

УДК 342

М.А. Митюков

кандидат юридических наук, профессор
Заслуженный юрист Российской Федерации
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина
г. Москва, Российская Федерация
E-mail: Lab.kkmp@msal.ru

А.В. Безруков

доктор юридических наук, доцент
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Сибирский юридический институт МВД России
г. Красноярск, Российская Федерация
E-mail: abezrukov@bk.ru

СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ОТ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА К ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ

**«часть 2. Федеральный конституционный закон
как новелла российского парламентаризма»**

(по материалам Конституционного совещания)¹

(окончание беседы)

Аннотация: представлено продолжение беседы профессора
Михаила Алексеевича Митюкова, участника Конституционного

¹ Начало см.: Личность, право, государство. 2019. № 2. С.

совещания (1993г.), первого заместителя председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ первого созыва (1994-1995 гг.), полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде РФ (1996-2005 гг.), Заслуженного юриста Российской Федерации и доктора юридических наук Андрея Викторовича Безрукова, профессора Сибирского юридического института МВД России, профессора Сибирского федерального университета.

Ключевые слова: российский парламентаризм, Конституционное совещание, Конституция Российской Федерации 1993 г., Государственная Дума Федерального Собрания 1 созыва, федеральный конституционный закон.

А.Б. Уважаемый Михаил Алексеевич, продолжая нашу беседу, мы сегодня завершим начатый в предыдущем номере журнала разговор о процессе закрепления в Конституции 1993 г. такой категории современной российской правовой системы как «федеральный конституционный закон» и выясним, как начиналась реализация конституционных норм о нем.

М.М. Согласен, Андрей Викторович. Тем более, что мы не завершили разговор относительно отдельных федеральных конституционных законов, упоминаемых в соответствующих статьях Конституции Российской Федерации. Естественно, что содержание

норм о них, а иногда и определение их места в будущей Конституции, складывались также в результате дискуссий на Конституционном совещании, который не всегда совпадал с первоначальным замыслом проекта. И наконец, появлению в Конституции РФ норм об федеральных конституционных законах иногда способствовали побочные факторы, хотя и косвенно связанных с проектом Конституции.

А.Б. Может, проиллюстрируем это на ряде примеров?

М.М. Разумеется. Приведу сначала самый простой из них.

Так, первоначально в «президентском» проекте предусматривалось, что Российская Федерация имеет государственный флаг, гимн, герб, описание которых устанавливается федеральным конституционным законом. В ходе же обсуждения содержание этого вопроса пополнилось указанием на то, что им устанавливается и «порядок официального использования». Затем уже стало предполагаться, что в этом законе определяется статус флага, герба и гимна, использование их на официальных мероприятиях и обеспечение к ним должного уважения (Б.С. Эбзеев)¹. В конечном итоге ч. 1 ст. 70 Конституции РФ закрепила, что их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.

Другой случай связан с конституционной регламентацией референдума, а точнее с определением места нормы о федеральном конституционном законе о референдуме. Как уже отмечалось в

¹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М.: Юрид. лит., 1996 (далее кратко – Конституционное совещание). Т. 17. С. 131; Т. 19. С. 66.

прошлой части нашей беседы, первоначально в «президентском» проекте в полном соответствии с существующими теоретическими воззрениями на референдум предлагалось в гл. 1 «Общие положения. Права и свободы человека» в статье, закрепляющей высшие формы непосредственного народовластия, предусмотреть, что «основания и порядок проведения общенародного референдума устанавливаются федеральным конституционным законом» (ч. 2 ст. 7). Однако, в результате обмена мнениями на Конституционном совещании и последующей «редакционной» правки в целях исключения повторов в Конституции Российской Федерации, как известно, норма о федеральном конституционном законе о референдуме была помещена в гл. 4 «Президент Российской Федерации» (п. «в» ст. 84) и причем в сокращенном варианте (не упоминая об «основаниях его проведения»), предполагая что референдум станет инструментом плебисцитарной демократии, к которому, в необходимых случаях, будет часто прибегать глава государства. Этот политический аспект был понят депутатами Государственной Думы первого созыва, когда вокруг проекта будущего ФКЗ о референдуме разгорелась нешуточная политическая борьба. В итоге этот федеральный конституционный закон «пресек» политические намерения авторов проекта Конституции.

А.Б. Как отнеслось к таким новациям международное и научное сообщества?

М.М. Интересно, что Венецианская комиссия в своем заключении о Конституции Российской Федерации, принятой всенародным

голосованием 12 декабря 1993 г., отнесясь нейтрально к российской концепции федерального конституционного закона, высказала в то же время сомнение в обоснованности закрепления в нем условий и вопросов, по которым может назначаться референдум Президентом, а также последствий. Всё это, по мнению экспертов, было целесообразно изложить непосредственно в Конституции в виду важности упомянутых аспектов¹.

Продолжая ответ на предыдущий вопрос, приведу следующий случай. Фактор исключения «президентским» проектом из полномочий Конституционного Суда проверки обыкновений правоприменительной практики напрямую обусловил то, что этот суд в своих поправках (конец июня 1993 г.) предложил учредить институт парламентского уполномоченного по правам человека. А главный консультант Конституционного Суда д.ю.н. Б.А. Страшун активно отстаивал эту поправку на Конституционном совещании, утверждая, что такой институт «сократит потенциально загрузку Конституционного Суда»².

Позднее Н.В. Витрук, в частности, также полагал, что отсутствие конституционного судебного контроля правоприменительной практики «можно ликвидировать ... через фигуру Уполномоченного по правам человека», наделив его возможностью обращаться в Конституционный Суд «в плане нарушения прав и свобод человека в связи с правоприменительной практикой». «Надо где-то нам все-таки

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6 (73). С. 40.

² Конституционное совещание. Т. 17. С. 48.

уже фигуру Уполномоченного по правам человека использовать, заявлял и.о. председателя Конституционного Суда, т.е. заранее предложить для будущего ... конституционного закона об Уполномоченном по правам человека наши варианты .. дать возможность, во-первых, Уполномоченному по правам человека участвовать во всех заседаниях, где рассматриваются проблемы прав человека, как участнику заседания ... И право обращаться к нам на основе их правоприменительной практики»¹.

В связи с предполагаемым введением в Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека еще в октябре 1993 г. Секретариатом Конституционного Суда прорабатывалась идея внесения определенных корректив в законодательство. Предлагалось наделить Уполномоченного, правом ходатайствовать в Конституционном Суде о проверке конституционности международного договора или нормативного акта. Не исключалось и предоставление ему права подачи в Суд индивидуальной жалобы в связи с нарушениями прав граждан, а также права выступать в Суде в поддержку отдельных жалоб граждан, чьи права нарушены, в целях защиты их прав. Высказывалось мнение и о возможности совместных представлений органа конституционного правосудия и Уполномоченного по права человека в парламент и правительство об устранении недостатков в законодательстве по правам человека. Уполномоченный мог бы в отдельных случаях содействовать и

¹ Стенограмма совещания судей Конституционного Суда РФ от 15 дек. 1993 г. С.45 // Архив Конституционного Суда Российской Федерации (*далее кратко –АКС*).

помогать в реализации постановлений Конституционного Суда, направленных на восстановление нарушенных прав граждан¹.

Таким образом, предполагалось «сделать» Уполномоченного субъектом обращения в Конституционный Суд по вопросам как абстрактного, так и конкретного нормоконтроля, а также участником механизма обеспечения исполнения решений Конституционного Суда. Впоследствии эти идеи обсуждались при подготовке нескольких законов, в т.ч. федеральных конституционных законов².

Эти замыслы лишь частично нашли свое воплощение в федеральном конституционном законе.

А.Б. Почему же они не были полностью реализованы?

М.М. Как известно, Конституционный Суд РФ предлагал поправку в проект Конституции об учреждении парламентского уполномоченного по правам человека в комплексе с созданием института и парламентских уполномоченных по правам национальностей. При этом нормативно закрепить, что порядок избрания и отзыва парламентских уполномоченных обоих типов, их компетенция и ответственность, а также иные вопросы устанавливаются федеральным конституционным законом.

Что касается уполномоченных по правам национальностей, то предложение сразу было отвергнуто по мотивам отсутствия подобного

¹ Предложения о внесении изменений в Закон о Конституционном Суде РФ. 20 окт. 1993 г.; О принципах деятельности органа конституционного правосудия с учетом возможности введения института Уполномоченного по правам человека. 19 окт. 1993 г. // Архив судьи Конституционного Суда РФ Ю.Д. Рудкина (*далее – архив Ю.Д. Рудкина*).

² Митюков М.А. О некоторых аспектах дискуссии о полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации (по материалам подготовки и принятия проекта ФКЗоКС) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 50-59.

института в других странах мира, сомнительности «вопроса о коллективных правах», попытки «разыграть национальную карту» и т.п. (Н.Т. Рябов, С.М. Шахрай, С.А. Ковалев, Г.П. Лузин). По поводу же идеи закрепления в Конституции института парламентского уполномоченного по правам человека, то после непродолжительной полемики о том при ком должен быть этот уполномоченный (Президенте, Парламенте, Правительстве?), процедуре избрания (с участием обеих палат либо одной из них). Было решено, что Уполномоченного по правам человека назначает Государственная Дума¹.

А.Б. А как обстояло дело с ФКЗ о Счетной палате?

М.М. По мнению Конституционного Суда РФ также в федеральном конституционном законе о Счетной палате должны были определены общий статус также этого органа Федерального Собрания по контролю за финансовой и экономической деятельностью Правительства Российской Федерации, его организация, полномочия и порядок деятельности. Н.Т. Рябов дополнил, что деятельность этой палаты «должна регулироваться очень полно и подробно законом, который определит, как, в каком порядке, в какие сроки, какие аспекты финансовой деятельности она проверяет, какую ответственность несут должностные лица по требованию Счетной палаты. С.А. Филатов высказался, что надо решить и вопрос о взаимодействии этого органа с палатами Федерального Собрания.

¹ Конституционное совещание. Т.16. С. 128-132.

Сомнения по поводу необходимости в таком органе и соответственно законе о нем возникли в связи с названием палаты, не нарушает ли её появление принципы бикамерализма парламента и, дифференциации деятельности каждой из его двух палат и наконец, функциональность Федерального Собрания в целом, а, также, не воспроизводит ли отрицательный опыт Контрольно-бюджетного комитета Верховного Совета РФ (А.М. Яковлев, С.М. Шахрай и др.).

Сторонники этого института, ссылались на то, что название «Счетная палата» является традиционным для многих стран и ни в коем случае не представляет собой палату Парламента, состоящую из депутатов. Она лишь формируется депутатами из аудиторов и подотчетна перед Федеральным Собранием, но является самостоятельным органом с собственной ответственностью и его заключения имеют определенный механизм исполнения. Это – орган государственного обязательного аудита по проверке исполнения бюджета, что вполне вытекает из бюджетной функции парламента. Поэтому «лучше всего ее [Счетной палаты] деятельность определять конституционным законом (Н.Т. Рябов, А.А. Котенков, М.А. Федотов, Е.В. Савостьянов, М.А. Масарский и др.)¹. Однако идея правовой регламентации этого органа федеральным конституционным законом не была воспринята Комиссией по доработке проекта Конституции РФ, которая вследствие явной новизны проектируемого института и его «непредсказуемости» предпочла обычный порядок законодательного регулирования.

¹ Конституционное совещание. Т.16. С. 121-128.

А.Б. Как решался вопрос с ФКЗ о Правительстве РФ и почему по статусу Президента РФ федеральная Конституция не предусматривает принятие ФКЗ?

М.М. Выказанная первоначально в проекте Президента идея об определении федеральным конституционным законом организации и деятельности Правительства Российской Федерации в результате обсуждения на Конституционном совещании с точки зрения формы не претерпела изменения, но затронула лишь аспект содержания этого закона. Согласно ч.2 ст. 114 Конституции в нем должен определяться порядок деятельности Правительства РФ. Но практика пошла в направлении более широкого понимания этой конституционной формулы. Примерно, в том аспекте как о содержании этого закона думали некоторые участники совещания. По их мнению, в нем должны определяться место и роль Правительства в общей системе организации власти (Е.В. Савостьянов), статус, порядок деятельности главы исполнительной власти страны, характер отношений между Правительством и Президентом, Правительством и парламентом, Правительством и исполнительными властями субъектов Российской Федерации (Б.С. Эбзеев), права соответствующих органов управления (В.Ф. Яковлев)¹.

Что касается регламентации статуса Президента Российской Федерации, то, как помните в прошлой нашей беседе, я говорил, что федеральными конституционными законами некоторые участники Конституционного совещания предлагали регулировать выборы

¹ Конституционное совещание. Т 13. С. 41-42; Т. 18.

Президента, пределы его неприкосновенности (что не было поддержано), но комплексно определять таким законом правовое положение главы государства никем тогда не мыслилось. Участникам было понятно, что таким ведущим, главным институтам в структуре нашего государства как Президент Российской Федерации и Федеральное Собрание единственно, что соответствует это непосредственно конституционная регламентация их статуса. И не только в связи с их важностью, но и для большей гарантированности прав и свобод граждан от возможных политических колебаний, которым подвержен сиюминутно российский парламентаризм. Да, и принятие федерального конституционного закона о Президенте либо о Федеральном Собрании с точки зрения юридической техники означало бы объединение материально-правовых норм (а они уже предусмотрены Конституцией) и регламентных, процедурных (как, что делать). Это бы означало ограничение самостоятельности, каждого из названных федеральных органов государственной власти самостоятельно устанавливать, принимать свой регламент в пределах осуществления соответствующей ветви власти. То есть, в конечном итоге – нарушение конституционного принципа разделения государственной власти. А в лучшем случае предрекало бы каждому из таких законов судьбу дублера соответствующих регламентов, положений, указов.

А.Б. Теперь становится понятно, что это не юрико-технический дефект, а осознанная позиция творцов Конституции РФ. Хорошо, движемся дальше. Судебная система у нас также

регламентирована ФКЗ. Что способствовало зарождению и установлению «судебных» ФКЗ?

М.М. Проектом Конституции, внесенным Президентом для обсуждения и доработки на Конституционном совещании, предусматривалось, что Конституцией и федеральными конституционными законами устанавливается судоустройство в Российской Федерации (ст. 113), а полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда Федерации, арбитражного суда Федерации – федеральным законом (ст. 124). В итоге работы Конституционного совещания родились несколько отличающиеся нормы: в первом случае речь уже шла о судебной системе Российской Федерации, а во втором – о трансформации федерального закона в федеральный конституционный закон. При этом участники совещания полагали, что в федеральном конституционном законе определяется судебная система Российской Федерации, перечень и наименование судов, сроки и порядок назначения судей. Ими вполне обоснованно не было поддержано предложение Ф.М. Бурлацкого о регулировании в этом законе суда присяжных, поскольку этот вопрос конституируется в главе о правах человека и гражданина. По этой же причине не поддержана идея Б.М. Федотова о специальном федеральном конституционном законе о суде присяжных¹.

Что касается упоминаемого ныне в ч. 3 ст. 128 Конституции Российской Федерации федерального конституционного суда (в

¹ Конституционное совещание. Т. 14. С. 98-102, 368, 378; Т. 17. С. 190-192.

единственном числе) в отношении всех высших судов и иных федеральных судов участниками Конституционного совещания без особых дискуссий воспринято обобщенно как вид закона, регламентирующих их статус, комплекс подобных законов. О возможном содержании каждого из них вопрос возник позже, за исключением, пожалуй, закона о Конституционном Суде РФ.

Первым, как известно, был принят Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Вопрос о его содержании, естественно, обсуждался и на Конституционном совещании и при подготовке проекта самого закона¹. Но и «postfaktum» эта проблема не была закрыта. Так, при первых попытках в 1998 г. внести поправки в этот закон, Г.Н. Колбая не безуспешно отстаивал позицию: «конституционный закон, специально Конституционному Суду посвященный, может предусмотреть такие полномочия этого Суда, которых нет в Конституции Российской Федерации. Важно, чтобы эти полномочия ей не противоречили». При этом ученый ссылался на ст. 128 Конституции РФ².

Этот аспект не был предметом активного обсуждения на Конституционном совещании, видимо, по причине недостаточного прогнозирования его значения в перспективе. Лишь по отдельным репликам и замечаниям участников совещания можно судить об их представлениях на этот счет, и то – в отношении полномочий главы

¹ Митюков М.А. О некоторых аспектах дискуссии о полномочиях Конституционного Суда России. С. 52.

² Колбая Г.Н. Закон о Конституционном Суде: ухудшить нельзя, улучшить! // Журнал российского права. 1998. № 3. С. 86.

государства. В частности, М.А. Федотов полагал, что в Конституции не следует закреплять «иные полномочия» Президента России. По его мнению, «будут приниматься ... федеральные законы, федеральные конституционные законы, которые будут возлагать определенные полномочия на Президента»¹.

Таким образом, намечалось два направления правопонимания по вопросу возможности федеральным конституционным законом расширять круг полномочий того или иного института власти, очерченный в Конституции РФ.

А.Б. Михаил Алексеевич, увы, до сих пор не приняты некоторые ФЗ, предусмотренные Конституцией РФ. Каковы по Вашему мнению причины непринятия таких законов? Между тем, в частности, интересно как зарождалась и была реализована идея принятия ФЗ о Конституционном Собрании?

М.М. Андрей Викторович, Вы поставили несколько разноплановых вопросов. Начну с последнего. Конституционная норма о созыве Конституционного Собрания в соответствии с федеральным конституционным законом появилась в Конституции Российской Федерации, благодаря предложениям Владимирской и Ярославской областей, одобренных на Конституционном совещании. А.К. Голованцев дополнил, что в таком же законе должен регулироваться и порядок формирования и деятельности Конституционного Собрания, а, по мнению В.И. Трифонова, и его полномочия. Н.Т. Рябов полагал, что в этом законе должно быть

¹ Конституционное совещание. Т. 12. С. 373.

определено, что «Конституционное Собрание устанавливает процедуру самой подготовки Конституции и ничего более». А.А. Котенков детализировал, что в нем будет определено – «как и кто будет готовить новую Конституцию». Хотя и было мнение, в частности академика Б.Н. Топорнина, что предметом рассмотрения Конституционного Собрания должны быть лишь предложения об изменении Конституции¹.

Но к 10 июля 1993 г. в проекте Конституции была и норма: «Делегаты в Конституционное Собрание избираются в порядке и по нормам, установленным для выборов Государственной Думы». На заседании группы представителей федеральных органов государственной власти это положение подверглось критике профессором В.А. Тумановым с позиции неясности, могут ли быть избраны в это Собрание депутаты парламента либо только новые лица, как они избираются. Сам Туманов высказал мнение, что депутаты, баллотирующие в Собрание, должны «терять место в Думе», кандидаты в Конституционное Собрание могут избираться по чисто мажоритарной системе и представлять население, а не партийные списки. Поэтому тогда из проекта исключена вышеназванная норма и оставлена лишь запись: «Порядок избрания Конституционного Собрания определяется федеральным конституционным законом»². Но и эта формулировка не попала в текст ст. 135 Конституции Российской Федерации.

¹ Конституционное совещание. Т. 12. С. 88-91; Т. 15. С. 200-201; Т. 13. С. 289; Т.16. С. 257-258.

² Конституционное совещание. Т. 17. С. 140, 67.

Следует отметить, что ещё на Конституционном совещании с подачи Т.Г. Морщаковой¹ зародилась современная полемика о том, каким должен быть федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании: регулярным (т.е. принятым для постоянного руководства заранее и задолго до события) или ситуационным, обусловленным непосредственно созывом Конституционного Собрания, вызванного поддержкой конкретного предложения о пересмотре Конституции? Большинство участников этой полемики, особенно – политики, полагают, что такой закон должен быть, несмотря на «неблизкую перспективу»². Другие исследователи, в том числе и я, исходя из логического и грамматического истолкования ст. 135 Конституции Российской Федерации, полагают, что названный закон является ситуационным, вызванным необходимостью созыва Конституционного Собрания для предметного пересмотра Конституции, а не создаваемый «про запас» для любой подобной ситуации в будущем³. Пока, как свидетельствует более чем четверть вековая практика, подтверждается обоснованность, второго подхода.

Надо заметить, что ситуационными являются и ныне действующие федеральные конституционные законы о принятии в Российскую

¹ Конституционное совещание. Т. 13. С. 291-292.

² Шейнис В. Страсти по Конституции // Между прошлым и будущим. М.: Пик, 1999. С. 101; Адамович А. Конституционное совещание или Конституционное Собрание? // Деловая жизнь. 2001. № 9-10. С. 34 и др.

³ Митюков М.А. Образ Конституционного Собрания в материалах Конституционного совещания 1993 года // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 45-50.

Федерацию и образовании в ее составе ряда новых субъектов в 2005-2008 и 2014 гг.¹.

При обсуждении же 18 июня 1993 г. предложений, относящихся к регулярному федеральному конституционному закону о порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, не была воспринята идея, чтобы такой закон принимался по согласованию с субъектами, подписавшими Федеративный договор. Это, по мнению А.М. Яковлева, противоречило бы правовой природе названного договора, а также усложняло процедуру конституционно-правовых преобразований в Федерации (Н.Т. Рябов). Не поддержана и идея о регулировании этим же законом вопроса об изменении статуса субъектов Российской Федерации. В то же время не вызвало серьезных возражений утверждение Н.Т. Рябова о том, что обсуждаемый закон представляет «общую норму», а особенности «будут в каждом отдельном случае отдельным федеральным конституционным законом

¹ См.: Федеральные конституционные законы: от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110; от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СУ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212; от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3119; от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 1; от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3745; от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

предусматриваться»¹. Именно по этому пути, как было показано выше, и пошла практика применения ч. 2 ст. 65 Конституции Российской Федерации.

Вопрос о федеральном конституционном законе об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, который также до сих пор не принят российским парламентом, вызывал некоторые затруднения для участников, Конституционного совещания. «Так просто и легко его сейчас записать нельзя в конституционном законе», – заявил Н.Т. Рябов 21 июня 1993 г. Правда, С.М. Шахрай на это среагировал, что не видит в этом проблемы, поскольку это касается перечня субъектов Российской Федерации, т.е. изменения Конституции. «Либо это изменение будет идти по общей процедуре, либо облегченной, – разъяснял он далее, – раз изменение Конституции, то общей процедуре – кроме названий»².

Почему, до сих пор не принят этот закон, можно объяснить тем, что он не нужен в качестве правового регулярного, поскольку подразумевается в виде ситуационного в отношении каждого конкретного случая в зависимости от последующего развития федеративных отношений, обстоятельств политического свойства и в конечном итоге даже может представлять серию индивидуальных законов.

¹ Конституционное совещание. Т. 12. С. 88-91.

² Конституционное совещание. Т. 12. С. 456-457.

А.Б. Если оценивать ситуацию в целом, то, как на Ваш взгляд осуществляется реализация положений Конституции в части федеральных конституционных законов?

М.М. Этот процесс начался с возникновением Федерального Собрания – парламента Российской Федерации. Уже через несколько дней после первого заседания Государственной Думы в её плане законопроектных работ отмечалось: «мы исходим из положений новой Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Принятием этой Конституции фактически завершён первый этап конституционной реформы. Создан фундамент правовой системы новой России. Теперь следует возвести следующие "этажи" этого здания. И первым "этажом" в нём, естественно, должны стать федеральные конституционные законы — непосредственное развитие и дополнение Конституции. В форме федеральных конституционных законов предполагается регламентировать прямую демократию в виде референдума, определить статус Правительства, судебную систему, деятельность Конституционного Суда, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека, порядок принятия и образования в составе Российской Федерации новых субъектов.

Конституционными федеральными законами должна быть закреплена и государственная символика, механизм пересмотра Конституции через такой новый институт, как Конституционное Собрание. Регламентированы ситуации экстраординарного,

исключительного характера, т.е. условия и порядок введения чрезвычайного положения на территории России и в отдельных ее местностях и порядок введения военного положения».

При этом особо было обращено внимание на необходимость первоочередной подготовки проекта федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Оно возникло в связи с вопросом депутата М.В. Сеславинского о том, как «предполагается строить работу с указами президента, изданными за последние три месяца, которые вторгаются в сферу законодательства и должны быть рассмотрены Федеральным Собранием?». Я тогда на это заметил: «На Ваш вопрос надо ответить с точки зрения Конституции: Государственная Дума может рассмотреть указ, если вопрос об этом будет поставлен, но Государственная Дума не вправе, ни приостановить действие указа, ни отменить действие указа Президента. Если Государственная Дума засомневалась в законности и обоснованности указа Президента, она должна обратиться в Конституционный Суд. Но закон о Конституционном Суде Указом Президента от 24 декабря 1993 г. признан утратившим силу в связи с несоответствием нынешней Конституции. Да, изменилась компетенция Конституционного Суда, изменился его состав. Отсюда вытекает проблема. Прежде чем поднимать проблему о конституционности или неконституционности указов Президента, надо, уважаемые коллеги, в число первоочередных включить

федеральный конституционный закон о Конституционном Суде, принять этот закон, а потом уже дебатировать...¹.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 1994 г. № 52-р поручается Министерству юстиции России и Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в месячный срок подготовить и представить проект федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации².

Но разработка и принятие федеральных конституционных законов шли медленно. Государственная Дума первого созыва (1994-1995 гг.) за два года своих полномочий с этой задачей объективно не смогла справиться: были приняты лишь Федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О референдуме Российской Федерации».

Государственная Дума второго созыва (1996-1999 гг.) сначала также медлила с принятием федеральных конституционных законов. О необходимости принятия таких законов говорилось на заседании Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности 14 июня 1996 г.³. В июле 1996 г. я отмечал, что механизмы реализации многих статей в Конституции отсутствуют. Конституционное совещание, доработавшее проект, сознательно отказалось превращать Основной Закон в юридический «грассбух».

¹ О плане законопроектных работ Государственной Думы: доклад Первого заместителя председателя Государственной Думы М.А. Митюкова // Государственная Дума: Стенограмм заседаний. Весенняя сессия. Т. 1. 11-21 янв. 1994. С. 379-437.

² Запись: «Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности (заседание 14.06.96)» / Блокнот 1996 г., 14 июня // Архив автора.

³ Запись: «Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности (заседание 14.06.96)» / Блокнот 1996 г., 14 июня // Архив автора.

Расчет был на то, что Государственная Дума быстро примет федеральные конституционные законы, конкретизирующие содержание и порядок действия ключевых статей Конституции. С тех пор прошло более двух с половиной лет, одна Дума сменила другую, а из десятка первоочередных законов принято всего три: о Референдуме, Конституционном и Арбитражном судах. Остальные (законы о Правительстве РФ, судебной системе, порядке объявления военного положения, чрезвычайного положения и др.), видимо, надолго заблудились в коридорах Думы. А значит, нам еще не раз придется ломать голову над тем, как следует применять ту или иную статью Конституции.

Чтобы сделать Основной Закон государства эффективно работающим, прежде всего, следует достроить конституционный каркас федерального права: срочно принять упомянутые законы. А наряду с ними и федеральные законы «второго уровня»: об общих принципах организации системы государственной власти в субъектах Федерации, об альтернативной службе в армии, всего более трех десятков»¹.

Несколько активизировалось это направление в последующих созывах Государственной Думы. Уже в начале февраля 1998 г. на заседании Политического консультативного совета отмечалось: «Приняты 6 федеральных конституционных и около 600 федеральных законов, которые практически установили правовое регулирование в

¹ Митюков М.А. Если дремлет парламент, должен бодрствовать Президент // Российская Федерация. 1996. № 13. С. 54-55.

сфере важнейших общественных отношений». Вместе с тем, ПКС решило тогда рекомендовать Федеральному Собранию РФ в первоочередном порядке принять, предусмотренные Конституцией Российской Федерации федеральные конституционные законы и федеральные законы по вопросам регулирования федеральных отношений¹. Подобная же рекомендация последовала и от научно-практической конференции «Пять лет российской Конституции», прошедшей в декабре этого же года².

Вместе с тем, несмотря на медлительность законотворческого процесса по созданию большинства федеральных конституционных законов, при возникновении отдельных из них допускался поверхностный подход. Уже в начале 1999 г. проф. МГЮА Л.А. Морозова критиковала законодателей: «не успевают принять закон, как в него вносятся изменения (как это было с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»). Это происходит, по её мнению, по причине отсутствия анализа социальных последствий действия отдельных норм, принимаемых актов³.

А.Б. Михаил Алексеевич, действительно не проведение анализа практики реализации принимаемых законов влечет за собой как

¹ «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации»: материалы заседания Политического консультативного совета / репринг. М., 20 февр. 1998 г. «Президент-отель». С. 4, 48.

² Пять лет российской Конституции. Материалы научно-практической конференции. М.: Админ. Презид. РФ, 1998. С.61.

³ Круглый стол журнала «Государство и право» на тему: Современное состояние российского законодательства и его систематизация / материал подг. Л.А. Морозовой // Государство и право. 1999. № 2. С. 25.

ослабление единства конституционно-правового пространства, так и различное понимание и толкование законодательных актов. Как формировалось понимание и насколько единообразно интерпретировались отдельные конституционные нормы о федеральных конституционных законах?

М.М. Андрей Викторович, и здесь не все однозначно. В первые годы после принятия Конституции РФ в специальной литературе и политической публицистике, а также в юридической практике государственных институтов, допускались различные трактовки, касающиеся количества федеральных конституционных законов, предусмотренных в её тексте. Одним из первых заложил традицию подсчета числа этих, упомянутых в тексте Конституции, был эксперт Конституционного совещания проф. Р.Ф. Васильев, который 23 июня 1993 г. заявил на заседании одной из групп представителей: «У нас в Конституции восемь раз или даже одиннадцать раз употребляются слова «конституционный закон». 10 июля Ю.Ф. Яров уже говорит о десяти случаях жизненно важных вопросов, по которым принимаются такие законы¹. Затем, в собственной информации одной из газет можно было прочитать: «12 федеральных конституционных законов вместе с самой Конституцией будут, по существу, составлять реальную Конституцию новой России»². Видимо, эта информация покоилась на утверждении некоторых участников Конституционного совещания о

¹ Конституционное совещание. Т. 13 С. 363; Т. 17. С. 137.

² Проекты для законодателей // Деловой мир. 1993. 28 дек. № 263. С. 1.

том, что федеральных конституционных законов «всего двенадцать во всем тексте Конституции ... Но настолько случайный перечень»¹.

В последующих исследованиях, видимо, уже под влиянием складывающейся практики говорится о большем числе федеральных конституционных законов. Так, Е.В. Колесников говорит о «четырнадцати подобных законах»², С.А. Старостин пишет, что «согласно экспертным оценкам, Конституция РФ предусматривает принятие не менее 16 федеральных конституционных законов»³.

Но это мнение являлось неверным по существу, поскольку в указанных статьях Конституции называются не сами федеральные конституционные законы, а вопросы, по которым они принимаются. Даже из смыслового понимания некоторых из них не исключается принятие по тому или иному вопросу, упомянутому в статье нескольких подобных законов, что и подтверждено последующей практикой. Это, видимо, понимали и известные ученые уже перед всенародным голосованием, отмечая, что «в тексте проекта Конституции, вынесенного на референдум, есть 13 отсылок к конституционным законам (чаще всего об институтах государства) ...», заменяя число законов на нейтральное выражение «ссылки»⁴.

На практике и в научном комментировании к термину «вопрос, предусмотренный Конституцией Российской Федерации», по

¹ Конституционное совещание. С. 259.

² Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов: СГАП, 1998. 32.

³ Старостин С.А. Чрезвычайное положение. М.: Проспект, 2019. С. 59.

⁴ Тихомиров Ю. Конституция и законодательство // Российская Федерация. 1993. № 2(14). С. 26.

которому принимается федеральный конституционный закон, сложились два подхода: формальный, сводящийся к буквальному прочтению конституционного текста, логический, заключающийся в смысловой трактовке этого текста во всех взаимосвязях предмета регулирования. Но правильно критикуя первый из этих подходов, сторонники второго иногда весьма расширительно толкуют возможности регулирования федерального конституционного закона, выходы даже за рамки его предмета, полагая, что по воле Федерального Собрания может быть решен любой вопрос нуждающейся в законодательном регулировании. При этом в качестве примеров приводится история принятия федеральных конституционных законов о Конституционном Суде, о референдуме Российской Федерации, о Правительстве, не вникая в «тонкости» смыслового расширительного толкования в этих случаях, тесно связанных с содержанием предмета вопроса, закрепленного в Конституции¹.

Содержательный, а не формальный, анализ вопросов, предусмотренных Конституцией, по которым принимаются федеральные конституционные законы, показывает, что одни из них по предмету регулирования являются простыми, другие – сложными (но однородными), а третьи – комплексными². Если первые два вида вопросов логически обуславливают издание одного соответствующего

¹ Шахрай С.М. Потенциал Основного закона далеко не исчерпан // 10 лет Конституции Российской Федерации: материалы межвузовской научно-практической конференции (5 декабря 2003 г.). М.: Моск. ун-т МВД России, 2004. С. 6-9.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации. В 2-х томах. Том 2 / под ред. Б. Визера. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 1433 (авт. О. Лухтерхандт).

закона, то третьи не исключают серии федеральных конституционных законов (например, о государственном флаге, гербе и гимне (ч. 1 ст. 71), о полномочиях, порядке образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов (ч. 3 ст. 128). «Сложный» двухпредметный федеральный конституционный закон (имеется в виду – о порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта (ч. 2 ст. 65)) объективно в соответствии с конституционной логикой обуславливает связанную с ним хронологическую (возможно и продолжаемую) цепочку других федеральных конституционных законов.

А.Б. В таком случае давайте обратим внимание читателя, как хронологически развивались события по поводу анализируемого вопроса?

М.М. 19 июля 1994 г. состоялось Совещание у Руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатова сведущими юристами, на котором затрагивались проблемы федерального конституционного закона, предусмотренном ст. 128 Конституции РФ. Обсуждался проект Закона о судебной системе, подготовленный в ГПУ.

Заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ О.В. Бойков тогда полагал, что должен быть один конституционный закон о судебной деятельности, а не несколько – о Верховном Суде, Высшем Арбитражном Суде и др. Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев заявил, что необходимо концептуально определить

схему судов и вопросы, касающиеся статуса судей. Федеральными законами должен определяться статус Верховного Суда, система арбитражных судов. Нужно сохранить трехзвенную систему судов в качестве федеральных судов, не отрицая права субъектов на создание своих судов. Считает, что нельзя образовывать судебную систему на основах судебных органов субъектов Федерации. Должна быть единая централизованная федеральная система судов. Судья Конституционного Суда РФ В.О. Лучин на этом совещании придерживался той точки зрения, что решение судьбы судебной системы Российской Федерации не может быть оторванным от общего контекста организации государственной власти в федеративном государстве. Полагал, что принятие конституционного закона о судебной системе не исключает необходимости в конституционных законах о Верховном Суде, о Высшем Арбитражном Суде и других федеральных судах. Я, в то время в качестве первого заместителя Председателя Государственной Думы, полагал, что согласно Конституции не может быть общего закона о судостроительстве, а может быть лишь конституционный закон о судебной системе, где определяются виды и уровни судов, классификация их на федеральные и местные суды. Нынешнюю систему судов рискованно разрушать, их нужно перевести в разряд федеральных судов. В законе указать: к федеральным судам относятся Верховный Суд РФ, военные суды, областные, краевые суды, верховные суды республик и районные суды. К числу местных судов отнести именно мировых судей и соответствующую инстанцию над ними. Возможности старой

судебной системы надо использовать, её преимущество в том, что она четко построена. Создание же крупных межрегиональных судов разорвет связь населения с судами и породит много проблем, неразбериху, в том числе создаст «параллельную» юстицию. В то же время следует поддержать создание конституционных судов в республиках за счет своего бюджета. Это один из рычагов обеспечения соблюдения Конституции. Конституция, да и уже складывающаяся практика, позволяет утверждать, что необходимы конституционные законы соответственно о Верховном Суде, Высшем Арбитражном Суде и других федеральных судах, в том числе – военных, – завершил я.

Руководитель ГПУ Президента РФ Р.Г. Орехов, комментируя ст. 128 Конституции, считал, что может быть принято несколько федеральных конституционных законов, а не один, регулирующий статус всех федеральных судов¹.

Интенсификация принятия федеральных конституционных законов являлась одной из проблем первых созывов Государственной Думы. На Конгрессе по правовой реформе А.А. Собчак призывал завершить создание этих законов, чтобы «закончить» «нулевой» конституционный цикл².

В это же время в связи с пятой годовщиной Конституцией РФ и дискуссией о её пересмотре высказывается мнение, что «проблемы,

¹ Митюков М.А. В Государственной Думе (12 декабря 1993 – 16 января 1996 гг.): Выступления, статьи, интервью, документы, дневниковые записи. М.: Проспект, 2014. С. 459-461.

² Митюков М.А. Штрихи к истории Конституционного Суда России. М., 2014. С. 516.

связанные с перераспределением властных полномочий можно решить и через принятие федеральных конституционных законов»¹.

Частным вопросом в интерпретации федеральных конституционных законов была проблема, являются ли федеральные конституционные законы объектом судебного конституционного контроля? Поскольку она исторически возникла в дискуссиях Конституционного совещания, а затем «перетекла» к разработчикам Федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ, а от них в палаты Федерального Собрания РФ, откуда благополучно вернулась опять в Конституционный Суд РФ. И как не парадоксально правоприменитель, как говорят некоторые, её решил, а не законодатель. В основе её (проблемы) лежат не только нечеткость п. 2 ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации и неоднозначные трактовки понятия «федеральный закон» в ее тексте, но восприятия многими участниками Конституционного совещания, политиками и депутатами федеральных конституционных законов как составного элемента нашей реальной Конституции и, естественно, неподконтрольного Конституционному Суду.

А.Б. Тогда давайте хотя бы схематично проследим отдельные моменты в развитии этой проблемы и спорах вокруг нее.

М.М. Разумеется, это будет логично. На заседании Научно-консультативного Совета при Конституционном Суде РФ 19 октября 1993 г. Б.С. Эбзеевым также был поставлен вопрос о проверке

¹ Пятилетие Конституции отмечено разговорами о ее реформе / Интерфакс // Сегодня. 1998. 12 нояб.

конституционности федеральных конституционных законов. Н.В. Витрук констатировал, что «это большая проблема», так как конституционный закон конкретизирует Конституцию и не исключено, что может противоречить ей и ограничивать права граждан. Позднее, на совещании с представителями Высшего Арбитражного Суда (10 февр. 1994 г.) Б.С. Эбзеев вновь задался вопросом: «В какой мере Конституционный суд может признавать неконституционным федеральный конституционный закон?». Участники совещания ушли от ответа на него¹.

Видимо, под влиянием обозначенной проблемы в проекте ФКЗоКС, обсуждаемом 25 марта 1994 г. согласительной рабочей группой, среди объектов абстрактного конституционного контроля уже значились федеральные конституционные законы. Но спустя несколько дней, 5 апреля Комитет по законодательству и судебно-правовой реформе Государственной Думы исключил их из числа объектов конституционного контроля. И затем, во внесенном Конституционным Судом РФ, депутатами-членами Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Государственной Думы на рассмотрение палаты проекте Конституционного закона Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации» была воспроизведена названная позиция².

Выступая в Государственной Думе с докладом «О проекте федерального конституционного закона о Конституционном Суде

¹ АКС. Д.16. Т.2. Л. 108-109; Т.4. Л.228.

² Архив Ю.Д. Рудкина.

Российской Федерации», Н.В. Витрук подчеркнул, что не найдено однозначного решения вопроса о том, «могут ли быть конституционные законы предметом проверки их на соответствие действующей Конституции»¹.

Но проблему урегулирования конституционного контроля федеральных конституционных законов вновь подняла депутат Совета Федерации Е.Б. Мизулина, требуя упомянуть о них в полномочиях Конституционного Суда. Рабочая группа по подготовке и разработке проекта ФКЗоКС сочла это предложение излишним, поскольку, по ее мнению, «Конституция РФ использует понятие «федеральный закон» именно как родовое понятие, охватывающее как «обычные», так и конституционные законы»².

До 2007 г. Конституционный Суд РФ избегал рассмотрения в порядке абстрактного нормоконтроля дел о конституционности федеральных конституционных законов. Но и до этого времени «всеу» они упоминались в отдельных постановлениях в связи с проверкой других актов. Например, в Постановлении по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 11 апреля 2000 г. № 6-П высказана была правовая позиция о том, что сохраняется юридическая сила «доконституционных» обычных законов, регулирующих отношения, подлежащие регулированию федеральным

¹ Государственная Дума: стенограмма заседаний. Весенняя сессия. Т.4. 6-27 апреля 1994. М.: Республика, 1995. С. 41.

² О предложениях Е.Б. Мизулиной / Рабочая группа. Б/д. 12 с. // Архив Ю.Д. Рудкина.

конституционным законом (п. 5)¹. Впервые такой закон в качестве объекта проверки КС фигурировал по делу 3/П 2007 г. Затем встречаются определения Конституционного Суда, находящиеся в той или иной связи с федеральным конституционным законом. В одном из них подчеркивается приоритет такого закона перед федеральными законами, в том числе Гражданским процессуальным кодексом РФ (556-О-Р/2008, п. 7).

С 2007 г. Конституционный Суд рассматривает в качестве объекта конституционного контроля в процедуре конкретного нормоконтроля не только обычные федеральные законы (в любой форме – кодексы, основы и т.п.), но и федеральные конституционные законы (Постановление от 21 марта 2007 г. №3-П)².

А.Б. Михаил Алексеевич, давайте в завершение нашего разговора, определим перспективы расширения круга и содержания федеральных конституционных законов.

М.М. Федеральные конституционные законы представляют ныне собой важную особенность национальной правовой системы³. Как и федеральные законы, они оказались подверженными изменениям и дополнениям. Причем, в некоторые из них изменения стали вноситься, по выражению Л.М. Морозовой, «не успев принять». К настоящему времени различными авторами предлагается увеличить «сонм» федеральных конституционных законов за счет принятия новых, не

¹ СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

² СЗ РФ. 2007. №14. Ст. 1741.

³ Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. С. 28.

значимых в Конституции: об Администрации Президента РФ, о Федеральном Собрании, Совете Безопасности РФ, прокуратуре и др.¹

В.В. Лапаева высказывается за использование федеральных конституционных законов в перспективе в качестве одного из инструментов заменяющего «правки» в Конституцию, обеспечивающего изменение практики её толкования и соответственно обхода прежних решений Конституционного Суда РФ, особенно о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, сужающих, по её мнению, властные возможности Государственной Думы. Для этого, по её мнению, можно прибегнуть к одному из двух вариантов. Прежде всего, признать целесообразным принятие федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации» (как предлагает С.М. Шахрай) и в нем детально прописать порядок предоставления кандидатур председателя правительства на согласование Государственной Думе², но этот вариант предварительно потребует поправки в Конституцию, предусматривающей принятие данного конституционного закона. Чтобы избежать такого усложненного варианта, В.В. Лапаева считает, что проблему можно решить и другим способом: внести соответствующие дополнения в

¹ Шульженко Ю.Л., Виноградова Е.В., Кроткова Н.В., Данилевская И.Л. Четверть века Конституции России: осмысление опыта (к итогам Всероссийской научной конференции «XXV лет Конституции Российской Федерации: трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества») // Государство и право. 2019. № 3. С. 22; Ковлер А.И., Фокин Е.А., Черенкова В.С., Ибрагимова Ю.Э. Сравнительное правоведение в поисках конституционного идеала (Обзор VIII Международного Конгресса сравнительного правоведения) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 1 (74). С. 24 (о предложении С.М. Шахрая).

² Митюков М.А. Избранные выступления в Конституционном Суде (из дневников конституционалиста) // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. Ч. 65. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. С. 54-53.

федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации¹.

По мнению А.Н. Савенкова, представляется, что с учетом сложившейся практики принятия решений правильным будет скорректировать статус и функции Администрации Президента РФ, институализировав ее в Конституции, и в соответствующем федеральном или федеральном конституционном законе. Свою позицию, автор мотивирует тем, что Администрация Президента РФ является государственным органом, сформированным в соответствии с Конституцией, который обеспечивает деятельность Президента и осуществляет контроль за исполнением его решений и в то же время не имеет полного и всестороннего закрепленного статуса, определенного законодательно. По этим же основаниям он не исключает принятия федеральных конституционных законов «О Совете Безопасности» и др.².

Много предложений высказывается и по поводу «наполнения» поправками имеющихся федеральных конституционных законов. Некоторые из них заслуживают того, чтобы их упомянуть. Ещё в конце 90-х гг. была высказана идея о закреплении возможности формирования Правительства на основе парламентского большинства в федеральном конституционном законе о Правительстве Российской

¹ Лапаева В.В. В поисках властного баланса. Не стоит править Конституцию, если можно изменить практику ее толкования // Независимая газета. 2019. 11 апр. С. 5.

² Савенков А.Н. Ценности Конституции РФ в изменяющем мире // Государство и право. 2019. С. 9, 13.

Федерации¹. Эта мысль в той или иной интерпретации стала использоваться и в последующие годы².

Член-корр. РАН М.И. Клеандров вполне обоснованно замечает, что словосочетание «судебная система» в Конституции РФ присутствует лишь в ч. 3 ст. 118, провозглашающей, что судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Однако до сих пор судебная система строго Конституцией не установлена. Пора этот конституционный «недострой» достроить³. Хотя Конституционное совещание и предполагало, что этот вопрос и должен быть решен в будущем федеральном конституционном законе о судебной системе Российской Федерации. Этому посвящалось даже ряд совещаний в 1994-1995 гг. у Руководителя Администрации Президента Российской Федерации⁴.

Нередки предложения и к Федеральному Конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». Так, А.Н. Савенков, обоснованно считая Конституционный Суд РФ высшим органом конституционного контроля, замечает, что он «не наделен статусом высшего органа в судебной системе Российской Федерации. Это, в свою очередь, порождает сомнение в

¹ Митюков М.А. Проблемы реализации демократического потенциала Конституции Российской Федерации // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования /рел.-сост. К.Г. Гагнидзе М., 1998. С. 48.

² Шахрай С.М. Потенциал Основного закона далеко не исчерпан // 10 лет Конституции Российской Федерации: материалы межвузовской научно-практической конференции (5 декабря 2003 г.). М.: Моск. ун-т МВД России, 2004. С. 6.

³ Шульженко Ю.Л., Виноградова Е.В. др. Указ. соч. С. 20.

⁴ Митюков М.А. В Государственной Думе. М.: Проспект, 2014. С. 459-461.

конституционности отсутствия возможности обжалования в суде его решений, учитывая положения ч. 2 ст. 46 Конституции РФ»¹. Но такая конституционная конструкция – результат последовательных компромиссов на Конституционном совещании, при подготовке проектов ФКЗ о Конституционном Суде, о судебной системе РФ и обсуждении в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, результат уступок не только определенным политическим силам, но и представителям высших судов общей и арбитражной юрисдикций, прокуратуры.

Резюме от авторов

Подводя итоги большому сюжету нашей беседы, мы понимаем, что ёмкую тему федеральных конституционных законов трудно раскрыть в одном, хотя и крупном очерке. Да и такая цель собеседниками и не ставилась. Была лишь попытка с учетом практического опыта одного из них и научного багажа другого, попытаться выяснить историко-правовую картину появления не простой (можно сказать – сложной) конструкции в теории и практике конституционного права.

(Продолжение следует)

M.A. Mityukov

candidate of Law, professor

honored lawyer of the Russian Federation

professor of the department of constitutional and municipal law

¹ Савенков А.Н. Указ. соч. С. 14.

Moscow State Law University named after O.E. Kutafina
Moscow, Russian Federation
E-mail: Lab.kkmp@msal.ru

A.V. Bezrukov
doctor of Law, associate professor
professor of the department of state and legal disciplines
Siberian legal Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Krasnoyarsk, Russian Federation
E-mail: abezrukov@bk.ru

**THE FORMATION OF RUSSIAN PARLIAMENTARISM: FROM
THE SUPREME SOVIET TO THE FEDERAL ASSEMBLY**

**"Part 2. Federal constitutional law as a novella of Russian
parliamentarism"**

(ending of the conversation)

Abstract

The continuation of the conversation between professor Mikhail Alekseyevich Mityukov, the participant of the Constitutional Assembly (1993), the Russian President's Plenipotentiary in the Constitutional Court of the Russian Federation (1996-2005), the First Deputy Chairman of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the first convocation (1994-1995), the Honored lawyer of the Russian Federation and the doctor of law Andrey Viktorovich Bezrukov, professor of the

Siberian legal institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, professor of Siberian Federal University is presented.

Keywords

Russian parliamentarism, Constitutional Meeting, Constitution of the Russian Federation of 1993, State Duma of the Federal Assembly of Russian Federation of the first convocation, federal constitutional law.