

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОМ СОБРАНИИ

© 2022 г. И. Л. Данилевская

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: danilewskaia.inna@yandex.ru

Поступила в редакцию 01.07.2022 г.

Аннотация. Поиски оптимальной модели Конституционного Собрании продолжаются со времени принятия Конституции РФ 1993 г. и являются предметом дискуссий конституционалистов, теоретиков и практиков. В статье анализируются истоки и отечественное своеобразие политико-правовой природы учредительной власти, ряд основных подходов к её институционализации. Акцент делается на понимании роли народовластия в конституционно-правовом пространстве, формирующем современную российскую государственность.

Ключевые слова: Конституционное Собрание, конституция, учредительная власть, Учредительное Собрание, народ, русское государство.

Цитирование: Данилевская И.Л. К вопросу о Конституционном Собрании // Государство и право. 2022. № 9. С. 37–46.

DOI: 10.31857/S102694520022223-6

ON THE QUESTION OF THE CONSTITUTIONAL ASSEMBLY

© 2022 I. L. Danilevskaya

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: danilewskaia.inna@yandex.ru

Received 01.07.2022

Abstract. The search for the optimal model of the Constitutional Assembly has been going on since the adoption of the Constitution of the Russian Federation of 1993 and is the subject of discussions of constitutionalists, theorists and practitioners. The article analyzes the origins and domestic originality of the political and legal nature of constituent power, a number of basic approaches to its institutionalization. The emphasis is on understanding the role of democracy in the constitutional and legal space that forms the modern Russian statehood.

Key words: Constitutional Assembly, constitution, constituent power, Constituent Assembly, people, Russian state.

For citation: Danilevskaya, I.L. (2022). On the question of the Constitutional Assembly // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 37–46.

В теории современного отечественного конституционного права одной из дискуссионных тем является проблема законодательного регулирования созыва Конституционного Собрания. В поисках его российской модели прошло почти 30 лет. Закон о созыве данного органа до настоящего времени не принят. В научном и экспертном сообществах периодически обсуждается данная проблематика, необходимость принятия такого акта, а также варианты созданных за это время законопроектов¹.

В истории отечественного конституционного регулирования нормы о механизме пересмотра Конституции с участием специально созываемого органа являются по-своему уникальными. Во-первых, ни в одной из предшествующих советских конституций не содержалась аналогичная процедура полного или частичного пересмотра Конституции, не устанавливалась иерархия конституционных норм, подлежащих пересмотру в различном порядке. Во-вторых, не предусматривалось создание специального органа, задачами которого являются именно пересмотр или принятие новой конституции. Существенным является не только определение тех глав Конституции РФ, для пересмотра которых созывается Конституционное Собрание, а это базовые гл. 1, 2 и 9, устанавливающие основы конституционного строя, правовой статус личности и порядок внесения в Конституцию РФ изменений и поправок, но и наличие предложения об их пересмотре, поддержанного квалифицированным большинством — $\frac{3}{5}$ голосов от общего числа сенаторов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Установленная правовая конструкция неизменяемости этих трех глав Конституции РФ вызывает в научных кругах определенные возражения, как превышающая порог стабильности Конституции, поскольку в них нельзя внести ни одного слова либо уточнения без принятия новой Конституции. Один из ведущих российских конституционалистов проф. С.А. Авакьян данный особый вариант специальных требований сформулировал следующим образом: «Сделано так, чтобы, как говорится,

отпало само желание изменять конституцию и тем самым обеспечивалась бы её стабильность»².

Вместе с тем, представляется, что в этом и состоял замысел законодателя: длительность действия Конституции РФ и устойчивость содержания её основ будут сохранять закреплённые в ней же особый порядок её принятия, сложная процедура возможного пересмотра, а механизмом обеспечения этой стабильности станет специальный конституционный орган — Конституционное Собрание, созываемый в соответствии с федеральным конституционным законом.

На наш взгляд, если исходить из формальной необходимости принятия конституционного закона, прямо предусмотренного Конституцией РФ, то такой акт должен быть принят. В то же время мы не стоим перед необходимостью безотлагательной реализации учредительной власти с помощью механизма, заложенного Конституцией РФ, учитывая, что наличие названного конституционного Закона обусловлено внесением предложения от квалифицированного большинства парламента о пересмотре соответствующих глав Конституции, однако в исторической перспективе целесообразно учитывать развитие конституционного процесса или возможное осложнение политической обстановки и быть готовыми к этой реализации. Так, по мнению М.И. Клеандрова, существует объективная потребность в новой Конституции, которую можно сконструировать на качественно иной базе с ориентацией на будущее, с национальной идеей, ядром которой будет сакральная для нашего общества идея справедливости³.

По своей политико-правовой природе и имеющейся компетенции Конституционное Собрание — орган учредительной власти в форме чрезвычайного собрания народных представителей для выработки новой конституции или изменения прежней, орган, которому принадлежит власть устанавливать основы государственного строя и оформлять основы политических прав народа. Такой же смысл закладывался в содержание этого органа и в начале прошлого столетия⁴.

Анализ предложенных за это время возможных моделей порядка формирования и состава Конституционного Собрания, а эти вопросы, по нашему мнению, являются ключевыми для успешной

¹ Более 10 проектов закона о Конституционном Собрании вносились на рассмотрение Государственной Думы различными депутатами и депутатскими группами (см.: Официальный сайт Государственной Думы // <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2022)); проект 2005 г. разработан профессором МГУ им. М.В. Ломоносова С.А. Авакьяном (см.: Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право». 2005. № 2); проект Центра проблемного анализа и гос. упр. проектирования // Пакет законодательной инициативы по учреждению в России Конституционного Собрания (проект федерального конституционного закона). М., 2012.

² Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 36.

³ См.: Клеандров М.И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–18. DOI: 10.31857/S102694520018267-4; № 3. С. 7–18. DOI: 10.31857/S102694520019160-7

⁴ См.: Брокгауз, Ефрон. Малый энциклопедический словарь: в 4 т. СПб., 1909. Т. 4. С. 1846.

и справедливой реализации им учредительной власти, показывает, что в них предлагаются три основных способа формирования: представительный, выборный и смешанный, каждый из которых дает, в свою очередь, варианты состава самого Собрания. Задача сбалансировать в составе Конституционного Собрания ветви власти, идейные течения и политические ориентации, выдвигаемая в свое время сторонниками представительного способа его формирования, представляется разумной, однако её практическая реализация требует обсуждения. Сложность в выборе варианта формирования состава Конституционного Собрания очевидна, однако, на наш взгляд, именно сочетание принципов представительности, профессионализма, неангажированности и работоспособности должны быть максимально реализованы в регламентации его деятельности⁵.

В частности, одним из первых был предложен вариант избрания Конституционного Собрания в количестве 450 народных представителей на основе всеобщего равного и прямого избирательного права⁶; в другом варианте состава были представлены органы государственной власти, субъекты Российской Федерации, Общественная палата РФ, представители государственных академий наук; обсуждался вариант профессионального и многопартийного состава Конституционного Собрания, в который в том числе входят назначенные Президентом РФ 100 представителей из числа граждан Российской Федерации, имеющих высшее юридическое образование и обладающих признанной квалификацией в области права, а также назначенные Государственной Думой из числа своих депутатов.

Оптимальное сочетание требований профессионализма и представительства интересов населения при подборе кадрового состава Конституционного Собрания, с точки зрения некоторых разработчиков, представляет такой его состав: члены этого органа определяются путем случайной выборки

из списков граждан Российской Федерации, предложенных органами всех ветвей государственной власти и законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Списки направляются в Центризбирком, которая путем случайной выборки с использованием оборудования, аналогичного лотерейному, по нормативу 1:5 (за исключением списка Совета Федерации в связи с варьируемостью численности, зависящей от количества субъектов Российской Федерации), определяет состав Конституционного Собрания. В целях обеспечения открытости и во избежание фальсификаций, прямая трансляция выборки будет осуществлена в режиме реального времени в сети Интернет⁷. По мнению авторов другого законопроекта, необходимым является вхождение в состав Конституционного Собрания по должности сенаторов, депутатов и других высших должностных лиц Российской Федерации⁸.

Законопроект С.А. Авакьяна предусматривал небольшую численность состава Конституционного Собрания (300 человек) с учетом баланса интересов трех групп: по должности, по избранию и по назначению. По мысли автора законопроекта, такой состав позволил бы объективно отнестись к принятию новой Конституции: первая группа, представляющая интересы государства, подключала свои квалифицированные аппараты к разработке новой Конституции (в неё включены Президент РФ, Председатель, заместители Председателя и руководители комитетов Совета Федерации, Председатель, заместители Председателя, руководители фракций и руководители комитетов Государственной Думы, Председатель и заместители Председателя Правительства РФ, Председатели Конституционного и Верховного Судов РФ, Генеральный прокурор РФ, Председатель Центризбиркома, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации); вторая группа избранных от каждого субъекта Российской Федерации двух представителей обеспечила бы в процессе подготовки Конституции участие субъектов Федерации, а в третьей группе, назначенных Указом Президента РФ, были бы объединены ученые-юристы, кандидатуры которых предлагали юридические вузы и научные учреждения⁹. Существенно,

⁵ См. подр.: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2001. № 12 (168).

⁶ См.: Законопроект № 4800-3 (проект федерального конституционного закона о Конституционном Собрании) был внесен в 2000 г. депутатом Государственной Думы от Союза правых сил С.А. Ковалевым; Законопроект № 488365-4 внесен в 2007 г. депутатами Государственной Думы В.И. Алкснисом, С.Н. Бабуриным, И.К. Викторовым, И.В. Савельевым; Законопроект № 316307-7 о Конституционном Собрании РФ внесен в 2017 г. депутатом Государственной Думы от КПРФ В.В. Бортко (см.: URL: <http://www.duma.gov.ru>. (дата обращения: 01.06.2022)). Можно отметить, что идеи о целесообразности включения в состав учредительного органа, принимающего конституцию, юристов, экономистов и государствоведов, высказывались учеными ещё в период подготовки созыва Учредительного Собрания 1918 г. (см.: *Рейснер М.А.* Российское Учредительное Собрание и его задачи. Пг., 1917. С. 16).

⁷ См.: Пакет законодательной инициативы по учреждению в России Конституционного Собрания (проект федерального конституционного закона). М., 2012. С. 42. 43.

⁸ См.: Законопроект № 1046036-7 о Конституционном Собрании Российской Федерации внесен в 2020 г. депутатами Государственной Думы Г.А. Зюгановым, И.И. Мельниковым, В.И. Кашиным, Н.В. Коломийцевым, В.С. Шурчановым, О.Н. Смолиным и др. (см.: URL: <http://www.duma.gov.ru>. (дата обращения: 01.06.2022)).

⁹ См.: Вестник Московского ун-та. Сер. II «Право». 2005. № 2. С. 50–52.

что в данном проекте уточнялась конституционно-правовая природа Конституционного Собрания и его статус как учредительного органа государственной власти, органа одноцелевого назначения в отличие от других органов государственной власти, осуществляющих эту власть постоянно.

Весьма обоснованными представляются высказанные рассуждения концептуального характера о необходимом уровне легитимности Конституционного Собрания с учетом конституционных положений (ст. 3 Конституции РФ), определяющих состав Конституционного Собрания именно как органа, избранного народом и невозможности вхождения в него депутатов Государственной Думы, поскольку согласно ч. 2 ст. 97 Конституции РФ депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти. Заслуживает обсуждения, по нашему мнению, идея об ограничениях для членов Конституционного Собрания баллотироваться в представительные органы власти и на выборные государственные должности в течение десяти лет по окончании действия их мандатов¹⁰.

Полезным в практическом плане может стать опыт работы двух органов, которые занимались разработкой ныне действующей Конституции, — Конституционной комиссии, сформированной из числа депутатов I Съезда народных депутатов РСФСР, и созданного главой государства Конституционного совещания, которое, по мнению экспертов, было органом экстраординарным, но при этом политически значимым, представлявшим собой подобие Учредительного Собрания, выражающего все спектры политической жизни общества¹¹.

Весьма интересно, что в этот период рассматривали целый ряд идей принятия Конституции 1993 г. — Съездом народных депутатов, всероссийским референдумом, Учредительным Собранием и Конституционным Собранием. Высказывалось мнение, например, о необходимости наличия непреодолимых барьеров между Учредительным (Конституционным) Собранием и властью: если гражданин избирается членом Учредительного собрания, то в этом случае он теряет право на участие в будущих выборах в законодательные органы.

¹⁰ См.: Кикоть В.А., Страшун Б.А. О статусе Конституционного Собрания // Ежегодник рос. права. М., 2000. С. 56, 57, 65.

¹¹ В работе Конституционного совещания принимали участие не только члены Конституционной комиссии (95 участников), но и 176 экспертов, представители субъектов, конфессий, Российской академии наук, товаропроизводителей, парламентских фракций, местного самоуправления, судов и прокуратуры, всего более 600 человек (см: Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 461. Л. 127, 165. Цит. по: Митюков М.А. Конституционное совещание 1993 года: рождение Конституции России: статьи, выступления, интервью, документа, дневниковые и блокнотные записи (1993–2012). М., 2014. С. 7, 14).

Предлагалось политическими партиями и движениям выдвигать свои проекты, а места в Конституционном Собрании делить в зависимости от процентов, полученных на выборах¹², или обратиться к зарубежному опыту, в частности к варианту подготовки проекта будущей конституции — Основного закона ФРГ, который сначала готовил комитет экспертов, затем парламентский совет, который не был учредительным собранием — относительно небольшой орган (65 членов) и проект был подготовлен в отсутствие всенародного обсуждения¹³.

Полагаем, что вопрос о наличии законодательного регулирования созыва и деятельности Конституционного Собрания, выбора варианта его формирования целесообразно рассматривать не только с формально-правовой точки зрения. В современных условиях особую значимость приобретает отечественный исторический опыт. Президент РФ В.В. Путин неоднократно подчеркивал, что мы обладаем преимуществом в историческом опыте, в значительной мере опираемся на фундамент того, что сделали предыдущие поколения. Разделяем универсальные демократические принципы, но помним, что российская демократия — это власть именно российского народа с его собственными традициями народного самоуправления, а не реализация стандартов, навязанных нам извне¹⁴.

Отметим также, что эти положения нашли свое законодательное закрепление в поправках 2020 года в Конституцию РФ. Важно подчеркнуть и то, что

¹² См.: Попов Г.Х. Проблемы нашего конституционного процесса. Почему Конституцию России должно принимать Учредительное Собрание // Независимая газ. 1993. 26 янв.

¹³ См.: Как принимать Конституцию? «Круглый стол» в редакции // Народный депутат. 1993. № 9. С. 53–56. Отметим, что в мировой практике принятие конституций на учредительных собраниях продолжилось и после Второй мировой войны. Так, в 1947 г. Учредительное собрание выработало и утвердило конституцию Италии, отразившую идеи Соппротивления; в 1950 г. вступила в силу принятая Учредительным собранием Конституция Республики Индия. Созыв Учредительного собрания в 1946 г. инициировала внешняя власть — правительство Великобритании. Учредительное собрание состояло из 300 депутатов — представителей провинций и княжеств пропорционально своему населению (из расчета 1 место на 1 млн жителей). На выработку положений Конституции ушло три года, многовековые традиции и консервативные силы повлияли на её содержание, но в известной мере, она стала компромиссным документом, в котором основные конституционные принципы отражали идеи Дж. Неру (см.: Ходатенко Е.Н. Процедура принятия Индийской Конституции // Вопросы истории и экономики. М., 2000. С. 103–107); В 1976 г. Учредительным собранием принята Конституция Португальской Республики, в 1991 г. Великое народное собрание приняло Конституцию Болгарии (см.: Конституция Португальской Республики; Конституция Болгарии. URL: <http://www.worldconstitutions.ru> (дата обращения: 01.06.2022)).

¹⁴ См.: Послание Президента РФ В.В. Путина 12.12.2012 г.; Заседание дискуссионного клуба «Валдай» 21.10.2021 г. URL: <http://www.kremlin.ru>

включенная в систему политического сознания историческая память — это факт современной политической жизни. Она содержит в себе своего рода систему координат в оценке настоящего и будущего и поэтому актуальна¹⁵.

Обратим внимание, что народность как одну из черт конституции конституционалисты связывают не только с тем, что этот документ выражает интересы народа, может им разрабатываться, но и с тем, что народ, являясь общественной силой, создает условия проведения конституционных реформ выбирает путь развития, исходя из своего национального менталитета и культурных традиций. «В государстве народ, — пишет В.О. Ключевский, — становится не только юридическим лицом, но и исторической личностью с более или менее ясно выраженным национальным характером и сознанием своего мирового значения»¹⁶. Эти слова можно в полной мере отнести к русскому народу как государствообразующему, входящему в многонациональный народ равноправных народов Российской Федерации, мировое значение которого сложно переоценить. Упрощение конституционной идентичности Российской Федерации предполагает необходимость высокой степени независимости страны, основанной на многовековых правовых традициях, истории, философии, культуре. Возможность сохранять то истинное и ценное, что на протяжении веков укрепляло российскую державность¹⁷.

Приведем здесь и ряд исторических фактов из истории российской государственности, которые, на наш взгляд, иллюстрируют значимую роль учредительной власти, когда она в силу своей природы принимала жизненно необходимые решения, справляясь со своей задачей либо под влиянием конкретно-исторических обстоятельств была не в состоянии реализовать имеющиеся дискреционные полномочия. Интересы народа, необходимые для его выживания, сохранения и обеспечения жизненных пространств, обороноспособности, своих традиций и мировоззрения существовали и до появления конституций.

Как протогосударственность в национальной истории Древней Руси, по нашему мнению, можно рассматривать зарождающиеся формы учредительной власти, они выступали точками отсчета новых исторических периодов. Эта власть создавалась и осуществлялась народом для того, чтобы выйти из ситуации неопределенности, достичь желаемой

социальной определенности, а в конечном счете — стратегически важной стабильности¹⁸.

Как отмечал И.А. Фроянов¹⁹, в развитии Русского государства важную роль играл внешний фактор, поскольку на протяжении почти всей истории России военные вторжения следовали одно за другим: на юге нашим предкам не давали покоя авары, хазары, печенег, половцы, татары, турки, а на северо-западе и западе — варяги, немцы, датчане, шведы, поляки. В результате постоянной внешней угрозы Русское государство усвоило в первую очередь функции, связанные с организацией обороны и устройством общества так, чтобы оно сохраняло способность противостоять натиску извне, а это требовало достижения известного баланса общественных сил, придания обществу устойчивости, обеспечения социального равновесия. В этом проявлялось глубокое своеобразие развития органов властвования и управления Российского государства по сравнению с государствами Западной Европы, состоящее в том, что Российское государство имело ярко выраженный, патерналистический характер, действуя как институт, опекающий общество в целом и каждого индивида в отдельности²⁰. «Сторожевое и оборонительное» положение русской государственности, как называл его Н.А. Бердяев²¹, именно в переломные периоды было связано с проявлениями учредительной власти, когда народ-учредитель своей властью преодолевал кризис или делал попытку его преодолеть.

По мнению исследователей, социальные традиции догосударственного периода исторического развития восточнославянских племен указывают на наличие у них тенденций формирования народоправства, общих собраний, собраний рода, создававших благоприятные возможности для развития демократических форм управления²².

В данном контексте яркой иллюстрацией является исторический факт раннего прообраза реализации учредительной власти народным вече Великого Новгорода. Как писал Н.М. Карамзин, этот удивительный и едва ли не беспримерный

¹⁵ См.: Нифталиев И. Историческая память: характер и формирование // Историческое пространство. Проблемы истории стран СНГ. 2020. № 1. С. 15.

¹⁶ Ключевский В. О. Афоризмы. Исторические портреты и этюды. Дневники. М., 1993. С. 82.

¹⁷ См.: Виноградова Е. В. Грани современного российского конституционализма. М., 2021. С. 6.

¹⁸ См.: Панкова-Козочкина Т. В. Историко-правовая многомерность учредительной власти // Диалог со временем. Альманах интеллектуальной истории. М., 2009. Вып. 26. С. 402, 403.

¹⁹ Советский, российский историк, признанный специалист по истории Древнерусского государства.

²⁰ См.: Фроянов И. Я. Исторический опыт русского народа и современность // Дом Романовых в истории России. СПб., 1995. С. 9, 16, 17.

²¹ См.: Бердяев Н. А. Избр. произведения. Судьба России. Самопознание. Ростов н/Д., 1997. С. 13.

²² См.: Дмитриев Ю. А., Черкашин Е. Ю. Законодательные органы России от Новгородского веча до Федерального Собрания (сложный путь от патриархальной традиции к цивилизации). М., 1994. С. 33.

в летописях случай в начале российской истории, когда с общего согласия граждан в Россию были призваны править варяжские князья, получившие от славян их народное правление²³. По мнению С.Ф. Платонова²⁴, полезным опытом для изучения и разрешения вековой проблемы идеального отношения власти и народа, являются русские земские соборы, многозначное и неординарное явление в истории российской государственности. Соборы формировались из старых обычаев усиливать государев совет советниками из всех людей. Носитель власти и народное собрание (собор) — одна политическая сила, боровшаяся с враждебными ей течениями как внутри государства, так и вне его, они не спорили за первенство своего авторитета, крепко держались друг за друга в одинаковой заботе о собственной безопасности и в осознании общей пользы и взаимной зависимости²⁵.

Способом преодоления кризиса, прообразом народной учредительной власти стал Земский собор 1613 г., политическое значение которого заключалось не только в том, что он избрал нового государя (на этом соборе было положено начало династии Романовых), но и в том, что он образовал новый государственный порядок, нашел новую жизненную формулу государственного правления, в значительной степени способствовал выходу России из гражданской войны-смуты, победил самозванство и безвластие²⁶.

Яркий исторический факт попытки реализации учредительной власти народом в истории отечественной государственности — созыв Всероссийского Учредительного собрания в 1918 г., на которое было возложено определение воли всего русского народа для создания нового государственного устройства (установления формы правления) и выработки конституции. В Объяснительной записке Особого совещания к Положению о выборах в Учредительное собрание говорилось: «Столь широкое осуществление начала всеобщности при выборах неизвестно доселе ни одному законодательству и Россия в этом отношении идет несомненно

впереди других стран»²⁷, были использованы лучшие достижения науки русского и зарубежного государственного права²⁸. При этом заметим, что в мировой практике развития конституционных процессов в конце XVIII — начале XIX в. целый ряд конституций в буржуазных государствах приняли учредительные собрания²⁹, была учтена специфика регионов и политического развития России, менталитет её граждан. В России были проведены всеобщие, прямые и равные выборы, отразившие действительное соотношение политических симпатий.

А.И. Ильин, размышляя над созывом Всероссийского Учредительного собрания, называл его «могучей и авторитетной силой», подчеркивая, что деятельного и сознательного участия народа в учреждении нового строя требует истинная демократия, при которой народ изберет новое политическое устройство, соответствующее духовным, национальным, общественным и хозяйственным задачам России³⁰. П.И. Новгородцев отмечал, что по своему замыслу и существу Учредительное собрание — это свободное самоопределение народа, торжественное провозглашение народной власти, лучший путь к утверждению основных законов, отвечающих народному сознанию³¹. Выборы производились по многомандатным округам, в большинстве случаев

²⁷ В принятой демократической избирательной системе, кроме установленных начал пропорционального представительства, отмены имущественного ценза, цензов грамотности, оседлости, ограничений по национальному и религиозному принципам, избирательное право предоставлялось женщинам и военнослужащим.

²⁸ Результат работы специально созданного Особого совещания во главе с русским ученым-государствоведом Ф.Ф. Кошкиным см.: Российская конституанта // Родина. 1989. № 3. С. 20—30.

²⁹ Учредительными собраниями были приняты Конституция Норвегии в 1814 г., французские конституции 1848 и 1875 гг., Конституция Бельгии 1831 г. Большинство швейцарских кантонов (15 против 6) была принята швейцарская Конституция 1848 г. В каждом кантоне была своя процедура голосования: всенародное голосование, Большой совет или общее собрание жителей кантона «ладсгемайнде» (см.: Кубанова М.Н. Швейцарская союзная конституция 1848 года: история принятия и основные положения // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. 2009. № 6 (154). С. 77, 78). Федеральная конституция Соединенных штатов была выработана в 1787 г. особым учредительным конвентом, насчитывающим в своей среде самых видных государственных деятелей и юристов Северной Америки (Вашингтон, Мадисон, Гамильтон, Франклин и др.) (см.: Цейтлин С.Я. Учредительные и законодательные собрания в конституционных государствах. СПб., 1905. С. 28, 29).

³⁰ См.: Ильин И.А. О сроке созыва Учредительного собрания. Брошюры для народа (1917) // Родина и мы. Смоленск, 1995. С. 97, 100.

³¹ См.: Новгородцев П.И. Мечта и действительность в вопросе об Учредительном собрании // Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников. М., 2009. С. 515—518.

²³ См.: Карамзин Н.М. История Государства Российского. Репринтное воспроизведение издания 1842—1844 гг.: в 3 кн. М., 1842. Кн. 1. Т. 1. С. 67.

²⁴ Выдающийся русский, советский историк, исследователь истории Московских земских соборов и Смуты в Московском государстве XVI—XVII вв.

²⁵ См.: Платонов С.Ф. К истории московских Земских Соборов. Статьи по русской истории (1883—1912) // Платонов С.Ф. Соч.: в 2 т. СПб., 1912. Т. 1. С. 319.

²⁶ См.: там же. С. 317, 318; Ануфриев Н.П. Два русских Учредительных собрания: исторические параллели (1613—1917 гг.). М., 1917. С. 20, 26, 27.

совпадающим территориально с губерниями, областями, другими крупными административно-территориальными единицами страны, была создана многоуровневая система избирательных комиссий, в которые входили люди, пользующиеся авторитетом среди населения, обладающие опытом практической работы в органах местного самоуправления. Применялась пропорциональная система связанных списков — политические партии, общественные организации, группы избирателей имели право зарегистрировать списки своих кандидатов по данному округу. Всего по 73 гражданским округам было выдвинуто 5000 кандидатов (в борьбу за голоса избирателей включились все основные партии России — от кадетов до большевиков). Списки можно было объединять двумя способами: выдвигая общие кандидатские списки разных избирательных объединений либо объявляя о блокировании (не позднее 15 дней до выборов)³².

Роспуск Учредительного собрания, просуществовавшего только 12 часов 40 минут в условиях революционного хаоса всеобщей дезорганизации жизни в масштабах страны, некоторые современные исследователи оценивают как факт огромного политического звучания, кризис и упущенный шанс русской демократии и парламентаризма³³.

В советской научной литературе отмечалось, что «советский строй не знает понятия “учредительное собрание”, провозглашение деклараций, принятие актов конституционного значения и конституций, целый ряд всероссийских, республиканских, а затем всесоюзных, съездов, а также сессий ЦИК, отправляли учредительную функцию, принимая те или иные постановления конституционного значения. Конституция, как Союза ССР, так и отдельных союзных республик не устанавливали какого-либо особого органа для отправления учредительной функции»³⁴. Учредительные функции по утверждению, изменению и дополнению Конституции 1918 г. предоставлялись сразу двум органам — Всероссийскому Съезду Советов и Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету Советов; утверждение и изменение основных начал Конституции СССР 1924 г. являлось полномочием Съезда Советов Союза ССР; Конституцией 1936 г. был учрежден Верховный Совет СССР — высший орган государственной власти, осуществляющий

законодательную власть, а также наделенный правом своим решением, принятым большинством не менее $\frac{2}{3}$ от общего числа депутатов каждой из его палат, вносить изменения в Конституцию. Учредительные полномочия Верховного Совета сохранила и Конституция СССР 1977 г.

Основным организационным принципом советских Конституций являлся «демократический централизм», сущность которого состояла в построении всей системы власти снизу — первичные и основные ячейки «советской государственной ткани» — советы сельские и городские создавались непосредственно трудящимися путем выборов, вышестоящие создавались первоначальными ячейками путем делегации своих полномочий в волостные, уездные, губернские и, наконец, всесоюзные съезды советов. Отправной точкой в советской системе был не голосующий индивидуум, а социально-экономическая единица — деревня, волость, фабрик и её совет депутатов³⁵.

Отметим, что характеристику «общенародное государство» и формулировку о народе как источнике власти в широком смысле закрепила Конституция СССР 1977 г. В предшествующих советских Конституциях народ определялся как «все рабочее население», объединенное в Советах (Конституция РСФСР 1918 г.), «трудящихся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся» (Конституция СССР 1936 г.).

Отличительным свойством российской государственности периода советского конституционализма была руководящая роль единственной, правящей партии во всей политической и общественной жизни. При этом одной из основ советского строя, формой организации общества был советский народ. Его реальное единство, идея общего дела позволили победить в Великой Отечественной войне, освоить космос, совершить прорывы в науке.

Причины глубинного кризиса отечественной государственности, сложившегося к середине 80-х годов и завершившегося процессом фактического и юридического разрушения советской федерации требуют отдельного исследования. Реформы периода перестройки, в частности в конституционные реформы конца 80-х годов, начались с обращения к советскому опыту первых десятилетий после Октябрьской революции 1917 г. Это касается прежде всего Съездов народных депутатов СССР и съездов народных депутатов союзных и автономных республик. Эти органы осуществляли учредительную власть. Именно Съездами народных депутатов СССР был принят целый ряд изменений и дополнений в Конституцию СССР,

³² В списки были внесены 1438 социал-демократических и 1566 народнических кандидатов. Избирательная кампания стала беспрецедентной по объему использованных агитационных материалов и освещению в газетах и журналах (см.: *Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников*. С. 15–21).

³³ См.: *Российская конституция*. С. 20–30.

³⁴ *Энциклопедия государства и права* / под ред. П. Стучки: в 3 т. М., 1930. Т. 3. С. 1033, 1034.

³⁵ См.: там же. С. 672; *Алексеев Н. Н.* Русский народ и государство. М., 1998. С. 351.

переформатировавших советскую государственность. Отметим некоторые, наиболее значимые из них: упразднение нормы Конституции о КПСС как руководящей и направляющей силы советского общества; введение демократических форм в избирательную систему; укрепление гарантий независимости судей; введение в политическую систему страны института президентства; признание многопартийности; образование Комитета конституционного надзора СССР. Работу Съезда отличали гласность, открытость, плюрализм мнений при обсуждении законопроектов³⁶.

«Учредительным собранием России» и «реальным практическим воплощением вековой мечты прогрессивных слоев общества о народовластии»³⁷ называли I Съезд народных депутатов РСФСР, на который на основе свободных демократических выборов были избраны 1067 депутатов — представителей диаметрально противоположных политических взглядов всех слоев гражданского общества. К полномочиям Съезда относились принятие Конституции РСФСР, а также внесение в неё изменений и дополнений. Учредительные полномочия этого Съезда заключались в исторических решениях — принятии в 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР и проведении конституционной реформы.

* * *

Подводя итоги исследования, отметим, что принимать закон о Конституционном Собрании целесообразно, консолидируясь вокруг нашего внутреннего исторического опыта, творчески его переосмыслив, в конкретно-исторической ситуации, не обостренной противоречиями и наличием конфликтов, учитывая, что запрос созыва Конституционного Собрания может с большой долей вероятности означать осложнение политической ситуации, а принятие закона в подобной обстановке может привести к скоропалительным решениям. В этой связи важно учитывать, что Конституция РФ 1993 г. не содержит ни временных ограничений для запуска механизма её пересмотра в определенные периоды, например, в период военного положения, ни «неприкасаемых» норм, изменение

которых не может осуществить никакой орган и ни при каких условиях. Конституционное Собрание может стать ценностью, распорядиться которой возможно, подняв на новый уровень принцип реализации полновластия народа, чтобы «никакие временные смуты, восстания и вторжения не прекратили исторически-преемственное единство нашего государства»³⁸.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 36.
2. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 351.
3. Ануфриев Н.П. Два русских Учредительных собрания: исторические параллели (1613—1917 гг.). М., 1917. С. 20, 26, 27.
4. Бердяев Н.А. Избр. произведения. Судьба России. Самопознание. Ростов н/Д., 1997. С. 13.
5. Брокгауз, Ефрон. Малый энциклопедический словарь: в 4 т. СПб., 1909. Т. 4. С. 1846.
6. Виноградова Е.В. Грани современного российского конституционализма. М., 2021. С. 6.
7. Дмитриев Ю.А., Черкашин Е.Ю. Законодательные органы России от Новгородского веча до Федерального Собрания (сложный путь от патриархальной традиции к цивилизации). М., 1994. С. 33.
8. Ильин И.А. О сроке созыва Учредительного собрания. Брошюры для народа (1917) // Родина и мы. Смоленск, 1995. С. 62, 97, 100.
9. Как принимать Конституцию? «Круглый стол» в редакции // Народный депутат. 1993. № 9. С. 53—56.
10. Карамзин Н.М. История Государства Российского. Репринтное воспроизведение издания 1842—1844 гг.: в 3 кн. М., 1842. Кн. 1. Т. 1. С. 67.
11. Кикоть В.А., Страшун Б.А. О статусе Конституционного Собрания // Ежегодник рос. права. М., 2000. С. 56, 57, 65.
12. Клеандров М.И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 1. С. 7—18. DOI: 10.31857/S102694520018267-4; № 3. С. 7—18. DOI: 10.31857/S102694520019160-7
13. Ключевский В.О. Афоризмы. Исторические портреты и этюды. Дневники. М., 1993. С. 82.
14. Кубанова М.Н. Швейцарская союзная конституция 1848 года: история принятия и основные положения // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. 2009. № 6 (154). С. 77, 78.
15. Митюков М.А. Конституционное совещание 1993 года: рождение Конституции России: статьи, выступления, интервью, документа, дневниковые и блокнотные записи (1993—2012). М., 2014. С. 7, 14.
16. Нифталиев И. Историческая память: характер и формирование // Историческое пространство. Проблемы истории стран СНГ. 2020. № 1. С. 15.

³⁶ В период с 1989 по 1991 г. состоялось пять Съездов народных депутатов СССР; союзные и автономные республики сами могли принимать решение о создании съездов. На практике из союзных республик только РСФСР, а из автономных — только Дагестанская АССР учредили у себя съезды народных депутатов. Все остальные — верховные советы (см.: Советский государственный строй периода перестройки (1985—1991 гг.) / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2015. С. 78, 84).

³⁷ Стенограмма (Материалы) Юбилейной научно-практической конференции, посвященной 20-летию со дня начала работы Первого Съезда народных депутатов РСФСР. Стенограмма, выступления, доклады, резолюции. М., 2010. С. 25—28.

³⁸ Ильин И.А. Указ. соч. С. 62.

17. *Новгородцев П.И.* Мечта и действительность в вопросе об Учредительном собрании // Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников. М., 2009. С. 15–21, 515–518.
18. *Панкова-Козочкина Т.В.* Историко-правовая многомерность учредительной власти // Диалог со временем. Альманах интеллектуальной истории. М., 2009. Вып. 26. С. 402, 403.
19. *Платонов С.Ф.* К истории московских Земских Соборов. Статьи по русской истории (1883–1912) // Платонов С.Ф. Соч.: в 2 т. СПб., 1912. Т. 1. С. 317–319.
20. *Попов Г.Х.* Проблемы нашего конституционного процесса. Почему Конституцию России должно принимать Учредительное Собрание // Независимая газ. 1993. 26 янв.
21. *Рейснер М.А.* Российское Учредительное Собрание и его задачи. Пг., 1917. С. 16.
22. Российская конституанта // Родина. 1989. № 3. С. 20–30.
23. Советский государственный строй периода перестройки (1985–1991 гг.) / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2015. С. 78, 84.
24. Стенограмма (Материалы) Юбилейной научно-практической конференции, посвященной 20-летию со дня начала работы Первого Съезда народных депутатов РСФСР. Стенограмма, выступления, доклады, резолюции. М., 2010. С. 25–28.
25. *Фроянов И.Я.* Исторический опыт русского народа и современность // Дом Романовых в истории России. СПб., 1995. С. 9, 16, 17.
26. *Ходатенко Е.Н.* Процедура принятия Индийской Конституции // Вопросы истории и экономики. М., 2000. С. 103–107.
27. *Цейтлин С.Я.* Учредительные и законодательные собрания в конституционных государствах. СПб., 1905. С. 28, 29.
28. Энциклопедия государства и права / под ред. П. Стучки: в 3 т. М., 1930. Т. 3. С. 672, 1033, 1034.
8. *Ilyin I.A.* On the date of convocation of the Constituent Assembly. Pamphlets for the people (1917) // Motherland and we. Smolensk, 1995. P. 62, 97, 100 (in Russ.).
9. How to adopt the Constitution? “Round Table” in the editorial office // People’s Deputy. 1993. No. 9. P. 53–56 (in Russ.).
10. *Karamzin N.M.* History of the Russian State. Reprint reproduction of the edition of 1842–1844: in 3 books. M., 1842. Book 1. Vol. 1. P. 67 (in Russ.).
11. *Kikot V.A., Strashun B.A.* On the status of the Constitutional Assembly // Russ. Yearbook law. M., 2000. P. 56, 57, 65 (in Russ.).
12. *Kleandrov M.I.* On the inevitability of the development and adoption of a new Constitution of the Russian Federation and what it should contain // State and Law. 2022. No. 1. P. 7–18. DOI: 10.31857/S102694520018267-4; No. 3. P. 7–18. DOI: 10.31857/S102694520019160-7 (in Russ.).
13. *Klyuchevsky V.O.* Aphorisms. Historical portraits and sketches. Diaries. M., 1993. P. 82 (in Russ.).
14. *Kubanov M.N.* The Swiss Union Constitution of 1848: the history of adoption and the main provisions // News of higher educational institutions of the North Caucasus region. 2009. No. 6 (154). P. 77, 78 (in Russ.).
15. *Mityukov M.A.* Constitutional Conference of 1993: the birth of the Constitution of Russia: articles, speeches, interviews, documents, diary and notebook entries (1993–2012). M., 2014. P. 7, 14 (in Russ.).
16. *Nifaliev I.* Historical memory: character and formation // Historical space. Problems of the history of the CIS countries. 2020. No. 1. P. 15 (in Russ.).
17. *Novgorodtsev P.I.* Dream and reality in the question of the Constituent Assembly // Elections to the All-Russian Constituent Assembly in documents and memoirs of contemporaries. M., 2009. P. 15–21, 515–518 (in Russ.).
18. *Pankova-Kozochkina T.V.* Historical and legal multidimensionality of the constituent power // Dialogue with time. Almanac of Intellectual History. M., 2009. Issue. 26. P. 402, 403 (in Russ.).
19. *Platonov S.F.* On the history of the Moscow Zemsky Sobors. Articles on Russian history (1883–1912) // Platonov S.F. Essays: in 2 vols. St. Petersburg, 1912. Vol. 1. P. 317–319 (in Russ.).
20. *Popov G.H.* Problems of our constitutional process. Why the Constitution of Russia should be adopted by the Constituent Assembly // Nezavisimaya gaz. 1993. January 26 (in Russ.).
21. *Reisner M.A.* The Russian Constituent Assembly and its tasks. Pg., 1917. P. 16 (in Russ.).
22. The Russian Constitution // Rodina. 1989. No. 3. P. 20–30 (in Russ.).
23. The Soviet state system of the period of perestroika (1985–1991) / res. ed. Yu. L. Shulzhenko. M., 2015. P. 78, 84 (in Russ.).
24. Transcript (Materials) of the Anniversary scientific and practical conference dedicated to the 20th anniversary of the First Congress of People’s Deputies of the RSFSR. Transcript, speeches, reports, resolutions. M., 2010. P. 25–28 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Avakyan S.A.* Constitution of Russia: nature, evolution, modernity. M., 2000. P. 36 (in Russ.).
2. *Alekseev N.N.* The Russian people and the state. M., 1998. P. 351 (in Russ.).
3. *Anufriev N.P.* Two Russian Constituent Assemblies: Historical parallels (1613–1917). M., 1917. P. 20, 26, 27 (in Russ.).
4. *Berdyayev N.A.* Selected works. The fate of Russia. Self-knowledge. Rostov n/D., 1997. P. 13 (in Russ.).
5. *Brockhaus, Efron.* Small Encyclopedic dictionary: in 4 vols. St. Petersburg, 1909. Vol. 4. P. 1846 (in Russ.).
6. *Vinogradova E.V.* Facets of modern Russian constitutionalism. M., 2021. P. 6 (in Russ.).
7. *Dmitriev Yu. A., Cherkashin E. Yu.* Legislative bodies of Russia from the Novgorod Assembly to the Federal Assembly (a difficult path from the patriarchal tradition to civilization). M., 1994. P. 33 (in Russ.).

25. *Froyanov I. Ya.* Historical experience of the Russian people and modernity // *The Romanov House in the History of Russia*. St. Petersburg, 1995. P. 9, 16, 17 (in Russ.).
26. *Khodatenko E. N.* The procedure for adopting the Indian Constitution // *Questions of history and economics*. М., 2000. P. 103–107 (in Russ.).
27. *Tseitlin S. Ya.* Constituent and legislative assemblies in constitutional states. St. Petersburg, 1905. P. 28, 29 (in Russ.).
28. *Encyclopedia of State and Law* / ed. by P. Stuchki: in 3 vols, 1930. Vol. 3. P. 672, 1033, 1034 (in Russ.).

Сведения об авторе

ДАНИЛЕВСКАЯ Инна Леонидовна —
кандидат юридических наук, старший научный
сотрудник сектора конституционного права
и конституционной юстиции Института
государства и права Российской академии наук;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
SPIN-код: 6990-8150

Authors' information

DANILEVSKAYA Inna L. —
PhD in Law, senior researcher,
Sector of Constitutional Law and Constitutional
Justice, Institute of State and Law of the Russian
Academy of Sciences; 10 Znamenka str.,
119019 Moscow, Russia