

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**ВОПРОСЫ ИСТОРИИ,
МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ
И ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЯ**

Сборник материалов XI Международной
молодежной научной конференции
(Томск, 08–10 апреля 2015 г.)

Выпуск 11

Т. 1

Научный редактор А.Н. Сорокин

Томск
Издательский Дом Томского государственного университета
2015

К.В. Степанова

КОНСТИТУЦИОННОЕ СОВЕЩАНИЕ РОССИИ: АНАЛИЗ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА

Исследуется деятельность Конституционного совещания 1993 г. в Российской Федерации. Рассматриваются причины созыва, процесс формирования органа, процедура разработки проекта. Сравниваются «президентский» проект, проект Конституционной комиссии и проект Конституционного совещания. Особое внимание уделяется проблемам, возникшим в процессе деятельности Конституционного совещания, а также способам их разрешения. Исследование проводилось методом анализа нормативных источников и литературы. Основные положения проекта Конституционного совещания вошли в текст ныне действующей Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституционное совещание, проекты Конституции РФ.

Распад СССР, бурные события начала 1990-х гг. требовали изменений во всех сферах жизни общества и государства. Необходима была новая Конституция, которая бы регулировала новые отношения. С 1990 г. действовала созданная Верховным Советом Конституционная комиссия, которая разработала проект Основного закона. Однако он не был одобрен Президентом, так как в нем полномочия главы государства были сильно ограничены. Поэтому вскоре появился проект Б.Н. Ельцина, в котором, напротив, позиции Верховного Совета были ослаблены. С момента опубликования президентского проекта по существу пошла параллельная работа над двумя проектами – президентским и проектом Конституционной комиссии. Добавим, что референдум 25 апреля 1993 г. показал, что общество выступает против досрочных выборов Президента и народных депутатов. Это было расценено как одобрение политики Б.Н. Ельцина.

В апреле 1993 г. на Совещании руководителей республик в составе России, глав администраций краев, областей автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга Президент выступил с речью о необходимости разработки нового Основного закона, от которого зависит будущее страны, и предложил свой проект, ставший основой для работы Конституционного совещания.

В указе Президента № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» от 12 мая 1993 г. объявлялось о созыве 5 июня 1993 г. в Москве Конституционного совещания.

Указом Президента РФ № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» от 20 мая 1993 г. был установлен состав Конституционного совещания. В него

входили представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации; органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга; местного самоуправления; политический партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и религиозных конфессий; товаропроизводителей и предпринимателей. Общая численность Конституционного совещания составляла 867 человек. На разных этапах Конституционного совещания в доработке проекта Конституции Российской Федерации принимали участие и другие представители и эксперты [1. С. 132]. Все участники подразделялись на пять групп представителей. В число членов Конституционного совещания вошли представители-эксперты от Томской области по доработке проекта Конституции РФ: Г.А. Шамин, А.М. Барнашов, В.А. Бауэр, А.В. Винарский, Э.С. Юсубов.

Таким образом, Конституционное совещание было задумано как широкий форум, сочетающий представительство всех высших органов государственной власти, а также общественности.

Для организованной работы Конституционного совещания был утвержден Регламент, утвержденный Указом Президента от 2 июня 1993 г. № 840, по которому работа совещательного органа подразделялась на пленарные заседания, заседания групп представителей и рабочей группы. Каждая группа рассматривала статьи проекта Конституции, обсуждала поправки к ним. Решение об одобрении или отклонении предложения или поправки принималось, если за него проголосовало более половины присутствующих членов группы представителей [2. С. 132]. Решение каждой группы оформлялось в виде таблицы поправок, которые передавались в рабочую комиссию, выполнявшую функции согласительного органа, разрешавшего разногласия внутри групп представителей и завершавшего работу над проектом Конституции.

Первое пленарное заседание состоялось 5 июля и ознаменовало открытие Конституционного совещания. «Его результатом, – говорил Б.Н. Ельцин, – должно стать завершение работы над проектом новой Конституции России, Конституции, которая откроет путь к созданию эффективной власти, в свою очередь обеспечит права и свободы личности, станет стержнем правовой системы экономического процветания страны» [3. С. 7].

Противоречия во время разработки проекта касались разных сторон жизни государства. Наиболее сложным вопросом был выбор модели административно-территориального устройства. Группа предпринимателей и товаропроизводителей выступала за унитарное государство, которое бы обеспечивало свободную торговлю. Группа С.М. Шахрая, представлявшая интересы субъектов РФ, поддерживала федеративное устройство государства.

Во избежание конфликтных ситуаций с республиками по проекту Конституционного совещания республики провозглашались суверенными государствами, а области, края и автономные образования – только государственно-территориальными образованиями. Заметим, что в ныне действующей Конституции (ст. 5, ч. 1) признается равноправие субъектов.

По предложению Конституционного суда в проект были включены два института – Счетная палата и Уполномоченный по правам человека, ранее присутствующие в проекте Конституционной комиссии. Счетная палата – это самостоятельный орган, который формируется парламентом, в компетенцию которого входит контроль за финансовой деятельностью исполнительной власти. Первоначально существовали опасения, что новый орган станет одной из палат российского парламента и усилит его полномочия.

К введению Федеральное собрание отнесло назначение Уполномоченного по правам человека, так как это давало возможность законодательной власти решать конкретные жалобы отдельных граждан на нарушение их прав [4. С. 131].

В предыдущей Конституции Президент выступал одновременно главой государства и главой исполнительной власти. Одним из главных достижений работы Конституционного совещания являлось признание Президента РФ только главой государства. Это позволяло повысить статус Президента и ликвидировать нападение на него со стороны парламента. Против такого решения выступила М.Е. Салье, предложившая признать Президента главой исполнительной власти, так как в противном случае он выводился за систему законодательной, судебной и исполнительной власти и стоял над ними, что нарушало, по ее мнению, принцип разделения властей [5. С. 282].

Проект Конституционной совещания в отличие от проекта Конституционной комиссии предусматривал двухпалатный парламента.

По проекту Конституционного совещания Председателя Правительства назначала Государственная дума по представлению кандидатуры Президентом. Иными словами, она формировала Правительство и несла ответственность за него, поэтому нижняя палата парламента могла быть распущена в случае кризисной ситуации Правительства.

При рассмотрении главы о судебной системе дискуссия была вызвана вопросом о включении прецедента в судебную практику. По мнению С.А. Филатова, такая практика могла лишить самостоятельности судей, если рассмотрение дел ссылалось на прецедент. Ю.А. Рыжков считал, что прецедент не имеет силу закона, так как абсолютно схожих дел не бывает и судья в силу понимания закона, права и ситуации сам выносит приговор. Прецедент служит для ориентировки в рассматриваемой ситуации [6. С. 114]. На включение судебного прецедента настаивал В.Ф. Яковлев во избежание двусмысленного понимания законов.

В «президентском» проекте Высшее судебное присутствие, состоящее из высших судей, являясь «командиром» над другими, занималось толкованием Конституции и процедурой импичмента Президента. Большинство на заседании групп представителей выступили за ликвидацию этого органа. Предлагалось сформировать Генеральный судебный совет (Федеральный совет судей), функцией которого являлось назначение судей на высшем уровне. Это предложение не было принято из опасения возврата Высшего судебного присутствия. По решению большинства членов Конституционного совещания судей Верховного, Конституционного, Арбитражного судов должна была назначать Государственная дума по представлению Президента.

Бурную реакцию вызвала статья о Патентном суде. Большинство участников Конституционного совещания выступили против ее включения в текст Конституции, так как в противном случае необходимо было включать статьи о других федеральных судах (административных, семейных, трудовых и др.).

Эти и многие другие положения вошли в текст проекта Конституционного совещания, который был подписан его участниками 12 июля 1993 г. После этого его работа не закончилась. Конституционное совещание продолжало осуществлять свою деятельность до 10 ноября в разработке единого согласованного проекта Конституции РФ. В этот период Конституционное совещание представляло орган, состоящий из двух палат: Общественной палаты, образованной по распоряжению главы государства 24 сентября, и Государственной палаты, учрежденной на основании распоряжения Президента от 11 октября 1993 г.

Конституционное совещание – это завершающий этап конституционной реформы. В подготовленном им проекте были заложены демократические основы гражданского общества, которые вошли в текст ныне действующей Конституции.

В ныне действующей Конституции в ст. 135 (гл. 9) указано, что в случае поддержания пересмотра положений глав 1, 2, 9 Основного закона тремя пятими голосов от общего числа депутатов Государственной думы в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное собрание, которое имеет право разработать новый проект Конституции, если за это проголосуют две трети от общего числа его членов. На данный момент в российском законодательстве отсутствует закон, который бы определял организацию работы Конституционного собрания, его полномочия. Поэтому если будет приниматься новая Конституция, то можно использовать опыт деятельности Конституционного совещания, которое проделало грандиозную работу по разработке проекта новой Конституции.

Литература

1. Меркулов И.В. Разработка, обсуждение и принятие Конституции Российской Федерации : дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 2006.
2. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М. : Юрид. лит., 1995. Т. 1.
3. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М. : Юрид. лит., 1995. Т. 2.
4. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М. : Юрид. лит., 1996. Т. 16.
5. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М. : Юрид. лит., 1996. Т. 12.
6. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М. : Юрид. лит., 1996. Т. 13.