

РАЗВИТИЕ ИЛИ РЕФОРМИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ? ЗА И ПРОТИВ

Саликов Марат Сабирьянович,
доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой конституционного права
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Уральский государственный юридический университет»,
Россия, г. Екатеринбург

Конституция любого государства призвана регламентировать наиболее важные отношения, устанавливать институты и процедуры, гарантировать права и свободы граждан. Однако в процессе реализации Конституции многие институты и отношения меняются, появляются новые права и свободы и т. п., то есть возникает необходимость приведения в соответствие фактической и юридической конституций. В противном случае реальная конституция превратится в фиктивную. При анализе сущности и порядка изменения конституционного текста в юридической науке, кроме собственно поправок и пересмотра конституций, используются различные категории и термины.

Так, Т. Я. Хабриева пишет о модификации [1, с. 21], Б. С. Эбзев – о превращении [2, с. 105, 106], Е. А. Лукьянова, Н. Е. Таева – о трансформации [3; 4], К. Берналь – о замещении [5, с. 77], Н. С. Бондарь – о модернизации [6], М. А. Митюков, Е. С. Аничкин – о преобразовании Конституции [7, с. 30–39; 8, с. 7, 8] и т. д. Эти и другие описываемые в доктрине процессы, влекущие за собой изменение конституционного текста, естественно, имеют право на существование. Каждый из них отражает тот или иной аспект изменения Основного Закона. Однако, по нашему мнению, в данном контексте особый интерес представляют две конструкции, также описываемые в науке, а именно реформирование и развитие Конституции.

Под реформированием можно понимать довольно широкий спектр действий по отношению к действующей Конституции. Однако, как правило, речь идет о принятии новой Конституции.

ции. Так, на взгляд С. А. Авакьяна, «Конституцию России следует не поправлять, а менять». Он считает, что отказ от крайностей действующей Конституции, от заложенного в ней неоправданного баланса властей, а также отделение от сопровождавших принятие действующей Конституции печальных событий составляет почву для появления нового Основного Закона. Не признавая действующую Конституцию Российской Федерации «исторической реликвией», С. А. Авакьян считает новую Конституцию Российской Федерации «средством политического очищения» [9, с. 13]. Задавая вопрос: а назрела ли необходимость конституционных реформ, С. А. Авакьян отвечает положительно: «Приходится сказать: да, основания для реформирования Конституции есть – причем в связи и с конструкцией конституционно-правовых институтов, и неясностью многих конституционных положений» [10; 11].

По мнению В. И. Осейчука, «при обсуждении проблематики нового этапа конституционной реформы важно видеть и понимать, что в действующей Конституции России заложен алгоритм поведения органов государственной власти, прежде всего в интересах правящего меньшинства, и, собственно, по этой причине, она поддержана на референдуме всего лишь одной третью российских граждан. Что касается большинства российских граждан, то они заинтересованы в такой Конституции, в которой заложен алгоритм поведения государственной власти в интересах единственного источника власти – многонационального российского народа. Именно последним обстоятельством диктуется необходимость разработки и принятия новой Конституции России» [12, с. 11].

Если исходить из тезиса о том, что реформирование суть принятие новой конституции, тогда чем оно отличается от пересмотра? На это можно возразить, что действующая Конституция России предусматривает процедуру пересмотра только в тех случаях, когда возникают предложения о пересмотре глав 1, 2 и 9, но могут быть и иные случаи, например когда кого-либо не устраивает Конституция в принципе, а не только указанные главы. И тогда это будет реформированием, то есть принятием новой конституции вне правил, установленных действующей Конституцией. Думается, что допустимо толкование реформирования и в таком ключе, однако для этого тогда нуж-

но выйти из правового поля (майdan, революция...), а это вряд ли необходимо большей части общества, рассматривающего стабильность конституционного строя в качестве одного из достижений новейшего времени. Следовательно, если понимать реформирование в широком смысле – замена конституции, то это, по сути, пересмотр, если в узком – внесение изменений в текст действующей конституции, тогда реформирование «синонимизируется» с названными выше или иными процедурами.

По нашему мнению, все эти процессы как текстуального, так и нетекстуального изменения укладываются в институт развития Конституции. При этом развитие может быть позитивным, или прогрессивным (расширение перечня конституционных прав и свобод граждан, субъектов федерации, введение новых или совершенствование существующих механизмов защиты прав человека и т. д.), нейтральным (изменение срока пребывания в должности главы государства или срока полномочий парламента и др.) и негативным, или регрессивным (отмена выборов отдельных должностных лиц, отмена норм, ограничивающих количество сроков пребывания в должности главы государства, установление неоправданных ограничений или условий реализации прав граждан и др.) [13, с. 26].

Можно выделить следующие формы развития Конституции:

- 1) пересмотр Конституции;
- 2) внесение поправок в Конституцию;
- 3) принятие и совершенствование принятых федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, регламентирующих в развитие Конституции общественные отношения, входящие в предмет конституционного права;
- 4) официальное и казуальное толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации [14].

При этом третья и четвертая формы легко «укладываются» в так называемую нетекстуальную форму изменения Конституции, применяемую рядом авторов, а именно в ее преобразование.

Пересмотр Конституции можно считать ее развитием в случае сохранения ее основного содержания в новой конституции и, главное, основ конституционного строя. Тогда в силу дей-

ствия принципа континуитета это позволит говорить о развитии предыдущей Конституции, но уже в более широком контексте.

Что касается внесения поправок в Конституцию Российской Федерации 1993 года, то со времени ее принятия она подвергалась изменениям несколько раз. Так, в 2008 году установлены шестилетний срок полномочий Президента Российской Федерации и пятилетний срок полномочий Государственной Думы, а также дополнены контрольные полномочия Думы в отношении Правительства Российской Федерации. В 2014 году был упразднен Высший арбитражный суд Российской Федерации, решены вопросы назначения и освобождения от должности прокуроров, а также увеличен количественный состав Совета Федерации в размере 10 % от числа членов Совета за счет введения так называемой президентской квоты. Кроме того, вносились поправки, связанные с переименованиями субъектов Российской Федерации, образованием и принятием новых субъектов Российской Федерации.

Принятие и совершенствование принятых подконституционных нормативных актов также следует считать формой развития Конституции, поскольку они детализируют конституционные положения, устанавливают различного рода механизмы и процедуры и т. п. К таким актам относятся федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также подзаконные акты. Следует отметить, что все еще не приняты предусмотренные Конституцией федеральные конституционные законы о Конституционном Собрании и об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Осуществляя официальное и/или казуальное толкование Конституции, Конституционный Суд Российской Федерации зачастую сам формулирует ее «недостающие элементы», исходя из смысла других ее норм и принципов, то есть решения Суда обладают нормативностью [15], и, по сути, он осуществляет конституционно-контрольное нормотворчество [16].

При этом Конституционный Суд в своей деятельности может использовать как традиционные методы толкования, то есть опираясь на буквальный смысл конституционных норм, заложенный при принятии Основного Закона (в доктрине данный подход получил наименование «оригинализма» или «юри-

дического позитивизма» [17–19]), так и эволюционные методы, предполагающие необходимость выявления духа и смысла конституции в контексте современного развития (доктрина «правового реализма» или «живой конституции») [20–22]).

По мнению Н. С. Бондаря, «посредством конституционного правосудия конституционализм как особый политико-правовой режим демократического государства актуализируется с учетом конкретно-исторических условий своего развития, превращается в "живой" конституционализм на основе вырабатываемых правовых позиций Конституционного Суда, относящихся как к нормам и институтам конституционного и других отраслей права, так и к практике их реализации» [23, с. 101].

Необходимо отметить, что предложений по внесению изменений в Основной Закон высказывается достаточно много. Так, М. Краснов подготовил новый вариант Конституции, по которому президент бы избирался один раз за жизнь, но сроком на семь лет; Е. Мизулина и С. Бабурин считают необходимым отразить в Конституции православие как «основу национальной и культурной самобытности России»; С. Миронов выступает за закрепление в Конституции государственной идеологии; В. Жириновский предлагает изменить ст. 15, в которой говорится о верховенстве международных договоров над собственным законодательством, а также переименовать президента в «председателя» или «верховного правителя»; Р. Кадыров выступает за продление полномочий главы государства с двух до трех сроков подряд [24].

Интерес представляет позиция С. А. Авакьяна, выступавшего, как уже отмечалось выше, за замену Конституции, но допускающего и внесение в нее отдельных изменений. Отвечая на вопрос, какие дополнения помогли бы обеспечению прямого действия и непосредственного применения Конституции Российской Федерации, он излагает «предложения о том, что следовало бы перенести из текущего законодательства в Конституцию Российской Федерации». Среди данных предложений следующие: о введении категории «гражданское общество»; об установлении правила об ответственности Президента Российской Федерации за свою деятельность, за соблюдение законодательства; о возможности допускать совместные заседания палат Федерального Собрания для обсуждения важных

государственных вопросов; о включении ряда прав и свобод. Кроме того, по его мнению, требуют решения такие вопросы: «а) отказ в доверии и выражение недоверия правительству не должны вести к роспуску Государственной Думы, б) недоверие Государственная Дума может выразить отдельному члену Правительства либо руководителю федерального органа управления, в) заслушивание годового доклада Правительства на заседании Государственной Думы должно завершаться принятием постановления об оценке его деятельности». [25, с. 24, 25].

Большой общественный резонанс вызвала статья В. Д. Зорькина «Буква и дух Конституции. О тревожных призывах к кардинальным конституционным реформам», в которой председатель Конституционного Суда Российской Федерации пишет о том, что «у нашей Конституции есть недостатки. В их числе отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между Президентом и Правительством, в определении статуса администрации Президента и полномочий прокуратуры. Конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации. Недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами» [26]. В то же время он считает «особенно тревожными вновь появляющиеся призывы к кардинальным конституционным реформам», поскольку «представления... о том, что путем радикальной конституционной реформы можно развернуть ход событий в каком-то более правильном направлении, не просто поверхностны и недальновидны, но и опасны, поскольку чреваты резкой социально-политической дестабилизацией. Разговоры о том, что можно изменить структуру жизни с помощью одних лишь юридических решений, – это наивный идеализм, если не что-то худшее». Каким же образом, по мнению В. Д. Зорькина, следует устранять имеющиеся недостатки? Двумя способами: «подобные недостатки вполне исправимы путем точечных изменений, а заложенный

в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины "живой Конституции". Опора на эту доктрину дает возможность, не искажая сути правового смысла, заложенного в текст Конституции Российской Федерации, выявлять его актуальное значение в контексте современных социально-правовых реалий» [26]. Трудно не согласиться с автором в том, что радикальная конституционная реформа опасна прежде всего потому, что Конституция выполняет, кроме того, и важнейшую социально-интегративную функцию, выступая ключевым фактором обеспечения пусть не единодушного, но явно преобладающего общественного согласия и, значит, социально-политической стабильности.

Представляется, что отмеченные недостатки указанными выше авторами по большей части можно решить и на подконституционном уровне путем принятия необходимых нормативных актов. В тех же случаях, когда это сложно, применять конституционный судебный контроль в части толкования положений Основного Закона.

Поступательное и постепенное развитие Конституции во всех его формах неизбежно, поскольку она должна рефлексировать действительность, однако в этом деле нужен сугубо прагматичный и государственный подход. Удовлетворить все предложения нельзя. В этой связи необходимо руководствоваться принципом «внесение поправок в Конституцию возможно только тогда, когда их невнесение невозможно». Иными словами, когда бездействие чревато тяжелыми последствиями, угрожающими конституционному строю, правам и свободам граждан, самому существованию государства. Представляется, что авторам, с легкостью предлагающим заведомо необоснованные, а иногда и опасные предложения, также следует оценивать в полной мере последствия таких действий. Как совершенно справедливо отмечает Т. Я. Хабриева, «подходить к вопросу об изменении Конституции необходимо с осторожностью, чтобы избежать постоянных конституционных реформ и неустойчивости правопорядка в государстве [27, с. 14]. В данном контексте мы выступаем за эволюционное развитие и против революционного реформирования Конституции.

Список использованных источников

1. Хабриева, Т. Я. Процессуальные вопросы толкования Конституции в деятельности Конституционного Суда / Т. Я. Хабриева // Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 15–24.
2. Эбзеев, Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография / Б. С. Эбзеев. – М. : Юрид. лит., 2005. – 576 с.
3. Лукьянова, Е. А. Конституционные трансформации и политические имитации : монография / Е. А. Лукьянова. – North Carolina : Open Science Publishing, 2018. – 213 с.
4. Таева, Н. Е. Трансформация норм конституционного права под влиянием решений Конституционного Суда Российской Федерации / Н. Е. Таева // Lex Russica. – 2013. – № 12. – С. 2713 – 2722.
5. Берналь, К. Неконституционные поправки к Конституции в судебной практике Колумбии : анализ обоснования и значения доктрины замещения Конституции / К. Берналь // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 2. – С 68–83.
6. Бондарь, Н. С. Конституционная модернизация российской государственности : в свете практики конституционного правосудия : монография / Н. С. Бондарь. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – 198 с.
7. Митюков, М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации / М. А. Митюков // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. ст. – Вып. 4. – Саратов, 2003. – С. 30–39.
8. Аничкин, Е. С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX – начале XXI вв. : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. – Тюмень, 2010. – 43 с.
9. Авакьян, С. А. Конституция как символ эпохи / С. А. Авакьян // Конституция как символ эпохи : в 2 т. / под ред. проф. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2004. – Т. 1. – 864 с.
10. Авакьян, С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность : монография / С. А. Авакьян. – М. : Изд-во «Сашко», 2000. – 528 с.
11. Авакьян, С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 9. – С. 2–9.

12. Осейчук, В. И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России / В. И. Осейчук // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 5. – С. 6–11.

13. Саликов, М. С. Изменение Конституции: формы, соотношение и пределы / М. С. Саликов // Вест. Саратов. гос. юрид. академии. – 2018. – № 5. – С. 23–35.

14. Саликов, М. С. Динамика и формы развития Конституции / М. С. Саликов // Конституция Российской Федерации: проблемы реализации и перспективы развития конституционализма: материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Екатеринбург, 10–11 окт. 2013 г.: в 2-х ч. / отв. ред. М. С. Саликов. – Екатеринбург: Изд. дом УрГЮУ, 2014. – Ч. 1. – С. 7–14.

15. Василевич, Г. А. Нормативность решений органов конституционного контроля в Российской Федерации, Республики Беларусь и Республике Казахстан: сравнительно-правовое исследование: монография / Г. А. Василевич, И. Ю. Остапович. – Минск: Право и экономика, 2016. – 311 с.

16. Остапович, И. Ю. Конституционно-контрольное нормотворчество специализированных органов конституционного контроля Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан (сравнительно-правовое исследование): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02; Уральск. гос. юрид. ун-т. – Екатеринбург, 2018. – 494 л.

17. Boyce, B. Originalism and the Fourteenth Amendment / B. Boyce // Wake Forest Law Review. – 1998. – Vol. 33. – P. 909–1034.

18. Scalia, A. Matter of Interpretation. Federal Courts and the Law / A. Scalia. – Princeton: Princeton University Press, 1997. – 159 p.

19. Vloet, K. Two Views of the Constitution: Originalism vs. Non-Originalism [Electronic resource] / K. Vloet // Michigan Law. University of Michigan. – Mode of access: https://www.law.umich.edu/newsandinfo/features/Pages/ConstitutionDay_092215.aspx. – Date of access: 20.02.2019.

20. McBain, H. L. The Living Constitution: a Consideration of the Realities and Legends of our Fundamental Law / H. L. McBain. – New York: The Workers Education Bureau Press, 1927. – 288 p.

21. Posner, R. Pragmatic Adjudication / R. Posner // 18 Cardozo Law Review. – 1996. – № 1. – P. 1–20.

22. Strauss, D. A. The Living Constitution / D. A. Strauss. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2010. – 176 p.

23. Бондарь, Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия : монография / Н. С. Бондарь. – М. : Норма, 2011. – 544 с.

24. В России заговорили об изменениях в Конституцию // LENTA.RU. – Режим доступа: <https://lenta.ru/brief/2018/10/10/konstituciya/>. – Дата доступа: 20.02.2019.

25. Авакьян, С. А. Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 12. – С. 18–26.

26. Зорькин, В. Д. Буква и дух Конституции. О тревожных призывах к кардинальным конституционным реформам [Электронный ресурс] / В. Д. Зорькин // RG.RU. – Режим доступа: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranito-chechnymi-izmeneniami.html>. – Дата доступа: 20.02.2019.

27. Хабриева, Т. Я. Конституционное развитие: статика и динамика (к 25-летию Основного Закона России) / Т. Я. Хабриева // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 12. – С. 10–17.

УДК 340.11

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Демичев Дмитрий Михайлович,
доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой теории и истории права
Белорусского государственного экономического
университета, Республика Беларусь, г. Минск

Неотъемлемым атрибутом и социально-экономической предпосылкой правового государства является гражданское общество. Понятие «гражданское общество» возникло еще в Древней Греции и вплоть до XVIII в., периода победы буржу-