



обществом и государством, оказывает влияние на политическую культуру общества, может служить предпосылкой гражданского выбора для каждого человека. Политическая экспертиза поднимает вопрос морали в политике. Она подобна хорошему топливу, не являющегося обязательной частью машины, которая может простаивать и с пустым баком, и притом не переставать быть машиной. Но топливо может быть залито в бак любой машины и в зависимости от своего качества сообщить ей большую или меньшую способность движения.

Примечания

¹ См.: Митрошенков О.А. Экспертиза как социальный институт: трудности роста и отношений с властью // Социология власти. 2004. № 6. С. 85–109.

² См.: Райков А.Н. Российская «экспертотократия» // Экономические стратегии. 2009. № 3. С. 128–132.

³ Капустин Б.Г. Тезисы о политической философии // Полис: Политические исследования. 2010. № 2. С. 22.

⁴ См.: Пугачёв В.П., Соловьёв А.И. Введение в политологию. М., 2000. С. 388.

⁵ См.: Зеленков М.Ю. Политология для юристов. М., 2003. С. 163.

⁶ См.: Вавилов С.В. Политические решения: от спонтанности к научности // Российская Федерация сегодня. 2006. № 10. С. 16.

⁷ См.: Дегтярёв А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // Полис: Политические исследования. 2003. № 1. С. 159–170.

⁸ Киселёв А.С. Социологическая перспектива инновационного общества. М., 2007. С. 78.

⁹ Там же. С. 80.

УДК 32

КОНСТИТУЦИОННОЕ СОБРАНИЕ РФ: МОДЕЛИ ФОРМИРОВАНИЯ

В.Е. Бормотов

Саратовский государственный университет
E-mail: victor.bormotov@yandex.ru

В статье проведен сравнительный анализ моделей формирования Конституционного собрания, представленных в законопроектах «О Конституционном собрании», показаны политические причины отсутствия данного закона в правовом пространстве.

Ключевые слова: Конституционное собрание, модель формирования, принципы формирования, конституционная система.

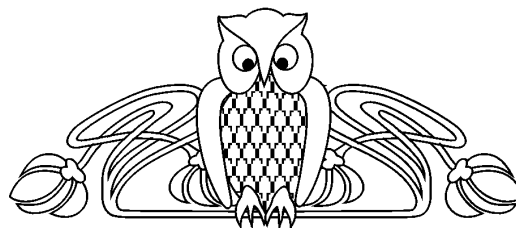
Constitutional Assembly: Formation Models

V.E. Bormotov

This article is devoted to the comparative analysis of the Constitutional Assembly formation models introduced by the legislative proposal «About the Constitutional Assembly». It is focused on the political reasons of lack of this law in legal framework.

Key words: Constitutional Assembly, formation model, formation principles, Constitutional system.

Неизменность Конституции является одним из важных факторов и показателей стабильности функционирования политической системы. Конституция, определяя общественное и государственное устройство, порядок, структуру и принципы формирования органов власти, избирательную систему государства и процедуры передачи властных полномочий, оказывает решающее влияние на политические процессы. Однако сегодня многие ученые, общественные деятели, указывая на юридические неточности, размытость понятий, несоответствие реалиям политической



жизни, внутренние противоречия, заложенные в тексте основного закона, считают необходимым изменить Конституцию¹. Официальная власть в виде «тандема» осторожна в своих заявлениях по поводу возможности пересмотра положений Конституции², что, однако, входит в противоречие с политической практикой. Внесение поправок в Конституцию, изменение избирательной системы, расширение полномочий президента и многое другое расценивается не иначе как изменение конституционного строя³.

В России уже сейчас активно обсуждаются возможные изменения модели власти, параметры государственно-территориального устройства, реализация принципа разделения властей и другое на уровне новых конституционных проектов⁴. В Конституции заложен прочный механизм ее изменения, зафиксированный в 9 главе. Пересмотром Конституции должен заниматься специально для этого создаваемый орган – Конституционное собрание (КС), порядок формирования которого должен определить федеральный конституционный закон (ФКЗ). Однако закон этот до сих пор не принят, хотя на сегодняшний день создано немало проектов его осуществления, многие из которых в разное время вносились на рассмотрение в Государственную думу, так и не дойдя даже до пленарного заседания.

Создание Конституционного собрания означало бы появление в стране нового мощного центра власти, открывающего возможности для переустройства государства в любом направлении. Конституционное собрание, разрабатывая и при-



нимая Конституцию России, фактически явилось бы учредительным органом государственной власти в стране в целом, определяя полномочия всех органов государственной власти всех ветвей и уровней⁵. Следовательно, принятие закона о Конституционном собрании – фундаментальный вопрос государственного устройства в целом, затрагивающий интересы многих политических сил. Несомненно, что к способу формирования КС должен быть применен особый и взвешенный подход исходя из тех значимых функций, которые оно должно выполнять.

Мы будем выделять четыре наиболее, на наш взгляд, важных критерия, которые должны быть реализованы при создании КС. Во-первых, это принципы и способы образования института, от которых в решающей степени зависит, представители каких общественных сил войдут в Конституционное собрание и в какой степени эти люди смогут эффективно выполнить возлагаемую на них столь сложную задачу – пересмотреть Конституцию.

Во-вторых, это срок полномочий, что воздействует на стабильность и эффективность существования института. Принятие Конституции – вопрос один из основополагающих для развития общества и государства. Непродуманные решения могут привести к необратимым негативным последствиям. Именно спешность разработки и принятия Конституции РФ указывается как один из главных факторов нестабильности и необходимости ее корректировки в соответствии с существующими условиями.

В-третьих, количество членов Конституционного собрания. Ведь если Конституция – закон учредительного характера, то он, несомненно, должен отражать общие интересы всего народа, и чем больше сил будет мобилизовано для его создания, тем более эффективным он должен стать.

Необходимо отметить, что принятие Конституции 12 декабря 1993 г. стало результатом острого конфликта законодательной и исполнительной ветвей власти, переросшего в силовое столкновение. Многие вопросы были проигнорированы по политическим соображениям, так как не было сформулировано четкого представления о том, как должны развиваться эти отношения (например, вопрос об избирательной системе). Конституция лишь обозначила векторы развития российской государственности в долгосрочной перспективе, а в тогдашней политической ситуации закрепила доминирующее положение Президента РФ, вышедшего победителем из политической борьбы. Вполне естественной в таких условиях стала проблема нереализованности многих положений Конституции в текущей политической практике, что получило отражение в критике курса реформ, проводимых Б.Н. Ельциным. Это побудило многих ученых и общественных деятелей «настаивать на ее скорейшем пересмотре»⁶. Уже в 1994 г. была предпринята первая попытка внесения в нее изменений⁷.

На этом фоне О.Г. Румянцевым⁸ были представлены два проекта ФКЗ «О Конституционном собрании». В них предлагалось две возможных модели образования КС. Если в первом случае «созыв Конституционного собрания осуществляется путем избрания его членов непосредственно гражданами Российской Федерации в субъектах Российской Федерации»⁹, то во втором – «в Конституционное собрание входят члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания России созыва, поддержавшего предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации 1993 года, а также полномочные делегации представителей субъектов Российской Федерации»¹⁰.

Проект «Порядок созыва – выборы» предусматривал прямое избрание депутатов Конституционного собрания по мажоритарной избирательной системе от каждого субъекта РФ по норме, предусмотренной для выборов депутатов ГД РФ¹¹. Такой вариант формирования КС вполне соответствовал «духу времени». Трансформация российского политического режима на рубеже 80–90-х гг. XIX в. вызвала к жизни демократические процедуры образования политических институтов, отражавших мнение народа относительно органов власти. На тот момент (1994 г.) путем прямого голосования формировались практически все органы государственной власти, в том числе и Совет Федерации. Естественно, что, используя первый или второй вариант образования, мы получили бы два совершенно разных органа, отражавших интересы разных политических сил. Именно Румянцевым были заложены основные векторы дискуссии по поводу формирования Конституционного собрания: формирование, избрание или же делегирование¹². Проект закона «Порядок созыва – формирование» в большей степени отражал расклад сил в уже действующей конституционной системе, отдавая приоритет Федеральному Собранию. В условиях, когда президент стремился закрепить и упрочить свое положение доминирующего актора политики, усиление ФС для него было недопустимым. Именно поэтому сторонники президента Ельцина в I и II Государственной Думе (большая часть «Выбора России», ПРЕС, затем – НДР) не выдвигали никаких предложений по поводу создания Конституционного Собрания.

Прописывая одинаковый срок полномочий КС (не более 1 года), проекты кардинально по-разному смотрят на количественный состав собрания: 1028 – в случае формирования и 225 (вариант – 403) – в проекте выборов. Численно проект «Порядок созыва – формирование» наиболее радикальный из всех существующих на сегодняшний день. Однако учитывая то, что ныне Совет Федерации наполовину формируется путем назначения, наполовину делегированием от законодательного органа субъекта РФ¹³, депутаты ГД избираются по пропорциональной избирательной системе, во многом закрывшей доступ к власти



оппозиционным партиям. При вышеперечисленных условиях в случае реализации сегодня Конституционное собрание выглядело бы совершенно иначе, нежели это предполагал О.Г. Румянцев.

Проект «Порядок созыва – выборы» скопировал мажоритарную избирательную систему, предусмотренную для выборов половины депутатов Государственной Думы. Однако выборы 1993–1995 гг. показали их второстепенное значение для политической жизни, поскольку они «стали не столько важнейшим этапом перехода к демократии, сколько одним из элементов становления гибридного политического режима, препятствующего дальнейшей демократизации»¹⁴. Ядром такого режима стал и президент и исполнительная власть, которые свою власть отдавать не собирались ни в коем случае. Срок полномочий не более 1 года, обозначенный в проекте, видится оптимальным, хотя и недостаточным, ведь, например, на принятие бюджета у Федерального Собрания уходит практически столько же времени. Функция же КС определена вполне конкретно – рассмотрение не менее важного вопроса об изменении Конституции. Однако если увеличивать срок полномочий КС или же вообще сделать его постоянно действующим органом, то переписывание Конституции вполне может стать нормой политической жизни и неминуемо приведет, как минимум, к дестабилизации, а как максимум – к конституционному кризису.

Перипетии общественной жизни 1994–1998 гг. снизили актуальность проблемы издания закона о Конституционном собрании в политической повестке. Однако принятие в марте 1998 г. Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» вызвало активизацию интереса к данному вопросу. Рост интереса к проблеме внесения изменений в Конституцию диктовался политическими причинами – подготовкой к очередным выборам в Государственную Думу, проблемой здоровья президента РФ, широкой общественной дискуссией о возможности перераспределения полномочий в треугольнике президент – правительство – Федеральное Собрание и многое другое.

В начале своего первого президентского срока В.В. Путин высказал мысль о возможности внесения некоторых изменений в Конституцию РФ. Как отклик на эти процессы появляется законопроект группы депутатов ГД РФ III созыва Б.А. Надеждина (фракция СПС), А.И. Лукьянова (фракция КПРФ), Е.А. Мизулиной (фракция СПС), В.В. Володина («Отечество вся Россия») и В.А. Крюкова (фракция КПРФ). Данный проект предполагает вхождение в КС членов СФ РФ, 100 депутатов ГД РФ. По должности членами КС становятся «Президент Российской Федерации, судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации и Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации», а также «сто членов Конституционного собрания из числа граждан

Российской Федерации, имеющих высшее юридическое образование и обладающих признанной квалификацией в области права»¹⁵, назначаемых президентом РФ. Абсолютное большинство в КС получают представители Федерального Собрания, что не исключает принятия именно ими новой Конституции, а это по действующей Конституции является недопустимым.

Это противоречие отмечается в официальном отзыве Правительства РФ на данный законопроект¹⁶.

К тому же, КС, несомненно, теряет в плане «неангажированности» от непредставленности в нем членов, избранных непосредственно народом. Большие возможности оказания влияния на процесс формирования КС в данном проекте получает президент, который, во-первых, напрямую назначает 100 членов; во-вторых, состав Совета Федерации в существующем формате его образования в решающей степени зависит от президента. Иными словами, мы получим институт учредительной власти, формируемый властью действующей. Общество же лишь опосредованно участвует в создании КС, делегируя свою власть президенту и Федеральному Собранию. Не случайно уже при внесении этого проекта на рассмотрение в ГД он был назван «прокремлёвским»¹⁷, поскольку именно в режиме, предлагаемом этим проектом, процесс формирования КС оказывается подконтрольным власти, а конкретно – президенту РФ. Таким образом, данный проект явился ответом «лояльной оппозиции» на запрос правящей элиты.

Проект ФКЗ «О Конституционном собрании» С.А. Ковалёва¹⁸ отражал все более нарастающее недовольство оппозиционных партий политикой централизации власти, проводимой Кремлём. Данный проект предлагает выборы по избирательной системе, которая создавалась бы специально для «народных избранников – членов Конституционного собрания»¹⁹. Предполагается создание 225 двухмандатных округов с единой нормой представительства, что должно, по мысли автора, обеспечить общенациональное представительство без привязки к территории, профессионализму, причастности к институтам действующей власти, чему также должна способствовать облегченная процедура выдвижения и регистрации кандидатов. Однако такая демократичность таит в себе ряд серьезных опасностей. Во-первых, проведение общенациональных выборов – дорогостоящая и длительная процедура, и в случае неоднократной поддержки пересмотра Конституции (2–3 раза в год) процесс формирования КС заполнит собой значительную часть политики как во временном, так и в объемном аспектах; во-вторых, выборность сама по себе не является гарантией от появления в Конституционном собрании людей, как минимум, случайных, а как максимум, далеких от цели создания КС – органа, учреждающего основной закон государства.

В период нахождения В.В. Путина на должности президента интерес к созданию КС пере-



местился от институтов власти в научное сообщество, в среду специалистов по конституционному праву. Политическое пространство заняло решение вопросов государственного строительства, укрепления «вертикали власти», стабилизации политического режима. Среди таковых особо нужно отметить С.А. Авакьяна, предложившего собственный проект ФКЗ «О Конституционном собрании»²⁰. В нем наблюдается попытка нахождения компромисса между основными принципами и способами формирования КС РФ: выборность, профессионализм, статусность, территориальность и вхождение по должности, избрание и назначение.

Избегая вступления в противоречие с Конституцией, представительство ФС РФ в Конституционном собрании ограничено председателями и заместителями председателя палат парламента, комитетов Совета Федерации и Государственной думы, а также руководителями фракций Государственной думы. Членство в КС по должности предусмотрено для Президента РФ, председателей высших судов РФ, Председателя ЦИК РФ, Генерального прокурора РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ. Большинство в КС должны составить представители от субъектов РФ (по 2 от каждого), избираемые «законодательным (представительным) органом субъекта на его заседании тайным голосованием на альтернативной основе». Оставшиеся члены КС (всего их 300) назначаются президентом из числа ученых-юристов.

Приближавшиеся выборы президента породили широкую дискуссию по поводу возможного третьего срока В.В. Путина. В связи с этим вероятное изменение основного закона вызвало к жизни проект ФКЗ «О Конституционном собрании», внесенный на рассмотрение Государственной думы в 2007 г. депутатами С.Н. Бабуриным и В.А. Алкснисом. По нему членами Конституционного собрания по должности становятся действующий и бывшие президенты России, те кто на момент принятия постановления о созыве собрания являются членами Совета Федерации от исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, депутатами Госдумы, членами Общественной палаты РФ. Кроме того, по одному представителю субъектов РФ (член законодательного органа субъекта РФ), а также представители государственных академий наук (все по одному представителю, исключая РАН, квота которой составляет 10 человек). По мнению авторов законопроекта, предлагаемый состав Конституционного собрания представляет собой разумное сочетание принципа представительности (включая представительство политическое, региональное, а также законодательной, исполнительной и судебной власти) и принципа профессионализма и компетентности членов Конституционного собрания²¹. Среди особенностей данного проекта следует отметить то, что в нем не предусмотрен пункт о вынесении проекта Конституции на референдум,

что придает Конституционному собранию статус высшего органа власти.

Таким образом, в настоящее время обозначено несколько подходов к проблеме формирования Конституционного собрания. Во-первых, это выборность как главный принцип создания КС (проект ФКЗ О.Г. Румянцева «О Конституционном собрании», вариант А «Порядок созыва – выборы», проект ФКЗ «О Конституционном собрании» С.А. Ковалёва), отражающий представления о реализации принципа выборности при формировании политических институтов как неотъемлемом элементе становления демократии. Во-вторых, подход к формированию на должностном и статусном принципах, основанный на стремлении институтов власти, созданных Конституцией, поставить под свой контроль образование новых (проект ФКЗ О.Г. Румянцева «О Конституционном собрании», вариант Б «Порядок созыва – формирование», проект ФКЗ «О Конституционном собрании» Б.А. Надеждина, А.И. Лукьянова, Е.А. Мизулиной, В.В. Володина и В.А. Крюкова, проект ФКЗ «О Конституционном собрании» С.Н. Бабурина и В.А. Алксниса). В-третьих, стремление к сбалансированию подходов (проект ФКЗ «О конституционном собрании» С.А. Авакьяна).

В эволюционировании подходов явно прослеживается тенденция снижения роли принципа выборности при образовании Конституционного собрания. Главной причиной здесь видится то, что существование КС было бы большой угрозой для всей существующей системы власти. В силу своих полномочий оно в принципе может упразднить и сам существующий государственный строй, причем даже не вынося его на общенациональный референдум²². Из этого исходит вполне естественное стремление институтов власти обезопасить и упрочить свое существование. Мажоритарная система выборов в Конституционное собрание, предлагаемая в проектах С.А. Ковалёва и О.Г. Румянцева, делает непредсказуемым персональный состав КС, и соответственно, его деятельность. Также «болезненным» недостатком многих проектов является приоритет в распределении мест в пользу Федерального Собрания, которое по Конституции не может пересмотреть ее. Исходя из критериев, предложенных нами в начале статьи, проект С.А. Авакьяна видится наиболее осуществимым, так как в равной степени аккумулирует принципы образования КС. Однако в современных условиях даже такой компромиссный проект вряд ли сможет быть воплощен в действующий закон. Доминирование института президентства и поддерживающей его «партии власти» «Единая Россия» на политической арене – свершившийся факт. Всплеск интереса в обществе к проблеме формирования Конституционного собрания приходился на переходные моменты в развитии государственности (1994–1995, 1999–2001, 2007–2008), однако последнее слово оставалось за властью, которая склонилась к тому, что нет



необходимости в пересмотре Конституции, а следовательно, и в существовании Конституционного собрания. Изменение же Конституции необходимо лишь в той степени, в которой оно способствует укреплению положения доминирующих институтов власти. Вопрос о создании Конституционного собрания – это вопрос о пересмотре баланса полномочий в существующей системе.

Примечания

- 1 См.: *Авакьян С.А.* Конституция Российской Федерации: нормы и действительность // *Неприкосновенный запас*. 2008. № 5. С. 12–26; *Адамович А.* Конституционное совещание или Конституционное собрание? // *Деловая жизнь*. 2001. № 9–10. С. 29–35; *Варламова Н.* Конституционная модернизация: игра в термины, игра в реформу или игра с огнем // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 2000. № 2. С. 122–125; *Скуратов Ю.И.* Развитие Конституции РФ 1993: поправки в Конституцию или конституционная реформа // *Рос. юрид. журн.* 2009. № 3. С. 40–47; *Макаров Б.А.* Еще раз про Конституцию и время. [Электронный ресурс]. URL: <http://ashpi.asu.ru> (дата обращения: 21.09.10); *Ремизов М., Карев Р., Межуев Б., Белковский С.* Смена власти–2008 и необходимость конституционной реформы в России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.apn.ru> (дата обращения: 21.09.10); *Бурлацкий Ф.* Нужны ли поправки к Конституции России // *Известия*. 2004. 10 нояб.
- 2 Например, на одной из встреч со студентами 5 июня 2003 г. тогдашний президент РФ В.В. Путин заявил: «Мы должны бережно относиться к Конституции нашей страны. Не позволять ее менять по вкусу тех людей, которые в данный момент оказались у власти. К ней надо бережно относиться. Я категорически против ее изменения» (*Газета «Коммерсантъ»*, 2008. № 201(4018) от 06 ноября).
- 3 См.: *Нисневич Ю.А.* Вертикаль никуда. Очерки политической истории России: 1991–2008. М., 2010. С. 5.
- 4 См.: *Кузнецов И.И.* Политические механизмы разделения властей в современной России. Саратов, 2010. С. 142.
- 5 См.: Сравнительная характеристика норм Конституции России и законопроектов «О Конституционном собрании» // *Аналит. вестн. Совета Федерации ФС РФ*. 2002. № 12(168). С. 44.
- 6 См.: *Захаров А.В.* К проблеме совершенствования Российской Конституции 1993 // *Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования*. М., 1998. С. 52.
- 7 См.: Проект ФКЗ «О поправках к частям 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации». Постановление Совета Федерации от 17 декабря 1994 г. № 306-1 СФ // *Свод законов РФ*. 1994 № 35. Ст. 3665.
- 8 Румянцев Олег Германович. 1990–1993 – народный депутат, член Верховного Совета РФ, ответственный секретарь Конституционной комиссии, принимал активное участие в разработке проекта Конституции РФ.
- 9 См.: Проект Федерального конституционного закона «О Конституционном собрании». Вариант Б: «Порядок созыва – выборы» (01.12.1994). Ст. 4 пункт 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rumiantsev.ru/> (дата обращения: 21.09.10).
- 10 Проект Федерального конституционного закона «О Конституционном собрании». Вариант Б: «Порядок созыва – формирование» (01.12.1994). Ст. 3 пункт 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rumiantsev.ru/> (дата обращения: 21.09.10).
- 11 Проект Федерального конституционного закона «О Конституционном собрании». Вариант Б: «Порядок созыва – выборы». (01.12.1994). Ст. 3 пункт 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rumiantsev.ru/> (дата обращения: 21.09.10).
- 12 Так как напрямую Конституция РФ избирательную систему не прописывает, в проекте во многом отразились те общественные дискуссии, которые велись по этому вопросу.
- 13 Необходимо отметить, что практически во всех законодательных органах субъектов РФ доминирующее положение занимает «партия власти» – «Единая Россия».
- 14 *Гельман В.Я., Елезаров В.П.* «Учредительные выборы» в контексте российской трансформации // *Первый электоральный цикл в России (1993–1996)*. М., 2000. С. 42.
- 15 Проект Федерального конституционного закона «О Конституционном собрании». Глава III. Ст. 10.3. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.i-stroy.ru/govdoc/komitet> (дата обращения: 11.09.2010).
- 16 См.: Официальный отзыв правительства на проект Федерального конституционного закона «О Конституционном собрании». [Электронный ресурс]. URL: www.i-stroy.ru/govdoc/ (дата обращения: 11.09.2010).
- 17 Законотворческий процесс в Государственной Думе. Пятнадцатый выпуск оперативной информации 18 сентября 2000 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hrighs.ru> (дата обращения: 10.09.2010).
- 18 С.А. Ковалёв играл ведущую роль в разработке 2 главы ныне действующей Конституции России. На момент внесения законопроекта (2001 г.) депутат ГД РФ от фракции СПС. На выборах в декабре 2003 г. баллотировался в Государственную думу по региональному списку Российской демократической партии «Яблоко» в Санкт-Петербурге. Представитель оппозиции действующей власти. 10 августа 2008 г. осудил позицию российского руководства в грузино-южноосетинском конфликте. В марте 2010 г. подписал обращение российской оппозиции «Путин должен уйти».
- 19 *Ковалёв С.А.* Проект Федерального конституционного закона «О Конституционном собрании». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hrighs.ru/laws/law15.htm/> (дата обращения: 14.09.2010).
- 20 *Авакьян С.А.* Конституционное собрание Российской Федерации: концепция и проект федерального конституционного закона // *Вестн. МГУ. Сер. 11. Право*. С. 48–92.
- 21 *Уриханян А.* Вершина конституционной вертикали. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.PolitJournal.ru.](http://www.PolitJournal.ru/) (дата обращения: 21.10.2010).
- 22 См.: Конституция РФ. Ст. 136 // *Рос. газ.* 2009. № 7. С. 4.