

М. П. Фомиченко*

Учредительная власть: понятие, разновидности

Власть в общем смысле — способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью каких-либо средств — воли, авторитета, права, насилия (силы). В общественной жизни участвуют или ведут борьбу за власть различные политические силы. На основе компромисса создается механизм власти, который устанавливается в конституции. Под конституцией (от лат. *constitutio* — установление, учреждение) понимают основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу.

Как принятие конституции, так и ее последующие изменения осуществляются определенной властью. Эту власть называют учредительной, т. к. она учреждает конституцию в условиях, когда высшие органы государственной власти еще не сформированы.

Учредительный характер конституции заключается в том, что данным актом определяется устройство, учреждаются основные устои государства, форма правления, строение, система и компетенция органов государственной власти и местного самоуправления.

Еще одно проявление учредительного свойства конституции заключается в том, что ее нормы выступают как первичные, и для их принятия не существует никаких правовых ограничений, нет ни одной правовой нормы, которая могла бы ограничить конституцию. Следовательно, иерархически учредительная власть стоит на более высокой ступени, чем учреждаемые ею конституционные органы государственной власти, она их «прародитель». Учредительная власть может родиться из предшествующей конституционной системы (Российская Федерация в 1993 г.), а может появиться и вне этой системы, т. е. в результате революции, государственного переворота или других общественных потрясений, вследствие чего старый конституционный порядок уступает место новому (США в 1787г.; Испания в 1931 и 1975 гг.; Чили в 1973, 1989—1990 гг.; Россия в 1917 г.). В результате конституция создается людьми, которые не имели и не могли иметь законные полномочия для ее принятия. Например, Конституция США 1787 г. была принята не имеющим на это полномочий, собравшимся для другой цели Конституционным конвентом, Конституция РСФСР 1918 г. была принята по факту — как результат незаконного роспуска Учредительного собрания.

Приняв конституцию, учредительная власть ищет ее поддержки народом (ратификация Конституции США штатами 1787—1790 гг.), а дальнейшую судьбу конституции передает созданному ею законодательному органу государственной власти или органу, специально создаваемому для изменения конституции. Вот почему следует различать учредительную власть первоначальную и установленную¹. Однако в любом случае учредительная власть обладает уникальным правомочием устанавливать рамки и правила для высших органов государственной власти.

Первоначальная власть выражает движение от политики к праву, т. е. рождение конституционно-правовой системы, призвана создать конституционный порядок, она персонифицируется теми людьми или группами людей, которые оказались

* Профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук.

¹ При этом необходимо отличать учредительную власть от законодательной власти. На это в свое время указывали французские мыслители Ж.-Ж. Руссо и Э. Ж. Сьейес.

у власти в результате какого-либо общественного потрясения или кризиса. Эти люди или группы людей разрабатывают конституцию страны, а затем представляют ее на утверждение народа через учредительное собрание, куда входят все слои народа, или через референдум, причем в обоих случаях нормы представительства или правовой результат предопределяются по абстрактным демократическим представлениям¹. Следует особо отметить два фактора, существенно влияющих на действия первоначальной власти. Внутренний — моральный авторитет лидеров этой власти. Нынешние претенденты на эту роль в Российской Федерации, они же создатели Лиги избирателей, вызывают отторжение у основной части населения страны (Г. Каспаров, А. Навальный, Б. Немцов, Л. Пономарев, К. Собчак, А. Троицкий, Л. Улицкая, Е. Чирикова), поскольку от них веет злобой и ненавистью ко всему российскому. Внешний — неприкрытое вмешательство во внутренние дела суверенного государства США и ряда стран Запада, поддержка ими несистемной оппозиции.

Установленная учредительная власть — это та власть, которая рождается конституцией для последующих ее изменений и дополнений. Эти вопросы были предметно рассмотрены экс-председателем Конституционного Суда РФ М. В. Баглаем². Иногда конституция предусматривает, что такие полномочия принадлежат создаваемому ею законодательному органу (таков, например, порядок изменения конституций в республиках, входящих в состав Российской Федерации), а иногда она учреждает специальный порядок со специальным органом. Конституция РФ устанавливает смешанный порядок, позволяя в отношении одной своей части принимать поправки законодательным органом (Федеральным Собранием), хотя и с особой процедурой, а в отношении другой — созывать для пересмотра Конституционное собрание или при определенных условиях использовать всенародный референдум.

Следовательно, установленная учредительная власть — это, говоря образно, «дитя» конституции, которое в случае государственного переворота может оказаться «мертворожденным», а при мирном развитии политического процесса в состоянии вырасти в надежного стража демократической и преемственной конституционной власти. Установленная учредительная власть выражает народовластие, она пользуется высшей легитимностью, поскольку в отличие от обычных законов, принимаемых законодательным (представительным) органом, все ее акты прямо инспирированы народом или подлежат его одобрению.

Установленная учредительная власть не перечеркивает верховенство парламента, его представительный характер. Она гарантирует народу возможность непосредственно высказаться о судьбе важнейших принципов конституции, с тем, чтобы такого рода вопросы не оказались в зависимости от парламентских межпартийных противоречий. Установленная учредительная власть не всесильна, она намеренно создается как власть, ограниченная конкретной целью. Демократический фундамент ее задач и процедуры не позволяют создать какую-либо угрозу существованию представительной системы или непомерному возвышению исполнительной власти³. Хотелось бы, чтобы она научилась слушать и слышать народ. С этим проблемы.

¹ Такой первоначальной учредительной властью обладал Б. Н. Ельцин, который по действовавшей до 1993 г. Конституции не имел полномочия на принятие новой Конституции (это право было закреплено за Съездом народных депутатов), но сумел найти демократическую процедуру для выхода из конституционного кризиса (Конституционное совещание) и через референдум добился одобрения народом новой Конституции РФ.

² См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. 9-е изд., изм. и доп. М., 2011.

³ См.: Избирательное право : учеб. пособие для студентов вузов / под ред. К. К. Гасанова, А. С. Прудникова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007.