначенные в ст. 125 Конституции Российской Федерации. Еще более широкие возможности расширения полномочий КС были установлены ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (п. 7, ст. 3, ч. 1).

В «президентском проекте» предусматривалось, что КС будет рассматривать вопросы соответствия Конституции законов и постановлений Федерального Собрания, указов президента, актов иных федеральных органов, конституций республик и уставов краев, областей, иных правовых актов субъектов Федерации, внутрифедеральных и международных договоров. К полномочиям суда было отнесено и разрешение споров о компетенции между федеральными государственными органами; между федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Федерации; между государственными органами субъектов Федерации. Очевидно, что предлагаемая компетенция КС утратила ряд полномочий, предусмотренных в действовавшей тогда Конституции, нечетко определяла объекты нормоконтроля, что позволяло проверять на соответствие Конституции как нормативные акты, так и акты любого федерального органа, и, наконец, в ней отсутствовал круг субъектов обращения в Конституционный Суд.

Названные недостатки проекта позволили участникам и экспертам совещания открыть дискуссию по нескольким направлениям, касающимся полномочий КС. Естественно, что главным вопросом стал объем компетенции суда. Здесь столкнулись три взгляда: 1) наделить суд в полном объеме теми полномочиями, которыми он уже обладает; 2) урезать предложенную проектом компетенцию; 3) расширить полномочия суда за счет Высшего судебного присутствия и других институтов власти.

Ряд ораторов (В. М. Савицкий, Б. А. Страшун, Т. Г. Морщакова и др.) предложили «сделать компетенцию... такой, как она сейчас существует, то есть дополнить ее вопросом о признании конституционности политических партий и общественных организаций и... вопросами, по которым Конституционный Суд наиболее эффективно проявил себя – по конституционности правоприменительной практики...» (т. 11, с. 25–27). Была предпринята и попытка воспроизвести в обсуждаемом проекте нормы абзаца третьей части первого ст. 161¹ действовавшей тогда Конституции о даче КС заключений: 1) о наличии у соответствующего федерального должностного лица стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять связанные с его должностью полномочия; 2) о наличии оснований для отрешения от должности соответствующих должностных лиц федерации и ее субъектов (т. 13, с. 403–407).

Идея проверки КС конституционности политических партий и других общественных объединений не была поддержана участниками совещания как по политическим, так и по правовым соображениям. Судья КС Э. М. Аметистов высказался против внесения в компетенцию суда этого полномочия, обосновывая тем, что рассмотрение этих дел сопряжено с «политическими страстями, интриганством» (т. 18, с. 353). А. Б. Венгеров утверждал, что «конституционность» партий и объединений очень размытый критерий, исключающий возможность его применения (т. 11, с. 31). С. А. Хохлов и А. В. Маслов полагали, что наделение КС этим полномочием влечет раздвоение компетенции: вопрос конституционности партии решает Конституционный Суд, а ликвидации – Верховный Суд по представлению Министерства юстиции (т. 18, с. 354; т. 19, с. 267). Н. В. Витрук и А. М. Яковлев утверждали, что проверка конституционности партий связана с установлением фактических обстоятельств дела, что не свойственно органу конституционного контроля (т. 11, с. 33; т. 16, с. 176). И как бы завершало полемику по данной проблеме выступление первого заместителя Председателя Верховного Суда В. И. Радченко о том, что вопрос о конституционности политических партий вряд ли имеет материю

для рассмотрения в КС, поскольку в основном уходит в сферу либо уголовной, либо административной юрисдикции (т. 11, с. 32).

Бурные и продолжительные споры были связаны и с проблемой рассмотрения КС конституционности правоприменительной практики. Сторонники сохранения за ним этого полномочия доказывали, что оно «единственная возможность у граждан оспорить не конституционность закона – через оспаривание не конституционности практики, складывающейся на основе закона...» (т. 11, с. 16–29, с. 33–34). Т. Г. Морщакова убеждала участников совещания: «Это может быть одна из главных функций Конституционного Суда, которая позволяет быть Конституции реальной и которая позволяет Конституционному Суду выступать не буфером в политической сфере, в области споров между органами власти, а позволяет ему выступать в роли действительного органа правосудия» (т. 19, с. 283–284).

Противники названной позиции доказывали, что КС должен заниматься только актами», а не правоприменительной практикой. С. А. Хохлов поставил вопрос об ограничении «нынешней компетенции Конституционного Суда», исключив из его полномочий «надзор за правоприменительной практикой» (т. 18, с. 337–338). В целях избежания «смешения функций общих судов и Конституционного Суда» Верховный Суд поддержал такой подход. Осуществление КС названного полномочия, по мнению В. И. Радченко, «дискредитирует» общие суды, так как признается неконституционной судебная практика при оставлении в действии законов, на которых она основана. Это нарушает стабильность судебной практики и конституционный принцип равенства прав человека перед законом, так как постановление КС является основанием для пересмотра судебного решения лишь по конкретному делу (т. 11, с. 32; т. 18, с. 345–346). Кроме того, посредством этого полномочия «Верховный Суд целиком по падает в полном объеме под контроль Конституционного Суда» (т. 14, с. 108).

Соглашаясь со справедливыми аргументами Верховного Суда, Т. Г. Морщакова предложила вместо нечеткого и противоречивого полномочия проверки конституционности правоприменительной практики, наделить КС правом по индивидуальным жалобам и запросам любого суда рассматривать конституционность закона, примененного либо подлежащего применению в конкретном деле. «Вот тогда мы с вами получим орган, который уйдет от политических разборок... и будет заниматься действительно своим делом», – заявила Т. Г. Морщакова. Б. С. Эбзеев, разделяя в принципе эту точку зрения, считал, что она осуществима через абстрактный нормоконтроль при условии наделения судов правом запроса в КС. Поэтому он полагал, что нет необходимости в закреплении специального полномочия суда о проверке конституционности законов в связи с конкретными делами. Возражая Б. С. Эбзееву, Т. Г. Морщакова подчеркнула, что ее предложение не укладывается в формулу абстрактного нормоконтроля, поскольку последняя исключает «право гражданина пожаловаться на закон» и в отношении запроса суда о конституционности закона возникает не во всех случаях (т. 18, с. 351–353).

Предложение Т. Г. Морщакковой после основательного критического анализа было одобрено при условии разработки в будущем федеральном законе процедуры рассмотрения конституционной жалобы и запроса суда, «непременным условием» которой должно быть прохождение всех иных инстанций (т. 19, с. 342–344, с. 382–383). Таким образом, в дискуссии о возможности рассмотрения конституционности правоприменительной практики родился новый институт конституционной жалобы и запроса суда о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, закрепленный ныне в ст. 125 ч. 4 Конституции РФ.

В связи с нечеткостью ст. 125 ч. 2 проекта Конституции (в ред. от 12 июля 1993 г.) возник вопрос: вправе ли КС рассматривать споры о компетенции органов государственной власти субъектов Федерации? Представители ряда республик, ссылаясь на Федеративный договор, настаивали на том, чтобы к компетенции федерального КС относилось лишь разрешение

споров между федерацией и субъектами. Споры же о компетенции между органами республик не решались в этом суде. Б. А. Страшун полагал, что КС должен разрешать такие споры только между органами различных субъектов Федерации. С. А. Филатов считал, что категоричность формулировки проекта «между государственными органами субъектов Федерации» как бы предотвращает возможность самих республик рассматривать эти вопросы, относя их к компетенции КС. Л. С. Мамут вообще видел, что предлагаемая формулировка позволит государственным органам различных уровней обращаться в КС (т. 18, с. 342). Поэтому в тексте проекта Конституции, внесенном на референдуме 12 декабря 1993 г., было уточнено, что Конституционный Суд разрешает споры о компетенции между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации (п. «в», ст. 125, ч. 3).

Против проверки КС нормативных актов республик (кроме конституций) выступил представитель Республики Коми Ю. В. Гаврюсов, а Е. М. Ларионов (Республика Саха (Якутия)) настаивал на формулировке, что названный суд проверяет конституционность конституций, уставов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеративным договором. Их в какой-то мере поддержал Б. С. Эбзеев, обосновывая, что КС не может проверять конституционность региональных нормативных актов, поскольку президент наделяется полномочием приостановки актов органов исполнительной власти субъектов РФ с последующим обращением в суд. Поэтому здесь должна быть взаимосвязь действий двух институтов государства (т. 18, с. 345–347).

Понимая сложность проблемы и уязвимость проекта с позиции федерализма, Э. М. Аметистов предложил уточнить, что региональные акты могут быть объектом федерального конституционного контроля, если они изданы «по вопросам исключительной компетенции федерации и совместной компетенции федерации и республик» (т. 18, с. 349). Эта поправка была поддержана представителями республик и нашла отражение в проекте Конституции, внесенном на рассмотрение референдума (п. «б», ст. 125, ч. 2) (т. 19, с. 269).

Отвергнув идею Высшего судебного присутствия, участники совещания дискутировали, передавать ли полномочие толкования Конституции КС. Некоторые полагали, что этим должно заниматься Федеральное Собрание либо одна из его палат – Государственная Дума (т. 6, с. 443; ст. 11, с. 14–15; т. 13, с. 130). Они считали, что КС не вправе толковать Конституцию, поскольку он ее не принимал. «Судьи Конституционного Суда, – подчеркивал один из участников совещания, – не знали, какие цели преследовал законодатель, когда разрабатывал законопроект, какова была его стратегическая цель...» Р. М. Цивилев утверждал, что наделение КС правом толкования Конституции предаст ему «не судебную функцию» (т. 18, с. 358–360). Е. А. Данилов заявлял, что толкование Конституции судом означает издание правовых актов вместо парламента, а это все равно что дать ему возможность писать Конституцию (т. 19, с. 284).

Оппоненты этой точки зрения мотивировали тем, что толковать Конституцию парламентом означает быть судьей в своем деле, и поэтому во многих странах это полномочие принадлежит Конституционному Суду, что процесс толкования поддается судебной процедуре и может осуществляться с приглашением сторон, экспертов. Подчеркивалось, что принятие Конституции референдумом лишает парламент возможности давать ее нормам аутентичное толкование. Отмечались и политические достоинства осуществления толкования Конституции КС: его нейтральность, неполитизированность и объективность (т. 11, с. 14–29; т. 18, с. 284, с. 358–361; т. 19, с. 285). Вместе с тем сторонники толкования Конституции КС высказывались за то, что бы в самой Конституции был определен достаточно узкий круг субъектов обращения с запросом в суд по этому вопросу (Президент, палаты Федерального Собрания, высшие суды страны) и подчеркивалась общеобязательность толкования (т. 13, с. 403; т. 18, с. 356–357; т. 19, с. 285). Эти предложения в своей основе были учтены в окончательном варианте проекта Конституции 1993 года (ст. 125 ч. 5).

Дискуссия участников Конституционного совещания затронула и проблему объектов конституционного нормоконтроля. Как известно, ст. 165¹ предыдущей Конституции предоставила КС право проверки в процедуре абстрактного нормоконтроля не только нормативных, но и ненормативных актов. Это чрезмерно расширяло круг объектов проверки, обуславливало перекрещивание различных оснований внутри компетенции Конституционного Суда, а также с полномочиями других судов. Поэтому рядом участников совещания было предложено ограничить абстрактный нормоконтроль КС лишь нормативными актами. А ненормативные акты должны проверяться судами общей и арбитражной юрисдикции (т. 18, с. 343; т. 19, с. 270–272). Возражая против этой точки зрения, Б. С. Эбзеев, Б. Н. Топорнин утверждали, что в науке отсутствует четкий критерий нормативности актов и проверка только последних оставит значительный массив решений высших органов государственной власти вне конституционного контроля. Контраргументы М. К. Юкова и Т. Г. Морщаковой сводились к тому, что хотя понятие нормативности актов в теории действительно размыто, но критерии определения его имеются, а наделение КС правом проверять конституционность всех актов означает объединение складывающейся административной юстиции с конституционным правосудием (т. 19, с. 273–281).

Другой аспект дискуссии об объектах конституционного нормоконтроля касался международных договоров: могут ли они проверяться КС и когда – до ратификации или после нее. Ю. А. Рыжов вообще считал, нельзя давать КС полномочие рассматривать конституционность международных договоров, так как они в известных случаях могут противоречить Конституции, ратифицированные становятся частью нашей правовой системы. Некоторые из участников совещания полагали, что КС может давать только заключения о конституционности между народного договора «без каких либо правовых последствий», а законодательный орган и правительство «должны подумать, что делать с этим договором» (т. 13, с. 101–103). Была выдвинута идея о предварительном конституционном контроле международных договоров, и по предложению Э. М. Аметистова на совещании было одобрено предложение о том, чтобы КС проверял конституционность лишь не вступивших в силу международных договоров, иначе пересмотр уже действующих договоров может привести «к хаосу в международном плане». Необходимость предварительного контроля международных договоров обосновывалось и тем, что они становятся частью национальной правовой системы, а поэтому требуется предварительная правовая экспертиза их с точки зрения соответствия Конституции (т. 13, с. 403–408; т. 18, с. 350–356).

Одним из серьезных недостатков президентского проекта Конституции являлось отсутствие в нем нормы о субъектах обращения в КС с запросами о проверке соответствия нормативных актов Конституции, что отмечалось и в экспертизе Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия)⁸². Поэтому на совещании оживленно обсуждался вопрос о круге этих субъектов, в частности о включении в него депутатов Госдумы и членов Совета Федерации, Генерального Прокурора, Уполномоченного по правам человека, соответствующих органов субъектов Российской Федерации. Предложения о субъектах обращения в КС были сформулированы самим судом. В них значилось, что инициаторами запроса о проверке конституционности нормативного акта могут быть 1/3 депутатов Государственной Думы или 1/3 членов Совета Федерации⁸³. Эта «немыслимая цифра» была подвергнута критике. С. А. Филатов и М. А. Митюков предложили уменьшить ее до 1/5 в целях обеспечения права любой наиболее крупной фракции депутатов обратиться в КС с оспариванием конституционности того или иного акта. Поддержав это предложение, участники совещания отвергли инициативу Б. С. Эбзеева о праве Генерального Прокурора и Уполномоченного по правам человека обращаться в КС в процедуре абстрактного нормоконтроля (т. 19, с. 324–329, с. 390).

В президентском проекте Конституции первоначально не предполагалось участие КС в процедуре отрешения президента от должности. Однако уже поправкой Ю. В. Ярмагаева предложено, чтобы этот суд подтверждал своим заключением выдвинутое против главы государства обвинение (т. 1, с. 252). Против такого предложения выступили некоторые из участников совещания, полагая, что рассмотрение КС этого вопроса нарушало бы принцип разделения властей, втягивало бы суд в политический процесс (т. 9, с. 212–215). Затем обсуждение пошло по пути выработки оптимального решения о форме участия КС в указанной процедуре и каким образом при этом должны быть распределены функции между ним и Верховным Судом. По мнению В. М. Савицкого, вопрос, совершил ли президент уголовное преступление, должен быть в компетенции Верховного Суда, но и Конституционный Суд не должен «стоять в стороне от решения вопроса об отрешении от должности» (т. 11, с. 56). В. А. Туманов полагал, что КС должен вынести решение: соответствует ли Конституции обвинение, предъявленное Государственной Думой (т. 14, с. 84). Но в связи с тем что многие участники совещания склонялись к тому, что основанием импичмента президента может быть лишь государственная измена и иное особо тяжкое преступление, то под сомнение была поставлена возможность дачи заключения КС о том, имеется ли состав преступления в действиях президента. Народный депутат РФ Л. Б. Волков заявил: «Конституционный Суд вряд ли здесь компетентен» (т. 7, с. 61).

Т. Г. Морщаковой была предложена оптимальная модель участия обоих судов в процедуре отрешения президента от должности: Верховный Суд дает заключение о наличии признаков состава преступления, а Конституционный Суд – о соблюдении или о соответствии процедуры Конституции (т. 14, с. 97). Эта идея, несколько уточненная, и была реализована в ст. 93 и в ст. 125 ч. 7 Конституции РФ.

Прорабатывалась на Конституционном совещании и версия возможного участия КС в роспуске парламента в случае политического кризиса, если такое основание будет закреплено в Конституции. Но она подверглась острой критике. Н. В. Витрук заявил, что расширение полномочий судебной инстанции в решении политических конфликтов «принципиально неверно», «современная практика показывает, что это приводит к негативным последствиям. Суд должен заниматься своим делом, а не давать предварительные санкции на решение политических конфликтов». В. Е. Чиркин поддержал Н. В. Витрука, утверждая, что ни в одной стране мира КС и другие суды не решают вопроса о роспуске парламента (т. 6, с. 52–53). А. А. Котенков высказал опасение, что «мы вовлекаем Конституционный Суд в политические игры» (т. 12, с. 341). В. К. Варов счел невозможным участие КС в процедуре роспуска парламента, поскольку речь в данном случае идет не о праве, а об оценке политического явления, имеется ли политический кризис власти (т. 12, с. 344).

В итоге обсуждения в проекте Конституции не нашлось основания для роспуска президентом парламента по мотивам кризиса, и, соответственно, для участия в этой процедуре КС.

Обсуждаемый на Конституционном совещании президентский проект Конституции исходил из того, что суды и прокуратура, являясь правоприменительными органами, не должны обладать правом законодательной инициативы. Но уже в первых поправках к статье 101 проекта наметилась тенденция сломать эту концепцию и наделить высшие суды, а в числе их – КС, на званном правом в полном объеме либо только по вопросам, входящим в их компетенцию (т. 1, с. 272, 419).

Противники наделения КС правом законодательной инициативы ссылались на международный опыт и на то, что суд, обладая таким правом, «может быть поставлен в ложное положение: он должен рассмотреть вопрос о конституционности закона, являющегося собственным детищем». Утверждалось также, что использование КС законодательной инициативы противоречит его главным функциям и является «вмешательством судебной власти в систему разделения властей» (т. 8, с. 38–39; т. 12, с. 129). По мнению А. М. Яковлева, отсутствие у КС

права законодательной инициативы не ущемляет его компетенции, а, наоборот, подчеркивает его независимость и «развязывает... руки для свободной оценки любого закона» (т. 13, с. 6).

В качестве альтернативы авторами подобных взглядов, в частности Т. Г. Морщаковой, предлагалось право законодательной инициативы заменить правом законодательного почина, предоставить КС возможность указывать законодательным органам «на пробелы в законодательстве, подлежащие устранению». А. М. Яковлев, соглашаясь с этой идеей, полагал, что она должна решаться не в Конституции, а в законе о Конституционном Суде (т. 13, с. 6).

Однако изложенные взгляды подверглись аргументированным возражениям. Академик Б. Н. Топорнин указал на то, что проект Конституции по обсуждаемому вопросу ухудшает положение КС, уже обладающего правом законодательной инициативы. Ю. А. Рыжов, ссылаясь на то, что в судах скапливается информация о правоприменительной практике в государстве, а «поэтому нежелательно, чтобы... высшие суды... не имели права законодательной инициативы... как источник этого экспериментального материала» (т. 8, с. 38). В. Ф. Яковлев подчеркнул, что «авторство проекта не превращает этого автора в автора самого закона. Закон принимается не судебными органами, а законодательными органами...» (т. 13, с. 6).

Этот спор по запросу президента был решен Комиссией Конституционного арбитража Конституционного совещания, который высказался за предоставление высшим судам, в том числе и КС, права законодательной инициативы в пределах их компетенции (т. 16, с. 9). Позднее в тексте проекта Конституции было уточнено, что они обладают правом законодательной инициативы «по вопросам их ведения». Эта формулировка вызвала серьезные замечания В. М. Савицкого, А. Б. Венгерова, Б. С. Эбзеева, считавших, что она ставит суды в неравное положение с другими субъектами законодательной инициативы, что ошибочно говорить о предметах ведения судов – они обладают лишь определенной юрисдикцией (т. 17, с. 49–50).

Таким образом, дискуссия на Конституционном совещании во многом предопределила облик будущего обновленного конституционного правосудия в стране, по крайней мере на ближайшее десятилетие.

Выступление на совместном заседании палат Верховного Совета Российской Федерации 20 мая 1993 г.⁸⁴

Митюков М. А., председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству:

Уважаемые коллеги! Конституционный процесс, осуществляемый нами и Конституционной комиссией, заведен в тупик. Надо честно сказать, что созданный Конституционной комиссией проект громоздкий, эклектичный, до абсурда наукообразный. Почти два года затрачено на обсуждение того, включать ли Федеративный договор отдельным разделом в Конституцию или не включать. Трехлетние дискуссии привели к тому, что конституционный процесс в республиках опережает этот процесс в центре. Все это в какой-то мере (а не только козни президента, как полагают некоторые) породило параллелизм в разработке Конституции. Сейчас перед нами дилемма: участвовать ли в доработке проекта на основе двух проектов – проекта Конституционной комиссии и проекта, представленного президентом, или игнорировать этот процесс, упершись в проект Конституционной комиссии.

На мой взгляд, если Верховный Совет желает быть на обочине истории российского парламентаризма, если Верховный Совет не желает учесть общественное мнение, то он может проигнорировать Конституционное совещание.

Но есть другая альтернатива. Если не взять инициативу в свои руки, то хотя бы по крайней мере занять решающее место в до работе Конституции, согласовании ее с субъектами. Эта альтернатива заключается в участии в Конституционном совещании.

Сегодня это единственный путь к согласию, а не к дальнейшему нагнетанию конфронтации.

Здесь оппоненты утверждают, что появление Конституционного совещания нарушает Конституцию. Смею заявить, что если это совещание наделяется функциями доработки, согласования текста проекта с субъектами, то это не нарушает Конституцию. И право Съезда – принять Конституцию или вынести ее на референдум. Если не воспользоваться идеей широкого участия политических и общественных сил в доработке Конституции, то процесс принятия Конституции потонет в монотонных процедурах при обсуждении проекта на Съезде. Участие Верховного Совета в Конституционном совещании позволит обеспечить достойное место парламентаризма в будущей Конституции, устранить присутствующие в ней элементы авторитаризма...

Как принимать Конституцию? ⁸⁵

Выступление на круглом столе в редакции журнала «Народный депутат» (не позднее 26 мая 1993 г.)⁸⁶

М. Митюков: Принятие новой Конституции осложнено тем, что мы находимся в переходном периоде, когда один общественно-политический строй меняется на другой. Дополнительно этот период осложнен многими социально-политическими потрясениями, ожесточенной идеологической и политической борьбой. Принятие нового Основного закона в таких условиях весьма проблематично.

Поэтому не случайно конституционный процесс пошел по пути обновления действующей Конституции, в которую внесены существенные дополнения о разделении государственной власти, об институте президента, о Декларации прав человека и гражданина, положения, позволяющие осуществлять судебную реформу.

Критика в адрес действующей Конституции отчасти справедлива, но в целом она обусловлена реалиями сегодняшней политической борьбы, в большей мере идеологической. Конституция становится полем, на котором идут политические баталии, хотя нынешний Основной закон в корне отличается даже от Конституции 1989 года.

В то же время заманчиво принять сразу новую Конституцию, которая определила бы и новые государственные институты, закрепила экономические условия. Я в принципе сторонник такого акта, но пока не вижу, к сожалению, достаточных политических и правовых возможностей реализовать эту идею. Правда, во многом успех этой идеи зависит от избранного для ее реализации пути. Меня, как юриста, всегда привлекает процесс, осуществляемый в рамках Конституции, конституционных преобразований. Я противник силовых и иных антиконституционных мер.

Конституционный путь предполагает наличие права принимать Основной закон у того, кто это делает. Ясно, что по закону это прерогатива Съезда народных депутатов. Иной путь может быть определен в том случае, если Съезд или Верховный Совет передадут этот вопрос на референдум. В принципе и сам Съезд вправе решить, что Основной закон может приниматься каким-то другим образом. Однако все должно исходить от носителей конституционной власти – народа, Съезда. Идти, минуя волю избирателей, волю Съезда, на созыв Учредительного собрания или Конституционной ассамблеи означало бы противоречить закону.

Если рассмотреть сугубо практическую сторону дела, то те, кто думает, что Конституцию легче принять через Учредительное собрание или Ассамблею, живут иллюзиями. Эти учреждения не будут лучше Съезда, более того, я убежден, они будут хуже отражать ту реальность, ту ситуацию в соотношении политических сил, которая существует в обществе сегодня.

Что касается усиления или расширения Съезда за счет представителей каких либо общественных объединений, то возможные достоинства здесь тоже во многом, думаю, мнимые. Сам Съезд народных депутатов, при всем к нему уважении, нынешним реалиям не соответствует. Он скорее митинговое мероприятие, где трудно решать проблемы. Если его еще дополнить представителями такого же рода, то отмеченные недостатки только усугубятся.

Какой же выход из образовавшегося своего рода конституционного замкнутого круга? Их несколько, причем все конституционные. Съезд сам может принять новую Конституцию или вынести на решение референдума вопрос о том, каким путем это сделать.

Есть и другой путь, он тоже зависит от Съезда, который в состоянии дополнить Конституцию, определив, каким путем она должна приниматься.

Может ли президент вне норм нынешней Конституции организовать процесс принятия нового Основного закона? Победа президента на референдуме не означает, что президент в последующем может действовать вопреки Конституции. Другое дело, что в такой ситуации Съезд, Верховный Совет должны считаться с реалиями.

Если в действующий Основной закон будут внесены изменения, уточняющие институт президентства и изменяющие структуру высших органов государственной власти, то может отпасть сама необходимость новой Конституции. Да и политическим силам она может уже не понадобиться. Нельзя, однако, исключить и неконституционную перспективу, которая нанесет сильный удар по идее правового государства, по идее демократии, по авторитету самой власти, с которой в этой ситуации могут и не считаться на местах. Но не будем думать о худшем.

В любом случае тот проект, который будет принят, должен содержать все положения, обязательные для современного развитого, правового государства. Наша беда не в увлечении демократическими учреждениями и нормами. Это скорее достижение политического процесса последних лет. Беда в том, что при реализации демократических институтов мы непоследовательны, нередко идем бунтарским, нецивилизованным путем.

Материал подготовил В. Ивановский.

О результатах работы Комиссии по доработке проекта Конституции⁸⁷

Доклад на заседании Государственной палаты Конституционного совещания 28 октября 1993 года (Москва, Кремль)

М. А. Митюков, председатель Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации:

Уважаемая Государственная палата Конституционного совещания! Комиссия Конституционного совещания с широким участием представителей субъектов Федерации и экспертов рассмотрела поправки к одобренному Конституционным совещанием проекту Конституции Российской Федерации, поступившие после 12 июля 1993 года. Этой работе было посвящено 12 заседаний, с 15 по 28 октября, и работа продолжается. На 12 октября поступили материалы и предложения по проекту Конституции от 51 субъекта Российской Федерации, в том числе от 12 республик, 35 краев и областей, 7 автономных округов.

В этих замечаниях и предложениях высказаны различные оценки проекта Конституции: от «принять к сведению» до «не возможности его одобрения». Ряд субъектов Федерации, а таких значительное число, не высказал какой либо определенной оценки проекта, указав лишь на необходимость его доработки.

Одновременно получено около 400 конкретных замечаний и предложений к 95 статьям проекта Конституции. Среди этих замечаний были предложения о введении должности вице президента, о компетенции президента по вопросам определения основных направлений внутренней и внешней политики государства, формировании Администрации Президента, его права назначать референдум, а также по вопросам, касающимся оснований отрешения президента от должности, и ряд других.

По существу фундаментальных предложений, касающихся основных положений Конституции, фактически не поступило. Замечу, что многие предложения поступили задолго до октябрьских событий, которые явились коренным переломом в сложившейся ситуации в государстве. Комиссия подвергла серьезному политическому и юридическому анализу предложения и поправки к проекту Конституции, по существу, заново проведя серьезную доработку

всего текста проекта. Отправными моментами в нашей работе были два ключевых положения. Первое, по поправкам субъектов Федерации: уважительное, но в то же время достаточно критическое отношение к этим поправкам с учетом общегосударственных интересов и прежде всего необходимости укрепления единого федеративного государства и региональных, в том числе национальных, интересов.

Второе, по поправкам, определенным октябрьскими событиями в Москве, которые обнажили суть опасной конфронтационной политики, навязываемой руководством Верховного Совета, частью депутатского корпуса нашей стране, ее регионам с тайной и явной надеждой на существующую якобы широкую поддержку субъектов Федерации. В этом аспекте становится возможным отказ от некоторых компромиссов, навязанных проекту Конституции до октябрьской ситуации.

Комиссия рассмотрела преамбулу и девять глав первого раз дела и остановилась на третьем разделе. Рассмотрено 136 статей, внесены изменения в преамбулу и 58 статей. Причем более половины изменений носит в основном редакционный характер, остальная часть – принципиальный.

Общая картина такова. В главе 1 «Основы конституционного строя» из шестнадцати статей в одиннадцать внесены изменения, в основном редакционные. В главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» из 48 статей в треть статей предлагается внести также в основном редакционные изменения. В главе 3 «Российская Федерация» и главе 4 «Президент Российской Федерации» подвергнута изменению половина статей. Здесь есть изменения принципиального характера. Такие изменения внесены и в главы о Федеральном Собрании, Правительстве Российской Федерации, о судебной власти и местном самоуправлении.

Таким образом, грубо говоря, перелопачены все главы и почти 40 процентов всех статей проекта Конституции. Все изменения вы видите в сводной таблице, которая у вас имеется.

Какие же главные содержательные изменения предлагает рабочая группа Конституционного совещания? Прежде всего в целях укрепления единства демократического федеративного государства мы намечаем осторожный совместный отход России и субъектов Федерации от понятия «суверенный» в определении Российской Федерации и субъектов Федерации к более четкому определению правового положения субъектов, их равенства в отношениях с центром. Это статьи 1, 5, 6, 11 проекта.

К сожалению, слово «суверенитет», вопреки желаниям многонационального народа Российской Федерации, нередко становится знаменем как для национального, так и регионального сепаратизма и проявления великодержавного шовинизма. И нам в Основном законе надо занять четкую позицию – укрепление нашего федеративного, многонационального государства. Иная позиция – путь к развалу страны.

Серьезные изменения предложены в конституционном регулировании отношений: президент – правительство – Государственная Дума. Специально подчеркнуто в статье 80, что президент определяет основные направления внутренней и внешней политики только в соответствии с Конституцией и федеральными законами. Более четко предлагается сформулировать в статье 83 полномочия президента и Государственной Думы по вопросам назначения Председателя Правительства и принятия решения об отставке правительства.

В этой же статье рабочая группа предлагает предусмотреть норму о том, что президент возглавляет Совет безопасности Российской Федерации, структура и функции которого определяются федеральным законом.

В статье 84 уточняется осуществление президентом обязанности обращаться к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

В статьях 87 и 88 устанавливается, что президент в случае введения на территории страны или в отдельных местностях военного либо чрезвычайного положения незамедлительно сообщ-

щает об этом не только Совету Федерации, как это было указано в проекте, но и Государственной Думе.

Четко предлагается в проекте определить и тот круг полномочий, который не вправе осуществлять исполняющий обязанности президента (статья 92). Несколько уточняется и процедура отрешения президента от должности. Ее предлагается дать самостоятельной статьей. Предлагается уточнить статус Федерального Собрания как постоянно действующего органа (статья 98). Уточнены отдельные полномочия Совета Федерации и Государственной Думы, корреспондирующие с полномочиями Президента Российской Федерации (статьи 101, 104), а также касающиеся процедуры принятия законов, их обнародования. Более конкретно прописываются процедуры назначения Председателя Правительства (статья 111), принятия решения об отставке правительства, любого члена правительства, а в связи с этим и о возможном роспуске Государственной Думы.

Вводится в статью 116 новое положение о том, что правительство слагает полномочия перед вновь избранным президентом.

Обсуждалось в рабочей группе Конституционного совещания еще несколько проблем. Остановлюсь на трех. Это – Конституционный Суд, прокуратура и местное самоуправление. Была детально и более четко расписана компетенция Конституционного Суда (в статье 118). Почти единодушно было отмечено, что этот институт, в сущности демократический институт конституционного правосудия, надлежит сохранить и поставить его в четко определенные рамки конституционного характера.

Определено, что акты или отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Что касается прокуратуры, признано необходимым отметить в проекте, что она образует единую, централизованную систему, что ее положение определяется Конституцией и федеральным законом. Внесены редакционные изменения в главу о местном самоуправлении и в главу, касающуюся пересмотра и изменений Конституции.

Мы также серьезно затрагивали проблему, связанную с нынешней ситуацией, допускающую избрание в Государственную Думу министров, а в Совет Федерации – глав представительных и исполнительных органов. Мы пришли к выводу, что эта ситуация не должна находить закрепление в Конституции. Но в то же время высказались за то, что это необходимо отразить в «Переходных положениях» Конституции. Почему? Потому что абстрактное проведение принципа разделения властей, доведение его до абсурда обусловило взаимное отчуждение и вражду между ветвями власти и в какой-то мере тот кризис власти, который существовал в нашей стране до октябрьских событий и был разрешен этими октябрьскими событиями.

В целях обеспечения единства и разделения государственной власти, опоры исполнительной власти на парламентское большинство целесообразно, видимо, в переходный период допускать возможность избрания министров в Государственную Думу, а глав представительной и исполнительной власти – в Совет Федерации.

Надо сказать, что по этому вопросу среди членов рабочей группы Комиссии существуют и другие мнения, но этот вопрос – вопрос нынешней ситуации. Поскольку он ситуационный, то в принципе должен быть зафиксирован не в основном тексте Конституции, а в «Переходных положениях».

Вот основные положения, основные итоги работы рабочей группы Комиссии Конституционного совещания на данный момент.

Председательствующий (Б. А. Золотухин):

Спасибо, Михаил Алексеевич. Уважаемые коллеги, мы можем сейчас поставить вопросы Михаилу Алексеевичу. У кого есть вопросы, просьба подойти к микрофону, представиться и выяснить то, что вас интересует.

Не представился:

Михаил Алексеевич, что дает существование Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации? И второй вопрос. Как вы смотрите на то, что у нас записано и в поправках, и в Конституции насчет «государство внутри государства»? Разрешима эта дилемма или нет? И как вообще это вы глядит с вашей точки зрения. Разъясните, пожалуйста.

М. А. Митюков:

Конечно, этот вопрос вы могли бы с успехом задать у себя в Хакасии. Проблема суверенитетов Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации во многом обусловлена той концепцией национального самоопределения, которая считалась у нас господствующей в течение многих лет и во многом была обусловлена политической ситуацией, связанной с необходимостью децентрализации управления. Эту проблему мы в рабочей группе обсуждали и решили, что от термина «суверенное федеративное государство Российской Федерации» необходимо уйти, поскольку всем ясно, что Российская Федерация – это суверенное государство, и записывать это в Конституции нет необходимости. Что касается республик в составе Российской Федерации, то практически не могут существовать два суверенитета на одной территории. Видимо, речь может идти об этом с какими-то оговорками, как в свое время в литературе допускались оговорки и понятия так называемого ограниченного суверенитета в отношении союзных республик. Это было в Конституции 1936 года. Иначе понятие «суверенитет» будет доведено до абсурда, когда оно будет означать одно: развал государства. По этому мы решили от этих терминов уйти.

По Федеративному договору. Мы в статье 11 исходим из реалий, существующих на сегодняшний день, а реалии такие, что Федеративный договор существует в трех ипостасях. Для некоторых он как определенное знамя, и поэтому мы считаем, что в части разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации все осуществляется на основе Конституции, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Тем самым признается существующая на сегодняшний день реальность.

Председательствующий:

Спасибо. Третий микрофон, пожалуйста.

А. Б. Дерягин, глава администрации Калужской области:

Михаил Алексеевич, у меня два вопроса. Первый связан с тем, о чем вы сейчас говорили. Что же нам мешает, по вашему мнению, уравнивать действительно все субъекты Федерации с юридической точки зрения? Я не имею в виду политический аспект. Это первый вопрос. Я бы просил дать все-таки четкий ответ на этот сложный вопрос.

Второе. В предыдущем проекте Конституции отставка президента принималась на основании решения Конституционного Суда. После внесения поправок импичмент президента принимается на основании решения Верховного Суда. Как вы знаете, Конституционный Суд, учитывая, что судьи избираются пожизненно, является более независимым, и вообще он должен быть независимым. В то же время в Верховный Суд, в соответствии с этими поправками, судьи назначаются по представлению президента и утверждаются Государственной Думой и, следовательно, являются более зависимыми. Почему же пошли по второму пути? Спасибо.

М. А. Митюков:

Проект Конституции исходит из принципа равенства субъектов Федерации, но в то же время учитываются некоторые особенности республик. Особенности эти сводятся к нескольким моментам: наличию Конституции, наличию гражданства. В остальных же аспектах проект идет по пути предоставления краям, областям права законодательства (могут быть областные законы), по пути равенства в сфере экономического и социально-культурного строительства. Если эта Конституция будет принята, будут практически оставлены лишь различия

в государственных символах и некоторых институтах, свойственных республике. Компетенция полномочий в сфере экономической и других сферах будет одинаковая. А это главное для субъектов Федерации. По-моему, не главное, будет ли герб у Калужской области, а не будет его у Республики Хакасия, допустим. Это не главное.

Второй вопрос. Вы, видимо, речь ведете не об отставке президента, а об институте отрешения президента от должности. Институт отрешения президента от должности, как вы видите, связан с двумя моментами. Это государственная измена и совершение иного тяжкого преступления. То есть необходима оценка юридического, как бы уголовно-правового характера: имеют ли деяния, которые выдвигают в обвинениях президенту, признаки состава преступления, предусмотренные Уголовным кодексом. А сфера уголовно правовой юриспруденции – это не сфера Конституционного Суда, это сфера Верховного Суда Российской Федерации.

С места:

Михаил Алексеевич, означает ли это, что теперь президент не может быть отрешен от должности за нарушение Конституции?

М. А. Митюков:

Давайте посмотрим еще один аспект. Я бы просил хотя бы статью указывать, к сожалению, я никогда не запоминаю статьи. 92 прим. Нашел.

Теперь отрешение президента от власти связано с государственной изменой и совершением иного тяжкого преступления, то есть в принципе сейчас к этому относится по нынешнему Уголовному кодексу и часть первая главы «Особо опасные государственные преступления», и ряд статей, связанных с посягательством на жизнь. Вот таким образом.

Здесь учтена международная практика.

Не представился:

Я задаю вопрос проще, Михаил Алексеевич. Означает ли это, что, если Президент нарушил Конституцию, но не совершил государственного преступления или уголовно наказуемого действия, он не может быть отрешен?

М. А. Митюков:

Отвечаю так же просто, как вопрос задан. Если нарушение Конституции является по своему составу государственной изменой или особо тяжким преступлением, то оно будет основанием отрешения от должности. Если же нарушение Конституции не будет относиться к таким деяниям, то не будет основанием для отрешения. Однозначно на ваш вопрос не ответишь, потому что знать надо, какое конкретно нарушение и в чем оно заключается. Нарушение может быть такое, что президент в три дня не подписал закон, а подписал на пятый день. Будет это основанием?

Не представился:

Ну вот, он подписал закон, который противоречит Конституции. Отрешат от должности президента или нет? А того, кто принял это?

М. А. Митюков:

Принимает законы Государственная Дума.

С места:

Указ, указ. Не закон.

М. А. Митюков:

Тут вам надо вести речь об отрешении президента Государственной Думой. Указ отменяется по установленной процедуре.

Б. П. Иванов, глава администрации Читинской области:

Я надеюсь, что к статьям, когда сводная таблица будет готова, мы еще вернемся, так я понимаю? Или нет?

Председательствующий:

Задавайте пока вопросы, потом посмотрим.

Б. П. Иванов:

У меня пока вопрос один, если не вернемся, тогда появятся другие. Вы сейчас дали разъяснение о том, что глава администрации, согласно предполагаемой процедуре, может избираться в Совет Федерации без отрыва от основной деятельности. Будет ли это означать, что президент отменит свой указ, согласно которому сейчас главы администраций являются членами правительства? Отсюда вытекает все остальное.

М. А. Митюков:

Мне сложно предугадать, какой указ примет президент, какое решение примет президент.

Б. П. Иванов:

Но в настоящее время действует указ президента, что главы администраций являются членами правительства. Тогда почему трактуется по-разному?

М. А. Митюков:

Уважаемые коллеги, если будет принята Конституция, то в ней будут «Переходные положения», будет положение о том, что законы, указы президента действуют постольку, поскольку они не противоречат Конституции. Будет применяться вот этот общий принцип.

Б. П. Иванов:

Я понимаю, 12-го числа народ одобрит Конституцию и она войдет в силу. А до 12-го нужно избираться, если кто-то имеет возможность и кому-то народ доверит. Не случится ли так, что 12-го избранные депутатами главы администраций вынуждены будут покинуть свои посты? Это трактуется в разных документах совершенно по-разному.

М. А. Митюков:

Все зависит от того, как будет записана в «Переходных положениях» – эта проблема, какую мы рекомендацию выработаем и какое решение примет президент.

Б. П. Иванов:

До выборов, до регистрации остается несколько дней. Никто не может определиться.

М. А. Митюков:

Гадать по этой проблеме я не берусь.

Б. П. Иванов:

Ясно.

Председательствующий:

Спасибо.

Б. П. Иванов:

Я повторяю, что у меня еще пять вопросов.

Председательствующий:

Пожалуйста, задавайте вопросы.

Б. П. Иванов:

Тут уже не вопросы, а предложения пойдут.

Председательствующий:

Предложения вы сможете в своем выступлении высказать. А вопросы к докладчику – пожалуйста, мы не будем ограничивать никого.

Первый микрофон, пожалуйста.

А. П. Жабин, Самарская область:

Михаил Алексеевич, вот здесь, в этом зале, на предыдущих заседаниях Конституционного совещания мы потратили очень много времени и сил для того, чтобы решить проблему различного правового статуса республик, с одной стороны, и краев, областей, с другой стороны. Нашли компромиссную формулу, когда края, области становятся государственно-территориальными образованиями с правом законодательной деятельности, с уставом (Основным законом), и вот теперь, после доработок, остается право законодательной деятельности в областях,

но органически связанные с этим элементы, наличие Основного закона в области, статус государственно-территориального образования почему-то из проекта Конституции исчезли. Нарушается логика. Как это можно объяснить?

М. А. Митюков:

На мой взгляд, нисколько логика не нарушается. Поскольку дается краям, областям право принимать законодательство и устав (в тексте Конституции есть эта запись об уставе), то само собой разумеется, что это уже не административно-территориальная единица, а что-то наподобие государства, как обозначали в прежнем проекте государственно-территориальные образования.

А. П. Жабин:

А почему «наподобие», когда было четко записано: «государственно-территориальные образования»? И вместо этой четкости мы имеем сейчас какую-то непонятную, расплывчатую конструкцию – «наподобие»? Следует ли ухудшать проект?

М. А. Митюков:

Я думаю, он не ухудшен. Это понятие, как и утверждение, что республика – государство, вы с успехом напишете в уставе. Что-то надо оставить и для вашего устава.

Председательствующий:

Спасибо.

Ю. М. Конев, заместитель главы администрации Тюменской области:

Уважаемый Михаил Алексеевич, анализируя вариант, который сейчас представлен, я бы хотел задать один вопрос. По логике развития проекта Конституции совершенно упускается (или это делается преднамеренно) проблема, что есть восемь территорий, на которых действуют несколько субъектов Федерации. Сегодня эти территории есть. Из этого последнего проекта – раньше хоть было в «Переходных положениях» – следует, будто этой проблемы нет. Но проблема же есть.

М. А. Митюков:

Эта проблема содержится в последнем пункте «Переходных положений». До «Переходных положений» мы не дошли еще.

Ю. М. Конев:

У нас их нет на руках. Это в старом тексте есть.

М. А. Митюков:

Вот «Переходные положения», статья 10: «Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, с соответствующим краем. . .» и далее по тексту. Эта проблема сегодня еще в рабочей группе комиссии не обсуждена, но, как мне известно, по ней и нет серьезных поправок. Хотя проблема сама по себе серьезна.

Председательствующий:

Если есть – обсудим.

С. А. Поспелов, Калужская область:

Уважаемый Михаил Алексеевич, обсуждался ли вопрос об Уполномоченном по правам человека? В статье 102, определяющей компетенцию Государственной Думы, есть этот вопрос – Государственная Дума будет назначать и освобождать этого Уполномоченного.

Я задаю вопрос, потому что вы упомянули о прокуратуре. А поддержание государственного обвинения, то, что мы называем «оком государевым», и одновременное расследование, когда прокурор расследует что то, проверку осуществляет, если он установит, нарушены или ущемлены права и интересы гражданина, он может предъявить, наверное, иск. Но быть целым институтом, так сказать, иметь две головы: с одной стороны, стоять на защите государства, с другой – стоять на защите человека (а мы, помните, с самого начала говорили, что мы все-таки ставим во главу угла – и начинаем с этого – защиту интересов человека), можно ли? Не

кажется ли вам, что все-таки надо было бы расписать полномочия Уполномоченного по правам человека более детально? Ввести статью, завершив ею, скажем, главу 2.

М. А. Митюков:

Я думаю, что эта проблема будет решена в специальном законе, который примет Государственная Дума. Она в какой-то мере на одном из заседаний рабочей комиссии обсуждалась. Предполагалось, что ни в коей мере не будет здесь конкуренции в полномочиях прокуратуры и Уполномоченного по правам человека. Некоторые из членов рабочей группы, выступившие по этой проблеме, высказались за то, что этот институт будет регулировать ту нишу, когда проблема нарушения прав, свобод российских граждан не нашла разрешения в российских судах и других компетентных органах и необходим выход на международные организации. Вот в этой нише, в этом промежутке необходима фигура этого Уполномоченного. Но это высказывания только отдельных членов рабочей группы. А специально этому будет посвящен проект закона. Надо сказать, в свое время в недрах бывшего Верховного Совета разрабатывалась эта проблематика, и она разрабатывалась неплохо и не в конкуренции, по-моему, с правами, с полномочиями прокуратуры и судов.

Председательствующий:

Михаил Алексеевич, у меня в связи с Уполномоченным по правам человека есть вопрос. В проекте Конституции указано, что Уполномоченный по правам человека назначается и смещается Государственной Думой. Мировая практика стоит на том, что Уполномоченный по правам человека несменяем. Как вы смотрите на это? Ведь эта фигура очень неудобная и для парламента, и для правительства, и для президента.

М. А. Митюков:

В принципе, если бы я составлял всю рабочую группу, я бы согласился с вами в одном аспекте: что он назначается Государственной Думой, а «смещается» – убрал бы из проекта.

Б. Н. Симонов, Оренбургская область:

У меня два вопроса, если можно.

Первое. Хотелось бы знать соображения или подход рабочей группы Конституционной комиссии к данному проекту, подработанному 28 октября, к основным положениям механизма возможного выхода из политического кризиса. Вот первый вопрос.

М. А. Митюков:

Прежде всего в проекте Конституции этой проблематике посвящены нормы, касающиеся процедуры отставки правительства и роспуска Государственной Думы. Это один аспект решения этой проблемы.

Второй аспект. Поскольку политический кризис, как правило, связан с оспариванием основополагающих фундаментальных положений нашего государства, нашей Конституции, то есть главы 1 проекта Конституции, и пересмотром в конечном итоге Конституции, то закладывается и особый порядок пересмотра Конституции, который отличается от тех порядков, которые существовали в прежних советских конституциях. В частности, даже такая проблема, как разработка Конституции, не отдается на откуп Федеральному Собранию, а решается специальным Конституционным собранием. Не должен законодательный орган под сиюминутную ситуацию кроить и перекраивать Конституцию, ее изменять и тем самым изменять баланс политических сил в обществе.

Вот один из двух главных рычагов конституционного аспекта, предусмотренный в проекте.

Б. Н. Симонов:

Понятно. Ну а рабочей группе как более предпочтительно?

М. А. Митюков:

В рабочей группе и сегодня, надо сказать, целое заседание было посвящено проблеме пересмотра Конституции в случае, если кто-то взял под сомнение основополагающие прин-

ципы Конституции. Как должны влиять на пересмотр Федеральное Собрание, Президент, нужно ли Конституционное собрание, нужно ли всенародное голосование? Вот эти проблемы мы обсуждали долго, и, по-моему, если мне память не изменяет, остановились на том, что записано в проекте.

В. Н. Симонов:

Хорошо. И второй вопрос. Он мне кажется сложным, но по крайней мере я его задам: что организационно может обеспечить субъектам Федерации равноправие в этом предлагаемом проекте?

М. А. Митюков:

Организационно обеспечивают прежде всего общие принципы равенства субъектов.

Но сама по себе эта формула общая. Организационно будут все-таки обеспечивать, на мой взгляд, конституционные законы, которые надо будет принять на основе Конституции, и текущее законодательство. В Конституцию же все это не втиснешь.

В. Н. Симонов:

Понятно. И еще вопрос, он вытекает в общем-то из этого второго. Если речь идет о равноправии субъектов Федерации, то не кажется ли вам, что у нас Российская Федерация становится унитарным государством?

М. А. Митюков:

Нет, не кажется. Честно нужно сказать, что в нашем государстве есть противоборство двух тенденций: тенденция централизованного демократического государства и тенденция федеративного демократического государства. Эти тенденции в какой-то мере выражены в том или ином аспекте проекта Конституции, от этого тоже не уйдешь. Но главная идея, главная задача, которую чувствует каждый политический деятель на своей шкуре, сейчас главная задача – сохранить наше государство от развала.

Какие тенденции сейчас ведут к развалу? Две тенденции. Тенденция регионального сепаратизма и тенденция национального сепаратизма.

В. Н. Симонов:

Но в связи с вашим ответом у меня возникает дополнительный вопрос: наверное, нужно, чтобы в Конституции противоречий не было, потому что противоборствующие политические силы в будущем будут использовать ту часть, которая им более удобна.

М. А. Митюков:

Конечно, самая хорошая Конституция та, в которой нет противоречий. Но нам никогда, наверное, не удавалось за все существование конституционного строя принять Конституцию, в которой не было хотя бы одного противоречия.

Председательствующий:

Спасибо. В данном случае, как мне кажется, противоречий нет.

С. Ф. Засухин, член Конституционной комиссии:

Борис Андреевич! Михаил Алексеевич! Вопрос не риторический, но к обоим. Можно ли работать над Основным законом, нарушая те законодательные акты, которые сегодня есть? По указу Президента назначены координаторы – Золотухин и Яковлев.

Я, конечно, соскучился по своим бывшим коллегам в президиуме, но, видимо, закон нарушать все-таки нельзя.

Председательствующий:

Я пригласил Рамазана Гаджимурадовича и Сергея Александровича, чтобы они мне помогли на таком большом собрании, я не очень опытный председатель, поэтому нуждаюсь в помощи.

Я думаю, вы отнесетесь снисходительно к моему поступку.

С. Ф. Засухин:

И второй вопрос. Он как раз в продолжение того, который был задан. В «Переходных положениях» есть 10-й пункт об отношениях автономных округов к краям и областям. Я на каждом совещании все три года говорю о том, что должна быть предусмотрена ответственность субъектов Федерации перед федеральными органами власти, но с завидным упорством этот тезис никуда не входит, ни в основной текст, ни в «Переходные положения».

Ведь действительно есть то, что вы называли сепаратизмом, национализмом. Ну так предусмотрите ответственность за национализм в этом Основном законе государства ради сохранения единства государства. В крайнем случае давайте запишем в «Переходных положениях», что в течение полугода должен быть принят закон об ответственности субъекта Федерации.

Я не хочу здесь приводить примеры, чтобы не вносить дисгармонию в этот зал. Но ведь без ответственности ничего не будет.

Это красивая декларация, которая завтра наполовину не будет исполняться.

М. А. Митюков:

Уважаемый коллега, нет, Конституцию я считаю настоящей, потому что вы еще член Комиссии законодательных предположений. Если бы в Конституции в каждой статье прописывалась ответственность, то не надо было бы Уголовного кодекса. Конституция – это акт другого порядка.

С. Ф. Засухин:

Михаил Алексеевич, ведь речь идет не об уголовной ответственности какого то конкретного лица, я говорю об ответственности субъекта Федерации. В Уголовном кодексе вообще нет таких глав.

М. А. Митюков:

Проблема ответственности всегда сводится к проблеме либо конкретного лица, либо юридического лица.

Как вы предполагаете отразить здесь ответственность?

Можно сформулировать ответственность в связи с роспуском, допустим, того или иного представительного органа или главы администрации за то-то. Но это есть и в законодательстве. И Президент может освободить главу администрации за нарушение законодательства. Есть такое? Есть. Даже в Конституции, которая сейчас действует, с учетом Указа Президента № 1400 тоже есть ответственность краевых, областных Советов за нарушение Конституции.

С. Ф. Засухин:

Михаил Алексеевич, не является у нас органом ни Совмин республики, ни...

М. А. Митюков:

Вы поднимаете проблему весьма острую. Я понимаю, это проблема отношений краев, областей с автономным округом.

С. Ф. Засухин:

Нет, краев, областей с федерацией.

М. А. Митюков:

Проблема возникала десятилетиями, как говорится, и решений этой проблемы несколько. Самый лучший вариант решения – договор между автономными округами и областью или краем.

С. Ф. Засухин:

Михаил Алексеевич, вынужден повторить, я не говорю об отношениях между округом и краем. Я говорю про отношения между краем и федерацией, республикой и федерацией. И решения об ответственности за невнесение платежей в федеральный бюджет не принимают ни президенты республик, ни премьер-министры. Принимают коллегиальные органы. Ответственности коллегиального органа у нас нет. Я и говорю об ответственности субъекта Федерации.

Председательствующий:

Сергей Федорович, нет такого положения о репрессивных отношениях к субъектам Федерации. Но вы как член Конституционного совещания и Комиссии по законодательным предположениям можете такое предложение внести. И рабочая группа Конституционного совещания рассмотрит его.

С. Ф. Засухин:

Борис Андреевич, я с этого и начал. Я три года вношу впустую.

Председательствующий:

Ну подайте в письменном виде.

Первый микрофон, пожалуйста.

Б. А. Карпачев, Астраханская область:

Михаил Алексеевич, вот 5-я статья, старая редакция: «Российская Федерация состоит из равноправных субъектов». Новая статья: «Республика имеет свою Конституцию и законодательство, а край, область имеют устав и законодательство».

То есть слово «равноправие» уже исчезает. Чем руководствовалась рабочая группа?

М. А. Митюков:

Дело в том, что разработчики, точнее, не разработчики, а рабочая группа, которая, как говорится, больше похожа на мусорщиков, вычищая текст, руководствовалась тем, чтобы в проекте Конституции не было повторов.

А статья пятая, по-моему, корреспондируется с соответствующей статьей в главе «Российская Федерация». И этим все обусловлено.

Неудобно, когда в тексте об одном и том же трижды четырежды будет написано.

Б. А. Карпачев:

Второй вопрос. Когда положение о переходном периоде нам дадут в окончательном виде?

Не представился:

Михаил Алексеевич, как юрист, скажите, пожалуйста: статья пятая проекта Конституции предусматривает, что край, область, автономный округ, автономная область принимают свой устав, имеют свой устав и законодательство?

Как вы считаете, не привносит ли правовую абсурдность понятие «устав» как таковой? Ведь по смысловой нагрузке устав есть не что иное, как свод правил и положений. И вот если область принимает устав, то правовое регулирование на местах будет осуществляться на базе устава. Но здесь по своей смысловой нагрузке и по содержанию никак нет соответствия. Если область будет принимать закон согласно своей компетенции, то как будет согласовываться с уставом, законом области? А не лучше ли его назвать «основной закон»? Если это не определяется Конституцией?

М. А. Митюков:

Если порыться, как говорится, в истоках славянских языков, то интересно, что на сербско-хорватском до сих пор конституцию переводят как устав.

Но это, как говорится, отступление лирического характера.

Устав все-таки учитывает какие-то традиции, какой-то опыт развития нашего государства. Какой бы ни был опыт, мы от него не уйдем. И в какой-то мере мы еще и не юристы, а политики, когда ищем определенный компромисс. И поэтому одну и ту же проблему фактически мы решили в определении основных законов, которые принимает республика, которые принимают края и области.

Тот факт, что уже сам край, область принимают свой устав, который, как конституция республики, должен соответствовать Конституции Российской Федерации, уже решает те проблемы, которые вы поднимаете. Тот факт, что краю, области, автономному округу дано право теперь принимать законы, практически решает проблемы, о которых вы здесь ставите вопрос.

Другое дело, что важно сейчас: достичь компромисса и принять хорошую Конституцию или идти до конца в этой терминологической борьбе слов «суверенитет», «конституция», «устав».

На мой взгляд, важно первое: принять хорошую Конституцию, обеспечивающую стабильность и единство нашего государства.

Не представился:

Михаил Алексеевич, а если субъект Федерации законодательствует и имеет отраслевые законы, то почему не иметь ему и Основного закона? Это снимет противоречия. Можно подумать над этим.

М. А. Митюков:

Подумать-то можно. Можно слова «основной закон» подставить к термину «конституция». Можно подумать.

Не представился:

Если мы внесем «основной закон», то уйдем от неравноправности субъектов Федерации.

Председательствующий:

Равноправие субъектов Федерации состоит в том, что во взаимоотношениях с федеральными органами власти субъекты Российской Федерации равноправны. Это третья часть, 5-й статьи проекта. Вот в чем равноправие.

Пожалуйста.

Ю. А. Ножилов, глава администрации Иркутской области:

Уважаемый Михаил Алексеевич! Первый вопрос уточняющий. Я понимаю, что Федеративный договор как таковой в Конституцию предлагается не включать, но в статью 11 включается ссылка, что отношения регулируются Федеративным договором. Я правильно понял?

М. А. Митюков:

Да.

Ю. А. Ножилов:

В таком случае у меня следующий вопрос. Федеративным договором закреплено неравенство субъектов Федерации, и ваши ссылки на областное, краевое законодательство не совсем точны. Да, область имеет свое законодательство, но рамки этого законодательства области и республики будут разные. И положение в какой-то степени компенсировалось записью «равноправие субъектов Федерации», чтобы в будущем их все-таки как-то уравнивать. Его исключили, и на вопрос, который Дерягин поставил, Вы все-таки не ответили. Что же помешало? Равенство областей, краев и республик, равноправия субъектов Федерации при законодательстве на основе Федеративного договора не будет.

М. А. Митюков:

Равенство субъектов зависит в основном от чего? От экономического потенциала и возможностей субъектов Федерации. Ваш Усть-Ордынский автономный округ никогда с Иркутской областью не был равным и не будет, хотя он автономный округ и субъект Федерации, потому что у него экономические возможности и потенциал во много раз меньше Иркутской области.

Также нельзя говорить о равенстве Горного Алтая и, допустим, соседней Кемеровской области. Поэтому эта тема, я честно скажу, размышляя как юрист, во многом надумана региональной элитой в противовес центру в решении тех или иных проблем.

Ю. А. Ножилов:

Только ссылка на Усть-Ордынский округ у Вас неэтична. У нас с ними очень хорошие договорные отношения. У нас никаких конфликтов с ними нет, не нужно говорить по этим вопросам.

С. А. Филатов, руководитель Администрации Президента Российской Федерации:

Юрий Абрамович, я вмешиваюсь в ваш спор и хочу пояснить. Это одна из причин, почему Федеративный договор, по-моему глубокому убеждению, надо изъять из Конституции. Потому что, если оставим Федеративный договор в Конституции, мы никогда не приведем их в соответствие. А если он будет за пределами Конституции, то его можно приводить в соответствие с Конституцией. Это поэтапный процесс.

Вы поймите, в одной и той же статье нельзя иметь и «равноправный», и «равноправного взаимоотношения», как мы записали. Или – или. «Равноправные взаимоотношения» – больше соответствуют реальной ситуации.

Не представился:

Я хочу вернуться к институту отрешения президента от должности. Здесь записано: «институт отрешения президента связан с изменой и совершением иного тяжкого преступления». Мы знаем, что уголовное законодательство предусматривает определенный перечень тяжких преступлений. Значит, президент любое преступление может совершить? Если так, если мы ему позволяем совершать «иные преступления», давайте к тексту добавим, что речь идет о наличии в действиях президента признаков тяжкого преступления. Потому что мы даже в тексте противоречим сами себе. В конце мы не предусматриваем того, что указано в начале.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.