

УДК 342

**М.А. Митюков**

кандидат юридических наук, профессор  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
г. Москва, Российская Федерация

**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)*

**Аннотация:** представлено продолжение беседы профессора Михаила Алексеевича Митюкова, участника Конституционного совещания (1993г.), 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, Верховный Совет, Федеральное Собрание, Конституционная комиссия РСФСР, федеральный конституционный закон.

**А.Б. Уважаемый Михаил Алексеевич, продолжая нашу беседу, давайте пока несколько отступим от ее хронологического порядка в отношении изменений парламентского строя в конституционных преобразованиях первой половины 90-х гг. И остановимся на рассмотрении такой новеллы российского парламентаризма, предусмотренной в Конституции РФ 1993 г. как «федеральный конституционный закон».**

**М.М.** С удовольствием, Андрей Викторович, откликнусь на Ваше предложение: порожденный нашей Конституцией такой вид законодательного акта уникален, здесь есть над чем поразмышлять с учетом моего опыта участия в Конституционном совещании.

Эта тема очень интересна и как с практической, так и теоретической стороны для нас юристов. Как в стране с традицией моноконституционного акта, да и в условиях непростого конституционного кризиса, решились на шаг «разделения» конституционной ноши между Конституцией и федеральными конституционными законами и ещё при не затухших дебатах вокруг

Федеративного договора? Это большой вопрос. Попытаемся, если и не ответить на него, то вспомнить, как он решался.

**А.Б. Давайте для начала обратимся к предыстории федерального конституционного закона. Какие причины, условия и тенденции поспособствовали появлению такой конструкции в федеральной Конституции?**

**М.М.** Конструкция «федеральный конституционный закон» впервые появилась в Конституции Российской Федерации 1993 г. В доктрине же отечественного государственного права понятие «конституционный закон» был известен давно, хотя в нашей литературе любят подчеркивать до сих пор: «... в советский период отсутствовало подразделение законов на конституционные и обычные»<sup>1</sup>.

Но в 20-х гг. прошлого столетия в монографиях, посвященных исследованию закона в советском государстве, уже упоминались «конституционные», «органические», «обыкновенные» и другие законы и давалась им соответствующая характеристика с научных позиций того времени<sup>2</sup>. Позднее, во втором томе «Курса советского государственного права», под ред. А.И. Лепешкина (М., 1962, с. 425-426), среди советских законов Н.Г. Мишин также выделял конституционные законы, к которым относил конституцию, законы об изменениях и дополнениях в нее, другие самостоятельные акты,

---

<sup>1</sup> Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов: СГАП, 1998. С. 28.

<sup>2</sup> Архипов К.А. Закон в советском государстве. – М.-Л.: Госиздат, 1926. – С.72, 102; Сперанский Б.Д. Закон и административное постановление, как источники судебных решений. Иркутск, 1927. С. 32-41.

действующие одновременно с ней. А текущее законодательство он разбивал на несколько групп: органические законы, обыкновенные законы и т.д. Первые из них, по его мнению, были законы, которые на основе конституции и в ее развитие определяли структуру и порядок деятельности союзных государственных органов или же регламентировали отдельные государственно-правовые институты<sup>1</sup>.

**А.Б. Да, но при этом в конституционной доктрине специально обращалось внимание на то, что нельзя отождествлять органические законы с конституционными, несмотря на всю их важность, указывая на их различную взаимосвязь с конституцией.**

**М.М.** Совершенно верно, но сторонники моноконституционного акта и тогда исключали возможность распространения понятия конституционного закона, на какие бы то ни было иные важнейшие или субъективно архиважнейшие акты понятия конституционного закона<sup>2</sup>. Ведь позднее, С.Л. Зивс обосновывал, что «введение подобного понятия привело бы к искусственной градации законов, к приданию «конституционным законам» большего веса», чем другим актам законодательства по важнейшим отраслям права<sup>3</sup>. Этот «научный багаж» весьма активно затем использовался противниками «федерального конституционного закона» на Конституционном совещании.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права. М.: Госюриздат, 1949. С. 377.

<sup>2</sup> Мицкевич А.И. Акты высших органов советского государства. М.: Юрид. лит., 1967. С. 75.

<sup>3</sup> Зивс С.Л. Источники права. М.: Наука, 1981. С. 69.

Весь спектр взглядов на «конституционный закон» в литературе (в том числе и в советской) достаточно полно приведен в обобщенной форме О.Е. Кутафиным в его интересной и содержательной монографии, посвященной источникам конституционного права<sup>1</sup>. Да и не только он, В.О. Лучин, С.А. Авакьян, А.Н. Кокотов и много кто еще анализировал природу ФКЗ. Элементы будущей конструкции «федеральный конституционный закон» в России складывались постепенно в недрах прежнего конституционного строя. Конституция РСФСР в редакции 1989 г. уже предусматривала необходимость утверждения определенных законов Верховного Совета Съездом народных депутатов РСФСР (речь идет о Законе о конституционном надзоре в РСФСР, а затем с 1990 г. – о Законе о Конституционном Суде РСФСР<sup>2</sup>), закрепляя особый усложненный порядок принятия важнейших законов – одного из признака характерного для нынешних федеральных конституционных законов. Затем Федеративным договором от 31 марта 1992 г. и Конституцией РСФСР (РФ) в редакции от апреля того же года был предусмотрен особый вид законодательных актов – основы законодательства, регулирующих одну из сфер ведения Федерации, то что напоминает нынешний юридико-технический прием, использованный в ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации 1993 г.

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист, 2002. С. 72-74.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы (далее кратко – Конституционное совещание). Т. 14. М.: Юрид. лит., 1996. С. 187

В литературе 80-х гг. заговорили и таком признаке выделения конституционного закона из числа обычных, как содержания его названия в норме Конституции, что также впоследствии было воспринято современной концепцией федерального конституционного закона<sup>1</sup>.

В опубликованном в конце апреля 1993 г. «президентском» проекте Конституции (Основном Законе) Российской Федерации появился термин «федеральный конституционный закон»<sup>2</sup>.

Такие законы в отличие от федеральных законов должны приниматься по вопросам, определенным Конституцией (ст. 65). Судя по проекту, предполагалось, что посредством такого закона будут:

- устанавливаться основания и порядок проведения общенародного референдума (ст. 7);

- вводиться отдельные ограничения прав и свобод человека в случаях, когда это необходимо для защиты прав и охраняемых законом интересов других лиц, защиты государственного строя, обеспечения безопасности и общественного порядка, охраны здоровья и нравственности (ст. 24);

- устанавливаться обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях (ст. 25, 77);

---

<sup>1</sup> Миронов О.О., Шафир М.А. Конституция СССР и конституционные законы // Государственно-правовые проблемы реализации советской Конституции: Межвуз. сб. науч. трудов. Свердловск, 1987. С. 27.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Том 1. М.: Юрид. лит., 1995. С. 11-66.

- осуществляться по согласованию с субъектами федерации, подписавшими Федеративный договор, принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе новых субъектов федерации (ст. 56);

- устанавливаться описание государственного флага, герба и гимна (ст. 60);

- устанавливаться иной порядок принятия совместных решений Совета Федерации и Государственной Думы, в отличие от общей процедуры принятия их большинством депутатов каждой из палат (ч. 2 ст. 92);

- устанавливать также и иной порядок принятия отдельных решений соответственно Советом Федерации (ст. 98) и Государственной Думой (ст. 99);

- определяться организация и деятельность Правительства Российской Федерации (ст. 107);

- устанавливаться судостроительство в Российской Федерации (ст. 113).

Ряд из этих вопросов, должны определяться федеральным конституционным законом совместно с Конституцией или даже с Федеративным договором. В первом случае это относилось к судостроительству в Российской Федерации, а другом – к введению чрезвычайного положения. Некоторые вопросы должны регулироваться ФКЗ в том случае, если не регламентированы Конституцией. Это, например, касалось решений Государственной

Думы и решений Совета Федерации, принимаемых отдельно соответствующей палатой.

Проектом предусматривалось, что Совет Федерации и Государственная Дума совместно принимают федеральные конституционные законы (ст. 92). Устанавливался и усложненный порядок принятия федеральных конституционных законов большинством не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из палат Федерального Собрания (ст. 100). Уже первые критики проекта Конституции, представленного Президентом, предрекали, что установление различных процедур для принятия конституционных, финансовых и обычных законов вызовет споры об относимости законопроектов к той или иной категории, что способно зародить разногласия внутри парламента. Это опасение в большей части не оправдалось<sup>1</sup>.

Однако в проекте не решались проблемы соотношения федерального конституционного закона с Конституцией и обыкновенным федеральным законом, его подконтрольности Конституционному Суду РФ, об его роли в процессе внесения поправок и пересмотра Конституции, что в последствие являлось предметом обсуждения на Конституционном совещании. Хотя для многих участников и экспертов, в том числе и противников введения этой новой категории в Конституцию, было понятно, что задуманный федеральный конституционный закон «в иерархии законов ниже

---

<sup>1</sup> Мальцев Г. Разделение властей и парламентаризм в России (Об одном проекте Конституции РФ) // Народный депутат. М., 1993. № 9. С. 5.



Конституции, но выше обыкновенного закона», отличается по процедуре принятия», является «промежуточным понятием» между Конституцией и обыкновенным федеральным законом, требует для принятия особых процессуальных и материальных оснований<sup>1</sup>.

В числе письменных поправок, поступивших к проекту новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации в течение мая-начала июня 1993 г., ряд из них касался положений о федеральном конституционном законе. Некоторые из них были направлены на сужение сферы правового регулирования такими законами. Так, Российская христианская демократическая партия предлагала исключить ст. 25 о чрезвычайном положении в целом, в том числе и о том, что оно вводится при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом. По мнению Липецкого областного Совета иной порядок принятия решений Совета Федерации может быть установлен только Конституцией, а не федеральным конституционным законом, исключив таким образом альтернативу обоих вариантов, как это предполагалось проектом. Этот же Совет предложил отказаться от принятия федерального конституционного закона голосами не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из палат парламента и установить, что он принимается большинством от этого числа депутатов каждой из палат<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Том 11. С. 196-197.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Том 1. С. 170-171, 269, 271.

В поправках проявилась и другая тенденция, направленная на расширение вопросов, регулируемых федеральными конституционными законами. Администрация Свердловской области, в частности, предложила, чтобы и изменение конституционно-правового статуса субъектов федерации осуществлялось путем принятия федерального конституционного закона. Администрация Тюменской области представила поправку о том, чтобы пределы полномочий Российской Федерации устанавливались не только Конституцией и Федеративным договором, но и федеральными конституционными законами. И наконец, Администрация Владимирской области инициировала новую норму о том, что Конституционное собрание образуется и действует в порядке, определяемом федеральным конституционным законом. Ставропольский краевой Совет полагал, что федеральным конституционным законом должны устанавливаться порядок и условия образования новых субъектов, в том числе за счет объединения, их самоопределения, изменения государственно-правовой формы. Совещание в правительстве Москвы предложило путем принятия федерального конституционного закона производить принятие в Российскую Федерацию новых субъектов Федерации из состава, существующих, объединение субъектов, а также изменение границ между ними. И наконец, Администрация Приморского края внесла поправку о том, чтобы установить, что порядок выборов Президента определяется не просто федеральным законом, а федеральным конституционным законом.

### **А.Б. И как были восприняты такие предложения?**

**М.М.** Большинство из этих поправок не было поддержано на Конституционном совещании. Что касается последнего предложения, то рабочей комиссией по доработке проекта Конституции 9 июля 1993 г. оно было отвергнуто по мотиву, что не нужен особо высокий ранг для избирательных законов, которые будут подвержены частым изменениям. По этой же причине было проигнорировано и предложение о федеральном конституционном законе о выборах депутатов Государственной Думы<sup>1</sup>.

### **А.Б. Михаил Алексеевич, как формировалась концепция федерального конституционного закона?**

**М.М.** В докладе Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина и в кратком обзоре председателя Совета Исследовательского центра частного права при Президенте РФ С.С. Алексеева на первом пленарном заседании Конституционного совещания 5 июня 1993 г. не была раскрыта концепция федерального конституционного закона: его политическая и юридическая обусловленность. Оба оратора сосредоточились на кардинальных вопросах конституционного строительства, к коим, естественно, не относился такой частный вопрос как упомянутая концепция. Но эту миссию, отчасти, выполнил председательствующий на заседании группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий мэ

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Том 1. С. 212, 219-220, 249-377, 381, 396; Т. 4. С. 92, 249, 390; Т. 5. С. 37; Т. 6. С. 288, 413-414; Т. 16. С. 97, 234.

Санкт-Петербурга А.А. Собчак. К новым идеям президентского проекта Конституции он отнес федеральные конституционные законы, в которых «должны получить отражение соответствующие механизмы реализации конституционных основных положений». Принятие названных законов он представил как следующий этап развития конституционного законодательства. Задачей федеральных конституционных законов А.А. Собчак видел – предупредить «перегрузку Конституции деталями», которые бы превратили её в «недействующий акт». С точки зрения соотношения Конституции и федеральных конституционных законов он полагал, что в Конституции «должны быть сосредоточены действительно исходные базовые положения», а федеральные конституционные законы в их развитие решить, в частности, вопросы об участии политических партий в государственной жизни, в избирательном и парламентском процессе, формировании Правительства, а также другие вопросы государственной жизни. «Весь смысл президентского проекта, – пояснил спустя неделю А.А. Собчак, – заключается в том, чтобы как можно большее количество статей вынести в конституционные законы, на основе которых развертываются положения Конституции»<sup>1</sup>.

Как бы развивая эту идею, на другой день на заседании уже группы представителей федеральных органов государственной власти начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации А.А. Котенков разъяснял, что введение двух понятий «федеральный конституционный закон» и «федеральный

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 2. С. 293; Т. 8. С. 319.

закон» обусловлено конструкцией Конституции, которая не раскрывает широко отдельных положений, в том числе и структуру органов власти, а поэтому «отсылает к федеральному конституционному закону, который имеет как раз здесь значение органического закона»<sup>1</sup>.

Наиболее упрощенно объяснял в те дни отличие федерального конституционного закона от просто федерального закона С.М. Шахрай в группе представителей органов государственной власти субъектов Федерации: «Порядком, усложненным порядком принятия». Затем он пояснял, что «единственным критерием для определения [федерального] конституционного закона установили процедуру его принятия»<sup>2</sup>.

На пленарном заседании Конституционного совещания 16 июня 1993 г. проф. А.М. Яковлев пояснил: «... конституционный закон – как бы продолжение Конституции. Не часть ее, но раскрытие тех конкретных положений, которые в общей форме ... могут быть сформулированы в Конституции. Это обяжет будущий парламент во всех тех случаях, когда в норме Конституции сказано, что это устанавливается конституционным законом, такой конституционный закон принять... То, что связано с Конституцией, должно иметь авторитет высший, более высокий уровень согласия для того, чтобы стать действительно документом, позволяющим Конституции

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 3. С. 27.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 6. С. 200; Т. 13. С. 290.

работать. Вот отсюда различие между федеральными конституционными законами и просто федеральными законами».

Говоря подробно об этих различиях и сходстве, А.М. Яковлев обратил внимание на то, что оба этих вида законов принимаются парламентом и являются актами о федеративных действиях. «Разница между ними существенная и не толь в процедуре принятия: простой закон принимается простым большинством, а конституционный закон – двумя третями. В ряде статей, очень важных установлен определенный принцип, а затем сказано, что порядок осуществления этого принципа устанавливается конституционным законом»<sup>1</sup>.

Известный государствовед и участник Конституционного совещания проф. Б.А. Страшун тогда так объяснял появления федеральных конституционных законов в российском конституционном праве: «Ведь сама конструкция этого проекта Конституции основывается на том, что он должен быть короче по сравнению с проектом, который был одобрен Конституционной комиссией, именно благодаря тому, что часть конституционной материи перейдет в эти органические законы»<sup>2</sup>. Конечно, это мнение несколько субъективно, как эксперта Конституционной комиссии с ревностью относящемуся к двум соперничающим проектам, в том числе в юридико-техническом аспекте. Но с точки зрения формальной – верно.

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 15. С. 379.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 18. С. 176.

**А.Б. Да, если отождествлять органический и конституционный законы, что, как мы уже заметили не совсем правильно. И все же, как проходили первые обсуждения и осмысления сущности федерального конституционного закона?**

**М.М.** В ходе первых обсуждений проекта и вышеприведенных предложений о поправках к нему на заседаниях в группах Конституционного совещания 7-11 июня происходит осмысление роли федеральных конституционных законов, их соотношения с такими используемыми в этом документе понятиями «закон», «федеральный закон». Объясняется, что в отличие от проекта Конституционной комиссии президентский проект предполагает дифференциацию законов на федеральные конституционные и просто федеральные законы (В.А. Борисов). Заместителем главы администрации Тамбовской области формируется тезис, что введением такого «правового инструментария» как федеральный конституционный закон и его механизма принятия больше гарантируется обеспечение прав граждан и создается «более жесткая конструкция обеспечения прав, свобод, гарантий». С.М. Шахраем также поддерживалась идея введения в единой статье процедуры ограничения прав посредством федерального конституционного закона, не рассредоточивая это правило по многочисленным статьям, регулирующим соответствующие права, свободы и обязанности граждан<sup>1</sup>.

В то же время были высказаны сомнения в том, чтобы отдельные ограничения прав и свобод человека и гражданина вводились

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 2. С. 182, 204-205, 213, 217.

федеральным конституционным законом, поскольку эти права и свободы могут быть установлены только законом (И.А. Безруков). Однако центр тяжести дискуссии по этому аспекту постепенно смещается на обсуждение круга оснований (случаев) этих ограничений. С.С. Алексеев полагает, что в соответствии с международным правом единственным основанием для этого может быть лишь случай, когда это необходимо для защиты прав и охраняемых интересов других лиц<sup>1</sup>.

Некоторые участники Конституционного совещания (А.В. Чуев от РХДП) предлагают те поправки к президентскому проекту, которые «выходят за рамки» Конституции, решать в федеральных конституционных законах. А.В. Чуевым же предложено и Федеративный договор перевести в разряд федерального конституционного закона. Другим участником Конституционного совещания – Ю.А. Рыжовым высказано предложение, что приложение к Конституции имеет статус федерального конституционного закона. Спустя неделю А.М. Яковлевым высказывается мнение, что если бы перечень субъектов Российской Федерации был приложением «на уровне конституционного закона, то это позволило бы географические перемены отражать более мобильно»<sup>2</sup>.

**А.Б. Действительно, палитра мнений весьма обширна, причем заметим, мало кто обращал внимание на юридическую силу и природу рассматриваемого закона, его уникальность и главное**

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 2. С. 130-131; Т. 3. С. 57-61, 156-171, 346.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 2, С. 259; Т. 4. С. 95; Т. 7, С. 37, 333-334, 368; Т. 12. С. 86.



**предназначение, по сути, сводилась к конкретизации и развитию положений Конституции РФ. Как формировалось понимание юридической природы, сущности и предназначения этого закона?**

**М.М.** Наметилось несколько пониманий федерального конституционного закона: 1) традиционное, как закона, изменяющего Конституцию, принимаемого квалифицированным большинством голосов (Б.Н. Топорнин, Л.Н. Завадская, Ю.И. Стецовский и др.<sup>1</sup>); 2) аналогичное некоторым западным странам, как органического закона (В.А. Рахмилович, В.Л. Шейнис, А.А. Котенков, Б.А. Страшун и др.<sup>2</sup>); 3) определяемого предпочтением законодателя в каждом конкретном случае<sup>3</sup>; 4) как специального закона<sup>4</sup>; 5) как сочетающего черты органических и конституционных законов (С.М. Шахрай<sup>5</sup>); 6) как приложения к Конституции. В частности, профессор Сорбонны Лессаж в своих предложениях к проекту Конституции выдвигал идею о переносе перечня субъектов Российской Федерации из Конституции в федеральный конституционный закон, сделав его приложением к ней. А.М. Яковлев назвал эту идею «блестящей..., на которую мы вышли параллельно с месье Лессажем». Против неё выступил Б.А. Страшун, ссылаясь на то, что «самим проектом предусмотрен иной статус федеральных конституционных законов». Но в группе

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 11. С. 196-201; Т. 12. С. 249.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 4. С. 437, Т. 11. С. 196; Т.14. С. 272; Т. 16. С. 261; Т. 18. С. 176, 323.

<sup>3</sup> Конституционное совещание. Т. 3. С. 26; Т. 12. С. 85-86.

<sup>4</sup> Конституционное совещание. Т. 8. С. 304-306, 319-320, 392; Т.13. С. 41.

<sup>5</sup> Конституционное совещание. Том 13. С. 290.

представителей федеральных органов государственной власти первоначально одобрили поправку Лессажа<sup>1</sup>.

В тоже время предлагают устанавливать федеральным конституционным законом не только порядок проведения общенародного референдума, но и выборов (А.А. Собчак, В.М. Савицкий), а также воинскую обязанность, статус иностранных граждан и лиц без гражданства, право на самозащиту (представитель СДПРФ А.Г. Голов), пределы неприкосновенности Президента, порядок опубликования и введение в действие законов; учредить Счётную палату (предложение Конституционного Суда РФ<sup>2</sup>). Представитель Российской Социально-либеральной партии В.И. Филин предложил новую статью: «Граждане Российской Федерации всенародным голосованием избирают Верховного народного правозащитника, статус которого определяется федеральным конституционным законом ...», но она не обсуждалась, поскольку «была внесена с голоса». Позднее при обсуждении этой поправки она была одобрена в редакции: «ввести институт народного правозащитника Российской Федерации, статус которого определяется федеральным конституционным законом»<sup>3</sup>. Некоторые участники и эксперты Конституционного совещания не исключали возможность урегулирования федеральным конституционным законом статуса депутата (Б.А. Страшун), установления федеральным

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 4. С. 94.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 3. С. 274-275, 416; Т. 4. С. 183; Т. 5. С. 291-292; Т. 7. С. 53, 91; Т. 8. С. 392; Т. 16. С. 121; Т. 20. С. 322, 440-447.

<sup>3</sup> Конституционное совещание. Т. 5. С. 298; Т. 6. С. 10.

конституционным законом смертной казни впредь до её отмены (Ю.А. Милуков), процедуры отрешения президента от должности (Б.А. Страшун, М.Е. Салье), создания отраслевых (семейных, по делам несовершеннолетних и др.) судов, регулирование прокуратуры (Ю.А. Рыжов). М.А. Федотов предлагал закрепить в Конституции правило: «Отлагательное вето Президента на федеральный закон преодолевается по процедуре принятия федерального конституционного закона». Т.Г. Морщакова считала, что нужен федеральный конституционный закон для принятия изменений в Конституцию для тех случаев, когда Федеральное Собрание не может подтвердить её неизменность. Выдвигалось требование регулировать таким законом и порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ<sup>1</sup>.

Предлагалось, чтобы конституционной нормой дать определение федеральному конституционному закону (Сахалинский областной Совет), ограничить его пределы регулирования лишь вопросами, определенными Конституцией, наделить «высшей силой по вопросам, переданным в ведение федеральным органам власти» (Дагестан), предусмотреть, что суды обращаются с запросами в Конституционный Суд в установленном федеральным конституционным законом порядке (Б.А. Страшун), указать в федеральном конституционном законе составы преступлений, за которые возможно применение

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 7. С. 94-95; Т.13. С. 75, 290-291, 329-330; Т. 14. С. 19, 93-94; Т. 15. С. 341; Т. 18. С. 323.

смертной казни (А.И. Танеров, Республика Марий Эл, А.Н. Синельников, Тамбовская обл.<sup>1</sup>).

Вместе с тем, в опубликованной ещё в конце мая 1993 г. статье, руководитель Научно-консультативного совета Конституционного Суда РФ Б.А. Страшун предложил: термин «федеральный конституционный закон в интересах большей ясности в отношении его юридической силы заменить термином «федеральный органический закон»<sup>2</sup>.

Во многих случаях обсуждение проекта Конституции и поправок к нему сосредотачивалось в группах представителей Конституционного совещания в основном вокруг того, представлять ли то или иное полномочие Президенту или палатам парламента либо другому какому-либо органу. Так случилось и в отношении права назначения референдума. Вопрос о том же регулировать его федеральным или федеральным конституционным законом какое-то время оставался «в тени».

На заседаниях групп Конституционного совещания нередко формируются позиции, относящиеся к содержанию будущих федеральных конституционных законов. Так, А.А. Котенков сформулировал, что в федеральном конституционном законе должны быть определены те случаи, когда Президент РФ вправе вводить чрезвычайное положение без согласия парламента и уведомлять его об этом. А.А. Собчак предвидел урегулирование в таком законе описания,

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 19. С. 343; Т. 6. С. 10, 181, 185; Т. 11. С. 197.

<sup>2</sup> Страшун Б.А. Две конституции для одной страны – не много ли? // Конституционный вестник. М., 1993. № 16: Спец. вып. Новая Конституция России: два проекта. С. 159.

ответственности за обесчещение или оскорбление герба и за искажение гимна<sup>1</sup>.

**А.Б. И все же, к какому мнению пришли участники о том насколько нужны федеральные конституционные законы как таковые?**

**М.М.** Дискуссию по этому вопросу предложил В.Л. Шейнис, один из координаторов группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий на её заседании 17 июня. По его мнению необходимости в таких законах, «отличных от законов вообще» и «отделенных» от них, принимаемых обеими палатами, не имеется. Из его рассуждений можно понять, что минусом проекта Конституции является то, что «вводится промежуточное понятие, по-видимому, ... сродни органическому закону во Франции, Испании, в конституциях ряда латиноамериканских странах».

Эту позицию разделили доктора юридических наук Л.М. Энтин, Л.Н. Завадская и Ю.И. Стецовский. Вторая из них также высказала опасение, что наличие таких законов вызовет «борьбу за повышение удельного веса конституционных законов. Все будут стараться вытолкнуть свой закон на конституционный уровень, поднять его статус». При этом она сослалась на то, что в проекте якобы не содержится перечня материальных оснований для принятия таких законов. Ю.И. Стецовский, отождествляя по существу федеральные конституционные законы с поправками в Конституцию, выступил

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 7. С. 6-9, 24; Т. 8. С. 320.

против «каких-то ещё федеральных конституционных законов», предсказывая: «я боюсь – мы попадем в ловушку... мы создаем таким образом почву для произвола в парламенте».

Под влиянием этих страхов группа на данном этапе «при пониженном кворуме» приняла решение об исключении соответствующего пункта из проекта Конституции. Как гордо заявил В.Л. Шейнис, обращаясь к известному политологу и публицисту Ф.М. Бурлацкому, к только появившемуся на заседании: «Нет ... конституционных законов, [мы] отменили это понятие», ясно, что группа в силах была лишь рекомендовать, а не отменять. Поэтому она вновь вернулась к обсуждению вопроса.

Л.Н. Завадская дополнительно аргументировала свою позицию в отношении федеральных конституционных законов, заявив: «... мы пытаемся внести какие-то элементы, дестабилизирующие веками сложившиеся в правовой практике нормативные акты. У нас всегда существовало единственное понятие – закон. И уже внутри закона не могло быть никаких коллизий ... Но если ввести еще и федеральные конституционные законы, то начнется коллизия, возникнет определенная иерархия внутри законов. Конституционный суд будет постоянно занят разборкой: ... где конституционный закон, где федеральный закон, где просто закон. Это очень опасно». В то же время этот оратор не исключал в отдаленной «перспективе» существование федеральных конституционных законов, для чего «должна быть четкая регламентация, что такое конституционный закон. Это не только процедура, но и материальное основание. Мы

должны тогда ввести это в Конституцию: конституционные законы по правам человека, органам власти»<sup>1</sup>.

Такая аргументация в то время убедила Ф.М. Бурлацкого, но предстояло ещё убедить остальные группы представителей, рабочую группу по доработке проекта Конституции.

**А.Б. Такое понимание федерального конституционного закона, скорее всего, было, обусловлено консервативными взглядами и/или не полным пониманием перспективы, роли и значения рассматриваемого закона? Или же тем, что некоторые участники не отличали конституционный закон и закон о поправках к Конституции?**

**М.М.** Да, ошибочно отождествляли федеративный конституционный закон и поправки в Конституцию указанные и некоторые другие участники Конституционного совещания. Об этом свидетельствует, по крайней мере, диалог между академиком Б.Н. Топорниным и руководителем Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатовым, состоявшийся 19 июня 1993 г. на заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции РФ. Первый из них заявил, «что конструкция «федеральный конституционный закон», в принципе, вызывает сомнение. Во-первых, что такое федеральный конституционный закон? Закон об изменении и дополнении Конституции – это конституционный закон? Нет. Какое соотношение конституционного закона и Конституции? Равная юридическая сила или нет? Если это

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 11. С. 196, 197, 200.

конституционный закон, он имеет силу Конституции. Во всем мире это так». Прерванный репликой С.А. Филатова, что и он также не понимает ситуации с «федеральным конституционным законом», Топорнин продолжал: «Я не знаю в мире практики, которая бы подтверждала теорию федерального конституционного закона. Была такая практика в Чехословакии. Вызывала огромные затруднения. Что вносится в текст Конституции, что не вносится, какая норма действует, какая остается без изменений?». То есть этот участник Конституционного совещания ошибочно полагал, что нормы проектируемого российского федерального конституционного закона предполагают их инкорпорацию в Конституцию, наподобие поправок в неё. В окончательном выводе своего рассуждения академик высказался за сохранение традиционной градации законов на федеральном уровне: основы законодательства, кодексы и иные законы.

Вполне обоснованно, что министр печати и информации М.А. Федотов призвал «не поддаваться на замечательный ход академика Топорнина, потому что федеральные конституционные законы, по сути дела, это законы, которые принимаются при применении принципа запрета майората ... Это вам не закон об изменении Конституции». Но отождествление конституционных и органических законов было присуще и некоторым другим участникам Конституционного совещания.

В других группах представителей и в рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Конституционного совещания



инициатива В.Л. Шейниса не была поддержана. Виктор Леонидович с горечью докладывал на заседании своей группы 24 июня 1993 г.: «Наше предложение о ликвидации такой категории, как конституционные законы, было отвергнуто, поскольку все рабочие группы поддержали эту промежуточную формулу ... А это законы, которые так же трудно провести, как Конституцию, или почти также трудно. Для их принятия требуется две трети голосов. Это особо важные законы, которые в праве некоторых романских государств называются органическими законами, но это сделано для разгрузки Конституции, для того, чтобы текст Конституции был более компактным, более концентрированным»<sup>1</sup>.

Другим аспектом обозначенной дискуссии были споры не вокруг того, нужна ли такая категория как «федеральный конституционный закон» вообще, а в отношении необходимости в отдельных подобных законах, уже названных в обозначенном президентском проекте либо появившимся в нем в процессе обсуждения на Конституционном совещании. В этом плане запоминающей является полемика о федеральном конституционном законе об организации и деятельности Правительства Российской Федерации. Её на заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции 22 июня 1993 г. затеял Ю.А. Рыжов. Он полагал, «что ещё долгое время организация и характер действий Правительства будут находиться в России в процессе становления и подчинять его федеральному конституционному закону, который, в принципе, не может предсказать

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 12. С. 249-250; Т. 13. С. 289; Т. 14. С. 272.

всю динамику этого становления, ... опасно и невозможно». Поэтому предложил положение об этом законе исключить из соответствующей статьи проекта.

Предложение Рыжова было поддержано А.М. Яковлевым, который в данном случае квалифицировал федеральный конституционный закон как «ограничитель» полномочий Президента в отношении Правительства в пользу Парламента. Затем Яковлев разъяснил свою позицию тем, что речь идет об очень важных положениях, которые «выходят за пределы специального закона и должны быть отражены в Конституции, в конкретных гарантиях».

Эту точку зрения развил эксперт Е.А. Данилов, заявив: «Вообще, в принципе, не должно быть никаких – федеральных, ни других законов – ни о Президенте, ни о Правительстве, ни о Федеральном Собрании. Все это должно регулироваться в Конституции».

Противоположное мнение высказал Н.Т. Рябов, утверждая, что парламентом должна регулироваться деятельность Правительства «в общем смысле». Б.С. Эбзеев также был против исключения нормы о федеральном конституционном законе – акте, который «определяет характер отношений между Правительством и Президентом, Правительством и парламентом, Правительством и исполнительными властями».

Промежуточную точку зрения выразил Е.В. Савостьянов. «Мне кажется, – сказал он, – что этот раскол мнений происходит из-за крайне неудачной редакции ... То, что написано, касается неких внутренних распоряжков. Мы же, когда говорим о конституционном

законе, подспудно имеем в виду место Правительства в общей системе организации власти. Вот если бы так было записано, никто бы не возражал против необходимости законом определять место и роль Правительства в системе органов власти Российской Федерации».

В связи с приведенными разногласиями между участниками совещания тогда этот вопрос был передан экспертам на дополнительную проработку<sup>1</sup>.

**А.Б. Не возникал ли вопрос о предмете такого закона? Какие вопросы он должен регулировать и почему?**

**М.М.** В отдельных случаях общая дискуссия сводилась к частному вопросу: регулировать ли определенную сферу отношений федеральным законом или федеральным конституционным законом. Например, 3 июля 1993 г. при обсуждении в рабочей комиссии по доработке проекта Конституции очередной версии главы «Местное самоуправление», в которой было записано новое положение: «Общие принципы организации и гарантии местного самоуправления устанавливаются федеральным конституционным законом». А.Я. Слива обосновывал необходимость такой нормы тем, чтобы гарантировать местное самоуправление от «двух потенциальных угроз: угрозы со стороны федерального уровня и угрозы со стороны субъекта Федерации». Простой федеральный закон, по его мнению, не обеспечит реформы местного самоуправления, так как его «легко выхолостят» другими законами. Ему возражал С.М. Шахрай, что «конституционный закон делает эти цели недостижимыми, потому что

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 13. С. 40-42.

субъекты Российской Федерации, навсегда забаллотируют принятие какого-либо закона о местном самоуправлении и его гарантиях ... процедура принятия конституционного закона дает право республикам лишить местное самоуправление каких-либо гарантий». Кроме того, как заметил А.А. Котенков, общие принципы организации местного самоуправления отнесены к совместному ведению Федерации и её субъектов, которые не могут быть урегулированы федеральным конституционным законом. Приведенная аргументация дала основание участникам совещания отказаться от необходимости предусмотреть вышеназванный федеральный конституционный закон<sup>1</sup>.

До того момента, когда обсуждаемый в Конституционном совещании, проект Конституции имел три раздела (вторым – Федеративный договор), существовала проблема: какой порядок внесения изменений и дополнений в этот раздел должен быть. Тот ли, который предусмотрен в ФД, или тот, который предполагается для внесения поправок во 3-8 главы первого раздела Конституции.

В результате обмена мнениями в группах представителей был разработан новый подход к этой проблеме, суть которого сводился к правилу: «Поправки к положениям раздела второго Конституции принимаются в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом, и вступают в силу после их одобрения не менее чем двумя третями субъектов Российской Федерации, подписавшими соответствующий договор»<sup>2</sup> из трех, составляющих в

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 16. С. 180-181, 186-188.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 17. С. 140.

совокупности ФД. Не трудно заметить, что этот предполагаемый вариант во многом похож на установленную Конституцией РФ норму о поправках к ее главам 3-8. Отличие одно – в субъектах одобрения. В первом случае, это определенный вид этих субъектов (республики, либо автономии, либо края и области) и только подписавшие договор; во-втором – все субъекты, безотносительно к их виду и подписания ими соответствующего договора).

Принцип политической обусловленности либо целесообразности сказался и на том, что в Конституционном совещании после ряда обсуждений не были поддержаны идеи о федеральных конституционных законах: о выборах Президента, депутатов Государственной Думы и ряде других<sup>1</sup>. Этот принцип наряду с положением о нормативных регуляторах совместных предметов ведения Российской Федерации и её субъектов объективно способствовали обеспечению баланса в количественном соотношении числа федеральных конституционных законов и федеральных законов. Иногда, он использовался в противоположном смысле, не давая возможность проектируемый федеральный конституционный закон заменить на просто федеральный закон. Как, например это предполагалось некоторыми участниками совещания в отношении процедуры образования новых субъектов путем объединения прежних субъектов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 16. С.98.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 17. С. 295.

**А.Б. В дальнейшем, не было ли попыток изменить ситуацию или определить наиболее удачный термин и/или формат для таких законов?**

**М.М.** На втором этапе Конституционного совещания, на заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции 19 октября академик Б.Н. Топорнин пытался реанимировать вопрос: нужны ли нам федеральные конституционные законы? Являясь противником этого нововведения, он заявил: «... мы создаем для себя здесь очень сложную ситуацию. Во-первых, конституционный закон – это закон, который вносит изменение в Конституцию. Во всем мире только так понимают. Если принят закон конституционный, значит, он вносит конституционное положение, это конституционное положение должно заменить то, которое есть в Конституции ... Во-вторых, конструкция здесь (*в проекте – М.М.*) ведь усложнена в том числе и для самого Федерального Собрания. Посмотрите, какие требования предъявляются к конституционному закону. Конституционный закон отличается от других законов повышенной сложностью прохождения, а здесь он достигает такого уровня, который иногда очень трудно будет выдержать ... Я бы высказался зато, чтобы убрать эту категорию из проекта Конституции, она вставлена туда искусственно и насильно».

Не соглашаясь с мнением, что конституционный закон – это всегда закон, изменяющий Конституцию, Б.А. Страшун в качестве примера сослался на Италию, где таким актом регулируются важнейшие вопросы. Но, «чтобы не было терминологической путаницы»

предложил назвать эти законы «органическими», как во Франции и Испании. Заметив, что они имеют более высокую силу по сравнению с другими законами.

И.Г. Шаблинский (гл. ред. журнала «Конституционное совещание»), не оспаривая идеи, что целый ряд вопросов, имеющих конституционное значение, должен быть урегулирован законами, принимаемыми в особом порядке, счёл требования к принятию федеральных конституционных законов «жестковатыми» и предложил «снизить немножко планку» в отношении их и назвать «федеральными законами, принимаемыми в особом порядке». Этой же точки зрения придерживался Е.А. Данилов, предлагая отказаться от терминов «органические», «конституционные», ссылаясь лишь на то, что они принимаются квалифицированным большинством. Но на реплику С.А. Филатова, что «употребление термина «органический» упростило бы положение», реагировал: «Это малопонятно для большинства».

Заседание комиссии завершилось поручением Б.Н. Топорнину и возглавляемому им Институту государства и права РАН «дать более обоснованные предложения»<sup>1</sup>. Но Институт продолжил выступать «против внесения понятия «конституционный закон» в Конституцию», даже пытаясь его устранить поправками на замену конструкцией «федеральный закон, принятый двумя третями голосов». Б.Н. Топорнин, как и ранее, утверждал, что федеральный конституционный закон – «ненужный термин», и сокрушался: «... вольно или невольно мы все приняли понятие «федеральный

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 18. С. 175-177.

конституционный закон». На что С.А. Филатов ответил, что «это конструкция, которая долго обсуждалась. Я очень прошу ее не разрушать, потому что тогда по-новому все надо строить»<sup>1</sup>. С этим стали соглашаться и бывшие противники данного нововведения. На одном из последних заседаний рабочей комиссии по доработке проекта Конституции В.Л. Шейнис заявил: «Федеральные конституционные законы согласно концепции этого документа очень важная часть конституционного права. Я думаю, что нам надо будет в рамках Федерального Собрания организовать специальный комитет или комиссию, которая будет ими заниматься»<sup>2</sup>.

Разъясняя впоследствии свою позицию на Конституционном совещании, Б.Н. Топорнин сказал в интервью Ивану Марино: «Спор тогда шел больше о терминологии. Я говорил, что наш конституционный закон не закон, который меняет Конституцию и не имеет силу Конституции. Конституционный закон – это очень условное название. Просто мы не могли выбрать тогда другое более подходящее название. Единственный смысл этого названия состоит в том, что конституционные законы принимаются по вопросам, которые прямо указаны в Конституции»<sup>3</sup>.

### **А.Б. Как участники определяли главное предназначение федеральных конституционных законов?**

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 19. С. 66, 197.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 20. С. 114-115.

<sup>3</sup> Цит. по кн.: Марино И. Президент и Основной Закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М.: Изд-во «АЛМИ», 2006. С. 182.



**М.М.** В изданных в 2000 г. мемуарах С.А. Филатов вспоминал: «С самого начала встал вопрос об объеме Конституции: расписывать в ней все статьи подробно или делать Конституцию компактной, стержневой, а детали определять законами. Было решено в пользу компактности, а там где требовалось, детализировать статьи ссылками на федеральные или на конституционные законы. Последние отличаются от федеральных тем, что принимаются квалифицированным большинством, и Президент не может наложить на них «вето». Их введение обуславливалось и тем, что многие положения требовали компромисса, зависели от экономического и политического состояния государства и должны были меняться в лучшую сторону от достигнутого, по мере развития демократии, экономики, самого общества. Таких ссылок на федеральные законы в Конституции – 46 и на конституционные – 12». Эти мысли С.А. Филатов повторял и в более поздних работах, в той или иной степени детализации и акцентирования<sup>1</sup>.

**Н.В.** Витрук считал, что эти законы направлены на конкретизацию и развитие конституционных положений. Одновременно с этим они обеспечивали лаконичность Конституции и исключали опасность получить опять «неудобоваримый документ»<sup>2</sup>.

**С.А.** Филатов полагал, что «федеральный конституционный закон принимается Советом Федерации, значительным числом голосов,

---

<sup>1</sup> Филатов С.А. Совершенно не секретно. М.: Вагриус, 2000. С. 327-328; Он же. Как создавалась Конституция 1993 года // ГражданинЪ. М., 2003. Март-апрель, С. 77.

<sup>2</sup> Витрук Н.В. Западные юристы о проекте Конституции Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. М., 2018. № 6 (73). С. 55; Конституционное совещание. Т. 18 С. 333.

защищает наши республики и автономии, абсолютно защищает, и нет никакой возможности принять закон, если будут нарушены их права». По этой причине проектируемые первоначально «две трети» голосов для принятия федерального конституционного закона в Совете Федерации вследствие обмена мнений на заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции превратились в «не менее трех четвертей голосов» в названной палате<sup>1</sup>.

Назначение федеральных конституционных законов и в том, чтобы обеспечить большую степень стабильности важнейшим общественным отношениям и институтам. Это достигается тем, что «конституционный закон труднее изменить, отменить», а также принять, как это отмечалось на Конституционном совещании. Некоторые также видели назначение такого закона в повышении социальной роли, например, судей<sup>2</sup>.

Но нельзя сбрасывать со счетов ещё одно немаловажное обстоятельство, о котором так образно говорил Руководитель Администрации Президента С.А. Филатов 22 октября 1993 г. на заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции. «Федеральный конституционный закон. Мы ввели это понятие только потому, что собираем (*имелось ввиду* – «формируем» – М.М.) Совет Федерации по упрощенной схеме, иначе Совет Федерации нужно собирать как Совет Национальностей. По сложной схеме. И в понятие «федеральный конституционный закон» мы включаем те законы,

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 14 С. 11-14; Т. 15. С. 44; Т. 18. С. 333.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 13 С. 355, 363; Т. 20. С. 447.

которые должны иметь для наших республик механизм защиты»<sup>1</sup>. Фактически, введение этой конструкции явилось также и «эквивалентом» претензии субъектов Российской Федерации на половину в верхней палате будущего парламента России, закрепленной в Федеративном договоре.

В 1998 г. один из разработчиков Конституции чл.-корр. РАН С.С. Алексеев говорит уже о федеральных конституционных законах как инструменте «внесения известных корректив в ряд положений действующей Конституции» «либо конституционно-ограничительного применения некоторых из таких положений», перечисляя последние. Правда, уже в последующей книге, написанной на основе того же материала, но с поправками на время, и распространённой после смерти автора, уже не содержится такого положения<sup>2</sup>.

**А.Б. Михаил Алексеевич, давайте обратимся к юридической природе и месту федерального конституционного закона в иерархии нормативных правовых актов. В этом вопросе до сих пор идут дискуссии.**

**М.М. Андрей Викторович,** должен заметить, что этот вопрос занимал не последнее место и в обсуждениях на Конституционном совещании. Первый заместитель Председателя Совета Министров-Правительства Российской Федерации В.Ф. Шумейко высказывался

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 19 С. 66.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Уроки. Тяжелый путь России к праву. М.: Юристъ, 1997. С. 114; Он же. Конституция: надежда и действительность // Известия Уральского государственного университета. 1998. № 8. С. 45-72 (Электронный научный архив УрФУ <http://hdl.handle.net/10995/24247>) 31.03.2018; Он же. У истоков Конституции России. Субъективные заметки. Екатеринбург: Ин-т частного права, 2009. 64 с.

самым радикальным образом, что «конституционный закон имеет права Конституции». По крайней мере «примат конституционных законов и Конституции» в иерархии законов (Е.М. Гринев)<sup>1</sup>.

На заседании рабочей комиссии по доработке проекта Конституции РФ 19 июня судья Конституционного Суда РФ Б.С. Эбзеев предложил «поразмышлять вот над такой проблемой: законы, федеральные законы, которые не могут противоречить федеральным конституционным законам. И мы тогда определим иерархию: Конституция, федеральный конституционный закон и обычный закон». Откликаясь на это предложение, С.А. Филатов попросил экспертов выработать соответствующую формулу.

В целях установления иерархии законов на Конституционном совещании было и предложение о регулировании в Конституции коллизии между федеральным и федеральным конституционным законами. В результате обсуждений родилась норма: «Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам» (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ).

«Если это так, – заявил заместитель Председателя Совета Министров – Правительства РФ Ю.Ф. Яров, – то естественно, что все остальные законы и в субъектах Федерации, и принимаемые в дальнейшем федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 3. С. 416; Т. 4. С. 437.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 12. С. 248, 252; Т. 17. С. 132.

С учетом складывающейся практики в 2000-х гг. Б.Н. Топорнин заметил, что всего ближе иерархически к Конституции закон о поправке к Конституции. «Больше этому закону подходит название конституционный. А – ФКЗ – это не конституционный закон. Отличия конституционного закона от простого закона состоит лишь в том, что конституционный закон принимается двумя третями депутатов. Но, повторяю, этот конституционный закон не имеет юридической силы, даже близкой к Конституции. Я уже не говорю, что он на одном уровне с Конституцией. Закон о поправках к Конституции вносит изменения в Конституцию. Принята поправка, значит, меняется Конституция. А конституционный закон и замахиваться не может на Конституцию, ему и думать об этом нельзя»<sup>1</sup>. Здесь, однако, критик не учел того обстоятельства, что конкретные федеральные конституционные законы о принятии в Российскую Федерацию и образовании в её составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации являются основанием для внесения изменения в статью 65 Конституции РФ, т.е. исполняют аналогичную роль Закона о поправке. С этой точки зрения федеральные конституционные законы можно разделить на два подвида: 1) федеральные конституционные законы, на основании которых вносятся изменения в Конституцию; 2) федеральные конституционные законы, развивающие и конкретизирующие конституционные положения. Естественно, что

---

<sup>1</sup> Цит. по кн.: Марино И. Президент и Основной Закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М.: Изд-во «АЛМИ», 2006. С. 182-183.

ФКЗ первого подвида в иерархии законов находятся на одной ступени с Законом о поправке в Конституцию.

**А.Б. Михаил Алексеевич, полагаю, что все же главное предназначение конституционного закона заключается не в изменении Конституции, а в развитии и конкретизации ее положений. И те федеральные конституционные законы, которые вносят изменения в ст. 65 Конституции при изменении субъектного состава РФ или статуса субъектов РФ, по сути, являются завершающими и юридически оформляемыми правовыми актами соответствующий процесс принятия, образования нового субъекта РФ. Следовательно, роль их, как и указов Президента о переименовании субъекта РФ в процессе изменения ст. 65 Конституции РФ в основном номинальная и формальна. Закон же о поправке к Конституции проходит и более усложненную процедуру, в которой задействованы и Федерация, и ее субъекты, и по результату его рассмотрения принимается решение о включении или не включении той или иной поправки в Конституцию. Решение же о принятии или образовании нового субъекта РФ принципиально принимается до принятия ФКЗ. С учетом этого, видится, что нет достаточных оснований по юридической силе отождествлять такие законы.**

**М.М.** Ваша идея о номинальном и формальном характере таких федеральных конституционных законах не безупречна, поскольку результат их сугубо материально-правовой: внесение дополнений в текст или изменение нормы Конституции по существу в отличие от

упомянутых указов, которые действительно выполняют «оформительскую» роль.

**А.Б. Соглашусь с Вами в том, что указы действительно лишь выполняют «оформительскую» роль. Однако это не исключает отчасти такой функции и у отдельных рассматриваемых нами законов и не позволяет поставить их на один уровень с законами о поправках, что уже скорее предмет отдельной дискуссии. Другой вопрос – как решался вопрос об основаниях и условиях принятия федерального конституционного закона?**

**М.М.** Это, пожалуй, было одним из ключевых аспектов дискуссии по проблематике федерального конституционного закона. Она шла в нескольких направлениях. Одно из них условно можно назвать «сущностным», а другое – «конкретизирующим».

Если федеральный закон предполагалось принимать как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения, то федеральные конституционные законы должны приниматься только по исключительным предметам ведения Федерации. Такое правило сформулировано также в ходе обсуждения на Конституционном совещании и нашло отражение в сопоставлении ч.ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации. Будучи сущностным основанием для принятия федеральных конституционных законов, оно конкретизировалось в другом, производном от него основании, определяющем принятие конкретных законов этого вида. Речь идет о принятии их лишь по вопросам, предусмотренным Конституцией, что по выражению А.Я. Сливы, руководителя

оперативной группы по анализу и обобщению предложений и замечаний по проекту Конституции РФ, высказанным на Конституционном совещании, является «одним существенным признаком, характеризующим конституционный закон, признаком наиважнейшим ... если этот признак исключим, тогда мы превратим наше последующее законодательство в беспрерывную серию конституционных законов».

Было предложено обсудить три варианта редакции этого конкретизирующего основания, мало чем отличающихся друг от друга по сути:

1) «Федеральные конституционные законы принимаются в случаях, прямо предусмотренных Конституцией» с акцентом на слово «прямо» (А.А. Котенков);

2) «Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, определенным Конституцией» (А.Я. Слива);

3) «Федеральные конституционные законы принимаются, в случаях, предусмотренных Конституцией» (С.А. Филатов).

Рабочая комиссия по доработке проекта Конституции 19 июня 1993 г. склонилась к первому варианту редакции этой нормы». В окончательном же тексте ч. 1 ст. 108 Конституции РФ в лаконичной формуле «Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерацией» фактически воспроизведены две последние редакции в симбиозе.

Было даже предложение А.А. Котенкова, правда неподдержанное участниками совещания, «выбрать» из текста проекта Конституции все



моменты, где предусмотрены федеральные конституционные законы, и свести их в одну статью в виде перечня<sup>1</sup>. Позднее, Александр Алексеевич трансформировал эту идею в требование: мы обязаны указывать каждый случай, где необходим федеральный конституционный закон<sup>2</sup>.

Однако не всеми участниками совещания было замечено соотношение между ч. 1 ст. 76 и ч. 1 ст. 108 (тогда нумеровалась ст. 107) проекта Конституции Российской Федерации в части федеральных конституционных законов. На предпоследнем заседании рабочей комиссии по доработке этого проекта, 29 октября 1993 г. одна из участниц, не представившаяся для стенограммы, заявила «мы сталкиваем два принципа», предусмотренных в названных статьях: первый принцип – принятие этих законов только по предметам ведения Российской Федерации, и второй принцип – принятие их по вопросам, предусмотренным в Конституции. Поскольку понятие «предметы ведения Российской Федерации» более широкое и «безбрежное», чем «вопросы, предусмотренные статьей 107 Конституцией», то, выступающая предвидела, «что все сейчас будут драться за то, чтобы принять федеральный конституционный закон, а не просто федеральный закон»<sup>3</sup>.

К сожалению, оратор не заметила, что норма статьи 108, наоборот, выступает в качестве критерия выделения из предметов ведения Российской Федерации тех случаев, в каких принимаются

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 12. С. 241-250, 438.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 14 С. 78-79.

<sup>3</sup> Конституционное совещание. Т. 20. С. 260.

федеральные конституционные законы, оставляя другие для регулирования федеральными законами, тем самым решая простейшую логическую задачу соотношения общего с частным.

Одним из условий является особая («иная», по выражению С.М. Шахрая<sup>1</sup>) процедура принятия федерального конституционного закона в отличие от федерального закона. Заместитель председателя Верховного Совета РФ Н.Т. Рябов видел её в «одинаковости» для обеих палат. Как пояснял А.А. Котенков это заключалось в том, что «если федеральный закон, принятый Государственной Думой, может быть каким-то образом рассмотрен или не рассмотрен Советом Федерации, причем если, он не рассмотрен, то считается автоматически вступившим в силу, то федеральный конституционный закон считается принятым, если за него проголосовало две трети и там, и там, в обязательном порядке». Это, отмечал Ф.В. Шелов-Коведяев, означает, что Совет Федерации обязательно рассматривает федеральные конституционные законы.

Уточняя эти рассуждения на заседании рабочей комиссии по доработке Конституции С.М. Шахрай подчеркнул: «Федеральный конституционный закон не может быть принят по умолчанию верхней палаты, и если по федеральному конституционному закону верхняя палата возразила, то Государственная Дума это возражение преодолеть не может. Поэтому здесь не просто голосование, а разная процедура принятия закона».

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 12. С. 436.

А по мнению А.А. Котенкова, обе палаты Федерального Собрания могли бы одновременно принимать федеральные конституционные законы и поправки к Конституции. В какой-то мере такой подход разделял и Н.Т. Рябов, полагающий, что «принятие федерального конституционного закона должно иметь особую процедуру и эта процедура должна охватывать участие обеих палат». Он даже предлагал «вывести эту проблему в отдельную статью», в которой расписать эту процедуру. А непринятие федерального конституционного закона сделать одним из оснований для роспуска парламента<sup>1</sup>. Однако эта точка зрения не учитывала того обстоятельства, что совместных заседаний палат проектом Конституции не предусматривалось, за исключением «чисто ритуального заслушивания» (выражение А.М. Яковлева) посланий и других подобных мероприятий<sup>2</sup>.

Позднее, тот же А.А. Котенков, поясняя процедуру принятия федерального конституционного закона, обмолвился, что она осуществляется **путем одобрения** большинством в обеих палатах (*замечу, что в отношении федерального закона, термин одобрения использован лишь в отношении одной палаты – Совета Федерации – М.М.*). И добавил: «Никакого второго, третьего, четвертого чтения не предусматривается. Если не приняли – значит, не приняли»<sup>3</sup>.

А.Я. Слива также вывел тогда один из признаков, характерный для федерального конституционного закона. Это – федеральный закон

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 12. С. 435-438, 441.

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Т. 14. С. 152.

<sup>3</sup> Конституционное совещание. Т. 16. С. 236.

подписывается Президентом в обязательном порядке, без права отлагательного вета на него. Причем данное обстоятельство прямо не закрепляется в Конституции, а «по умолчанию» вытекает из её смысла. Против непосредственной конституционной регламентации подобной нормы возражал сам А.Я. Слива, несмотря на настояние в этом С.А. Филатова<sup>1</sup>.

Предпринималась и попытка конституционного закрепления в «Переходных положениях» ещё одного условия для федеральных конституционных законов: они должны быть приняты Федеральным Собранием в течение года (затем уточнено – двух лет) со дня вступления в силу Конституции. Необходимость в такой норме обосновывал А.А. Котенков таким образом: «Поскольку конституционные законы, упоминаемые в этой Конституции, играют роль органических законов и как бы развивают саму Конституцию, если их не принять, у нас масса тупиков возникнет». По поводу такого переходного положения возникла дискуссия в отношении срока для принятия этих законов и начала его исчисления. В рабочей комиссии по доработке проекта Конституции 9 июля 1993 г. пришли к выводу, что он должен исчисляться с момента начала работы Федерального Собрания. Затем стали даже с этим сроком связывать продолжительность переходного периода, вызванных действием последнего раздела Конституции. Одновременно появилось мнение, что «устанавливать какой бы то ни было срок заранее, неправильно...

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 14 С. 18-19; Т. 16. С. 188, 236.

мы сейчас не знаем, сколько на это потребуется времени» (В.Л. Шейнис). И с такой позицией согласились из-за её реалистичности<sup>1</sup>.

*Продолжение следует...*

**M.A. Mityukov**

Honored lawyer of the Russian Federation,  
candidate of Law, professor,  
Moscow, Russian Federation

**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"**

*(based on the materials of the Constitutional Meeting)*

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Т. 16. С. 261; Т. 17. С. 70, 215; Т. 20. С. 114-115, 303.

**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 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, Supreme Soviet, Federal Assembly, Constitutional commission of RSFSR, federal constitutional law.