

## КОНСТИТУЦИОННОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ ВОПРОСА И СОВРЕМЕННОЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ СОСТОЯНИЕ

**В. В. Никулин, Е. Б. Крутько**

*ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов*

*Рецензент д-р ист. наук, профессор А. А. Слезин*

**Ключевые слова и фразы:** власть; законопроект; Конституанта; Конституционное собрание; конституционное устройство; конституционно-правовой статус; конституционный закон; Конституция РФ; оппозиция; политика.

**Аннотация:** Рассмотрен конституционно-правовой статус Конституционного собрания РФ, историко-правовые проблемы законопроекта «О Конституционном собрании РФ». Проанализирован ход дискуссии о целесообразности принятия данного закона.

Вопрос о порядке и процедурах совершенствования конституционного устройства является одним из существенных элементов конституционного законодательства большинства современных государств, что чрезвычайно важно, учитывая значимость этих вопросов для обеспечения сочетания устойчивости и обновляемости государственных институтов.

Стремление обеспечить такое сочетание отчетливо проявляется в положениях гл. 9 Конституции РФ, которая определяет порядок принятия конституционных поправок и пересмотра Основного закона, используя институт Конституционного собрания (КС) [1]. Положения этой главы конкретизируются федеральными конституционными и федеральными законами, необходимость которых в одних случаях прямо предусмотрена в тексте Конституции РФ, а в других – вытекает из общего смысла конституционных положений. Порядок избрания КС, его численный состав, срок деятельности, основы порядка работы и другие особенности в Конституции РФ не раскрыты. Определить все эти положения призван федеральный конституционный закон (ФКЗ). Из предусмотренных Конституцией к обязательному принятию остался непринятым только ФКЗ о Конституционном собрании, хотя история обсуждения данного закона насчитывает уже два десятилетия.

---

Никулин Виктор Васильевич – доктор исторических наук, заведующий кафедрой «Конституционное и административное право», e-mail: Viktor/Nikulin@mail.ru; Крутько Елена Борисовна – магистрант кафедры «Гражданское право и процесс», ТамбГТУ, г. Тамбов.

Конституция РФ определяет политико-правовую природу КС как государственно-правовой институт представительного характера, обладающий полномочиями учредительной власти [5]. Как известно, Учредительное собрание или Конституанта – это разновидность временно действующего представительного, парламентского учреждения, собрания депутатов, созываемое для выработки или пересмотра конституции. Первый опыт практической его реализации осуществлен в США, где он был положен в основу принятой в 1776 г. Декларации независимости североамериканских колоний Англии. В современном смысле это понятие укоренилось в период Великой французской революции, когда Национальное собрание в 1791 г. установило первую демократическую конституцию, превратившую Францию из абсолютной монархии в ограниченную.

Имеет опыт созыва Учредительного собрания, хотя и негативный, и Россия. Единственным предназначением Учредительного собрания являлось «ведение государственными делами до того момента, когда из рук полномочного Учредительного собрания Россия получит законное, постоянное правительство» [2, с. 20, 21]. Однако 6 января 1918 г. деятельность Учредительного собрания была прекращена насильственным способом, и исторический шанс решить проблему легитимности власти конституционным путем был упущен, а сама идея Учредительного собрания потеряла свою актуальность на долгие годы.

Возвращение к идее Конституанты, как средству выхода из сложнейшего экономического и политического кризиса, отмечено в российском обществе в начале 1990-х гг. В ноябре 1992 г. в Москве на учредительной конференции «Российского Учредительного союза» (РУС) было предложено созвать Учредительное собрание. В январе 1993 г. на конференции в Петербурге, посвященной развитию конституционного процесса в России, было заявлено, что «единственно возможный законный и мирный путь выхода из кризиса – созыв Учредительного собрания, призванного решить коренной вопрос – учредить новое государственное устройство России путем принятия новой Конституции» [7].

Особую остроту вопрос о созыве Учредительного собрания приобрел летом – осенью 1993 г. В разгоревшейся дискуссии сформировались две основные позиции. Авторы первой считали, что вопрос о проведении российской Конституанты уже созрел. Оно должно было решить две главные задачи: вывод из кризиса российской государственности и принятие новой Конституции России. Оппоненты Учредительного собрания указывали на его нелегитимность, поскольку этот законодательный и представительный орган не «прописан» в существующей Конституции. К тому же, сама реализация замысла Учредительного собрания сложна по процедуре, а в условиях экономического и политического кризисов высока вероятность провала выборов [3, 4].

С принятием Конституции 1993 г. идея Учредительного собрания была признана неактуальной, а обсуждение перешло в плоскость рассмотрения вопроса о необходимости принятия закона о КС и содержании данного закона. В начале 1994 г. в Госдуму внесен первый законопроект «О Конституционном собрании», одним из основных разработчиков которого являлся О. Г. Румянцев. Смысл закона заключался в предоставлении адекватных юридических средств разрешения возможного конституцион-

ного кризиса правовым путем, наделяя КС соответствующими правовыми статусами: подтверждением неизменности Конституции; внесением изменений в Конституцию; разработкой проекта новой Конституции; принятием новой Конституции; рассмотрением важнейших вопросов общественной и государственной жизни, имеющих общедоказательное значение. Срок деятельности КС определялся до принятия решения о новой Конституции, но не более чем на один год. Стабильность положений закона гарантировалась невозможностью его изменения или отмены.

Первоначальная концепция законопроекта была заслушана на заседании Комитета Госдумы по законодательству и судебной-правовой реформе в октябре 1994 г. В ходе обсуждения законопроекта главные споры вызвала проблема принципов его формирования. В комитеты и депутатские фракции были направлены два варианта законопроекта с различным порядком созыва КС. Первый вариант предполагал порядок созыва через выборы, второй – на представительной основе от субъектов федерации. Для принятия новой Конституции необходимо было согласие представителей субъектов РФ: проект Конституции считается принятым, если он одобрен не менее чем двумя третями от общего числа территориальных депутатских членов КС. Сторонники второго варианта исходили из труднительности в нынешних условиях обеспечить прямые выборы, полагая приемлемой схему формирования собрания в составе палат Федерального собрания и полномочных делегаций субъектов РФ. Несмотря на различные мнения, все участники процесса соглашались с тем, что исходя из стратегического характера института КС, законопроект о нем требовал высокой степени согласия общественных сил.

В январе 1995 г. в Госдуму был внесен еще один законопроект, подготовленный совместно профильными комитетами Совета Федерации и Государственной Думы. Закон предлагал формирование КС на представительной основе в составе палат Федерального собрания, полномочных делегаций всех регионов РФ, иных участников, что, по мнению разработчиков, обеспечивало представительный, компетентный и работоспособный характер собрания.

Избирательные кампании по выборам в Госдуму и глав регионов, прошедшие в 1995 г., отодвинули проблему КС на второй план. Тем не менее, можно говорить о том, что дискуссии были не напрасными. По крайней мере, предложенные концепции могли служить отправной точкой для продолжения дискуссии о моделях закона о КС.

Оживление интереса к проблеме отмечается в конце 1998 – начале 1999 гг., что связано с обсуждением и принятием в марте 1998 г. Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». В этот период появляется несколько законопроектов «О Конституционном собрании РФ», предложенных КПРФ, ЛДПР, Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» и другими партиями. Как и на первом этапе дискуссии, ключевой вопрос – принцип формирования КС. Предлагались различные варианты формирования: должностной вариант – от органов государственной власти всех ветвей с включением в состав собрания представителей от общероссийских профсоюзов; смешанный выборно-представительный принцип формирования, при котором часть членов КС избиралась бы населением, а другая часть представляла бы органы государственной власти. Однако ни

один из проектов не дошел до процедуры первого чтения, а в декабре 2000 г. законопроекты были сняты с рассмотрения.

Оживление интереса к Конституционному собранию отмечается в Думе третьего созыва, начавшей работу в 2000 г. Весной 2000 г. В. В. Путин высказал мысль о возможности внесения некоторых изменений в Конституцию РФ, что привело к активизации работы над законопроектом о КС. В июне – августе 2000 г. в Госдуму были внесены два законопроекта, один был подготовлен депутатами Госдумы – Б. Б. Надеждиным и В. В. Володиным, другой С. А. Ковалевым. Оба законопроекта были в целом схожи, однако, несколько ключевых положений отличали их друг от друга. Принципиальный характер имели, прежде всего, отличия, касавшиеся порядка формирования и состава КС. Законопроект Б. Б. Надеждина и В. В. Володина предполагал, что членами собрания по должности должны являться Президент, судьи Конституционного Суда, Председатель Верховного Суда и Председатель Высшего Арбитражного Суда, члены Совета Федерации. Кроме того, Госдума назначает 100 членов КС из числа депутатов Госдумы. Президент также назначает 100 членов КС из числа граждан РФ, обладающих признанной квалификацией в области права. Общее число должно составлять 400 человек. Законопроект С. А. Ковалева предполагал формирование Конституционного собрания из 450 народных представителей, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по двухмандатным избирательным округам. Но до реального рассмотрения законопроектов дело не дошло.

В декабре 2001 г. Президент России В. В. Путин, выступая на приеме, посвященном Дню Конституции РФ четко обозначил свою позицию в отношении созыва КС, заявив, что «вопрос о поправках, ведущих к принципиально новой Конституции, в нашей стране не стоит». Отсутствие властной потребности в КС, которая находилась в противоречии с формальной необходимостью принятия конституционного закона, привело к снижению интереса к принятию закона о КС. Обсуждаемые в обществе возможные поправки к Конституции РФ ограничились обсуждением поправок к главам 3 – 8, которые могли быть реализованы в предусмотренном действующим законодательством порядке.

В апреле 2011 г. в Москве состоялся съезд Народного движения за созыв КС России, где был вынесен на обсуждение вопрос о роспуске утративших функции народного представительства обеих палат российского парламента и избрана новая форма государственного и политического устройства страны. На съезде неоднократно говорилось о необходимости возвращения России подлинного народовластия «соборного» типа, о крахе западноевропейской модели парламентаризма в России, что являлось продолжением патриотически-консервативной позиции, сложившейся в России. Уникальность позиции заключалась в вытаскивании на свет старой славянофильской идеи о несообразности русскому пути западноевропейских институтов «народного представительства» [6]. Съезд пришел к выводу, что в условиях экономического кризиса и краха либеральной модели экономики, созыв КС – это последний демократичный шанс изменить ситуацию в России.

Дискуссия об изменении главного закона страны обострилась перед президентскими выборами 2012 г. За изменение Конституции высказывались не только оппозиция, но и представители власти. Спорной оставалась

проблема характера поправок. Если оппозиция настаивала на изменении не только глав 3 – 8, но и 1, 2, то власть ограничивалась возможными поправками только к главам 3 – 8. В таком случае надобность в законе «О Конституционном собрании» отпадала.

В феврале 2012 г. после встречи с представителями политических партий, не прошедших государственную регистрацию, Президент РФ Д. Медведев поручил своей администрации представить предложения по подготовке проекта ФКЗ о КС, что привело к «возбужденному» политическому состоянию сторонников его созыва. Общественное обсуждение проблемы показало, что существуют различные мнения о необходимости созыва КС. Так, С. Шахрай, один из разработчиков Конституции РФ полагал, что КС – это учредительный орган, который не обсуждает поправки к Конституции, он меняет ее целиком. К тому же в обществе существует консенсус по гл. 1, 2 Конституции РФ, устанавливающим базовые ценности и права человека. Что касается полномочий президента, правительства и парламента, то они могут уточняться с помощью поправок в Основной закон или принятия поправок в закон о правительстве [8]. Убеденными сторонниками созыва КС оставались коммунисты, которые считали, что многие проблемы российского общества связаны с нарушением баланса властей и «явными перекосами» в политической системе, и для изменения ситуации нужна обновленная Конституция.

В конечном итоге инициатива по подготовке проекта ФКЗ о КС не получила практического воплощения в конкретные законопроекты, представленные в Госдуму. Созданная рабочая группа по рассмотрению вопроса во главе с первым заместителем главы президентской администрации В. В. Володиным пришла к выводу, что разработка законопроекта о КС в настоящее время нецелесообразна. Такой вывод, очевидно, показывает, что власть не была заинтересована в его созыве, опасаясь нагрева политических страстей и дестабилизации положения в стране.

В сентябре 2012 г. Госдума РФ шестого созыва отклонила законопроекты С. Ковалева и В. Б. Надеждина о КС, пролежавших в Госдуме более десяти лет. Госдума посчитала, что принятие закона «О Конституционном собрании» «при отсутствии надобности в его созыве, созыв которого носит по своей сути специальный характер, входит в противоречие со смыслом ст. 135 Конституции, устанавливающей гарантии неизменности действия демократических институтов РФ».

Таким образом, отсутствие более 20 лет КС не создавало явных политических проблем для власти, и она не намерена что-либо менять в этой ситуации. Это подтверждает и мнение Президента В. В. Путина, высказанное им в отношении изменения Конституции в послании Федеральному собранию 12 декабря 2013 г.: «Убежден, конституционный каркас должен быть стабильным, и прежде всего это касается второй главы Конституции, которая определяет права и свободы человека и гражданина. Эти положения Основного закона незыблемы» [5]. Таким образом, в среднесрочной перспективе каких-либо кардинальных изменений в Конституции ожидать не следует. Принятие закона «О Конституционном собрании», с изменениями глав 1 и 2 Конституции, для которых собственно и нужен созыв КС, не является на сегодняшний момент актуальным.

В политическом и научном сообществах отсутствует сложившееся, четко понимаемое и согласованное представление о возможном составе

КС, инициаторах и условиях его созыва, объемах и сроках его полномочий. Круг основных проблем, являвшихся предметом двадцатилетней дискуссии о КС, был и остается постоянным и в значительной мере узким. Основная дискуссионная проблема – это проблема способа формирования КС.

Отсутствует согласованное понимание вопроса о необходимости принятия закона о КС. С одной стороны, сторонники принятия закона утверждают, что он необходим, поскольку отсутствие процедуры пересмотра Конституции РФ политически опасно. Наиболее последовательной сторонницей этой позиции является КПРФ, которая за последние годы разработала и внесла в Госдуму несколько законопроектов. Центральная идея – перераспределение полномочий Президента РФ в пользу сильного правительства и парламента, поскольку многие проблемы российского общества связаны с нарушением баланса властей и «явными перекосами» в политической системе, и для изменения ситуации нужна обновленная Конституция.

С другой стороны, многие политики и ученые видят в действующей Конституции важный фактор стабильности в стране, имеющиеся в ней юридические механизмы позволяют проводить модернизацию системы власти в рамках существующего законодательства.

Конституционные нормы можно менять в двух режимах. Первый режим связан с возможностью, хотя и непростой по процедуре, внесения изменений в те ее нормы, которые можно менять порядком принятия ФЗ о поправках к Конституции РФ. Такая процедура касается гл. 3 – 8 Конституции РФ. Вопрос об изменении гл. 1, 2 и 9 решается особо, во втором режиме. По сути, Конституция содержит запрет изменять эти три главы каким-либо иным образом, кроме как путем принятия новой конституции.

Законодательная практика последних лет дала примеры внесения изменений в ряд статей Конституции Федеральным собранием, например, меняющих период легислатуры Госдумы и Президента, объединение Верховного и Высшего арбитражного судов. Таким образом, все разделы, посвященные организации государственной власти в России, изменению механизмов балансировки в системе разделения властей, включая реорганизацию законодательной, исполнительной и судебной ее ветвей, могут быть изменены в рамках процедуры принятия поправок к Конституции. К тому же на сегодняшний день в обществе нет каких-либо существенных предложений по изменению гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ. С этой точки зрения КС абсолютно неактуально. Сторонники отсрочки принятия закона мотивированно говорят о том, что Конституция РФ является не только юридическим, но и политическим документом. Поэтому наличие некачественного закона, способного изменить конституционный строй в стране, политически значительно опаснее отсутствия такого закона.

Хотя за двадцать лет, прошедших с момента принятия Конституции РФ насчитывается более десяти законопроектов, только дошедших до Государственной Думы и рассмотренных в комитетах, и еще больше законопроектов, не рассмотренных ни в каком варианте, до сих пор институт КС в России еще не сконструирован даже на нормативном уровне. Двусмысленность и неточность конституционных положений, относящихся к КС, требуют их дополнительного толкования Конституционным Судом, прежде чем они станут нормами ФЗ. Таким образом, в настоящее время нет ни политической, ни правовой основ и потребностей в формировании Конституционного собрания.

### *Список литературы*

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Гессен, В. М. Русское Учредительное Собрание и выборы в него / В. М. Гессен. – Пг., 1917.
3. Известия. – 1993. – 23 янв.
4. Известия. – 1993. – 2 февр.
5. Известия. – 2013. – 13 дек.
6. Никита Михалков. Манифест Просвещенного консерватизма [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://polit.ru/article/2010/10/26/manifest/> (дата обращения: 18.02.2014).
7. Виктор Резунков : Даешь созыв Учредительного Собрания?! [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.putinavotstavku.org/material.php?id=4F456F3CD9336\\_manifest/](http://www.putinavotstavku.org/material.php?id=4F456F3CD9336_manifest/) (дата обращения: 18.02.2014).
8. Шахрай не одобряет идеи поправок в Конституцию по международному праву [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://rapsinews.ru/legislation\\_news/20131210/270053106.html\\_manifest/](http://rapsinews.ru/legislation_news/20131210/270053106.html_manifest/) (дата обращения: 18.02.2014).

### *References*

1. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2009, No. 4, art. 445.
2. Hessen V.M. *Russkoe Uchreditel'noe Sobranie i vybory v nego* (Russische konstituierende Versammlung Wahlen und es), Petrograd, 1917.
3. *Izvestiya*, 1993, January 23.
4. *Izvestiya*, 1993, February 2.
5. *Izvestiya*, 2013, December 13.
6. <http://polit.ru/article/2010/10/26/manifest/> (accessed 18 February 2014).
7. <http://www.putinavotstavku.org/material.php?id=4F456F3CD9336> (accessed 18 February 2014).
8. [http://rapsinews.ru/legislation\\_news/20131210/270053106.html](http://rapsinews.ru/legislation_news/20131210/270053106.html) (accessed 18 February 2014).

---

## **Constitutional Assembly of the Russian Federation: Background and Contemporary Political and Legal Status**

**V. V. Nikulin, E. B. Krutko**

*Tambov State Technical University, Tambov*

**Key words and phrases:** Constituent Assembly; Constitutional Assembly; constitutional law; constitutional legal status; constitutional system; government; law; opposition; politics; Russian Constitution.

**Abstract:** The paper considers the constitutional legal status of the Constitutional Assembly of Russia, historical and legal problems of the bill “On the Constitutional Assembly of the Russian Federation”, analyzes the debate on the expediency of the given law.

---

© В. В. Никулин, Е. Б. Крутько, 2014