



М.Я. Хабриева



ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

В ДЕСЯТИ ТОМАХ

Москва
2018

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

T.Y. Khabrieva

SELECTED WORKS

Volume 5

MONOGRAPHS

Constitutional Reform
in the Modern World

“Color Revolutions”
and “Arab Spring”
in the Constitutional Dimension

Moscow
2018

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

М.А. Хабриева

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Том 5

МОНОГРАФИИ

Конституционная реформа
в современном мире

«Цветные революции»
и «арабская весна»
в конституционном измерении

Москва
2018

УДК 342
ББК 67.400
X12

*Рекомендовано к изданию
Бюро Отделения общественных наук Российской академии наук*

Хабриева Т.Я.

X12 **Избранные труды:** в 10 т. Т. 5: монография. Содерж.: Конституционная реформа в современном мире. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении. — М., 2018. — 504 с.

ISBN 978-5-907036-06-2 (т. 5)

В том 5 Избранных трудов академика РАН Т.Я. Хабриевой вошли монографии «Конституционная реформа в современном мире» (2016 г.) и «Цветные революции и «арабская весна» в конституционном измерении. Политолого-правовое исследование» (2017 г.).

Работы посвящены обобщению современного опыта конституционных преобразований, исторических, социально-экономических, политических и иных условий конституционных изменений. Выявлены и систематизированы признаки конституционных реформ конца XX – начала XXI в. на основе авторской классификации конституционных моделей. Логика исследования обращает внимание на ценностные характеристики конституций, их виды и формы.

Обозначены границы возможных конституционных преобразований, учитывающие виды изменений основного закона, и запреты, устанавливаемые правовыми системами государств, в частности, в контексте признания легальности и легитимности конституционных изменений. Вводится доктринальное определение конституционной реформы, анализируются ее существенные признаки, отличные от иных изменений конституции, процедурно-процессуальные особенности проведения конституционных реформ. Впервые предложены периодизация конституционных реформ и анализ заключительных этапов их реализации, включая законодательную стадию претворения в жизнь, а также последующие стадии, связанные с правоприменительной практикой.

В работе широко использован конституционный опыт зарубежных стран, а также практика Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы). Самостоятельное исследование обращено к конституционным преобразованиям, произошедшим на постсоветском пространстве и в арабских странах в результате «цветных революций» и в определенной мере воспринявшим новеллы конституционной теории и конституционного развития.

Содержание книг во многом формирует основы правовой теории современной конституционной реформы.

УДК 342
ББК 67.400

In the volume of 5 Selected works of academician T.Y. Khabrieva included monographs «Constitutional reform in the modern world» (2016) and «Color revolutions and «Arab spring» in the constitutional dimension. Politologo legal research» (2017).

Works are devoted to generalization of modern experience of constitutional transformations, historical, socio-economic, political and other conditions of constitutional changes. The research is aimed at identifying and systematizing the features of constitutional reforms of the late XX – early XXI century in the context of the author's classification of constitutional models. The logic of the research draws attention to the value characteristics of constitutions, their types and forms.

The limits of possible constitutional changes, taking into account the types of changes to the basic law and prohibitions established by the legal systems of States, in particular, in the context of recognition of the legality and legitimacy of constitutional changes. The article introduces the doctrinal definition of constitutional reform, analyzes its essential features, different from other changes in the Constitution, procedural features of the constitutional reforms. The periodization of constitutional reforms and analysis of the final stages of their implementation, including the legislative stage of implementation of new legal formulas, as well as the subsequent stages associated with law enforcement practice are proposed for the first time.

The work makes extensive use of the constitutional experience of foreign countries presented in the Annex, as well as the results of the European Commission for democracy through law (Venice Commission of the Council of Europe). Particular attention is paid to the constitutional transformations that occurred in the post-Soviet space and in the Arab countries as a result of «color» revolutions and to a certain extent took the novelties of constitutional theory and constitutional development.

The presented content of the books largely forms the basis of the legal theory of modern constitutional reform.

ISBN 978-5-00028-191-8 (т. 5)

© Хабриева Т.Я., 2018

СОДЕРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ (Constitutional Reform in the Modern World)

Введение (Introduction).....	13
Глава 1 Конституция: эволюция доктрины (Chapter 1. Constitution: evolution of the doctrine)	21
§ 1. Конституция: ценность, содержание и формы (§ 1. Constitution: value, content and forms)	21
§ 2. Конституционные модели: становление и развитие (§ 2. Constitutional models: formation and development)	43
Глава 2 Конституция: границы реформирования (Chapter 2. Constitution: boundaries of the reform).....	54
§ 1. Виды конституционных изменений (§ 1. Types of constitutional changes)	54
§ 2. Возможности и пределы изменения конституции (§ 2. Possibilities and limits of constitutional changes)	63
§ 3. Легальность и легитимность конституционных изменений (§ 3. Legality and legitimacy of constitutional changes)	74
Глава 3 Конституционная реформа: основные характеристики (Chapter 3. Constitutional reform: main characteristics).....	91
§ 1. Конституционная реформа: понятие и признаки (§ 1. Constitutional reform: the concept and characteristics)	91
§ 2. Цели, содержание и ресурсное обеспечение конституционной реформы (§ 2. Goals, content and resources of constitutional reform)	106
§ 3. Конституционная реформа «без реформы» (§ 3. Constitutional reform “without reform”)	125

Глава 4

Порядок и особенности проведения конституционной реформы

(Chapter 4. Order and features of constitutional reform) 138

§ 1. Конституционная реформа: от инициативы до проекта
(§ 1. Constitutional reform: from initiative to project) 138

§ 2. Конституционные поправки
(§ 2. Constitutional amendments)..... 147

§ 3. Пересмотр (ревизия) и принятие конституции
в новой редакции
(§ 3. Review (revision) and adoption of the constitution's new edition) 155

Глава 5

Реализация конституционной реформы

(Chapter 5. Implementation of the constitutional reform) 162

§ 1. Направления реализации конституционной реформы
(§ 1. Directions for the implementation of the constitutional reform) 162

§ 2. Конституционная реформа и законодательство
(§ 2. Constitutional reform and legislation) 166

§ 3. Конституционная реформа и правореализационная
практика
(§ 3. Constitutional reform and enforcement practice)..... 186

§ 4. Конституционная реформа и общественное сознание
(§ 4. Constitutional reform and social conscience)..... 192

Заключение

(Conclusion)..... 196

Приложения

(Review) 199

РЕЦЕНЗИЯ

д-ра юрид. наук Н.С. Бондаря,

д-ра юрид. наук РФ А.А. Джагаряна

на монографию

«Конституционная реформа в современном мире»

(REVIEW of the monograph “Constitutional Reform

in the Modern World” by N.S. Bondar, A.A. Jagharian)..... 281

**«ЦВЕТНЫЕ РЕВОЛЮЦИИ» И «АРАБСКАЯ ВЕСНА»
В КОНСТИТУЦИОННОМ ИЗМЕРЕНИИ
("Color Revolutions" and "Arab Spring"
in the Constitutional Dimension)**

Введение

(Introduction).....307

Глава 1

Социальный и политический характер

«цветных революций» и «арабской весны»:

условия, цели, требования, итоги

(Chapter 1. Social and political character of "color revolutions"

and "arab spring": terms, goals, requirements, outcomes)314

Глава 2

Новые конституции – основной правовой результат

«цветных революций» и «арабской весны»

(Chapter 2. New constitutions – main legal results

of "color revolutions" and "arab spring")325

Глава 3

Основы правового статуса личности в конституциях

«цветных революций» и «арабской весны»

(Chapter 3. Basis of the personal legal status in constitutions

of "color revolutions" and "arab spring")345

Глава 4

Конституционное закрепление некоторых основ

общественного и государственного строя

(Chapter 4. Constitutional entrenchment of certain bases

of the social and state system)384

Глава 5

Организация государства, система органов

государства и местного самоуправления

(Chapter 5. Organization of a state, a system of state bodies

and local government)416

Заключение

(Conclusion).....483

РЕЦЕНЗИЯ

д-ра юрид. наук А.Я. Капустина

на монографию «Цветные революции»

и «арабская весна»

в конституционном измерении»

(REVIEW of the monograph “Color Revolutions”

and “Arab Spring” in the Constitutional Dimension”

by A.Ya. Kapustin) 488

РЕЦЕНЗИЯ

М.Л. Энтина

на монографию «Цветные революции»

и «арабская весна»

в конституционном измерении»

(REVIEW of the monograph “Color Revolutions”

and “Arab Spring” in the Constitutional Dimension”

by M.L. Entin) 494

Справочная информация

(Reference information) 501



Т.Я. ХАБРИЕВА

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Монография



Москва
НАУКА
2016

УДК 342.4
ББК 67.400.1
X12

Хабриева Т.Я.
X12 **Конституционная реформа в современном мире:** монография / Т.Я. Хабриева. — М.: Наука РАН, 2016. — 320 с.

ISBN 978-5-9908168-2-4

Монография посвящена обобщению современного опыта конституционных реформ. Раскрывается их юридическая сторона, а также исторические, социальные, политические и иные условия конституционных изменений. Исследование обращено к ценностным характеристикам конституций, конституционным моделям как результатам крупных конституционных реформ. Определены допустимые границы возможных конституционных преобразований, в том числе в контексте признания их легальности и легитимности.

Основное внимание уделено правовой теории конституционной реформы. Вводится ее доктринальное понятие, выявляются сущностные признаки. Предлагаемые оценки в определенной мере восполняют пробел в изучении волны конституционных реформ конца XX — начала XXI вв. и сохраняют простор для дальнейшего научного поиска в области конституционного права, осмысления конституционно-правовой картины мира и построения научно обоснованных прогнозов ее развития.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов высших учебных заведений, депутатов, представителей государственных и муниципальных органов и широкого круга читателей, интересующихся проблемами государственного строительства.

УДК 342.4
ББК 67.400.1

Талия Ярулловна Хабриева

**КОНСТИТУЦИОННАЯ
РЕФОРМА
В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

Монография

Подписано в печать 11.05.2016.

Российская академия наук «Наука» РАН
119991, Москва, Ленинский просп., д. 14

© Хабриева Т.Я., 2016
© Редакционно-издательское оформление
«Наука» РАН, 2016

ISBN 978-5-9908168-2-4



Российская Академия Наук

T.Y. KHABRIEVA

**CONSTITUTIONAL
REFORM
IN TODAY'S
CONTEXT**

Monograph



Moscow
NAUKA
2016

Khabrieva T.Y.

Constitutional Reform in Today's Context: monograph / T.Y. Khabrieva. — M.: RAS Nauka, 2016. — 320 p.

ISBN 978-5-9908168-2-4

The monograph is dedicated to the modern lessons learned in the constitutional reform area. The author reveals their legal aspect as well as historical, social, political and other conditions of constitutional changes. The research addresses value characteristics of constitutions, constitutional models as a result of major constitutional reforms. The author identifies permissible limits of potential constitutional transformations, including those in the context of legality and legitimacy.

The issues of legal theory of a constitutional reform are central to this monograph. The author introduces its doctrinal definition, reveals its ontological attributes. The paper offers an answer to the question when the change of the main law means a constitutional reform. The proposed assessments to a certain extent fill the gap in the research of a wave of constitutional reforms at the end of XX — in the early XXI centuries and give full scope to further scientific research in the area of the constitutional law, understanding of modern constitutional-law world and building scientifically grounded forecasts for its development.

The paper is aimed at academic researchers, professors, postgraduates, students of Bachelor Degree and Master's Programs, deputies, representatives of state and municipal agencies and non-specific audience interested in the origins, the present and the future of state development.

© Khabrieva T.Y., 2016

© Editorial and publishing typography
RAS Nauka, 2016

ISBN 978-5-9908168-2-4

Стремительно меняющаяся картина мира убеждает, что многие тренды, которые сложились в конце XX века, сегодня подвергаются тяжелым испытаниям. Конституционное развитие стран также приобретает новые черты, в том числе в связи со значительным усилением влияния глобализационных процессов на национальные правовые системы. Именно правовая, а в большей степени конституционно-правовая сфера вовлечена в эти процессы непосредственно.

Одна из аксиом конституционного права состоит в том, что в правовом государстве недопустим разрыв между конституцией и общественной практикой. Управлять государством и обществом можно только на основе конституции, в тех формах и теми методами, которые предусмотрены в ней. Однозначно, что обновление и соблюдение конституции – две стороны единого конституционного процесса, хотя реконструкция основного закона (частичная или полная) всегда требует больших инвестиций, «ломает» правовую систему, выстроенную последовательно на фундаменте конституции. С течением времени основные законы претерпевают изменения: вносятся поправки, принимаются новые конституционные тексты. Исследования подтверждают, что большая часть конституций, действующих в современных государствах, корректировалась. Это коснулось и «старейших» конституций, и самых новых основных законов¹. Изменения имеют разный характер и часто достигают степени конституционных реформ.

Для предыдущих столетий (XVIII–XIX вв.) – эпохи относительной конституционной стабильности – было характерно создание новых конституций в результате революций, поправки к ним были сравнительно редки: как известно, в Конституцию США за два с лишним века внесено всего 27 поправок. XX век можно рассматривать как период крупных конституционных изменений, ознаменовавшийся принятием первой конституции социалистического типа – Конституции РСФСР 1918 г. и созданием новых конституционных моделей² после Второй мировой войны. Это относится не только к 130 государствам,

¹ Например, не избежала этого одна из новых конституций – Конституция Венгрии 2011 г.

² См. об этом подробнее: Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Первый выпуск. С. 3–9; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.

возникшим в результате освобождения от колониальной зависимости, но и к основным законам традиционных капиталистических государств, а также к новым конституциям постсоциалистических стран.

В завершающее десятилетие XX в. и начале XXI в. происходили многочисленные конституционные реформы по всему миру, назначение, масштаб и динамика которых заметно отличаются от прежних лет.

В истории цивилизации немало ярких правовых образцов, но даже самые прогрессивные для своего времени правовые акты имеют недостатки. Ни одна конституция в мире не является совершенной, причем неурегулированность тех или иных проблем основным законом нельзя считать его дефектом и даже конституционным пробелом¹. Определить исчерпывающий перечень вопросов, требующих конституционной регламентации, очень сложно, так как он зависит от исторических, социально-политических условий, целевого назначения конституции, степени зрелости общественных отношений и др. В то же время планки конституционных идеалов весьма высоки, а их достижение обусловлено временными и другими существенными факторами.

Конституция – развивающаяся правовая материя, она поддается давлению обстоятельств и должна быть изменена, если этого требует сложившаяся ситуация.

Жизнь современного общества динамична, и даже масштабные события зачастую непредсказуемы, что влечет за собой трансформации в экономике, социальной сфере, политике и иногда в идеологии, в результате происходит множество экономических, политических и иных реформ.

Другая сторона конституционного процесса связана с тем, что основной закон обеспечивает верховную легализацию общественно-го и государственного строя, поэтому любые изменения фундаментальных отношений требуют конституционных преобразований. Не имеет значения, принята «хорошая» или «плохая» конституция, демократическая или не очень. Любая конституция выполняет стабилизационную функцию, а в наше время все, что обеспечивает стабильность, является ценным. Конституция призвана поддерживать стабильность не только правовой системы, организации государства, но и общественных устоев. Вместе с тем излишняя консервация основного закона может вызвать значительное общественное напряжение и привести к нарушению эволюционного развития государствен-

¹ Например, в Основном законе ФРГ не закреплены право на благоприятную окружающую среду, право на охрану здоровья и медицинское обслуживание, обязанность платить налоги.

ности, к отмене прежних, принятию временных, а впоследствии и новых конституций. Так было во многих социалистических странах Европы, модернизированных арабских государствах Азии и Африки.

Тезис о конституции как развивающейся правовой материи особого качества является почти общепризнанным. Существуют различные взгляды на то, что является двигателем развития. В самом широком смысле их первоосновой считают изменение условий жизни. Данная позиция не указывает на юридические средства и пути таких изменений. Некоторые ученые и практики в этом свете рассматривают деятельность судебных органов (верховных судов, конституционных судов, конституционных советов, а иногда и иных судов, как в Великобритании). Идеи подобного рода составляют основу концепции «живой конституции», особенно распространенной в США. В том же ряду упоминаются научные исследования, воплощаемые на практике¹.

Тем не менее основным средством развития конституции является принятие к ней поправок. Поправки вносятся в конституционные тексты гораздо чаще, чем принимаются новые конституции. Правда, небольшая их доля имеет незначительный, технический характер.

Теоретически и практически актуален вопрос, когда изменение основного закона знаменует конституционную реформу.

Очевидно, что конституционная реформа – это всегда определенный перерыв постепенности, качественное изменение конституционно-правовых институтов и норм, и этим она отличается от других изменений конституционного текста.

Принятие конституционного или иного закона о конституционной реформе – ключевое событие, часть процесса реформирования общественных отношений. В самом законе о реформе часто содержится только принципиальное положение, затрагивающее определенный институт общественного, государственного строя, основы правового положения личности². Крайне редко одного такого положения, сформулированного как новый принцип, бывает достаточно. Почти всегда изменение Конституции требует принятия новых пра-

¹ См., например: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998; Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 10.

² Например, включение в 2004 г. в Конституцию Китая 1982 г. положения о «социалистическом рынке»; переход от унитарной формы государственного устройства к федеративной в соответствии с конституционной поправкой 1993 г. в Бельгии; включение в британскую Конституцию в 1978 г. закона об основных правах человека, скопированного в основном с текста Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

вовых актов, пересмотра действующего законодательства. Этот процесс может быть длительным, поскольку принятие законов и введение правовых институтов требует времени.

Создание в соответствии с конституционными нормами новых законодательных массивов, изменение территориального деления государства, формирование правоприменительной практики, перемены в правосознании населения – все это определенные переломы общественного развития. В большинстве случаев они имеют позитивный характер, даже если являются социально нейтральными; открыто реакционные конституционные реформы редки. Однако подобные изменения наряду с положительным содержанием неизбежно имеют отрицательные последствия, так как прерывают поступательный процесс развития государства и общества. Самым серьезным из них может стать снижение авторитета конституции и права. Им нельзя пренебрегать и с точки зрения обыденного сознания. Отмена даже некоторых конституционных положений может быть представлена как отказ от уже воспринятых конституционных ценностей. Это чревато дезориентацией субъектов права, в первую очередь граждан, разрушением того тонкого пласта конституционного правосознания, который сформировался и отражает идеи и взгляды, определявшие их поведение долгие годы.

Изменения конституции должны быть управляемым процессом. Это вовсе не означает, что они должны направляться только «сверху». Напротив, предложения об изменениях будут полнее соответствовать задачам социального прогресса, если их будет выдвигать общественность. Тогда конституционная реформа может играть свою роль в предотвращении ненужных потрясений и стать важнейшей составной частью модернизации общества.

Немаловажной в этом является роль ученых, в том числе конституционалистов. Анализ отечественной литературы по вопросам конституционных реформ показывает, что на протяжении более десяти лет, т.е. до середины 2000-х гг., наука ставила задачу обеспечения главным образом стабильности нового основного закона, неприкосновенности его текста, что напрямую связывалось с его ролью в поддержании стабильности общества¹. Основными научными на-

¹ См., например: Страшун Б.А. Не спешить с конституционной реформой // Конституция как фактор социальных изменений: сборник докладов / отв. ред. Л.О. Иванов. М., 1999. С. 86; Кабышев В.Т. Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков. Конституционное и административное право: материалы всероссийской конференции. М., 2000. С. 10–11.

правлениями этого периода были исследования проблем конституционализации законодательства, развития внутреннего потенциала конституции за счет различных форм толкования, в том числе судебного, ее прямого действия и охраны¹. Это не мешало авторам указывать на недостатки действующей российской Конституции и предлагать возможные пути ее совершенствования, в том числе через конституционную реформу². Определенный вклад в изучение темы конституционной реформы внесли исследования экономической, правовой, судебной, федеративной, административной и иных реформ³.

В российской и зарубежной литературе имеется множество работ, посвященных учению о конституции, истории конституций, конституционным процессам, отдельным конституциям или их типологическим и модельным группам. Однако немногочисленны специальные исследования⁴, предметом которых является конституционная реформа как особое явление. Более того, в известных зарубежных учеб-

¹ См., например: Хабриева Т.Я. Развитие правового потенциала Конституции и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по ее толкованию // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 185–196; Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112.

² См., например: Захаров А. К проблеме совершенствования российской Конституции 1993 года // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998; Добрынин Н.М. Конституционная реформа и формирование новых федеративных отношений: реальности и закономерности // Свободная мысль XXI. 2004. № 1. С. 103–112; Осейчук В.И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 6–11; Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

³ См., например: Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты / под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, 2003; Мальцев Г.В. Конституция и правовая реформа в Российской Федерации // Современное российское право: анализ основных тенденций: сборник научных трудов / под общ. ред. Г.В. Мальцева. М., 2005. С. 8–11; Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008; Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010; Правосудие в современном мире: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, В.М. Лебедева. М., 2012.

⁴ См., например: Бутыко Л.В. Современная конституционная реформа: теория и практика. СПб., 1997; Хабриева Т.Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 20–32; Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

никах¹, выдержавших более десятка переизданий, нет обособленных частей о конституционной реформе. Обычно авторы ограничиваются сведениями о том, как вносятся поправки в конституции, и иногда упоминаниями о содержании основных поправок. В немногих монографиях и статьях иностранных авторов внимание уделяется процедурным вопросам внесения поправок и принятию нового текста конституции, в частности в сравнительно-правовом ракурсе на основе опыта разных стран².

В настоящем исследовании проведено обобщение современного опыта конституционных реформ, что позволило не только их систематизировать с опорой на выявленные главные черты, но и автономизировать от общей массы конституционных изменений, произошедших в последние два десятилетия. Предлагаемые в работе доктринальные оценки в определенной мере восполняют пробел в изучении волны конституционных реформ конца XX – начала XXI вв. и позволяют обнажить ряд новых проблем в конституционном праве, требующих своего разрешения, в том числе ввиду необходимости учета международных демократических правовых стандартов.

В книге рассматривается в основном юридическая сторона конституционных реформ, хотя затрагиваются и исторические, социальные, политические и иные условия конституционных изменений, раскрываются разные их грани.

Подчеркивается многообразие конституций, которое налагает свой отпечаток и на особенности осуществления конституционных реформ, например, в государствах с консолидированными конституциями они несколько иные, чем в странах с неконсолидированными, а в некоторых монархических государствах Востока отличаются от тех, что предусмотрены в странах с республиканской формой правления.

Логика исследования потребовала обращения к ценностным характеристикам конституций, их видам и формам, а также анализа конституционных моделей как результатов крупных конституционных реформ.

¹ См., например: Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15 ed. L., 2011; Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18 aufl. München, 2010; Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25 ed., 2011.

² См., например: Bjorn Erik Rasch, Roger D Congleton. Amendment Procedures and Constitutional Stability // Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence. Cambridge, Mass, 2006; David E Kyvig. Arranging for Amendment: Unintended Outcomes of Constitutional Design // Unintended Consequences of Constitutional Amendment. Athens: Univeristy of Georgia Press, 2000; Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Routledge, 2012.

Обозначены границы возможных конституционных преобразований, учитывающие виды изменений основного закона и запреты, устанавливаемые правовыми системами государств, в частности в контексте признания легальности и легитимности конституционных изменений.

Ключевое место занимают вопросы теории конституционной реформы. Вводится ее доктринальное определение, анализируются сущностные признаки, отличные от иных изменений основного закона, процедурно-процессуальные особенности проведения конституционных реформ.

Необходимым элементом конституционной реформы выступает ее реализация, включая законодательную стадию претворения в жизнь новых правовых формул, а также последующие стадии, связанные с правоприменительной практикой.

В работе широко использован конституционный опыт зарубежных стран, представленный в приложении, а также результаты деятельности Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), которая в соответствии с европейскими стандартами в области демократии, прав человека и верховенства права готовит экспертно-правовые заключения по отдельным вопросам и институтам конституционного права, дает оценки конституционным процессам различных стран, оказывает помощь государствам в проведении правовых и институциональных реформ¹. Эти результаты пока не получили достаточного освещения в отечественной научной литературе, однако все чаще признаются образцом доктринального искусства, «золотым правовым эталоном», содействуют сохранению конституционного наследия и продвижению общепризнанных конституционных ценностей.

Настоящая работа продолжает авторские исследования по проблеме конституционных преобразований² в свете актуальности раз-

¹ См. об этом подробнее: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право / под ред. Т.Я. Хабриевой, В.И. Лафитского. М., 2014; Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / сост. Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбанов, В.И. Лафитский; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016.

² См., например: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998; Хабриева Т.Я. Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2003. С. 8–24; Хабриева Т.Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 20–32; Хабриева Т.Я. Десять лет без права пересмотра // Россия: третье тысячелетие. Удачи XXI века. Вестник

работки теории конституционных реформ, отдельные узловые моменты которой хотя и определились на базе эмпирических обобщений, но не оформились в концептуальное единство.

Автор выражает благодарность сотрудникам Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, оказавшим помощь при подготовке приложений к этому изданию.

актуальных прогнозов. 2004. № 9. С. 102–105; Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель и развитие законодательства // Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). Книга II. М., 2004. С. 5–18; Хабриева Т.Я. Тырновская конституция: особенности конституционной модели // 125-летие принятия Тырновской конституции: сборник докладов научной конференции болгарских и российских юристов, состоявшейся в г. Велико-Тырново 14–16 апреля 2004 г. София, 2004. С. 31–39; Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Первый выпуск. С. 3–9; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005; Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика: материалы Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 1–3 июня 2006 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2007. С. XI–XXV; Хабриева Т.Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 15–24; Хабриева Т.Я. Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 4. С. 10–14; Хабриева Т.Я. Конституция России в мировом пространстве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 6. С. 956–964; Хабриева Т.Я. Конституционные типологии // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 26–41; Хабриева Т.Я. Вызовы глобализации и современная конституция // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 41–47; Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 25–30.

Глава 1

КОНСТИТУЦИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ ДОКТРИНЫ

§ 1. Конституция: ценность, содержание и формы

Разнообразие содержания и форм современных конституций влечет за собой неодинаковые способы их изменений. В неконсолидированные конституции поправки вносятся не так, как в консолидированные, а именно в отдельные, составляющие их законы; комбинированные конституции могут быть изменены путем постепенного утверждения правового обычая. Такая зависимость и своеобразие конституционных преобразований диктует необходимость обращения к характеристикам конституции и их особенностям.

Термин «конституция» (от лат. *constitutio* – (я) устанавливаю, учреждаю, постановляю) известен со времен римских императоров периодов принципата и домината (I в. до н.э. – V в. н.э.)¹.

Сначала Конституцию связывали с актами, которые устанавливали государственный порядок и обозначались латинским термином *rem publicam constituere*. Со временем конституциями начали называть акты императоров, посвященные разным вопросам, включая организацию власти. Термин «конституции» употребляли и после распада единой Римской империи – соответствующее название имели акты императора ромеев (Византийской империи) Юстиниана, изданные в VI в. с целью организации кодификации римского права.

В дальнейшем в работах римских юристов все они получили обобщенное название конституций. Конечно, они были не похожи на современные конституции, регулировали отдельные вопросы некоторых отраслей права, в том числе и те, которые в наши дни регламентируются основными законами государств мира (например, вопросы собственности).

¹ Среди императорских актов (мандатов, эдиктов и др.) были акты, начинающиеся словами: «(Я) устанавливаю». Они содержали не только общенормативные правила, но и решения по судебным делам (декреты), ответы на вопросы, адресованные императору (рескрипты).

В научной литературе высказывается мнение о том, что, видимо, впервые конституции изучал Аристотель (IV в. до н.э.)¹. Он сопоставлял уставы более 150 афинских городов (полисов), исследовал политический строй и, кстати, использовал термин не «конституция», а «полития»².

На основе предложенной Аристотелем классификации античных конституций древнегреческий философ Полибий во II в. до н.э. предложил политологическую концепцию круговорота конституций, согласно которой вследствие неотвратимого процесса распада различные формы правления циклично следуют одна за другой³. Представление о круговороте конституций оказало сильное влияние на теоретиков республиканизма и стало причиной требования Цицероном смешанной конституции, которая должна была стабилизировать политическое устройство, а также проекта республики Никколо Макиавелли во времена Возрождения⁴.

Конституций в нынешнем их понимании в Древнем мире не было. Правового акта, который рассматривался бы как основной закон, не существовало и в Средние века. Правда, тогда в Европе принимались документы, иногда официально или неофициально называемые конституциями, например об устройстве монашеских орденов, городских республик, а также правовые акты, содержавшие положения, которые теперь считаются имеющими конституционное значение. К их числу относились Великая хартия вольностей 1215 г. в Англии, и сейчас являющаяся частью британской Конституции, хотя ее содержание изменено или поглощено более поздними актами; Золотая булла 1222 г. в Венгрии; Великий мартовский ордонанс 1357 г. во Франции и др.

Понятие конституции как особого *учредительного акта*, который должен изменить прежний порядок в обществе и ввести новый, зародилось в преддверии буржуазных революций в Европе в XVII–XVIII вв. в трудах мыслителей-просветителей, энциклопедистов. Именно с этим периодом связывают ренессанс термина «конституция».

¹ См., например: Марченко М.Н., Мачин И.Ф. История политических и правовых учений. М., 2008.

² См.: Аристотель. Афинская полития / пер. С.И. Радцига. М.; Л., 1936.

³ См.: Полибий. Всеобщая история / пер., вступ. ст. и прим. Ф.Г. Мищенко. Т. 2. СПб., 1895.

⁴ См., например: Чернышов Ю.Г. Теория «смешанной конституции» у Цицерона и система принципата // Древнее право. Ius antiquum. 1996. № 1. С. 95–101; Макиавелли Н. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. М., 2001; Максимовский В.Н. Идеи диктатуры у Макиавелли. СПб., 2002.

С целью характеристики государственного строя этот термин одним из первых в Европе употребил Ш. Монтескье. В его знаменитом произведении «О духе законов» имеется глава «О государственном устройстве Англии», при этом речь идет о так называемой фактической конституции, то есть о реальном порядке организации и осуществления государственного властвования¹. Такую же трактовку конституции предложил Ж.Ж. Руссо, который в не менее известном произведении «Об общественном договоре» отождествил этот договор с основным законом².

Тогда же возникло понимание конституции как общественного договора между людьми, а в более поздней европейской литературе ее толкование как договора между властвующими и подвластными. В истории конституционализма представление о конституции как об основном законе государства соединилось с идеей о договоре, в соответствии с которым создается и функционирует государство. В XVII веке Т. Гоббс впервые сформулировал тезис о том, что основной закон тождественен такому договору³. Хотя трактовка содержания конституции была очень узкой, так как новый порядок ограничивался закреплением естественных прав человека, требованием ликвидации королевского абсолютизма и создания новых высших органов власти, сама идея имела величайшее значение. Она на столетия определила конституционное развитие многих стран и народов и была одной из главных составляющих политической платформы движущих сил английской революции XVII в., требовавших составления подобного договора (Agreement of the People). Факт тождественности конституции как основного закона и общественного договора обнаруживается и в том, что конституция рассматривалась как акт, принятие которого предполагало волеизъявление народа.

В XVII–XVIII веках в периоды буржуазных революций появились подобия документов конституционного характера, в частности во времена Кромвеля в Англии – «Орудие управления» – «Форма правления государством общего блага (Commonwealth) Англии, Шотландии и Ирландии и владениями, им принадлежащими» (1653 г.). В них содержались положения о пределах власти, гарантиях прав людей, правда, прежде всего о гарантиях прав парламентариев.

¹ См.: Монтескье Ш. О духе законов / вступ. ст. М.М. Ковалевского. М., 1900. С. 156–157.

² См.: Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. М., 1938. С. 46.

³ См.: Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 2001. С. 120, 128–137.

Идеи о необходимости основного закона, ограничивающего абсолютистский произвол, перекочевали на американский континент вместе с бежавшими от притеснений во времена революции и после нее британскими эмигрантами. С их деятельностью и связан первый конституционный опыт¹. Впервые краткий акт под названием «Фундаментальный порядок управления» был принят в американской колонии Коннектикут в 1639 г., – по существу первая колониальная конституция. Английские колонисты создали в Новой Англии (восточное побережье современных США) свои территориальные объединения – «государства» или «штаты» (от англ. states).

Положение штатов регулировалось хартиями, дарованными британским монархом. Они предусматривали определенное самоуправление штатов, но последние оставались «белыми колониями» Великобритании. Британская монархия всячески стесняла их развитие, в том числе промышленное, что привело к противостоянию штатов и британского королевского правительства, а в 1776 г. – к принятию Декларации независимости, войне за независимость, созданию конфедерации (1777 г.), а с принятием Конституции 1787 г. – федерации США.

Еще до провозглашения Декларации независимости 4 июля 1776 г. некоторые штаты, стремясь к отделению от Великобритании, приняли свои основополагающие конституции. Они редко назывались конституциями, обычно закрепляли форму управления и т.п., в своем большинстве были ориентированы на соглашение с британским монархом, но позже в них вошло положение об отделении от Великобритании. Именно такой была конституция в штате Вирджиния от 12 июня 1776 г. Позднее для обозначения нормативного правового акта со свойствами основного закона государства термин «конституция» был употреблен в 1780 г. в североамериканском штате Массачусетс. С тех пор принятие конституции стало символизировать независимость, а позже образование государства, хотя еще позже конституции стали приниматься и в субъектах федераций, и даже в автономных образованиях.

Конституции штатов в определенной мере послужили источником для первой писаной конституции государства – США. Действующая с 27 поправками почти 230 лет, она оказала огромное влияние на последующие конституции других стран.

Вместе с тем Конституция США имела ограниченный характер, связанный с историческими условиями ее принятия, а также некото-

¹ См.: Loewenstein K. Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung. Berlin, 1961. S. 9.

рые реакционные черты, обусловленные интересами плантаторов-рабовладельцев южных штатов. В соответствии с представлениями того времени ее содержание сводилось к регулированию вопросов организации государственной власти: структуры и взаимоотношений высших органов государства. В тексте не было положений об основах общественного строя, но говорилось об обязанности выдавать одним штатом другому беглых рабов, которые осторожно именовались лицами, обязанными работать или быть в услужении; не содержалось положений о правах человека и гражданина; до 1920 г. были лишены избирательных прав женщины, до 1924 г. – индейцы, живущие в племенных резервациях. Политические и личные права были вскоре установлены первыми 10 поправками к Конституции, получившими название «Билль о правах», который был ратифицирован необходимым количеством штатов и официально включен в Конституцию США в 1791 г. Социально-экономические права человека отсутствуют в тексте Конституции США и в настоящее время.

После Конституции США были приняты конституции Франции и Польши. Затем в первой половине XIX в. конституционное право творчество охватило почти всю Европу от юга (Италия, Испания) до севера (Швеция, Норвегия), первые конституции появились также в Латинской Америке. Во второй половине XIX и начале XX вв. конституционный процесс распространился на Азию. В 1918 году первая конституция была принята в советской России, а в 1924 г. – в СССР, тогда же – в Бухаре, Хиве, Монголии, Туве. После Второй мировой войны и крушения колониальной системы были учреждены конституции в странах, освободившихся от колониальной зависимости.

В 90-х годах XX в. акты конституционного характера были приняты в странах мусульманского фундаментализма, и первой стала Конституция Кувейта 1962 г. Официально конституцией в Саудовской Аравии объявлен Коран (ст. 1 Основного низама правления Саудовской Аравии 1992 г.). Наряду с ним конституционное значение имеет Сунна – жизнеописание пророка. На основе этих священных книг конструируются многие положения конституционного значения, складывается правоприменительная практика. В последние десятилетия к этим документам присоединяются королевские основные низамы. Истории известны и другие оригинальные документы, которым придавалось конституционное значение, например «Зеленая книга» «лидера ливийской революции» Муаммара Каддафи.

В группе стран, где нет конституций и их роль выполняют «священные книги», в принципе речь не может идти о реформе. Тексты

Корана и Сунны неприкасаемы. На практике же реформирование осуществляется низамами монархов, например актами о правлении (в Саудовской Аравии в 1992 г.). В других мусульманских странах, где есть конституции, принятые парламентами или на референдуме, конституционные изменения принимаются общепринятыми способами, несмотря на то, что часто им предшествуют временные конституции (например, в Египте периода «арабской весны» 2010–2011 гг.).

Отдельные принятые еще в XIX и начале XX вв. конституции сохранились в качестве действующих и в современных государствах – Эйдсволльская Конституция Норвегии (1814 г.), Конституции Люксембурга (1868 г.), Конституция Австралийского Союза (1900 г.). Конституция Швейцарии (1874 г.) действовала до 1 января 2000 г., нынешняя принята народным референдумом 18 апреля 1999 г.

Конституции характеризуются разнообразием форм. *Консолидированная* (кодифицированная) конституция состоит из единого документа с поправками, которые включаются в нее, заменяя прежний текст (Россия), или прилагаются к ней (США)¹.

Неконсолидированные состоят из нескольких основных законов, принятых в соответствии с определенной процедурой. Так, в состав Конституций Швеции входит 4, а Израиля – 12 основных законов и Декларация независимости Израиля.

Комбинированные конституции включают статуты, обычные законы по конституционным вопросам, судебные прецеденты конституционного значения, конституционные обычаи. В странах англосаксонского права (например, Великобритания, Новая Зеландия) в состав конституции входят законы, не называемые основными; как известно, в англосаксонской правовой семье нет понятия основного закона, считается, что все законы, кроме писаной конституции (там, где она есть), одинаковы по юридической силе.

Американские авторы указывают, что британскую Конституцию составляют более 300 законов², а в Новой Зеландии их 114. С текстами конституций некоторых стран действуют пространные поправки, как в Индии, где отдельные из них сопоставимы по объему с Конституцией США, и приложения. Так, в Великобритании приложения к законам, имеющим конституционный характер, например к закону о реформе Конституции 2005 г., иногда в десятки раз превышают

¹ В Индии используются оба способа. Пространные поправки не включаются в текст, а прилагаются к нему.

² См.: Great Britain. Constitutions of the Countries of the World. N.Y., 1984.

основной текст¹. В состав конституций Великобритании, Новой Зеландии, Канады входят, как уже упоминалось, также судебные прецеденты (решения высоких судов по вопросам конституционного значения), конституционные обычаи – конвенциональные соглашения, сложившиеся в политической практике. В Великобритании считается также, что в конституции включаются принципиальные выводы известнейших британских юристов, поскольку на таких положениях суды основывали свои решения по конституционным вопросам.

Иногда число конституционных актов сложно сосчитать. Так, в Канаде к ним относятся, кроме британских актов о Северной Америке, соглашения с провинциями, решения Британского Тайного совета и др. Поэтому в некоторых странах англосаксонской системы права, где нет консолидированных конституций, зачастую только по содержанию акта можно определить, что он означает конституционную реформу. Это может относиться и к латиноамериканским странам, где существуют писанные конституции, но конституционные реформы осуществлялись законами, которые, правда, принимались не простым большинством, как в странах общего права, а квалифицированным.

В современной французской литературе наряду с термином «конституция» используется понятие «конституционный блок». Конституция Франции 1958 г. главным образом закрепляет систему и порядок отношений высших органов государства, а многие другие вопросы регулируются Декларацией прав человека и гражданина 1789 г., действующей преамбулой ныне отмененной Конституции 1946 г., Хартией окружающей среды 2004 г. и другими актами.

Понятие конституционного блока во Франции, как и иные подобные понятия в странах романо-германской системы права, не препятствуют выявлению актов конституционной реформы. Они отличаются названиями: «конституционный закон», «закон о поправке к Конституции» и др., что не исключает их содержательного анализа с точки зрения значимости изменений, которые могут носить и характер незначительных поправок.

В большинстве государств для обобщенного названия этого основополагающего нормативного материала, даже если он состоит из разнородных элементов, используется термин «конституция». В немногих странах официальным является название «Основной закон» (Германия, Финляндия), которое может использоваться наряду с понятием консти-

¹ См.: Constitutional Reform Act 2005. L., 2005. Chap. 4.

туции. В испаноязычных странах Латинской Америки, англоязычных государствах Карибского региона часто применяется понятие «политическая конституция» (Венесуэла, Колумбия, Мексика и др.).

В ряде стран мира сменилось множество конституций: во Франции – 17, в Гаити – 24, а в Доминиканской Республике с 1844 до 2014 гг. – 38, т.е. смена происходила практически каждые два года. Новый основной закон не всегда означал серьезные перемены, порой был связан с внесением лишь отдельных поправок, но в некоторых случаях знаменовал полноценную конституционную реформу.

Истории известны факты, когда конституции прекращали действие, а затем восстанавливались. Это имело место не только в развивающихся странах (Бахрейн, Кувейт и др.), но и в Европе.

Конституция Австрии 1929 г. прерывала свое действие в 1934–1938 гг., после того как правящая христианско-социалистическая партия ввела свой конституционный закон, а в 1938 г. после аннексии Германией была принята новая Конституция, но в 1945 г. была восстановлена Конституция 1929 г.

Таким образом, в истории конституционного развития имеется значительное число примеров создания и действия конституций разного рода¹ (около 1000).

В мире накоплен огромный опыт по изменению текстов конституций. Далеко не все изменения представляют конституционную реформу, но и их немало². В целях проникновения в суть этих явлений, установления способов разных конституционных преобразований, их обобщения и классификации необходимо прежде всего определить понятие конституции в современных условиях, ее ценность для общества, объект конституционного регулирования, изучить формы основных законов, безусловно, влияющие на процедуры конституционных реформ.

Конституция – это особый юридический документ или их совокупность, основной закон государства. На формирование понятия конституции оказывали влияние самые различные факторы, включая национальные государствоведческие доктрины, правовые системы, установившиеся обычаи и традиции и, конечно, этапы исторического развития, без которых конституцию определить невозможно.

Один из основателей формально-юридической школы немецкий ученый Г. Еллинек трактовал понятие конституции как «совокуп-

¹ См.: Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011.

² См. приложения.

ность правоположений, определяющих высшие органы государства, порядок призвания их к отправлению их функций, их взаимные отношения и компетенцию, а также принципиальное положение индивида по отношению к государственной власти»¹. Такой набор признаков, по его мнению, и отличает конституцию от других законов. Близким к этому было и определение других государствоведов, в частности Т. Маунца, который также стремился свести назначение конституции к установлению компетенции государственных органов и регулированию взаимоотношений между ними².

Е. Уэйд и Г. Филлипс определяли конституцию как собрание принципов, в соответствии с которыми регламентируется деятельность органов власти, права управляемых и отношения между ними. Во многом это объясняется тем, что Конституция Великобритании – не единый писанный документ и под ней понимают нечто большее, чем правовой акт; не совокупность норм, а совокупность принципов, в соответствии с которыми осуществляется регламентация³.

По мнению Ч. Бирда, конституция – это документ, устанавливающий пределы активности органов власти, предписывающий границы их полномочий и определяющий свободы граждан⁴.

В теории конституционного права наряду с государствоведческим заметное место занимает и более широкий подход к понятию конституции. Его сторонники, в числе которых А.Д. Градовский, стремились отразить в определении основного закона сущность конституционализма как принципа, составляющего главный смысл конституции демократического государства. По мнению А.Д. Градовского, «основным и общим признаком конституционных форм является то, что можно назвать самоограничением государственной власти, в силу чего эта власть не является абсолютною, в чьих бы руках она ни находилась, в руках народа или монарха с народным представительством»⁵.

Таким образом, формально-юридический подход к определению конституции через ее форму и предмет регулирования был доминирующим среди позитивистов. Но по мере изучения процессов, связанных с конституцией, представители социологических школ стали

¹ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1907. С. 37.

² См.: Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959. С. 88–89.

³ См.: Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное право. М., 1950. С. 23.

⁴ Цит. по: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2001. С. 50.

⁵ Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав. СПб., 1895. С. 3.

все больше обращать внимание на вопросы сущности конституции, обусловленной теми фактическими отношениями, которые складываются в связи с реализацией конституционных норм, конституционными коллизиями.

Так, Ф. Лассаль как один из сторонников фактической конституции еще в 1862 г. отметил, что конституция является действительным соотношением сил страны. Эти фактические отношения записываются на бумаге, получают письменную форму, а когда они подписаны, то уже выражают право, правовые нормы, нарушение которых наказуемо¹. Сущность прусской конституции, по его мнению, состоит вовсе не в статьях основных законов, составленных юристами, а во взаимодействии сил короля, опирающегося на армию, дворянство, владеющее поместьями, промышленников, купцов, а также ремесленников и рабочих, поскольку они тоже представляют реальную силу.

С ним не был согласен известный русский правовед и культуролог Е.В. Спекторский, который в своем труде «Что такое конституция?» (1917 г.) указывал, что рассуждения Ф. Лассалья ошибочны в двояком отношении. Е.В. Спекторский писал: «Во-первых, они основаны на смешении права и факта. Одно дело правомерное соотношение сил, другое дело – фактическое». При этом «кто станет утверждать, что такое соотношение и есть единственно возможное право? Во-вторых, как бы ни была непримирима экономическая борьба классов, есть известные блага, предоставляемые конституцией, которые равно ценны для каждого человека, независимо от его принадлежности к тому или иному классу. И капиталист и рабочий, и горожанин и крестьянин равно заинтересованы в том, чтобы не подвергаться произвольному аресту, иметь право свободно высказывать свои мнения, участвовать в управлении страной и т.п. Словом, конституция есть нечто такое, что, нисколько не устраняя классовой борьбы и отнюдь не обещая этого, равно необходима для всех, подобно просвещению и другим благам культуры»².

Е.В. Спекторский отмечал, что «конституция необходима для всякого государства. Особенно она необходима для государства, переживающего революцию. Мало сбросить устаревшие формы политической жизни. Необходимо установить новые формы. Мало завоевать свободу. Необходимо ее обеспечить. И обеспечить ее надлежит не только силой, ибо сила может иссякнуть или столкнуться с большею и враждебной силой, а правом и законом. Какое же обеспечение делает данное

¹ См.: Лассаль Ф. О сущности Конституции. СПб., 1905. С. 18.

² См.: Спекторский Е.В. Что такое конституция? М., 1917. С. 6–8.

государство конституционным? Иными словами, что такое конституционное государство?... И вот конституционным государством является такое, где власть не только организована, но еще и ограничена, и притом не фактически только, а юридически или правомерно. Ограничена же она ни чем другим, как признанием за населением публичных прав или политической свободы. Осуществляя эти права, население превращается из управляемых подданных в самоуправляющихся граждан. Совокупность таких ограничений образует конституцию данной страны, не ту, о которой говорил Лассаль и которая представляет лишь фактический учет реальных сил страны, а ту, о которой учат юристы и для которой право выше факта¹. Главным недостатком концепции Лассаля Е.В. Спекторский видел то, что она отрицает созидательный потенциал юридической (писаной) конституции.

Как справедливо отмечает Е.В. Спекторский, юридическая конституция нужна не только для того, чтобы фиксировать сложившуюся организацию государственной власти, о чем говорил Ф. Лассаль, но еще и для того, чтобы ограничить ее.

К этим аргументам Е.В. Спекторского иногда добавляют еще один: лассальянская концепция конституции как соотношение общественных сил с неизбежностью приводит к отрицанию необходимости особого механизма защиты юридической конституции, поскольку, по логике Ф. Лассаля, неприкосновенность юридической (писаной) конституции гарантирована ее соответствием фактической (действительной) конституции².

Цивилизационное значение конституции состоит в том, что она воплотила такие идеалы, как учреждение механизмов и процедур осуществления властных функций и определение юридических границ вмешательства государства в сферу политической, экономической и социальной свободы индивида.

Тем не менее именно на соотношении между юридической и фактической конституциями, а также на изучении классовой сущности конституции было акцентировано основное внимание советской юридической науки³.

¹ Спекторский Е.В. Указ. соч. С. 6–8.

² См.: Овсепян Ж.И. Развитие научных представлений о понятии и сущности конституции // Правоведение. 2001. № 5. С. 24–36.

³ Так, по мнению Н.Я. Куприца, «Конституция есть основной закон государства, выражающий волю господствующего класса, закрепляющий главные начала общественного и государственного строя» (см. Куприц Н.Я. Советское государственное право. М., 1975. С. 54). Аналогичного мнения придерживался и Я.Н. Уманский (см.: Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 59).

В юридической литературе отмечалось, хотя и с оговорками о государственной природе конституции, что это основной закон не только государства, но и общества¹. Данный вывод был предложен для характеристики социалистических конституций и опирался на объект их регулирования – основы общественного строя. Уместно вспомнить о работе Международного конгресса конституционалистов стран Центральной и Восточной Европы в 2000 г., где было поддержано мнение относительно того, что закрепление и регулирование в конституции основ общественных отношений не делает ее документом общественного характера, подобным уставу общественной организации².

Позиция о государственной природе конституции не отвергается и положением о том, что демократическая конституция, принятая демократическим способом, содержит элементы общественного договора³. При характеристике конституции как государственного документа речь идет о его юридической природе, а не о социальной составляющей способа принятия.

Современные исследователи представляют разные понятия конституции. В зарубежных изданиях, как правило, конституция рассматривается как совокупность правил, относящихся к государству⁴, главное видится в том, что «конституция определяет законность власти»⁵. Британский конституционалист Дж. Олдер, систематизируя эти и другие признаки, констатировал, что единого юридического определения конституции не существует, авторы называют ее харак-

¹ См. об этом подробнее: Ильинский И.П. Конституции мира и дружбы народов. М., 1968.

² См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Десять лет демократического конституционализма в Центральной и Восточной Европе. Рецензия на кн.: Ten years of democratic constitutionalism in central and eastern Europe (Десять лет демократического конституционализма в Центральной и Восточной Европе) / edited by Kazimierz Dzialocha, Ryszard Mojak, Krzysztof Wojtowich. Lublin, 2001 // Государство и право. 2003. № 3. С. 117–119; Хабриева Т.Я. Современная демократическая конституция: элементы общественного договора // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 71–83.

³ См., например: Чиркин В.Е. Вызовы времени и конституция: элементы общественного договора // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012.

⁴ См.: Hamon P., Troper M. Droit Constitutionnel. 30 e'd. P., 2007. P. 24; Guissani E. Constitutional and Administrative Law. L., 2008. P. 4–5.

⁵ Barnett H. Constitutional and Administrative Law. 7th ed. L., 2009. P. 5.

терные черты (комбинация правовых и неправовых норм, устанавливающих основы управления и регулирующих поведение его участников; инструмент под названием «конституция» или «основной закон», принятый и изменяемый путем установленной процедуры; совокупность правил, определяющих работу правительства), которые не подходят для определения британской Конституции¹.

Во французской литературе замечено, что это «магическое слово» (имеется в виду конституция. – Т.Х.) используется в период, когда в жизни народа завершается «процесс рационализации и национализации власти». Конституция – нечто наиболее ценное, основной закон, выражающий политические права нации, форму управления и организации политической власти².

В немецких источниках назначение конституции обычно сводится к регулированию государства. Так, профессор А. Катц пишет, что конституция (нем. *die Verfassung*) «понимается как целостная всеобщая организация связей», «содержит основополагающие правовые нормы о системе организации государственных связей и способах функционирования государственной власти»³. Исследователь Дж. Овона (Камерун) также считает, что «конституция содержит совокупность правил и принципов, управляющих функционированием государства, предназначением правящих, и определяет права, свободы и обязанности граждан»⁴.

Учеными предложено много характеристик конституции: юридическая и фактическая, формальная и материальная, гибкая и жесткая, «живая», временная и постоянная, кодифицированная, консолидированная, неконсолидированная, комбинированная и др.

Под *юридической* конституцией государства понимается юридический документ (совокупность документов, а в отдельных случаях – иных норм) государства, который устанавливает основы общественного и государственного строя, правового положения человека и гражданина. *Фактическая* конституция государства – это реально складывающиеся общественные отношения в сфере конституционного регулирования. Они могут соответствовать тому, что предусмотрено в юридической конституции, а могут расходиться с ней. Это

¹ См.: Alder J. Constitutional and Administrative Law. 6th ed. N.Y., 2007. P. 7.

² См.: Gicquel F., Giquel F.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques, 25 éd. Montchrestien. P., 2011. P. 183.

³ Katz A. Staatsteht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010. S. 151.

⁴ См.: Owona G. Droits constitutionnels et institutions politiques du monde contemporain. Étude comparativ L. Harmattan. P. 2010. P. 71.

свойственно тоталитарным государствам: в тексты конституций могут быть включены самые передовые демократические положения, в том числе о правах человека, которые в действительности не реализуются. Соответственно, в этой части юридическая конституция становится фиктивной. В таком понимании конституции ее реформа приобретает неодинаковое значение. Она может закреплять действительные изменения, а может представлять собой лишь их видимость, по существу ничего не меняя, например, когда корректируется только словесная ткань конституционных формулировок.

Конституционная реформа связана с юридической конституцией, но новые нормы оказывают свое влияние и на реальный порядок, видоизменяя фактическую конституцию.

Под *формальной* конституцией французские юристы П. Амон и М. Тропе понимают совокупность правил, принятых в форме конституции и изменяемых в особом порядке, совокупность положений, верховных по отношению к другим, и эта совокупность презюмируется как основная ценность для всех других норм¹. Материальную конституцию они отличают от фактической. «Конституция в материальном смысле – совокупность правил, относящихся к организации государства»², причем с их точки зрения государство – это население, территория и власть. Другие авторы материальной конституцией считают совокупность актов, которые не только являются по форме конституционными законами, но и по своему содержанию регулируют вопросы конституционного значения³. С этой точки зрения, например, конституционные законы в России, издание которых предусмотрено соответствующими статьями Конституции РФ, а также некоторые другие законы или их определенные нормы, например в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», могут входить в понятие материальной конституции⁴.

¹ См.: Hamon P., Troper M. *Droit constitutionnel*. 30 éd. P., 2007. P. 18, 33.

² Ibid. P. 18, 24. Это понятие П. Амон и М. Тропе часто связывают по существу с государственной властью и государством. В работах других французских конституционалистов тоже превалирует государствоведческий аспект. Содержание конституции они нередко ограничивают явлениями государственности. В еще большей степени, как уже отмечалось, это относится к работам британских конституционалистов. См.: Alder J. *Op. cit.* P. 5; Guissani E. *Constitutional and Administrative Law*. L., 2008. P. 4; Barnett H. *Constitution and Administrative Law*. L., 2009. P. 7. Шире подходят к характеристике содержания конституции политологи, особенно французские.

³ См.: Сравнительное конституционное право: учебное пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 19–20, 71.

⁴ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 33.

Гибкими конституциями называются основные законы, изменяемые в упрощенном порядке. Такова британская Конституция. Акты парламента, считающиеся в Великобритании конституционными и входящими в состав британской Конституции наряду с ее другими составными частями, изменяются законами, принятыми по обычной процедуре. Подавляющее большинство конституций мира являются *жесткими*, изменяемыми в усложненном порядке, когда требуется квалифицированное большинство голосов в парламенте, а иногда референдум; некоторые – очень жесткими, в отдельные главы не допускается внесение поправок, они могут быть изменены только в результате общего пересмотра и принятия новой конституции.

Очевидно, что указанные видовые характеристики конституции оказывают влияние на масштаб и процедуры конституционных изменений. Понятно, что гибкая конституция существенно облегчает принятие законов о реформе, тогда как жесткая затрудняет, а иногда, как уже упоминалось, делает изменение отдельных статей и даже целых глав невозможным. В Бразилии, например, нельзя путем реформы изменить форму государственно-территориального устройства, а во Франции – ограничить принцип всеобщего избирательного права. Конституция России – крайне жесткая, вообще исключает какие-либо изменения трех ее глав (1, 2, 9), предписывая в случае необходимости их преобразования либо оставлять в неприкосновенности, либо принимать новую конституцию.

В этом смысле механизм «корректировки» российской Конституции по своим формально-юридическим параметрам в полной мере согласуется с задачей обеспечения ее устойчивости и в целом стабильности отечественного конституционного развития¹. Тем не менее следует согласиться с тем, что каким бы жестким ни был порядок изменения конституции, его значение не стоит преувеличивать, поскольку сами по себе особые процедурные требования, предъявляемые к изменению конституции, не способны гарантировать оптимального соотношения конституционной стабильности и динамизма конституционного развития². Государственно-правовая практика приспособливается и к жесткой, и к гибкой конституции. В ряде стран жесткость не препятствует адаптации норм конституции к условиям современности. Так, Конституция Мексики 1917 года, объявленная

¹ См. гл. 2.

² См.: Князев С.Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 4–12.

«принятой на все времена» и не отменяемая даже в ходе революций, «позволила» подвергнуть конституционный текст изменениям свыше 600 раз. Безусловно, важны сложившиеся в стране государственно-правовые традиции, политическая практика, устоявшиеся обычаи и сопутствующие им общественные ожидания.

Принято считать, что для стабильного функционирования любого государства более предпочтительными являются жесткие конституции. Но какова должна быть мера жесткости? Очевидно, что ее невозможно установить априорно, рассчитать по формуле или исходя из абстрактной идеи по строгим логическим законам. Степень жесткости, как и мера изменчивости конституционных норм, определяется с учетом множества социальных и культурных факторов, отражает потенциал органов государственной власти в их умении находить варианты решения новых проблем, не изменяя границ конституционного регулирования. При этом нельзя не согласиться с Г.В. Мальцевым в том, что «совершенно жесткие, также как и излишне гибкие конституции, свидетельствуют обычно о неблагоприятном конституционном развитии страны, слабой способности государственных властей решать не только стратегические, но и тактические, повседневные проблемы политической и правовой жизни»¹.

Как свидетельствует исторический опыт конституционализма, возможности развития основных законов без вторжения в текст конституции имеются. Они заложены в том числе в институте конституционного правосудия. Преобразовательную функцию правосудия отмечал еще Н.И. Лазаревский, который считал, что «судебный контроль изменяет самый характер Конституции»². Показательными в этом плане являются и слова У. Дж. Бреннана, одного из судей Верховного Суда США (в период с 1956 по 1990 гг.): «Гениальность Конституции не в неизменности смысла, который она имела в мире, ныне ушедшем в далекое прошлое, но в способности ее основных принципов приспособливаться к текущим проблемам и нуждам»³. Именно

¹ Мальцев Г.В. Конституции и правовая реформа в Российской Федерации // Современное российское право: анализ основных тенденций: сборник научных трудов / отв. ред. Е.Ю. Догадайло; под общ. ред. Г.В. Мальцева М., 2005. С. 8–9.

² Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. I. С. 435. Подробнее об этом см., например: Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Вып. 4. Саратов, 2003. С. 30–39.

³ Речь У. Дж. Бреннана в университете Джорджтауна. Цит по: Лахути Нодар. Правила жизни Уильяма Бреннана // Право.Ru.

эта способность делает конституцию «живой», поскольку позволяет определять смысл ее положений не на основе текста, буквы, а духа этого уникального политико-правового акта. Однако такая модернизация имеет очень сжатые возможности для дальнейшего развития государства и общества.

«Живой» конституцией американские юристы называют Конституцию США, которая в таком понимании состоит из толкований основного закона Верховным судом США. Неслучайно многократно цитируется высказывание судьи Верховного Суда США Ч. Хьюга: «Конституция – это то, что о ней скажут судьи»¹.

Господство такой позиции в американской доктрине в основном связано с тем, что Конституция США принята больше двух столетий назад и ее положения неоднократно истолкованы и применены Верховным судом США. Конституционное право США – не только страницы текста конституции и его комментарии, но и несколько сотен томов решений Верховного Суда и других судов, обычаи и традиции. Большинство конституций в других странах принималось в условиях современной эпохи, и понятие «живая» конституция уже практически не используется, хотя и существует довольно широкая практика толкования конституции органами конституционного правосудия².

Определения «временная» и «постоянная» использовались в наименованиях конституций главным образом в странах Востока (Египет, Ирак, Йемен, Таиланд), в Африке (Временная конституция ЮАР 1994 г.). Временные конституции часто провозглашались президентами, военными, революционными советами³ и были рассчитаны на короткий период⁴. Конституции, называвшиеся постоянными, принимались в соответствии с установленными процедурами и были ориентированы на длительный срок, например Конституция Египта 1971 г.⁵ В большинстве стран в названиях конституций не используется понятие «временная», и ее нелимитированный временем период действия предполагается. Практика реформ конституций, официаль-

¹ Цит. по: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 2009. С.130.

² См. подробнее § 3 гл. 3.

³ Временная конституция ЮАР была принята демократическим способом.

⁴ Но, например, Временная конституция Ирака 1970 г., принятая Советом революционного военного командования, действовала более 30 лет.

⁵ Тем не менее Конституция Египта три раза принципиально изменялась (1980, 2005, 2007 гг.), приостановлена Военным советом в 2011 г., отменена в 2013 г. и заменена новой Конституцией, а через год – опять заменена Конституцией 2014 г.

но названных временными, неизвестна, хотя с определенной условностью в качестве таковых можно рассматривать опыт, имевший место во время событий в Египте в 2010–2011 гг., а также существенные преобразования конституции Ирака до 2005 г.

В юридической литературе различают, главным образом с точки зрения круга регулируемых отношений, *инструментальные* и *социальные* конституции. Первые ограничиваются вопросами государственности и положениями об основных личных и политических правах граждан, вторые регулируют некоторые стороны общественного строя и содержат положения о социально-экономических правах человека и гражданина¹. Такое деление не имеет существенного значения для способов и процедур изменения конституции, но важно для оценки конституционных изменений как реформы. В инструментальную конституцию вносятся поправки применительно к органам государства и др. Внесение крупных поправок социально-экономического характера способно превратить инструментальную конституцию в социальную.

Британский конституционалист Дж. Олдер выделяет *правовые* и *политические* конституции. Под вторыми он подразумевает, скорее, частный случай фактической конституции, рассматривая ее в политическом аспекте как «результат борьбы между соревнующимися интересами» различных социальных групп в связи с вопросами власти и индивидов и т.д. Кроме того, он выделяет шесть групп конституций, используя следующую терминологию: 1) федеральные и унитарные (в зависимости от государственно-территориального устройства); 2) многослойные (*multilayered*) и унитарные (имеет место разделение властей или оно отсутствует); 3) гибкие и жесткие; 4) писанные и неписанные; 5) парламентарные и президентские (по форме правления государства); 6) монархические, аристократические, демократические². Очевидно, что предложенная классификация создана на базе различных оснований деления.

Расширение предмета конституционного регулирования не только на политические, но и на экономические, социальные, духовно-нравственные, экологические отношения, привело к появлению в теории права таких понятий, как «экономическая конституция», «экологическая конституция», «социальная конституция». Термин

¹ См. об этом подробнее: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 40–41.

² Аналогичная классификация (кроме выделения аристократических и многослойных конституций) дается другими британскими авторами. См.: Guissani E. Op. cit. P. 5; Barnett H. Op. cit. P. 8.

«экономическая конституция» появился благодаря немецким ученым и получил некоторое развитие в российской научной литературе¹. Феномен экологической конституции, тесно связанный с конституционализацией экологических норм, также исследовался в трудах российских ученых². Характеризуя конституционные основы охраны окружающей среды, они особо выделяют такие группы конституционных норм, как нормы-принципы и нормы-рамки, отражающие определенные правила поведения и более конкретные в своем регулятивном воздействии. Видовое разнообразие этих норм можно продолжить, обнаружив в конституционных процессах последних лет не только нормы, закрепляющие право на благоприятную окружающую среду, но и нормы-гарантии этого права как ответ на глобализацию экологического кризиса.

Распространение конституционного регулирования на духовные и культурные отношения позволяет говорить о гуманизации конституций, обусловленной стремлением укрепить нравственные начала развития общества и государства.

В ряде стран это проявляется в особой связи правовых и религиозных норм, что наиболее характерно для стран Востока, где заметна связь религии и государства, приверженность конституционных норм религиозной идее.

Таким образом, конституции неодинаковы не только по форме, но и по сущности, социальному, правовому содержанию. Ясно, что по своей сущности конституции стран тоталитарного социализма иные, чем конституции капиталистических стран, а конституции, относящиеся к одному и тому же типу, различаются по социальному содержанию. Например, Конституция Кувейта 1963 г. – государства мусульманского фундаментализма – значительно отличается от Конституции «модернизированного» мусульманского государства Египта 2014 г.

Спецификой обладает и правовое содержание, заключенное в конституции. Правовой состав республиканской Конституции Франции далек от Конституции монархического Бахрейна, а Конституция Китая с ее положениями о господстве социалистической собственности, руководящей роли коммунистической партии и т.д. – от Конституции Бразилии с равноправием форм собственности и политическим плюрализмом.

¹ См.: Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М., 2006. С. 3–4.

² См.: Боголюбов С.А. Экологическое право. М., 2001. С. 25–26; Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2003. С. 84–86.

Вместе с тем вопреки мнению некоторых зарубежных авторов и несмотря на разнообразие форм и содержания основных законов, существуют общие признаки, которые определяют конституцию именно конституцией. Безусловно, особенности конституционно-правовой и духовной культуры стран имеют существенное значение, однако они не препятствуют научно-практической попытке дать универсальное определение конституции на основе принципиальных сторон того общего, что свойственно юридической конституции. При создании такого определения предлагается намеренно отвлекаться от социальных различий конституций, которые в рамках общего понятия, конечно, необходимо анализировать и учитывать. Именно это позволяет дать прагматическое определение конституции, раскрывающее ее отличие от других правовых явлений, в чем и состоит главный познавательный смысл.

Любая конституция характеризуется определенной ценностной ориентацией, исходит из положений, признаваемых не только творцами конституции, но и народом страны в качестве идеалов данной цивилизации, в той или иной форме закрепляет их.

Конституция, временная или постоянная, – это основной закон. Множественность трактовок конституции не умаляет главного подхода – ее формально-юридического определения, формулируемого в единстве с материальным (содержательным) аспектом. Но единство формального и материального – свойство любого правового явления в его реальном измерении.

Конституции как основному закону свойственен особый *усложненный порядок принятия и изменения*, призванный обеспечить, с одной стороны, возможно большую степень согласия в обществе, а с другой – более взвешенное, тщательное отношение к содержанию ее текста. *Усложненный порядок изменения* конституции должен гарантировать ее устойчивость и конституционную стабильность¹.

Конституция как основной закон имеет высшую юридическую силу, ей должны соответствовать все остальные правовые акты и правоприменительная практика. В таком качестве она требует повышенной степени правовой охраны. В этих целях вводятся особые органы конституционного контроля, которые проверяют соответствие конституции законов и других нормативных актов².

Общее заключается и в объекте конституционного регулирования. Исторически первые конституции, как уже упоминалось, ограничи-

¹ См. гл. 2.

² См. об этом подробнее: Насырова (Хабриева) Т.Я. Конституционный контроль. Казань, 1992.

вались регулированием отношений власти, а также некоторых личных и политических прав индивида. Такой традиционный подход к объекту до сих пор сохраняется в ряде стран и поддерживает вышеприведенные определения авторов, которые считают главным объектом конституционного регулирования государство. Современные конституции регламентируют основы общественных отношений: экономической, социальной, политической систем общества, его духовной жизни, правового статуса человека и гражданина, прямых и обратных взаимосвязей индивида – коллектива – государства – общества путем применения государственной власти, используемой в конечном счете для создания и распределения социальных ценностей при сотрудничестве и состязательности различных сил общества¹.

Этот более широкий подход к объекту конституционного регулирования в известной мере принят новыми конституциями (основными законами) стран мусульманского фундаментализма (Саудовской Аравии 1992 г., Султаната Оман 1996 г. и др.) и в какой-то степени относится к странам, где в XXI в. действуют «старые» инструментальные конституции (США, Норвегия). Узость конституционного регулирования в них компенсируется текущим законодательством, имеющим по существу конституционное значение (например, о политических партиях). Конституция в том или ином объеме закрепляет основы общественного и государственного строя. Это делает ее основным законом, соответствующим вызовам времени, придает ей элементы общественного договора. Разумеется, речь идет только о конституции, которая принята демократическим путем, а не навязана народу авторитарными режимами.

Не все принципиально новые положения о человеке как высшей ценности, социальной функции частной собственности, социальной справедливости, социальном партнерстве, роли общественных объединений, власти народа на разных уровнях территориальных публичных коллективов, об институтах непосредственной демократии, о прогнозировании и планировании, об идеологическом плюрализме, основах внешней политики, о принципах распределения общественного продукта и социальных ценностей (образование, здравоохранение и др.) нашли отражение даже в новейших конституциях. Более того, полного набора этих положений, по сути, нет ни в одной конституции. Однако в целом конституции в настоящее время отражают тенденцию к созданию системного юридического документа, устанавливающего правовой фундамент жизнедеятельности человека,

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 74.

коллективов (объединений), государства и общества на основе применения государственной власти от имени общества, народа.

Наконец, юридическая сущность конституции проявляется в ее учредительном характере. Временные конституции редко устанавливают что-то новое, хотя возможны исключения. Как упоминалось, Временная конституция ЮАР 1994 г. кардинально изменила общественный строй апартеида. Несущественные перемены, как видно из опыта некоторых развивающихся стран, приносят и частые смены конституций, но в основном принятие новых конституций является определенной вехой в общественном развитии. Они могут закреплять принципы иного общественного и государственного строя, положения личности, как, например, советские конституции периода диктатуры пролетариата. Таким образом, в той или иной мере учредительный характер конституции, правда, порой только в формальном плане, находит свое выражение в любой конституции как основном законе.

Итак, юридическая конституция – это основной закон (совокупность основных законов, а иногда и других актов конституционного значения), имеющий высшую юридическую силу, исходящий из признания основных общечеловеческих ценностей и ценностей данной цивилизации, закрепляющий в том или ином объеме основы правового статуса личности, экономической, социальной, политической систем и духовной жизни общества, взаимоотношений человека, коллектива, государства и общества путем применения (на базе сотрудничества и состязательности различных общественно-политических сил) государственной власти, используемой для установления основ порядка создания и распределения социальных благ в обществе¹.

Такое определение, на наш взгляд, может быть применено ко всем разновидностям современной конституции. Все новые конституции в разной степени содержат положения, относящиеся к элементам данного определения. Конституции, принятые столетия назад, тоже, хотя и с оговорками, ему соответствуют². Предложенное определение кон-

¹ См. также: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 39.

² В Конституции США есть нормы, касающиеся экономической системы (положения о частной собственности), есть социальные характеристики власти народа (в преамбуле). Вопросы политической системы представлены регулированием организации и основ деятельности высших органов государства, основы правового положения граждан содержатся в Билле о правах. Она отражает борьбу и сотрудничество различных сил общества, что видно в изменяющихся толкованиях ее положений Верховным судом США, например, по вопросу о дискриминации цветного населения,

ституции – основа для исследования теоретических и практических проблем конституционной реформы в ее различных проявлениях.

§ 2. Конституционные модели: становление и развитие

Общие признаки современной конституции определяют основные направления возможных наиболее крупных конституционных реформ: правовой статус личности, основы общественного и государственного строя. Конституционные реформы, затрагивающие такие основополагающие вопросы, осуществляются не очень часто¹. Примером является принятие 5 октября 2015 г. Национальным Собранием Республики Армении масштабных поправок к Конституции Армении 1995 г., а затем 6 декабря 2015 г. на референдуме – поправок, затрагивающих все разделы основного закона: форма правления (переход к парламентарной республике), права человека, организация судебной власти, роль церкви и др.

Чаще всего заметные конституционные реформы осуществляются в рамках определенной модели конституции, без ее изменения.

Понятие конституционной модели, вошедшее в современный научный оборот², – это не типологическая формационная характеристика, например конституция капиталистического или социалистического типа. Конституционная модель представляет обобщенное и наиболее отчетливое выражение признаков, выделяющих данное явление из ряда других того же рода. Это некий образ конституции-

в реформах, проводимых с опорой на Конституцию (реформа медицинского обслуживания). Со ссылками на Конституцию распределяется государственный бюджет, органы государства принимают иные законы о распределении социальных благ.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 20–32; Хабриева Т.Я. Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 4. С. 10–13.

² См., например: Юдин Ю.А. Современные модели Конституции // Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996; Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель и развитие законодательства // Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). Кн. II. М., 2004. С. 5–18; Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Первый выпуск. С. 3–9; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 16–30.

онного регулирования главных общественных отношений. Конституционная модель может быть представлена и несколькими конституциями, обладающими единством содержательных признаков, как модель конституции советской союзной республики, и в единичном варианте, если некоторые основные черты конституции характеризуются значительной спецификой, отражающей новое решение конституционных проблем. Такова, на наш взгляд, российская Конституция 1993 г., которая принадлежит к числу демократических, анти-тоталитарных конституций, как и Конституция Болгарии 1991 г. или Польши 1997 г., но в то же время существенно отличается от них своими конкретно-историческими, национально-специфическими особенностями, вытекающими из своеобразия российского общества.

Понятие конституционной модели охватывает множество параметров, выходя, как представляется, за пределы тех характеристик, которые дают известные классификации в теории конституции. Безусловно, оно связано с традиционно выделяемым понятием исторического или, точнее, социально-политического типа конституции. Кстати, в литературе именно с этих позиций выделены три конституционные модели: либеральная, этатистская и либерально-этатистская, различающиеся между собой по роли государства, масштабам его вмешательства в жизнь общества и граждан.

Такая классификация имеет свои основания, но, на наш взгляд, она охватывает не все стороны явления и игнорирует национально-специфические черты той или иной страны, ее социально-политические условия, традиции, которые всегда в той или иной степени отражаются в подходах к конституционному регулированию. Именно это и призвано учесть понятие конституционной модели.

В данном понятии заложен расширенный информационный потенциал, так как в обобщенном виде оно включает в себя схему организации общества и государства, основы правового статуса личности, пределы и методы государственного регулирования, социальное содержание конституционных отношений с точки зрения учета общечеловеческих ценностей и социальных интересов различных групп населения, статичность и динамичность этих отношений, некоторые формально-юридические признаки конституции.

Понятие конституционной модели не ограничивается страноведческой характеристикой. Так, Конституция Великобритании существенно отличается почти от всех других конституций государств мира, кроме Новой Зеландии и частично Канады, но это все же не

особая родовая модель, она содержит принципиальные общие черты с другими современными конституциями.

Возникновение конституционных моделей обусловлено этапами развития человеческого общества последних четырех столетий, если начинать отсчет со времени появления конституций в колониальных штатах Северной Америки.

Первый этап конституционного развития связан со становлением и утверждением капиталистического общества в странах Европы и Америки и с закреплением некоторых его основ в первых конституциях (США, Франция и др.). Второй этап характеризует разрыв единого конституционного процесса в результате появления социалистической конституции в России в 1918 г. Это был одновременно и новый тип конституции (социалистическая конституция), и его особая модель (советская конституция тоталитарного социализма). Третий этап начинается с демократического движения народов во время и после Второй мировой войны. Он иллюстрируется созданием новой модели конституций (Италия, Германия и др.), которая значительно отличается по своему содержанию и от Конституции США, и от довоенных конституций в этих странах. Четвертый этап обозначает крушение колониальной системы, появление около 130 новых государств и гораздо большего числа их конституций, так как в ряде стран они заменялись неоднократно. Первоначально они нередко копировали основные законы прежних метрополий, но не всегда (например, Индия). Их конституционная практика породила неодинаковые модели. Наконец, пятый этап связан с крушением тоталитарных социалистических режимов и появлением новых моделей.

Таким образом, конституционная модель – это родовая характеристика конституций, возникающая на определенном этапе глобального развития человеческого общества и выражающая особые социально-экономические, политические и юридические признаки конституций. Она может появиться и часто появляется в отдельной стране в соответствии с вызовами времени, а затем распространяется на другие страны. Конституционная модель характеризует определенный социально-политический подход к объекту, содержанию и способам конституционного регулирования общественных отношений, к использованию в этих целях тех или иных конституционно-правовых институтов.

Понятие конституционной модели охватывает множество характеристик, помимо тех, которые предлагают известные в доктрине классификации. Оно, как упоминалось, несет большую информаци-

онную нагрузку, раскрывая правовые параметры организации общества и государства, которые однако, не выходят за типологические признаки конституции, а проявляются как особенности в рамках этих признаков.

Понятию конституционной модели присущи следующие основные черты. Во-первых, возникая на переломном этапе исторического развития, та или иная конституционная модель является ответом на назревшие главные, коренные, а не частные потребности общества. Конституционная модель отражает определенное мировоззрение и уровень правового сознания населения, особенности социального и политико-правового состояния общества в данной стране.

Во-вторых, конституционная модель характеризуется органическим единством. Это определенный образец, единая схема регулирования общественных отношений. Она с позиций общечеловеческих ценностей, с учетом специфических условий страны образует «каркас» для регулирования общественного и государственного строя, положения различных коллективов в обществе, правового статуса личности. Указанное единство может быть достигнуто различными путями, чаще всего в ходе социального компромисса противоборствующих сил и тенденций, но оно так или иначе складывается при создании новой конституционной модели во многих странах, в том числе и в России.

В-третьих, конституционная модель – это юридическая проекция общественного развития. Она не только и, может быть, не столько фиксирует настоящее, сколько является ориентиром на будущее.

В-четвертых, новая конституционная модель является фактором стабилизации общества после пережитых социальных потрясений. После принятия той или иной модели создаются условия для развития общественных отношений по новой канве. Разумеется, это требует создания определенного массива законодательства. Однако новая конституция довольно редко означает рождение новой конституционной модели. За 200 лет конституционного развития в некоторых странах Латинской Америки сменилось около 30 конституций, но они были похожи друг на друга и не привели к созданию новой модели. То же относится к отдельным странам Азии и Африки. В Таиланде, например, сменилось 17 конституций. Новые конституционные модели в Латинской Америке связаны с появлением конституции социалистической Кубы в 1976 г. и другого рода модели в Бразилии в 1988 г. В Азии и Африке новые модели постоянных, а не временных конституций стали возникать только после принятия

Конституции Индии 1949 г. и при возникновении другой конституционной модели – конституций социалистической ориентации в Египте (с 1956 г.), Гане (с 1957 г.), Бирме (1974 г.).

Принятие исторически первой конституционной модели – либерально-инструментальной конституции – связано с утверждением капиталистического строя и закреплением в конституциях некоторых его основ. Главное в них составляли положения о ликвидации феодального абсолютизма, признание естественных прав человека, введение элементов демократии (парламенты, ограниченное избирательное право, в одних странах – республиканская форма правления, в других – ограниченная монархия). Соответственно суть модели составляло регулирование групп отношений: система органов власти, права человека, ограниченная демократия. Отсутствовали элементы коллективистского характера (общественные объединения), не регулировались социально-экономические права. В подавляющем большинстве норм регламентировались вопросы организации государства, система и деятельность его органов. Поэтому такую конституционную модель предложено называть индивидуалистической либерально-институциональной капиталистической моделью периода политического утверждения капитализма. Она заложила основы конституционного строя, имела непреходящее значение для развития общества, государства, статуса человека и гражданина¹.

После Первой мировой войны (1914–1918 гг.) в странах капитализма и в первом социалистическом государстве – Российской Советской Федеративной Социалистической Республике (РСФСР), затем – в Союзе Советских Социалистических Республик (СССР), а также в Монголии и Туве возникли другие конституционные модели.

В странах капитализма новая модель вызревала медленно. Первыми были Конституции Мексики 1917 г. и Германии (Веймарская конституция 1919 г.), принятые в результате революционных событий, а также Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г., появившийся в результате распада Австро-Венгерской империи, Конституции Польши 1921 г. и Чехословакии 1920 г. Отдельные новые положения, относящиеся к социальным вопросам, содержались в Конституциях Чили 1926 г., Ирландии 1937 г. Некоторые из этих конституций отошли от традиционного объекта конституционного регулирования и сделали шаг к концепции социального государства.

¹ См. об этом подробнее: Хабриева Т.Я. Конституционные типологии // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20- летию Основного Закона России): монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 30–39.

В мексиканской Конституции 1917 г., которая действует с огромным числом поправок и в наши дни, было провозглашено «непрерывное улучшение экономического, социального и культурного уровня жизни народа» (ст. 3), утверждается, что «государство направляет национальное развитие, обеспечивая его целостный характер» (ст. 25), упоминается о распределении доходов и богатств между индивидами, группами и социальными классами (ст. 25), о социальной справедливости (ст. 28). Веймарская конституция 1919 г., которая в литературе чаще всего определяется как первая европейская социальная конституция, помимо некоторых социально-экономических прав содержала формулировку о социальной функции частной собственности, предусматривала развитие демократических институтов. Однако это не помешало приходу к власти в Германии фашистов. Более того, конституция оставалась формально действовавшей и при них с поправками, изменившими ее суть.

Первый Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. говорит об исключении классовых привилегий (ст. 7), о земельной реформе, о «профессиональных палатах рабочих и служащих» (ст. 10), «социальном обеспечении» (ст. 12). В ирландской Конституции 1937 г. была уже специальная глава «Руководящие принципы социальной политики», состоявшая, правда, из одной статьи (ст. 45). В этой главе и других статьях говорилось, что «право собственности должно регулироваться в соответствии с принципом социальной справедливости» (ст. 43), о недопущении концентрации собственности в руках немногих индивидов, о том, что «государство должно защищать население от несправедливой эксплуатации» (ст. 45).

Таким образом, после Первой мировой войны в единичных капиталистических государствах зарождаются элементы новой конституционной модели, которой принадлежало будущее. В конституциях названных стран еще отсутствует комплексное регулирование основ общественного строя, детальная регламентация форм собственности, ориентации экономики, характера государственной власти, политических партий, других общественных объединений, местного самоуправления, хотя во многих странах эти институты в тот период начинают распространяться. Некоторые из них носили ограниченный характер. Так, избирательное право женщинам предоставлялось далеко не всегда даже в демократических странах, как известно, во Франции это произошло только в 1944 г., в Швейцарии – в 1971 г., в Лихтенштейне – в 1984 г. В конституциях этой модели были лишь обозначены некоторые новые подходы, названы отдель-

ные новые принципы. Тем не менее очевидно, что они существенно отличаются от принципов первой конституционной модели. Это *инструментальная с социальными элементами либерально-капиталистическая модель в основном демократического характера*. Она представляет собой определенный шаг к *социальной конституции*.

Наряду с этой моделью в странах социализма – СССР, Монголии и других после Первой мировой войны сложились две принципиально иные модели. Первая из них была представлена в этот период конституциями РСФСР 1918 г., СССР 1924, 1936 и 1977 гг. Это была *конституционная модель тоталитарного социализма*, открыто идеологизированная, основанная на принципах марксизма-ленинизма. Инструментальной данная модель была в незначительной степени, так как процедурам, отношениям органов государства придавалось мало значения.

В соответствии с советскими конституциями население страны разделялось на классы трудящихся – рабочих, крестьян-бедняков и середняков и «эксплуататоров» – частных собственников и др. Последний класс подлежал ликвидации в результате социалистических преобразований, в том числе через использование насильственных мер, частная собственность запрещалась. Тезис о власти народа был отвергнут и заменен тезисом о классовом государстве. Провозглашалась власть трудящихся, диктатура пролетариата. Конституция СССР 1977 г. констатировала, что государство диктатуры пролетариата переросло в общенародное социалистическое государство. Местное самоуправление принципиально отвергалось, создавалась единая соподчиненная система государственных органов – советов. Они избирались, но «эксплуататоры» были лишены политических прав до принятия Конституции СССР 1936 г. Провозглашалась руководящая и направляющая роль в обществе и государстве единственной в стране Коммунистической партии. С 1936 года эта роль была закреплена в конституциях. КПСС было невозможно оторгнуть от власти путем выборов. Ее отстранение было осуществлено в ходе антитоталитарной демократической революции в конце 1980-х – начале 1990-х гг. в основном мирным путем. Конституции данной модели провозглашали единственную обязательную идеологию – марксизм-ленинизм. Пропаганда иных взглядов каралась в соответствии с уголовным законодательством.

В настоящее время к этой модели относятся конституции социалистических стран (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба, Лаос), хотя все они имеют свои особенности. Кроме того, в 1990–2000-х гг. почти в

каждую из них внесены изменения, ослабившие их тоталитарный характер, в основном в сфере экономики: разрешена частная предпринимательская деятельность, многопартийность (в Китае), «эксплуататоры» пользуются политическими правами, а в Китае их с начала 2000-х гг. даже принимают в ряды Коммунистической партии и избирают на руководящие партийные должности.

Своеобразная модель возникла после Первой мировой войны в Бухаре и Хорезме, Монголии и Туве¹. В Бухаре и Хорезме эта модель существовала недолго, в 1924 г. они вошли в состав СССР под другими названиями после национально-государственного размежевания в Средней Азии. Тува также в качестве автономной республики в 1944 г. вошла в состав СССР, Монголия – самостоятельное государство. Это были первые конституции социалистической ориентации в отсталых земледельческих и скотоводческих странах. Они находились в зависимости от СССР и в своих конституциях копировали советские образцы. Однако в них не было положений о социализме, диктатуре пролетариата, руководящей роли коммунистической партии и др.

Особая конституционная модель возникла после Второй мировой войны в обстановке развития демократического движения в мире. На некоторые параметры этой модели свое влияние оказал конституционный опыт СССР, роль которого в мире выросла благодаря решающему вкладу Советского Союза в победу над фашизмом. В конституциях СССР, особенно в более поздних, содержались новые положения, которых тогда не было в основных законах стран Запада. Сказанное относится к роли партий, но только в плане закрепления руководящей роли Коммунистической партии и других общественных объединений, социально-экономическим правам, признанию роли человека труда в развитии общества, значению государства в обеспечении прогресса общества, принципам распределения общественного продукта. В условиях тоталитарного социализма многие из этих положений приобретали характер лозунгов. Роль человека низводилась, по выражению И.В. Сталина, до «винтика» партийно-государственной машины, а провозглашенные Конституцией 1936 г. права нарушались систематически и в массовом порядке. Однако очевидно, что создатели зарубежных конституций после Второй мировой войны в определенной мере использовали социалистический

¹ В советской доктрине того времени Монголия и Тува считались государствами, переходными к социализму в форме советско-народного, а не советского социалистического строя.

опыт конституционного строительства для иного по существу конституционного регулирования¹.

В результате в настоящее время обозначились и получают глобальное распространение основные черты *полусоциально-инструментальной демократической модели современной конституции*². Эта модель не ограничена пределами прежних индивидуалистических инструментальных капиталистических конституций, в ней получили развитие те социально-экономические элементы, которые были лишь намечены в мексиканской и Веймарской конституциях второго десятилетия XX в. В полусоциально-инструментальной демократической капиталистической модели уже содержатся нормы о демократическом социальном, правовом, светском государстве, о принципах социальной справедливости, социальном партнерстве, социально ориентированной экономике, политической оппозиции, справедливом распределении социальных благ, есть детальные положения о роли политических партий, а иногда об общественных объединениях.

Правда, кроме отмеченных характеристик государства, норм о политических партиях, эти положения обычно закреплены не в конституциях развитых капиталистических стран, а в основных законах развивающихся стран, которые в большей степени испытали влияние идей социализма.

Создание конституционной модели полусоциального капитализма – большой шаг в развитии конституционализма. Это «улучшенный капитализм», но недостатки, присущие ему как социально-экономической системе, сохраняются.

Выше на примерах Бухары, Хивы, Монголии и Тувы упоминалось о появлении конституции, переходной к социалистической. Дальнейшее развитие этой модели связано с возникновением государств социалистической ориентации в Азии, Африке, Латинской Америке (Конго, Южный Йемен, Эфиопия, Ангола, Никарагуа и др.). В отличие от СССР и некоторых других социалистических государств в Европе и Азии государственная власть в этих странах не характеризовалась как диктатура пролетариата, а получила название национально-демократической власти, представленной блоком различных социаль-

¹ См. об этом подробнее: Хабриева Т.Я. Конституция России в мировом пространстве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 6. С. 959.

² Хабриева Т.Я. Вызовы глобализации и современная конституция // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 38–39.

ных сил, в котором участвовала и патриотически настроенная национальная буржуазия. Хотя нельзя отрицать, что во многих из указанных стран имели место революционные выступления народа. Такие попытки выражались в насильственном процессе слома эволюционного развития общества в начале 1990-гг., а в некоторых государствах еще в 1970–1980-х гг. закончились крахом «социалистической ориентации». Тем не менее переходное общество и государство в течение определенного времени существовали, что отражалось в конституциях того периода, представлявших собой наряду с народно-советскими конституциями Бухары, Хорезма, Монголии и Тувы особую конституционную модель.

В связи с крушением колониальной системы и обретением независимости многими странами Тропической Африки и островными государствами Океании, где доминировали патриархальные отношения, появилась модель инструментально-социальной конституции тоталитарной капиталистической ориентации. Конституции, принятые в этих странах, строившиеся по образцу основных законов прежних метрополий, были предназначены для применения в совершенно иных условиях. Анализ показывает, что свой опыт они учитывали в минимальной степени, а новые государства изначально находились в орбите мирового капитализма¹.

Особой конституционной моделью, одновременно изменяющей типологический характер конституций, в настоящее время является постсоциалистическая конституция в трех десятках государств Европы и Азии (Болгария, Монголия, Чехия и др.).

Постсоциалистические конституции отражают достоинства и недостатки переходного периода. Они восприняли новые ценности, выработанные вековым опытом человечества, такие как многообразие форм собственности, свобода предпринимательской деятельности, власть народа, разделение ветвей государственной власти, социально-экономические права граждан, но вместе с тем сохранили и старые элементы, в том числе излишне сильную регулирующую роль государства, бюрократизм, слабость судебной системы и роли гражданского общества и др.

Соединение нового и старого придало отдельным институтам конституционного права своеобразное содержание и гибридные формы. При сохранении равенства форм собственности и провозглашении свободы экономической деятельности остается приоритетным

¹ См.: Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С. 64.

регулирование государственной собственности, отдельные институты парламентаризма недостаточно развиты, парламентский контроль за исполнительной властью слаб, в форме правления нередко преобладают черты сильной президентской власти, централизации, государственно-территориальное устройство не завершено, в местном самоуправлении либо сохраняется излишний централизм (некоторые страны Центральной Европы), либо оно практически не осуществляется из-за недостатка экономических возможностей, финансовой базы у органов муниципальных образований¹. Все это свидетельствует о том, что постсоциалистические конституции представляют собой особое явление. Новизна заключается, прежде всего, в соединении форм правового регулирования, основанных на конституциях и в них использующихся. Это *переходная незавершенная гибридная конституционная модель*, объединяющая растущее новое и уходящее, преодолеваемое старое. Такой переход будет завершен еще, видимо, не скоро. Поэтому и с точки зрения временных критериев постсоциалистические конституции можно рассматривать как новый опыт в конституционном развитии человечества, особую модель.

В передовых странах современного капитализма, а он значительно отличается от капитализма XVII–XIX вв. и даже первой половины XX в., и в постсоциалистических странах в основных чертах складывается модель социально-инструментальной демократической конституции нового общества. Пока сложно точно определить ее характер, но ясно, что такая модель использует социалистические идеи, приспособляя их к новым реалиям, а также элементы «улучшенного капитализма». Участие в рассматриваемой модели принимают и страны тоталитарного социализма, вводя в свои конституции некоторые положения капиталистического характера, пока, как отмечалось, относящиеся к экономике, а не к политической системе. Естественно, сильные стороны и недостатки присущи и возникающей конституционной модели.

Таким образом, обращение к этому понятию, исследование динамики развития различных моделей составляет теоретическую и практическую основу изучения конституционных реформ, так или иначе реализуемых в рамках устоявшихся конституционных моделей либо коренным образом их меняющих.

¹ Это один из выводов доклада ООН, в подготовке которого участвовал автор (см.: Decentralization and Local Democracy in the World. First UCLG Global Report. Barcelona: UCLG, 2007).

Глава 2

КОНСТИТУЦИЯ: ГРАНИЦЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

§ 1. Виды конституционных изменений

Изменения конституции, как убеждает современная практика, весьма разнообразны, и лишь часть из них представляет собой конституционную реформу. Изученный опыт внесения изменений в конституции стран мира позволяет выделить несколько групп таких изменений в зависимости от характера и масштабов коррекции текста и оценить их в свете рассматриваемой темы.

Анализ показал, что значительную часть изменений конституций составляют те, которые затрагивают отдельные слова и знаки текстов основных законов. Например, поправка, внесенная в ч. 1 ст. 7 Конституции Австрии Конституционным законом от 21 ноября 2003 г. № 100, заменила слова «все граждане» на слова «каждый гражданин»¹, Законом Швейцарии от 9 февраля 2014 г. ст. 121 федеральной Конституции дан новый заголовок, но содержание статьи осталось неизменным², в 2014 г. в Норвегии конституционным решением от 20 июня 2014 г. № 778 последняя глава стала обозначаться литерой «F»³.

Такой вид изменений часто связан со стилистическими поправками текста. Они, как правило, не принимаются специально, а осуществляются одновременно с другими, более существенными изменениями, с перестановкой статей конституции и соответственно новой нумерацией. Цифры, обозначающие номера статей, могут сохраняться, а новые статьи получать литерную нумерацию и др.

В этом ряду изменений конституции особого внимания заслуживает смена названий, которая в конституционно-правовой практике зарубежных стран считается полноценной поправкой, то есть ее

¹ См.: Интернет-сайт Информационной правовой системы Федеральной канцелярии Австрийской Республики. URL: <http://www.ris.bka.gv.at>

² См.: Федеральная Конституция Швейцарской конфедерации от 18 апреля 1999 г. (по состоянию на 9 февраля 2014 г.). URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=15251>

³ URL: <http://www.ccsdd.org/researchprojectPistan.cfm>

внесение в конституцию подчинено общим правилам. Отечественный опыт складывается по-другому, изменения названий не всегда признаются поправками к Конституции, и процедуры их внесения иные.

Речь идет о ч. 1 ст. 65 Конституции РФ. Порядок внесения изменений предусмотрен ч. 1 и 2 ст. 137 Конституции РФ. Она устанавливает, что изменения названия субъектов Российской Федерации¹ «подлежат включению в Конституцию», но умалчивает, кто и каким образом осуществляет процедуру; определяет, что если в состав Российской Федерации принимается или образуется в ее составе новый субъект, изменения в ст. 65 вносятся на основании федерального конституционного закона, а не закона о поправке к Конституции.

В первом случае, когда происходит коррекция названия субъекта, она не оказывает влияния на его статус. Очевидно, что изменения никакого отношения к конституционной реформе не имеют. Первоначально такие изменения вносились на основании Постановления Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации»² указами Президента РФ (1996–2003 гг.)³

Позже в отечественной литературе практика внесения изменений в основной закон подверглась критике. В последующем она прекратилась, но сам факт использования для изменений основного закона правового акта такого ранга косвенно свидетельствует, что эти изменения в тексте Конституции не могут рассматриваться как элементы конституционной реформы.

Изменения ч. 1 ст. 65 в связи с преобразованием субъекта Российской Федерации, например с объединением с другим субъектом или вступлением в состав Российской Федерации нового субъекта, как это произошло в 2014 г. с Крымом и Севастополем, имеют другой характер. В результате подобных процессов на основе существовавших субъектов Российской Федерации возникают новые, например, Пермский край создан путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Соответственно происходит изменение численности субъектов и всей структуры Федерации. Как

¹ Субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно изменять свое название, и они неоднократно этим правом воспользовались (Республика Ингушетия, Республика Чувашия, Ханты-Мансийский автономный округ и др.).

² СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

³ Указы от 9 января 1996 г. № 20, от 10 февраля 1996 г. № 173, от 9 июня 2001 г. № 679, от 25 июля 2003 г. № 841. См., например: Лучин В.О. Указное право в России. М., 1996; Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента Российской Федерации. Основные социальные и правовые характеристики. М., 2000.

известно, в момент принятия Конституции в 1993 г. в составе Российской Федерации находилось 89 субъектов, после указанных преобразований их число сократилось до 85. Но цепь этих событий не дает веских оснований к признанию их реформой, хотя в своей совокупности они могут составлять элемент длящейся конституционной реформы определенной части государственно-территориального устройства страны. Надо еще раз отметить, что в России рассмотренные изменения осуществляются принятием федеральных конституционных законов¹, а не законов о поправке к Конституции, поэтому каждый отдельный случай такого рода юридически не может рассматриваться как элемент конституционной реформы.

Предложенный подход применим при оценке создания в России федеральных округов в качестве конституционной реформы. Процесс развивается постепенно: начавшись в 2000 г. с образования 7 федеральных округов (Центральный, Уральский, Сибирский и др.), он продолжился в 2010 г. (Северо-Кавказский) и в 2014 – 2016 гг. (Крымский)². Является ли он самостоятельной конституционной реформой, этапом длящейся конституционной реформы вместе с объединением субъектов Российской Федерации в 2003–2007 гг., или речь должна идти только о совершенствовании имеющейся системы российского государственного территориального устройства, не достигающем уровня реформы? Видимо, и юридически, и фактически формирование федеральных округов невозможно признать конституционной реформой. Юридически это недопустимо, поскольку их образование осуществлялось не поправками к Конституции РФ и даже не законами Российской Федерации (ни конституционными, ни обыкновенными), а указами Президента РФ. Кроме того, форма государственно-территориального устройства определена Конституцией РФ как федеративная, а указанные округа субъектами Федерации не являются. Отсутствуют и фактические основания для отнесения таких действий государства к реформе, так как территории субъектов Российской Федерации остались прежними. Округа определяют пространственные границы осуществления контроля за выполнением полномочными представителями Президента РФ указов Президента РФ и российского законодательства, координации деятельности государственных

¹ Примечательно, что Конституция Индии не содержит перечня субъектов федерации, он помещен в приложение. Поэтому упразднение и объединение штатов осуществляется обыкновенным законом парламента, а не поправкой к Конституции.

² В 2016 г. Крымский федеральный округ вошел в состав Южного федерального округа.

органов власти и не имеют прямых управленческих функций по отношению к субъектам Российской Федерации. Их создание дополняет действующую систему государственного управления, но кардинально ее не меняет, поэтому к реформе оно относиться не может.

Другой вид довольно многочисленных изменений текстов конституций имеет, как и выше рассмотренные, терминологический характер. Они предполагают замену одного термина или терминологического оборота другим, но уже с иным или уточняющим смыслом. В отличие от предыдущего вида такие изменения имеют не формальный, а содержательный характер. Вновь вводимый термин может иметь общее значение для всего конституционного текста и последующего законодательства. Например, изменение, осуществленное Конституционным законом Австрии от 21 декабря 1994 г. N 1013, когда в связи со вступлением страны в Европейский союз (ЕС) было изменено название австрийского основного закона. Вместо Конституционного закона был принят термин Федеральный конституционный закон, смысл которого иной, чем конституционный закон, так как последний обычно используется для внесения поправок в Конституцию. Новое название, конечно, повлекло новый терминологический смысл, но подобные поправки (замена названия Конституции), даже если они существенные, конституционной реформой не являются.

Сказанное допустимо относить и к другим случаям изменения или исключения из текста терминов, в том числе названий высших органов государства. Вместе с тем иногда эти изменения принципиальны, например исключение из названия Конституции Чехословакии слова «социалистическая» и другие подобные коррективы на рубеже 1980–1990-х гг. во многих странах Восточной Европы. Терминологические изменения такого рода могут отражать глубокие социальные, политические и экономические преобразования, означать начало конституционной реформы, изменений законодательства и правовой системы в целом, что демонстрирует недавний опыт многих постсоциалистических стран.

При изменении конституций в них часто происходит частичная внутриинституциональная смысловая коррекция. Речь идет о замене, о включении или об исключении из конституционного текста положений, конституционных формулировок, понятий, относящихся к определенному конституционно-правовому институту, не затрагивающих природу самого института. Прежний конституционно-правовой институт в основном законе сохраняется, но он подвергается модификациям, например в части отдельной конституционно-правовой

нормы. Эти поправки – наиболее распространенная форма модернизации конституционного текста. Они могут быть вызваны эволюцией взглядов в политической сфере, иными процессами, необходимостью привести в соответствие статьи конституции с другими, уже измененными или изменяемыми, нередко связаны со сроками полномочий органов государства. Так, Законами о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ срок полномочий Государственной Думы в России был увеличен на один год – до пяти лет, а срок полномочий Президента РФ на два года – до шести лет. Поправки призваны обеспечить оптимальные временные условия для наиболее полного осуществления названными органами своих полномочий. Сами институты главы государства, парламента остались прежними.

На протяжении последних десятилетий во многих странах часто изменялся в сторону понижения избирательный возраст для активного избирательного права. Обычно он составляет 18 лет, а в некоторых странах – Никарагуа, Куба и др. – 16 лет. Такая замена может стать не очень значительным элементом другой, более объемной реформы, хотя в прошлом снижение избирательного возраста могло иметь существенное значение для демократизации политического режима в стране.

Частичным изменением содержания конституционно-правового института было введение статьи 139 Конституции Швейцарии 1999 г. в 2003 г. Поправка от 27 февраля 2003 г. наряду с институтом полного пересмотра Конституции ввела институт частичного пересмотра по инициативе 100 тыс. избирателей, а также установила сроки и другие условия такого пересмотра.

Изменения конституции могут выражаться во включении в текст нового конституционно-правового института, в замене или упразднении ранее существовавшего. Это уже не частичное, а целостное конституциональное изменение. Правовой институт – это совокупность и система однородных конституционно-правовых норм, сходных по своему содержанию, в пределах определенной отрасли права, например институты гражданства, главы государства, правительства, основных прав человека, конституционного контроля и др.

Иногда институты конституционного права формируются постепенно и затем утверждаются в конституциях. Несмотря на то что Великобритания, Швеция, Испания являются монархиями, в них появились институты, типичные для республик. Юридически там существует институт подданства, но практически он не применяется и, за исключением некоторых церемониальных форм, заменен инсти-

тутом гражданства. Это довольно кардинальное изменение в правовом положении человека, основах конституционного строя.

Тем не менее такой процесс тоже не может быть отнесен к реформе. Конституционная реформа – это действие, имеющее целенаправленный характер, или совокупность однородных целенаправленных действий, растянутых во времени¹. В приведенном примере целевая установка на реформирование отсутствовала. Изменения в праве происходили в соответствии с изменениями правосознания народа. Недопустимо называть их конституционной реформой и по сугубо юридическим основаниям, так как специальные конституционные поправки не принимались.

В истории различных стран многие новые конституционно-правовые институты существенного и несущественного характера вводились специальными поправками к конституциям. Такова одна из первых поправок к Конституции РФ 1993 г. (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) об установлении ежегодных отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ. По своему содержанию она несколько неполна, так как принятие решения по отчету с оценкой деятельности Правительства не предусмотрено, однако с ее помощью введен не очень крупный, но все же новый институт конституционного права. Он не оказал существенного влияния на сложившуюся схему отношений «глава государства – правительство – парламент» и не развился в конституционную реформу.

Подобным по своему значению стало изменение института конституционного контроля во Франции в 2008 г., что было только частью других широких конституционных преобразований. Указанный институт во Франции имеет ограниченный характер, поскольку физическое лицо не может непосредственно обращаться в Конституционный совет. Если в обычном суде при рассмотрении дела вынесено решение о том, что положение закона наносит ущерб гарантируемым Конституцией правам и свободам, вопрос может быть передан в Конституционный совет Государственным советом – высшим органом административной юстиции или Кассационным судом, который является высшей судебной инстанцией. По обращению последних Конституционный совет принимает решение. Несмотря на отмеченную ограниченность, в ходе провозглашенной реформы 2008 г. появился новый институт конституционной жалобы лица на нарушение его конституционных прав и свобод. Представляется, что это неза-

¹ См. § 1 гл. 3.

вершенная реформа, но в условиях данной страны – ее существенный элемент в модернизации институтов Французской Республики.

Итак, речь идет о примерах создания новых институтов разной степени значимости. Они не относятся к конституционной реформе, хотя нередко являются ее элементом. Вместе с тем в определенной ситуации включение в конституцию крупного института, важного для основных составляющих конституционного строя (основ правового статуса личности, объединений граждан, общественного и государственного строя), может представлять собой конституционную реформу. Обычно это происходит на переломе эпох, нередко сопровождается проведением референдумов. Например, конституционной реформой была упразднена монархия в странах Восточной Европы в конце 1940-х гг. при переходе к новому строю (Албания, Венгрия), позже в Греции, в XXI в. в Непале и т.д. В качестве конституционной реформы допустимо рассматривать переход с 1 января 1989 года к федеративному устройству в Бельгии, так же как и выделение автономии курдов в Ираке. Теперь по Конституции 2005 г. Ирак – федеративное государство. В этом же ряду можно назвать ликвидацию федеральных территорий и преобразование их в штаты в Бразилии поправками к Конституции 1988 г. и проч. Таким образом, изменения Конституции требуют изучения и оценки с позиций содержательного характера и с учетом конкретной исторической ситуации в стране.

Конституции могут пополняться не одним, а системой новых конституционно-правовых институтов, органично соединяемых с существующими. Указанная взаимосвязь нового и старого – важная черта реформы. В противном случае происходило то, что некоторые авторы называют «конституционная революция»¹ – принятие новой по своему существу конституции. При этом неоднократно отмечалось², что принятие новой Конституции отнюдь не всегда означает коренное изменение, реформу. Нередко, особенно в развивающихся странах Азии, Африки, Латинской Америки новые конституции являлись «переизданием» прежних. Создание системы новых институтов не обязательно влечет переворот по своему социальному содержанию.

Такое значение имели несколько конституционных реформ в Португалии. В 1974 году в результате выступления Движения вооруженных

¹ См.: Медушевский А.Н. Конституционные революции в России XX века: сравнительный анализ // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. 2005. № 6. С. 48–56; Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. // ПОЛИС. 2006. № 2. С. 51–59.

² См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 76–104.

сил были приняты Временные конституционные положения¹. Они оставили в силе нормы действующей Конституции 1933 г., но определили механизмы власти до принятия новой Конституции: Учредительное собрание, Президент, Совет национального спасения, Государственный совет, Правительство, судебные органы. Позже в 1976 г. была принята Конституция, действующая по настоящее время. Конституция 1976 г., принятая на волне демократического движения, подвергалась изменениям в 1982, 1989, 1992, 1997 и т.д., причем система органов осталась неизменной, но были существенно ограничены полномочия президента. Из конституции исчезли многие положения идеологического характера, изменилась часть II об организации экономики, в частности удалены положения, относящиеся к земельной реформе, национализации, участию работников в управлении производством.

Система конституционно-правовых институтов в сфере организации органов государства почти всегда изменялась при военных переворотах, не затрагивавших социальной природы государства. В XIX и XX веках особенно в странах Латинской Америки, а после Второй мировой войны в Азии и Африке (Йемене, Гвинее, Кот-д'Ивуаре, Сьерра-Леоне, Ираке, Сирии, Таиланде), в Европе (Греция, Португалия) произошло более тысячи военных и государственных переворотов. Создавались военные советы, хунты. Действие прежних конституций юридически приостанавливалось, а фактически отменялось, принимались временные акты конституционного значения. Такие события почти всегда означали конституционную реформу, хотя и без изменения базовых ценностей общественного строя.

Конституционные преобразования могут происходить и через изменение основной идеологии. Они могут быть связаны с революционными событиями и, как правило, наиболее отчетливо обнаруживаются в принятии новых конституций, часто после временных конституционных актов, переходных к конституциям другого типа.

События подобного рода в XX и XXI вв. имели место при отказе некоторых развивающихся стран социалистической ориентации от социалистического пути, при выборе новых направлений развития отдельными странами тоталитарного социализма. Такая переоценка многих важнейших конституционных ценностей Основного закона произошла в Украине в 2014–2015 гг.

Провозглашение социалистических принципов имело место в XX в. приблизительно в 15 государствах (Ангола, Бирма, Гана, Гвинея, Египет,

¹ Конституция Португалии от 2 апреля 1976 г. // URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm

Мадагаскар, Мозамбик, Южный Йемен, Бенин и др.), которые после освобождения от колониальной зависимости перенимали систему конституционно-правовых институтов прежней метрополии. Переход к социалистической ориентации осуществлялся обычно в результате военного (реже государственного) переворота и создания военного, революционного совета¹, парламенты распускались, президенты и правительства смещались², формировалась система военного управления, основанная на назначении на должности военных офицеров. Судебная система чаще не изменялась, но учреждались военные суды, рассматривавшие и некоторые «контрреволюционные» дела гражданских лиц.

Крушение социалистической ориентации тоже, как правило, было связано с переворотами, причем иногда в среде самих революционных демократов³. В значительной степени это провоцировалось внешним вторжением, например Северного Йемена в Южный, и образованием единого государства. Подобные процессы влекли за собой последствия, аналогичные рассмотренным выше: отмену прежних конституций, провозглашавших социалистический путь развития, принятие временных конституционных актов, создание новых органов государственной власти и т.д.

Вместе с тем иногда смена базовых конституционных ценностей происходила постепенно. Так было в Египте, когда после смерти Г.А. Насера к власти пришел вице-президент А. Садат. Первые изменения в Конституцию 1971 г., подготовленную от имени Арабского социалистического союза, были внесены лишь в 1980 г. Социалистическая фразеология была удалена, исключены некоторые основные положения, в том числе о социалистической системе хозяйства. Полностью с прежними базовыми положениями было покончено в 2007 г.⁴ Поправка к Конституции окончательно удалила положения о социализме и социалистических целях, которые заменены положениями о социальной справедливости; отменила характеристику государства как социалистического, опирающегося на союз трудовых сил народа; изменила нормы о правах трудящихся, государственном планировании и др.

¹ В Гане подобный совет не создавался, власть изначально сосредоточилась в руках провозглашенного президента.

² В Эфиопии, Египте был смещен монарх.

³ Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 86–87; Викторов В.П., Ранчинский В.П. Страны Центральной и Юго-Восточной Европы и Азии: судьбы социализма. Брянск, 1995.

⁴ Эта поправка в официальном издании Министерства информации Египта была названа модернизацией египетской Конституции.

Конституционные изменения этого вида всегда приобретают характер конституционной реформы, когда налицо признаки не только принятия конституции, но и введения новой конституционной модели¹.

Таким образом, изменения конституции – это разнообразные коррекции текста основного закона: от замены отдельных терминов и знаков до введения нового института или нескольких институтов, в том числе сменяющих конституционную модель.

§ 2. Возможности и пределы изменения конституции

Преобразование конституционного текста ограничено определенными возможностями и пределами.

Во-первых, границы конституционного регулирования, как и любого правового воздействия, связаны с объектом конституционной регламентации. Как уже отмечалось, в некоторых странах (США, Норвегии и др.), где действуют «старые», инструментальные, конституции, реализуется узкий подход к объекту регулирования: форма правления, форма государственного устройства, полномочия органов государства, иногда права человека и гражданина. Правда, в таких странах существует большое количество законов и иных актов конституционного права, регулирующих различные стороны жизни общества, многие социальные вопросы, но сами конституции подобные нормы включают далеко не всегда. В большинстве новейших конституций принят широкий подход к объекту регулирования, включающему основы общественных отношений: экономической, социальной, политической систем общества, его духовной жизни, правового статуса человека и гражданина. В последнее время на уровень конституционного регулирования переносятся вопросы, которые ранее были предметом обычного закона, а то и вовсе не входили в орбиту правового воздействия².

¹ См. § 2 гл. 1.

² Например, положения об «эффективном государстве» и «эффективном управлении», о «сервисном государстве»; о принципах устойчивости правовой системы и об ответственности крупного бизнеса и его структур перед обществом; о праве на «открытое и гласное управление», получение от государства «публичных услуг», защиту частной жизни и персональных данных; о правах «нового поколения» на надлежащую экологию, космос, океаны, открытое море, морское дно и т.п.; о статусе партий и принципах деятельности партийной системы и об оппозиции; о повышении роли конституционных судов, в т.ч. через право экспертизы законопроектов; о создании системы административной юстиции; об основных принципах миграционной политики.

Конституции не могут вместить в себя все содержание конституционного права, поэтому в них так или иначе закреплены «основы основ», включены общечеловеческие ценности в их наиболее обобщенном виде, а также ценности, которые представляются особенно важными для народа данной страны (например, унитаризм без этнических автономных образований в Конституции Болгарии, федерализм в Конституции Бразилии). Напомним, что в конституции закрепляется только общая схема взаимосвязей индивида (человека и гражданина), коллективов, государства и общества, а детализация, которая присутствует в некоторых конституциях, чаще всего отражает правовые традиции той или иной страны, а иногда преходящую ситуацию.

Во-вторых, пределы конституционного воздействия нельзя сводить только к определению включаемых в это регулирование общественных отношений. Важно и то, в каком объеме осуществляется такое регулирование¹, поэтому помимо установления объекта конституционного регулирования важно и выявление границ вмешательства государства в общественные отношения исходя из принципов свободы и ответственности между личностью, обществом и государством. Например, провозглашение государства правовым требует не только обеспечения верховенства права, но и соблюдения принципов устройства власти, организации и функционирования ее органов². В научной литературе указывают на важность достижения баланса при воздействии государства на сферу гражданского общества. «Задача конституции всякого конституционного государства сегодня заключается в установлении пределов государственного вмешательства в сферу общественного саморегулирования для того, чтобы это вмешательство не смогло нанести вред институтам и механизмам саморегулирования, действующим в рамках гражданского общества»³.

В-третьих, конституцию необходимо рассматривать в системе не только правовых, но и иных социальных регуляторов. Целесообразность и эффективность выбора формы нормирования опять же мо-

¹ См.: Юдин Ю.А. Предмет и пределы конституционного регулирования // Российский конституционализм: проблемы и решения: материалы международной конференции. М., 1999. С. 122.

² Подробнее об этом см.: Правовое государство: вызовы времени и задачи конституционного правосудия / Хабриева Т.Я. // Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28–29 октября 2011) / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2012. С. 96–107.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 2004. С. 56.

жет определяться традициями правовой культуры, особенностями исторического пути страны. Так, специфика регулирования правового статуса личности проявляется в тех странах, где применяется обычное право¹.

В-четвертых, процессы глобализации и важные гуманистические завоевания цивилизации требуют оценки конституционного регулирования с позиций международных стандартов, определяющих принципы статуса человека и гражданина, основы правового положения коллективов, организации государства и общества. При этом некоторые государства ограничивают возможность оказания давления на текст конституции и его изменения, провозглашая верховенство конституции в правовой системе страны, в том числе и по отношению к международным договорам.

В связи с этим примечательным представляется Постановление Конституционного Суда РФ по поводу исполнения решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), согласно которому решения ЕСПЧ должны исполняться только в случае, если они не противоречат Конституции РФ². Обеспечение верховенства Конституции России при исполнении принятых ЕСПЧ решений возможно путем дачи Конституционным Судом заключения о возможности исполнения постановлений ЕСПЧ. Таким образом, конституционное правосудие подтвердило верховенство Конституции РФ, исключив возможность изменения ее содержания под влиянием ЕСПЧ. Данное решение вполне логично – именно Конституция, а не акт международного суда, является проявлением воли народа³.

¹ Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С.140–141.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса...».

³ Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (СЗ РФ. 2015. № 51. Ст. 7229) Конституционному Суду было предоставлено право проверять возможность исполнения в соответствии с Конституцией РФ решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании межгосударственными органами по защите прав и свобод человека, с точки зрения основ конституционного строя Российской Федерации и установленного Конституцией РФ правового регулирования прав и свобод человека и гражданина.

Большинство других европейских стран в данном вопросе исходит из приоритета национальных конституций. Например, ст. 53 Конституции Франции гласит, что если Конституционный совет, запрошенный президентом Республики, премьер-министром или председателем одной из палат, заявит, что международное обязательство содержит положение, противоречащее Конституции, то разрешение на его ратификацию или одобрение может быть дано только после пересмотра Конституции. Иными словами, Конституция устанавливает свою первичность в качестве источника права.

В США согласно ст. 6 Конституции международный договор и внутренний федеральный закон обладают одинаковой юридической силой. При этом нормы международного права должны быть имплементированы в национальное законодательство через законодательный процесс. Вопрос о противоречии между ними и национальным правом даже не возникает, а в случае конкуренции норм применяется тот акт, который был издан позже. Таким образом, можно прекратить юридическое действие норм международного права, издав не соответствующий им внутренний закон.

В Германии Конвенция о защите прав человека и основных свобод по положению находится ниже Основного закона, т.е. на уровне федерального закона. Например, по делу Гергюлю¹ Правительство ФРГ заявило, что не будет исполнять решения ЕСПЧ в части их несоответствия нормам национального права ФРГ. В Основном законе Германии указано, что он является единственным и высшим источником права в стране, а международные акты, ратифицированные Германией, имеют силу обыкновенного закона. Аналогичным образом дело обстоит в Австрии, Северной Ирландии, Италии, Великобритании. Следовательно, Конституция РФ, развивая отечественный опыт взаимодействия национального и международного права, учитывает практику конституционного регулирования других стран.

Возможности изменения конституционного регулирования устанавливаются действующими конституциями. Коррекция текста основного закона должна подчиняться логике конституционного развития страны, а потому может быть ограничена самой конституцией.

В отдельных конституциях предусматривается их замена, принятие нового основного закона, например в Конституции Болгарии 1991 г., Конституции Венесуэлы 1999 г., Конституции Панамы 1972 г. Полная замена конституции – целостное изменение всего текста, т.е. создание

¹ См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 26 февраля 2004 г. № 74969/01 по делу «Гергюлю против Германии».

другой конституции, может носить типологический характер, если влечет принятие конституции иной социальной сущности и означает переход к новой модели, но может выразиться и в принятии конституции, практически дублирующей предыдущую (Йемен, Таиланд, Венесуэла).

Представляется, что даже если замена конституции прямо не предусмотрена в ее тексте, носитель государственного суверенитета вправе принять новый учредительный акт. Тогда актуален вопрос, насколько они связаны принципами и провозглашенными ценностями заменяемой конституции. Видимо, в зависимости от конкретных исторических условий возможна замена не только конституции, но и конституционной модели.

Конституции в основном позволяют изменять подавляющее большинство правовых норм, но часто вводят запрет в отношении определенных глав или статей.

Наличие и характер «защищенных» глав (статей) зависит от того, какие идеи создатели конституций считали особенно ценными для общества в тот или иной исторический момент. В Российской Федерации к таким положениям относятся гл. 1 Конституции об основах конституционного строя, гл. 2 о правах и свободах человека и гражданина и гл. 9 о порядке изменения Конституции. Отнесение первых двух глав Основного Закона РФ к указанной категории понятно и объяснимо. Они регулируют основы экономической, социальной, политической системы и духовной жизни общества, а также правовой статус личности. Логично и включение в рассматриваемый перечень гл. 9, так как при допущении обратного возможна ее коррекция таким образом, что изменяемыми становятся две первые главы.

Мировой конституционный опыт дает примеры введения ограничения для изменения отдельных статей. Например, на основании Конституции Болгарии 1991 г. к правомочиям Великого Народного собрания отнесено решение вопросов об изменении пар. 2 и 4 ст. 5¹, пар. 1 и 3 ст. 57², а также об изменении и дополнении гл. 9³ Конституции.

По Конституции Греции 1975 г. запрет на внесение конституционных изменений касается положений о форме правления (парла-

¹ Статья 5 Конституции Болгарии 1991 г. посвящена в том числе правовому статусу Конституции и международным договорам.

² Статья 57 посвящена основным правам граждан.

³ Глава 9 «Изменение и дополнение Конституции. Принятие новой Конституции».

ментская республика), п. 1 ст. 2, п. 1, 4 и 7 ст. 4, п. 1 и 3 ст. 5 и др. Они содержат важные положения: первоочередная обязанность государства – уважение и защита достоинства человека, равенство греков перед законом, равные права и обязанности мужчин и женщин, непризнание и невозможность присвоения дворянских титулов и т.д. Следует отметить, что введенные ограничения главным образом призваны защищать права граждан.

Известны и другие подходы к неизменяемым статьям. Конституция Бахрейна 2002 г. в ст. 120 запрещает предлагать поправки, касающиеся конституционной монархии и наследного правления, конституционных полномочий Монарха, в период, когда такие полномочия реализует другое лицо, равно как и двухпалатной системы парламента, принципа свободы и равенства, установленных Конституцией¹. Запрет, установленный ст. 120 Конституции, касается и поправок к ст. 2, предусматривающей ислам в качестве государственной религии, шариат в качестве главного источника законодательства, а арабский в качестве официального языка².

Избирательный подход к различным разделам основного закона, позволяющий сохранять их неприкосновенность, имеет свои положительные и отрицательные стороны. Положительная заключается в том, что обеспечивается стабильность основ организации жизни общества и правового положения человека и гражданина. В то же время, как и в любой другой юридический текст, в конституцию, при всей тщательности подготовки проекта, могут проникнуть явные погрешности, неточности или положения, принятые в специфических условиях, со временем отвергнутые доктриной и практикой.

Обычно в качестве примера справедливо приводят ч. 2 ст. 5 Конституции РФ 1993 г. о республиках в составе Российской Федерации как государствах, которая была включена в проект Основного Закона в период известной неустойчивости федеративных отношений, «парада суверенитетов». В Федеративном договоре 1992 г. предусматривалось, что республики в составе Российской Федерации являются суверенными государствами. Норма вошла в конституции республик и в Конституцию РФ. После ряда решений Конституционного Суда РФ в 2000 г.³ положения о суверенитете республик из их конституций

¹ См.: Конституции государств Азии: т.1 / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 51.

² См.: Конституции государств Азии: т.1 / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С.25.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных

были постепенно удалены¹. Однако упомянутая ч. 2 ст. 5 о республиках-государствах в составе России сохранилась в понимании органа судебного конституционного контроля как отражение особенностей их конституционно-правового статуса, связанных с факторами исторического, национального и иного характера.

Соответственно исправить сложившуюся ситуацию можно, изменив по правилам гл. 9 Конституции РФ только саму Конституцию.

В так называемых неприкасаемых главах могут содержаться и редакционные или стилистические неточности. В главе 2, названной «Права и свободы человека и гражданина», содержатся нормы, посвященные обязанностям. Неточность имела место и в гл. 7, в названии которой упоминалась судебная власть, но одновременно регулировались основы организации и деятельности прокуратуры, и это допускало неверный вывод, что прокуратура также осуществляет судебную власть. Принятая в 2014 г. поправка к Конституции РФ исправила погрешность конституционного текста².

Нередко в конституциях неизменяемыми объявляются не статьи, а определенные положения. Установленные запреты корректировать какие-либо части конституции могут распространяться на нормы, имеющие характер принципов. Их обозначение сразу дает ясное представление об особо защищаемых конституционных ценностях.

Так, согласно Конституции Парагвая 1992 г. не подлежат изменению путем поправок (а только путем реформирования) положения глав I, II, III и IV титула II, раздела I, а также о порядке избрания, составе, сроке полномочий любой из ветвей государственной власти (ст. 290).

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

¹ Решения Конституционного Суда были исполнены лишь спустя 9 лет, при этом 8 июня 2009 г. Конституционный Суд России вновь призвал Республики Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутию) в кратчайшие сроки изъять из своих конституций положения о суверенитете. См.: Решение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда РФ» // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ExecutionKS.aspx>

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

В ряде стран мусульманского фундаментализма следуют принципам, которые не вписываются в конституционную доктрину западных государств, например, признавая преимущество мужчин по сравнению с женщинами. Свой ряд принципов был присущ конституциям тоталитарного социализма, в частности принцип руководящей роли Коммунистической партии – ключевой в советских конституциях – не может быть воспринят в других конституционных моделях.

В Конституции Марокко от 29 июля 2011 г. установлено, что положения Конституции, касающиеся мусульманской религии, монархической формы правления, демократического выбора народа и основных прав и свобод человека, не подлежат пересмотру (ст. 175).

Конституция Афганистана 2004 г. (ст. 149) не допускает внесения поправок в положения о принципе следования священной религии Ислам, а также о строе Исламской Республики (Islamic Republicanism). Изменение основных прав граждан допускается лишь в целях улучшения их правового положения¹. Запрет на изменение формы правления и порядка престолонаследия устанавливает и Конституция Катар 2003 г. (ст. 145).

Конституция Чехии 1992 г. не допускает изменения основных атрибутов демократического правового государства (ст. 9). В Германии запрещено изменять федеративное устройство государства (ст. 79 Основного закона). В Италии и Доминиканской Республике не может быть предметом пересмотра форма правления.

Большой перечень принципиальных положений, не подлежащих реформированию, устанавливает Конституция Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи 1975 г. в редакции 1990 г. (ст. 154): независимость, целостность национальной территории и единство государства; светский характер государства; республиканская форма правления; права, свободы и гарантии граждан; всеобщее избирательное право, прямой, тайный и регулярный характер выборов органов суверенной власти, а также региональной и местной власти; разделение властей и взаимозависимость органов государственной власти; автономия региональной и местной власти; независимость судов; плюрализм мнений и политических организаций, включая политические партии и право на демократическую оппозицию.

Такой избирательный подход, очевидно, более практичен, чем запрет на изменение целых глав, если формулировки статей небезу-

¹ См.: Конституции государств Азии: т. 2 /под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 45.

пречны и существует необходимость внести в какую-либо из них поправку. Кроме того, когда вводится запрет в виде указания номера статьи или главы, то за цифрами теряется смысл самих положений, объявленных неизменными, что, безусловно, исключительно важно для граждан, которым адресованы конституционные нормы. «Цифровые» выражения не дают им представления о тех ценностях, которые защищаются недопущением изменять отдельные статьи, не способствуют достижению целей воспитания гражданина в уважении конституционных принципов. В определенном смысле рассмотренный способ ограничения изменений конституции противоречит требованиям доступности и ясности основного закона – обязательных условий качества правового акта.

В действующих конституциях содержание и объем рассматриваемых запретов неодинаковы, единая система в их установлении не прослеживается. Изучение ограничений позволяет выделить принципы, которые запрещено изменять, хотя часто формулировки конституций не дают полного представления о защищаемых таким образом ценностях, а иногда имеют для нашего времени сравнительно частный характер, например, когда запрещается изменять принцип всеобщего избирательного права.

При этом возникает и другой сложный вопрос: относятся ли такие запреты к будущим конституциям, т.е. связаны ли они указанными принципами при принятии нового основного закона.

Например, в Конституции Бразилии 1988 г. предложения о ее пересмотре не должны быть направлены на отмену федеративного устройства государства, прямого, тайного всеобщего и периодического голосования, разделения властей, индивидуальных прав и гарантий (ст. 60). Согласно Конституции Румынии 1991 г. положения Конституции о национальном, независимом, едином и неделимом характере румынского государства, республиканской форме правления, территориальной целостности, независимости судебной системы, политическом плюрализме и официальном языке не могут являться предметом конституционных изменений (ст.152). Не может производиться пересмотр Конституции, если его результатом станет отмена основных прав и свобод граждан или их гарантий.

Видимо, универсального ответа нет, так как он обусловлен характером общественного строя, национальными традициями страны.

Но есть ли основание предполагать, что ограничения гарантируют предметно-материальные начала нерушимости конституции? Можно ли их расценивать, например, как не исключающие принятие (посред-

ством поправок) новых глав и таким образом допускающие вторжение в содержательные характеристики тех институтов, которые закрепляются в соответствующих «запретных» для пересмотра главах? Исходя из формальной логики это возможно, причем даже без анализа содержания конкретных положений, которые предлагается включить в запланированные для внесения в конституцию главы.

При рассмотрении возможностей и пределов конституционных преобразований остается открытым и вопрос об изменении преамбулы основного закона. В зарубежной практике известны примеры придания преамбуле конституции юридической силы. Так, во Франции Конституционный совет рядом своих решений признал юридическую силу преамбулы действующей Конституции¹. В 2005 году в общем порядке внесения изменений в Конституцию ее преамбула была дополнена положением о конституционном характере Хартии окружающей среды.

Преамбула является составной частью конституции и имеет для законодательной и исполнительной власти не только моральную, но и юридическую силу, а судами должна восприниматься в качестве «оселка, с помощью которого выверяется адекватность истолкования конституционных норм, содержащихся в разделах, главах и статьях Конституции». Преамбула конституции «является не просто сводом политико-правовых деклараций или исторической справкой, а имеет юридическую силу и составляет своеобразный договор между народом, волей которого освящена Конституция, и государством, выступавшим от имени народа»².

В своих решениях Конституционный Суд РФ многократно ссылался на преамбулу в ее нормативном единстве и сопряжении с рядом иных положений Конституции³. Кроме того, в преамбуле Конститу-

¹ Первым подобным решением стало *Décision № 71-44 DC du juillet 1971*. Примечательно, что 7 из 16 решений об аннулировании нормативных положений, принятых в первые 10 лет после принятия указанного решения, базировались на толковании Преамбулы Конституции 1958 г.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд. М., 2013. С. 37, 38.

³ В частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54; в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

ции РФ раскрываются те ценности, которые занимают ведущее положение во всей иерархии общественных ценностей, и цели, которые преследует Конституция, – утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, сохранение исторически сложившегося государственного единства страны, возрождение суверенной государственности России и незыблемость ее демократической основы¹.

Можно предположить, что нормативное содержание, заложенное в преамбуле конституции, надо связывать с иными конституционными положениями, в отношении которых действуют ограничения на их изменение. Так, преамбула Конституции РФ неразрывно связана с ее гл. 1 и 2, предполагающими особый порядок изменения. Поскольку в Конституции РФ существует явный правовой пробел по поводу порядка изменения преамбулы, то, очевидно, что этот вопрос может быть разрешен Конституционным Судом России в соответствии с ч. 5 ст. 125 Конституции РФ.

Запреты на изменение конституции могут быть связаны с фактическими обстоятельствами, при наступлении которых принятие конституционных поправок становится невозможным. Как правило, это вызвано стремлением к обеспечению объективности, продуманности и установлению независимости новелл от временных факторов.

Например, Конституция Румынии не допускает пересмотра в период осадного или чрезвычайного положения и во время войны (ст. 148). В соответствии со ст. 235 (абз. 6) Конституции Польши 1997 г. принятие Сеймом закона, затрагивающего положения разделов I, II или XII Конституции², может состояться не ранее, чем на шестидесятый день после первого чтения проекта этого закона.

Итак, изменение конституции имеет свои пределы. Мировая практика знает разные способы изменения конституции, различия в его содержании и пределах, что обуславливается в том числе своеобразием национально-правовой системы и культурно-историческими особенностями развития того или иного государства.

В целом рассмотренные возможности и пределы изменений конституции сохраняют свое значение, когда осуществляется конституционная реформа.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Толкование конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 42,43.

² Раздел I «Республика», раздел II «Свободы, права и обязанности человека и гражданина. Общие принципы», раздел XII «Изменение Конституции».

§ 3. Легальность и легитимность конституционных изменений

Для того чтобы быть принятыми обществом, конституционные изменения, в частности те, которые составляют конституционную реформу, должны быть легальными и легитимными.

Оба этих термина (от лат. *lex* – закон) в самом общем понимании означают законность (правомерность) определенных явлений, созданных людьми объединений, совершаемых ими действий и т.д.

Понятие законности широко исследовано отечественной юридической наукой, особенно в советский период¹. Применительно к деятельности государства термин «законность» в литературе используется для обозначения не только соответствия правовым актам, иными словами *легальности*, но и правильности, оправданности, целесообразности самих законов и иных актов, а также и самой власти, – *легитимности*².

Считая возможным применение этих понятий в отношении конституционных реформ, представляется, что их следует рассматривать с особых позиций.

Легальность не может оцениваться, как многие иные действия, с позиций соответствия обыкновенному закону. Это изменения не обычного и даже не конституционного (как в России) или органического (как во Франции) либо дополнительного (как в Бразилии) закона, а основного закона – конституции. Поэтому легальность или нелегальность конституционной реформы оценивается с позиций конституционной законности.

Конституция имеет высшую юридическую силу, и это исходное положение для понимания соотношения конституции и законности, конституционализма и законности, разработки понятия конституционной законности.

¹ См., например: Недбайло П.Е. Советская социалистическая законность, ее основные принципы и назначение. М., 1958; Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966; Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973; Самощенко И.С. Социалистическая законность в условиях развитого социализма. М., 1979; Пономарев Д.А. Теоретические проблемы развития понятия законности в отечественной юридической науке: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002; Законность в Российской Федерации: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, В.П. Кашепов. М., 2008.

² См., например: Лившиц Р.З. О легитимности закона. Теория права: новые идеи. Выпуск четвертый. М., 1995. С. 18–32; Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8; Воскобоев А.И. Легальность и легитимность применения силы в политике // Философия права. 2008. № 1 (26).

В отличие от соотношения конституции и закона понятийный аппарат для этих явлений, на наш взгляд, еще не выстроен в должной мере. В российской и в зарубежной науке анализу соотношения этих понятий уделено недостаточное внимание, хотя имеются отдельные исследования по данной тематике¹.

Как цель законность должна присутствовать в деятельности всех органов государства, общественных объединений, граждан. Там, где соблюдается законность, взаимодействие людей, их организации имеют прочный правовой фундамент, а в этом заинтересованы все. Законность – также правовой постулат, требование, обращенное ко всем участникам общественных, а иногда и личных отношений (например, в семье). Как правовой режим законность утверждается в результате правовой регламентации тех отношений в обществе, которые должны быть урегулированы правовыми нормами и поддаются такому воздействию, а также реализации правовых норм на практике. Это сочетание статической и динамической стороны законности, причем, во-первых, речь идет не только о законах, но и о правовых актах, изданных во исполнение законов, а, во-вторых, что еще более важно, о соответствии законов и иных актов общечеловеческим ценностям, общепризнанным принципам международного права. Законы, иные акты, им противоречащие, как было, например, в фашистской Германии, и дискриминационная практика их осуществления не являются элементами законности, они ликвидируют ее. Напротив, реализация законов, отвечающих принципам справедливости, взаимопомощи и партнерства, свободы и достоинства лично-

¹ См., например: Ключков В.В. О конституционной законности // Конституционная законность и прокурорский надзор: сборник научных трудов. М., 1994; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2001; Витушкин В.А. Роль определений Конституционного Суда Российской Федерации в укреплении конституционной законности // Конституционная законность: предпосылки и реальность: сборник научных трудов. М., 2002. С. 41; Виноградов В.А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2003.; Куленко О.И. Соотношение законности и конституционной законности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 3; Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. М., 2008; Виноградов В.А. Ткачев В.Н. Конституционная законность в российской правоприменительной (судебной) практике. М., 2013; Евдокимов В.Б. Конституция как нормативно-правовая основа конституционной законности в Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015. № 1. С. 10–15.

сти, выработанных человечеством, составляют фактическую часть режима законности.

Сказанное относится и к конституционной законности. Вместе с тем необходимо учитывать, что конституционная законность – это не просто часть общего режима законности, а его основа, ядро¹. Это обусловлено тем, что главные параметры общественного и государственного строя, статуса человека и гражданина определены основным законом – конституцией.

Такая оценка имеет две стороны: формальную и содержательную. Первая относится главным образом к процедуре изменений и их формализованному выражению, другая – к содержанию правовой материи норм, которыми осуществляется конституционная реформа.

Нелегальность конституционных поправок, направленных на конституционные реформы, может проявиться на самых первых стадиях необходимых процедур – инициативы внесения изменений. Действующая конституция почти всегда (кроме, например, британской или новозеландской) прямо предусматривает субъектов, правомочных выступить инициаторами изменений конституции. Как правило, это глава государства (президент, монарх, коллегияльный глава государства, например Высший совет союза в ОАЭ), высший орган государства (правительство и др.), субъект федерации (или определенная группа субъектов федерации), группа депутатов парламента или отдельный депутат. Если в конституциях регулируются вопросы пересмотра конституции, завершающегося принятием новой конституции, то в последнем случае круг инициаторов конституционной реформы может быть еще более ограничен².

Инициатива конституционных изменений, предложенная недолжным субъектом, не влечет за собой положительных юридических последствий: она отвергается, не доходя до следующих процедурных стадий, обсуждения в парламенте.

Известно немало примеров инициирования конституционных реформ недолжным субъектом. Они имели место после государственных и военных переворотов, которых исследователи насчитывают в XIX–XXI вв. многие сотни. Речь идет о развивающихся странах, странах Латинской Америки, Европы³. Так, после военного переворота в

¹ См.: Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 59–73.

² См. гл. 4.

³ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 76–104.

1967 г. в Греции «черные полковники» предложили новый проект конституции.

Революционные события, массовые выступления народа тоже нарушают установленные процедуры. Например, Движение вооруженных сил в Португалии в 1974 г. сместило прежний режим, приостановило действие авторитарной конституции, которая затем демократическим путем была заменена новой. Опыт показывает, что при такого рода переворотах новые власти не отменяют, а юридически приостанавливают действие конституции, отменяются обычно положения о высших органах государства. В России Президент Б.Н. Ельцин Указом от 21 сентября 1993 г. № 1400 также приостановил положения Конституции РСФСР 1978 г. о системе высших органов государства, установил новые виды палат парламента (Государственная Дума, Совет Федерации), другие органы¹.

Следует обратить внимание и на фактические последствия подобной инициативы. Несмотря на то что она исходит от недолжного субъекта, она может стать предметом обсуждения в палатах парламента, вызвать полезную дискуссию, в том числе относительно конкретных предложений по уточнению конституции. Если эти предложения не находят необходимой общественной и политической поддержки, то они не получают дальнейшего развития, но могут быть восприняты органами и должностными лицами, имеющими право вносить предложения об изменении конституции, и представлены в палату парламента. Кстати, подобные предложения нередко содержатся в публикациях ученых.

В России внесенная в Конституцию РФ в декабре 2008 г. поправка о ежегодных отчетах Правительства РФ в Государственной Думе отразила и предшествовавшие ей задолго до принятия выступления депутатов разных созывов в российском парламенте. Имеются основания полагать, что уточнение названия гл. 7 в Конституции РФ, которое исключило возможность отнесения органов прокуратуры к судебной власти, учитывало научные изыскания в этой области². В Германии длительная реформа федерализма (2001–2010 гг.) началась и продолжалась в связи с выступлениями в Бундестаге депутатов от земель, проводилась постепенно, и ее этапы определились в ходе

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

² Подробнее об этом см.: Росинский В.В. Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. С. 14–45.

консультации представителей от земель и от федерального правительства.

После поддержки идеи конституционных изменений, установленной процедурой инициирования, требования легальности относятся к последующим стадиям обсуждения. Они нечасто детально урегулированы в конституциях, в основном о них говорится в отдельных законах и регламентах палат. Некоторые из указанных стадий обязательно упоминаются в конституции, например о преодолении президентского вето, а при двухпалатном парламенте – и о преодолении вето верхней палаты. Соответственно соблюдение стадий обсуждения является конституционным требованием. Их несоблюдение, в частности, если нижняя палата не передает принятый ею текст проекта закона в верхнюю палату, представляет собой нарушение легальности всего процесса конституционной реформы. Нарушением процедуры реформы также является принятие закона недолжным большинством голосов, просрочка в подписании законопроекта главой государства.

К формам самих стадий процесса, как правило, не предъявляется конституционных требований, и выбор той или иной формы процедуры обычно не является нарушением легальности. В Великобритании первое чтение законопроекта о конституционной реформе носит несколько иной характер, чем в России, и состоит в оглашении названия законопроекта и так называемом предварительном вопросе, в то время как в России имеет место обсуждение самой концепции предлагаемой реформы.

Несоблюдение тех или иных процедур органами и должностными лицами палаты парламента может быть нарушением легальности. Однако парламент в этом отношении обладает определенной свободой. Палата может соединить все три чтения и без промежуточной или начальной комитетской стадии принять законопроект в один день, председательствующий вправе ставить на обсуждение не каждое предложение депутата отдельно, а суммировать их и т.д. В таких действиях нарушения легальности отсутствуют.

Оценка легальности конституционных изменений с позиций их содержания связана, прежде всего, с вопросом соответствия их идей основным положениям изменяемого основного закона. Они заменяют одни нормы, оставляя другие в действии, поэтому важно определить, насколько новые нормы будут согласованы с сохраняющимися в конституции.

Разумеется, вопрос о легальности не возникает при незначительных изменениях текста, таких как корректировка номеров статей,

некоторых слов, не имеющих институционального значения, но при включении новых терминов поиск ответа на этот вопрос неизбежен. Новый термин может изменить смысл той или иной статьи, а иногда и всего правового института¹. Термины и определения – важный инструмент юридической техники². Любые допущенные неточности, ошибки и противоречия при их закреплении впоследствии могут стать предметом споров и разбирательств, в том числе на уровне органов конституционного правосудия³.

Легальность в условиях XXI в. имеет социально-экономические, политические, духовно-психологические и юридические аспекты. Они находят свое выражение, прежде всего, в принципах современной конституции, непосредственно обозначенных в основном законе (республиканская форма правления, принцип разделения властей, федеративное устройство и т.д.) или вытекающих из его буквы и духа. Принципы конституции и являются объектом обеспечения легальности конституционной реформы.

В рассматриваемом контексте особое место занимает вопрос о соотношении конституционализма и законности. Частично этот вопрос охватывается понятием конституционной законности как законности, основанной на действующем праве, на нормах конституции и конституционного права. Этот аспект рассмотрен выше. С другой стороны, конституционализм – доктринальное понятие⁴. Оно стало складываться еще до принятия первых конституций государства (другие акты, называемые конституциями, были негосударственны-

¹ Еще в XVIII в. М.В. Ломоносов отмечал, что основная задача юристов – составление точно определенных терминов, «ибо употребление слов неограниченных и сомнительных и двусмысленных приводит к великим беспорядкам и отдаляет от правды к заблуждению и ябедам» (См.: Ломоносов М.В. Полное собрание сочинений. М., 1957. Т. 10. С. 149).

² См., например: Ильберт К. Техника английского законодательства // Журнал Министерства юстиции. 1906. № 3; Брауде И.Л. Очерки законодательной техники. М., 1958; Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990; Власенко Н.А. Неопределенность в праве: понятие и пути исследования // Российское правоведение. 2006. № 7. С. 4–13; Юридическая техника / под ред. Т.Я. Хабриевой и Н.А. Власенко. М., 2009; Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М., 2013.

³ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В.В. Макеева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 1.

⁴ Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 59–73.

ми или фактически ничего общего не имели с понятием современной конституции) и отражало, во-первых, представление мыслителей о правовых основах организации власти, ее ограничениях (такие представления о конституции возникали в условиях абсолютизма) и, во-вторых, об основных правах человека и гражданина. В дальнейшем представление о конституционализме было распространено на основные принципы общественного и государственного строя, новые «поколения прав», обязанности человека и гражданина перед обществом, государством и другими людьми, принципы межгосударственных отношений и отношений с международным сообществом. Как доктринальное представление не только о сущем, но и о должном, конституционализм включает прогностические элементы. Эта его часть не связана непосредственно с законностью, но соответствующие идеи могут стать основой для принятия нового законодательства и выработки средств для его реализации. Это «будущая конституционная законность».

Легальность изменения конституции связана с конституционным контролем, а в более широком смысле – с правовой охраной конституции¹. Институт конституционного контроля и соответствующие органы существуют теперь в подавляющем большинстве государств мира.

Специализированными органами конституционного контроля, как правило, являются органы конституционного правосудия. Но не все государства закрепляют участие этих органов в обеспечении конституционной законности при проведении конституционной реформы.

Отсутствие права конституционного суда рассматривать содержание положений основного закона является обычной практикой во многих государствах – членах Совета Европы. В этом смысле весьма показательна позиция Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), которая в 2010 г. подчеркнула, что предварительная оценка конституционности проекта изменений основного закона является «довольно редким процессуальным механизмом»².

Большинство конституционных систем действуют на основе предположения, что все конституционные установления имеют аналогич-

¹ Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995.

² См.: Доклад о конституционной поправке. Заключение по пересмотру Конституции Бельгии (CDL-AD (2010) 001).

ный нормативный статус и что орган, который пересматривает конституцию, имеет право изменять таким образом другие уже существующие конституционные положения. Отсутствие судебного рассмотрения конституционных изменений обусловлено тем, что конституционный пересмотр есть выражение суверенитета, который представлен парламентом. Авторитет решения о внесении изменений в основной закон обеспечивается требованиями достижения квалифицированного большинства при его принятии.

Венецианская комиссия исходила из того, что это является вопросом баланса частично антагонистических конституционных ценностей народного суверенитета и верховенства права в отношении того, стоит ли разрешать верховенству права ставить барьеры конституционному пересмотру или судебному рассмотрению. Большинство конституций в данном контексте отдают приоритет суверенитету¹.

Однако в некоторых государствах конституционные суды могут рассмотреть конституционные поправки, во-первых, для того чтобы убедиться, что они не затрагивают какие-либо положения основного закона, изменение которых запрещено, а во-вторых, для подтверждения соблюдения процедуры изменения конституции.

Во всех случаях, когда конституция имеет не подлежащие изменению положения или основные принципы, обычный конституционный закон расценивается как «нижестоящий» в отношении таких «высших» норм. Эта внутренняя иерархия не является европейским стандартом, хотя она распространяется все больше и больше в государствах, где конституционные суды имеют полномочия отменять неконституционные законы².

В Австрии Конституционный суд имеет право рассматривать конституционные положения на предмет того, соответствуют ли они основополагающим принципам Конституции. Например, в 2001 году австрийский Конституционный суд признал недействительной ту часть Федерального конституционного закона, которая препятствовала ему проверять положения на соответствие Конституции. В Болгарии конституционные поправки могут быть рассмотрены в свете того, могут ли они изменять форму государственного устройства и форму правления. Основные законы Германии и Турции содержат неизменяемые положения, однако Конституционный суд Германии

¹ См.: Доклад о конституционной поправке. Заключение по пересмотру Конституции Бельгии (CDL-AD (2010) 001).

² См.: Заключение о Четвертой поправке к Основному Закону Венгрии (CDL-AD (2013) 012).

может решать, были ли они нарушены, в то время как Конституционный суд Турции ограничивается контролем процедуры проведения конституционных поправок, но при этом, по-видимому, может шире трактовать свои полномочия и анализировать конституционные поправки по существу. В 2009 году Конституционный суд Чехии отменил конституционную поправку о сокращении срока полномочий Палаты депутатов.

В Украине, Азербайджане, Молдове, Румынии законопроекты о внесении изменений в конституцию рассматриваются при наличии заключения органа судебного конституционного контроля.

Интересен факт, когда орган конституционного правосудия признал противоречащим основному закону страны ограничение его компетенции в рассмотрении законов, изменяющих конституцию. Так, в 2006 г. Верховная Рада Украины внесла изменения в Закон «О Конституционном суде Украины». Однако Конституционный суд в решении от 28 июня 2008 г. признал ряд положений данного Закона не соответствующими Конституции, указав, что отсутствие судебного контроля за процедурой рассмотрения и принятия законов о внесении изменений в Конституцию может иметь следствием ограничение либо упразднение прав и свобод человека и гражданина, ликвидацию независимости или нарушение территориальной целостности Украины либо изменение конституционного строя способом, не предусмотренным Основным законом страны. При этом предметом подобных дел в рамках последующего контроля может быть только проверка соблюдения конституционно установленной процедуры принятия такого закона, а не его материальное содержание, которое проверяется на стадии предварительного конституционного контроля.

Данная позиция была использована Конституционным судом Украины в 2010 г. при признании неконституционности Закона Украины от 8 декабря 2004 г. № 2222 «О внесении изменений в Конституцию Украины», в результате принятия которого была проведена конституционная реформа, сменившая президентско-парламентарную республику на парламентарно-президентскую. Именно признание нарушения процедурного порядка, заключавшееся, по мнению Суда, в отсутствии его положительного заключения не только на первоначальный текст законопроекта, но и на поправки, внесенные в него в процессе работы парламента, стало основой для принятия такого решения.

Конституционный Суд РФ осуществляет последующий конституционный контроль в отношении законов и иных нормативных пра-

вовых актов, вступивших в законную силу, и только в результате обращений к нему. Предварительный контроль возможен лишь в отношении международных договоров Российской Федерации, не вступивших в законную силу. Конституционный Суд РФ не вправе рассматривать дела по своей инициативе. При этом проверка закона о поправке к Конституции Российской Федерации по содержанию является фактически проверкой положений самого Основного Закона, поскольку такой закон в части, касающейся изложения отдельных норм Конституции России в новой редакции, включения в ее текст новых положений или исключения из нее каких-либо положений, следует рассматривать как утративший самостоятельное юридическое значение с момента его вступления в силу. С учетом того, что закон о поправке в гл. 3–8 Конституции РФ не может противоречить положениям ее гл. 1, 2 и 9 как по содержанию, так и по порядку принятия, возникающие по этому поводу споры носят конституционный характер, а потому, как указал Конституционный Суд России¹, подлежат разрешению именно в порядке конституционного судопроизводства, что соответствует предназначению судебного конституционного контроля. В противном случае нарушались бы закрепленные Конституцией РФ принципы, лежащие в основе организации и осуществления правосудия, разграничения видов судебной юрисдикции, обеспечения правосудием прав и свобод граждан. В связи с этим не исключается внесение в Конституцию РФ и в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» положений о возможностях проверки Конституционным Судом закона о поправке к Конституции с точки зрения соответствия положениям гл. 1, 2 и 9 Основного Закона России до его вступления в силу, т.е. до того момента, с которого внесенные им в Конституцию РФ поправки становятся ее неотъемлемой составной частью.

Возможность участия Конституционного Суда России в оценке конституционной реформы существует при проверке конституционности пересмотра Основного Закона РФ в случае вынесения Конституционным Собранием проекта новой конституции на всенародное голосование. Согласно Федеральному конституционному закону от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» Президент России направляет документы, на основании которых назначается референдум, в Конституционный Суд с запросом о соответствии Конституции инициативы проведения референдума по

¹ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П, от 11 апреля 2000 г. № 6-П и от 21 марта 2007 г. № 3-П.

предложенному вопросу (предложенным вопросам). Кроме того, если решение Центральной избирательной комиссии России об отказе в регистрации референдума в связи с несоответствием вопроса (вопросов) референдума Конституции РФ обжаловано в Верховный Суд России, последний направляет запрос в Конституционный Суд. Однако в литературе отмечается, что по данному виду производства предметом судебного конституционного контроля будет только установление соответствия Конституции России вопроса, вынесенного на референдум, а не текста новой Конституции¹.

Позицию Венецианской комиссии в отношении судебного рассмотрения конституционных поправок, касающихся *неизменяемых* положений, нельзя признать безупречной. Комиссия считает, что неизменяемые положения и принципы должны толковаться и применяться узко и что судебный пересмотр должен проводиться с осторожностью и умеренностью, оставляя его на усмотрение разработчикам Конституции². Вместе с тем Комиссия упускает из виду, что участие конституционного суда в оценке конституционной реформы может быть обусловлено выбранной моделью конституционного правосудия, предполагающей, что только орган судебного конституционного контроля обладает полномочием по официальному толкованию основного закона и тем самым только он может определить соответствие предлагаемых преобразований текста конституции ее основополагающим принципам. Но, безусловно, здесь остается проблема пределов деятельности конституционного суда³.

Конституции многих государств, созданных на постсоветском пространстве (России, Грузии, Эстонии, Литвы, Латвии и т.д.), были приняты в порядке, не предусмотренном положениями прежних «советских» конституций. И конституционные суды отказываются признавать неконституционный характер новых основных законов, несмотря на нарушение процедур, установленных прежней конституцией. Это вовсе не говорит об их нелегальном характере⁴. Такую

¹ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 2005. С. 459.

² См.: Заключение по окончательному проекту Конституции Республики Тунис (CDL-AD (2013) 032).

³ См. об этом § 2 гл. 3; Хабриева Т.Я. Толкование Конституции РФ: теория и практика. М., 1998. С. 214–223.

⁴ Подробнее об этом см.: Худолей К.М., Худолей Д.М. Конституционный контроль в отношении актов конституционной реформы // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2011. № 1 // URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=system/files/01.%D0%A5%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%B9.pdf>

сторону конституционной реформы надо рассматривать в свете понятия легитимации.

Легитимация (от лат. «законность») – тоже узаконение, но не только и не столько в правовом смысле, так как отражает отношение общества, различных слоев населения к проводимой конституционной реформе. В связи с тем что общество неоднородно, его отношение к нововведениям неодинаково. Исторический опыт свидетельствует, что очень редко складывается ситуация, когда с конституционными изменениями, тем более конституционной реформой, согласны все политические силы, общественные объединения, политические партии и т.д. Для конституционных преобразований обеспечение возможно более широкой поддержки населения – очень важная часть их подготовки и реализации.

Есть основания считать, что легитимация включает оценку законности изменений, так как предусмотренные правовые процедуры призваны определить не только порядок важного юридического процесса, но и уровень политической поддержки изменений через публичные обсуждения, голосование на референдуме и т.п.

Вопросы социальной поддержки реформ, в том числе конституционных, хорошо исследованы в науке, так же, как и способы их легитимации¹.

Практика конституционных реформ свидетельствует о множестве путей поиска согласия или компромисса при их подготовке. В зарубежной литературе замечено, что они становятся возможными благодаря «консенсуальному конституционному духу»².

Символический статус основного закона в правовой культуре зависит в основном от особенностей политической системы, которые лежат за пределами конституции. Совершенствование текста конституции теоретически несет и позитив, и негатив: может повысить уважение к конституции путем обеспечения доступности механизмов для внесения необходимых изменений, но может и отрицательно сказаться на нормативности конституции. Справедливо замечено, что широкий консенсус позволяет производить регулярные изменения именно потому, что его достижение возможно, когда функцио-

¹ См., например: Ядов В.А., Климова С.Г., Халий И.А., Климов И.А., Кинсбургский А.В., Топалов М.Н., Клемент К.М. Социальная база поддержки реформ и потенциал массового протеста // Россия в глобальных процессах: поиски перспективы / под ред. члена-корреспондента РАН М.К. Горшкова. М., 2008. С. 85–101.

² Подробнее об этом см.: Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. L., 2012.

нирует зрелая партийная система. Так, обоснование внесения конституционных поправок осуществляется посредством межпартийного консенсуса в верхней и нижней палатах парламента. В современной политической реальности это, как правило, приводит к соглашению между двумя доминирующими политическими партиями. И очень важную роль играет орган конституционного правосудия в качестве основного партнера в диалоге с законодательным органом. В то же время его задача состоит в том, чтобы быть гарантом и защитником конституции, особенно в области основных прав¹.

В модели прямой демократии² народ в состоянии инициировать изменения и принимать окончательное решение относительно их введения. Конституционные референдумы имеют обязательный, а не факультативный характер. Незыблемых положений, которые не могут подвергаться корректировке, не существует. Иначе говоря, эта модель построена вокруг концепции народного суверенитета в отношении конституционных изменений.

Влияние прямой демократии на конституционные изменения хорошо отображается на примере Швейцарии, где референдумы являются важной частью правовой и политической культуры. Конституция Швейцарской Конфедерации может быть пересмотрена в любое время, как в полном объеме, так и частично (разд. 6). Полный пересмотр Конституции может быть предложен народом или по постановлению Федерального собрания либо по инициативе обоих Советов (ст.193). Если инициатива полного пересмотра исходит от народа или между Советами существуют разногласия, решение о проведении полного пересмотра принимается народом. При этом, если народ согласен с полным пересмотром, оба Совета должны быть переизбраны. Население Швейцарии как постоянный участник процесса изменения конституции ограничен только императивными нормами международного права. Инициативой частичного пересмотра Конституции обладает народ или парламент. При таком пересмотре также должен соблюдаться принцип единства предмета пересмотра. Народные инициативы могут быть успешными, несмотря на иные рекомендации парламента, но могут создавать определенную угрозу основным правам, особенно тем, которыми пользуются меньшинства.

Зарубежные авторы считают, что предоставление населению решающего слова относительно конституционных поправок является

¹ Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. L., 2012.

² См. § 1 гл. 3.

зеркальным отражением модели прямой демократии. Обычно приводится пример Конституции Дании 1849 г., которая вплоть до реформы 1953 г. изменялась только пять раз. Модель прямой демократии не предусматривает ограничений по изменению всего содержания Конституции. Процедура внесения поправки требует большинства двух последовательно избранных парламентов. Кроме того, народное голосование назначается в случае необходимости получения одобрения по меньшей мере 40% населения. Очевидные трудности получения такого одобрения и политические опасности в случае неудачи референдума приводят к тому, что в литературе названо «конституционной инерцией»¹. Возраст конституции сохраняет свое символическое значение, но ее язык становится недоступным для граждан: оставаясь неизменной в меняющейся политической обстановке, такая ситуация вызывает разрыв между содержанием конституции и функционированием политической системы, которую она организует. Дистанция между письменным документом и его применением является следствием конституционных механизмов, стремящихся возложить на общественность роль проводника конституционных изменений, в то время как в действительности граждане рассматривают предложения ограниченно, потому что перед ними, как правило, ставятся вопросы, имеющие большую вероятность успешного решения на референдуме.

Другой пример – Ирландия, где окончательное решение о внесении конституционных изменений тоже остается за населением, но в результате значительное количество конституционных поправок проводится иным путем. Следовательно, сочетание сильного прямого демократического и эволюционного элементов в этом процессе позволяет оценить обязательный референдум в качестве ограничения возможности конституционных изменений. В условиях политической поляризации фактически блокируются конституционные процессы, проводимые через формальные процедуры. Поправки к конституции должны быть приняты обеими палатами и впоследствии одобрены на референдуме. Конституция не предусматривает неизменяемых положений, поэтому при таком порядке изменения конституции важную роль играют суды. Известно, что большинство преобразований Конституции Ирландии 1937 г. явились реакцией на судебное решение и произошли с помощью органических законов и разбирательств в Верховном суде. Так складывается модель конституционных

¹ См., например: Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. L., 2012.

изменений, осуществляемых через взаимодействие главным образом между законодательной и судебной властью, при которой окончательное решение принимает население, выступающее в качестве проводника изменений.

На обеспечение легитимности конституционной реформы очень часто обращает внимание Венецианская комиссия, указывая, что принятие новой конституции должно основываться на наиболее полном консенсусе в обществе, а также на широкой и предметной дискуссии с участием различных политических сил, неправительственных организаций и ассоциаций граждан, научных кругов и средств массовой информации, что является важным условием для принятия стабильного текста, приемлемого для всего общества, в соответствии с демократическими стандартами. В связи с этим предлагается избегать слишком жестких ограничений по времени, даже определить во время дискуссии график принятия новой конституции¹.

Рассматривая проект пересмотра Конституции Румынии, Венецианская комиссия посчитала неудовлетворительными факты, согласно которым такой сложный процесс, требующий тщательной оценки долгосрочных политических решений, не позволил извлечь пользу из взаимодействия между большинством и оппозицией, а также из вклада в него важных государственных и общественных институтов. Общественное обсуждение основных конституционных изменений и нововведений имеет ключевое значение с точки зрения законности будущей конституции, видимо, в контексте ее легитимности. Это особенно важно в случаях, когда конституционные преобразования требуют одобрения на референдуме².

В то же время в практике Венецианской комиссии легитимность конституционных изменений оценивается с позиций не только масштаба их общественного обсуждения, но и избранной формы самих преобразований. Например, в результате экономического кризиса

¹ См., например: Заключение о порядке внесения изменений в Конституцию Украины (CDL-AD (2004) 030); Заключение по трем правовым вопросам, возникающим в процессе разработки новой конституции Венгрии (CDL-AD (2011) 001); Заключение по концептуальному документу о создании и функционировании Конституционного Собрания Украины (CDL-AD (2011) 002); Заключение по проекту новой конституции Исландии (CDL-AD (2013) 010); Заключение по проекту концепции о конституционных реформах Республики Армении (CDL-AD (2014) 027); Совместное заключение по проекту Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» (CDL-AD (2015) 014).

² См.: Заключение по проекту закона по пересмотру Конституции Румынии (CDL-AD (2014) 010).

Исландия столкнулась с кризисом доверия населения к политическим институтам. Именно поэтому возникла идея разработки новой Конституции, направленной на восстановление доверия и закрепление в современной и всеобъемлющей форме новых основ для более справедливой и более демократической Исландии. В процессе разработки новой Конституции Исландии в 2010–2012 гг. были использованы различные, в том числе инновационные, консультационные механизмы: организация национального форума, выборы среди населения членов Конституционного совета для подготовки проекта новой Конституции, обширные неофициальные консультации, привлечение общественности путем современных технологий, а также консультативный референдум. Данные механизмы обеспечили широкое участие населения и получили признание на международном уровне.

Тем не менее, анализируя ход этого диалога с заинтересованными сторонами, Венецианская комиссия посчитала, что альтернативой принятию новой Конституции с точки зрения более легкого способа достижения консенсуса было бы принятие лишь определенных конституционных поправок, необходимых для страны в данный момент, и сохранение преемственности основного закона¹.

В своем Заключении по вопросам, возникшим в процессе разработки новой конституции Венгрии, Венецианская Комиссия выразила озабоченность по поводу этого процесса. Во время нескольких поездок делегации в страну² Комиссия установила недостаточную прозрачность процедуры принятия новой Конституции и вовлеченность общества. Она негативно оценила отсутствие добросовестной консультации и согласия среди политических сил и в обществе в целом, необходимого для легитимности конституции.

Комиссия не отрицает суверенное право парламента принимать конституцию или вносить в нее поправки, но основной закон страны должен обеспечить чувство конституционализма, ощущение, что это действительно основополагающий документ, а не просто политическая декларация. Следовательно, и форма, в которой она будет принята, и способ, которым это будет реализовано, должны создавать уверенность, что по своей природе конституция является стабильным актом, не подлежащим легкой замене по прихоти большинства. По-

¹ См.: Заключение по проекту новой конституции Исландии (CDL-AD (2013) 010).

² Подготовка заключений часто сопровождается изучением не только документальной части реформы, но и фактических условий ее проведения на местах, хотя заключение по референдуму в Крыму в марте 2014 г. о вхождении в состав Российской Федерации было сделано без подобного визита.

стоянство конституции не может быть основано исключительно на арифметических показателях, вытекающих из соотношения между численностью правящих и оппозиционных партий в парламенте. Конституционная практика и обыкновенная политическая практика должны быть четко разделены, потому что конституция не является частью «политической игры», а устанавливает правила для этой игры. Основной закон должен установить нейтральные и общепринятые правила политического процесса. Для его принятия и внесения в него поправок нужно искать широкий консенсус¹.

Таким образом, легальность конституционных изменений, включая реформы, составляет важную часть их характеристики, и в мире существует большой опыт легитимации конституционных преобразований.

¹ См.: Заключение по трем правовым вопросам, возникающим в процессе разработки новой конституции Венгрии (CDL-AD (2011) 001); Заключение о Четвертой поправке к Основному Закону Венгрии (CDL-AD (2013) 012).

Глава 3

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

§ 1. Конституционная реформа: понятие и признаки

Особым видом конституционных изменений является конституционная реформа, которую отличают масштаб и последствия как для современного и развивающегося правового регулирования, так и в целом для системы общественных отношений в орбите конституционного воздействия.

Углубленное исследование теории и практики конституционной реформы предполагает введение ее обоснованного понятия. Несмотря на широкое использование термина «конституционная реформа» для обозначения конституционных преобразований, в частности, в практической деятельности различных международных организаций, таких как Венецианская комиссия, в отечественной и зарубежной доктрине ее общепринятое понимание пока не сложилось.

Иногда встречается и легальное закрепление определения «конституционная реформа», например в конституциях Никарагуа (разд. X), Боливии (ст. 411), Венесуэлы (ст. 342–346), Эквадора (ст. 441–444), Чили (ст. 127–129). При этом его содержание может означать любое изменение конституционного текста, а также отдельных структурных частей основного закона и даже принятие новой конституции.

Исследование показало, что чаще законодатель использует более конкретные термины – «изменение конституции», «пересмотр конституции» (Монако, Кот-д’Ивуар, Россия), «конституционные поправки» (Черногория, Сейшельские Острова, Пакистан, Фиджи и др.)¹.

¹ Нетождественность этих понятий понятию «конституционная реформа» может показаться условной, поскольку любая конституционная реформа влечет изменение конституционных норм, и ее юридическая сторона, как и иных преобразований основного закона, может быть схожей (например, проходить в виде поправок в текст конституции).

Изменения конституции имеют неодинаковую значимость. Необходимо различать понятия «изменение конституции», «поправка к конституции», «реформа конституции», «пересмотр конституции» и т.п.¹ В русском языке несовпадение этих терминов следует не только из семантики слов. Оно выявляется при анализе некоторых статей Конституции РФ, а также российской конституционной практики. Из названия гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» Конституции России следует вывод о нетождественности понятий поправки и пересмотра, и их регулирование, как показывает сопоставление содержания ст. 135 и ст. 136 Конституции, тоже различно. Вместе с тем в ст. 137 упоминаются понятия: «изменения в статью 65 Конституции» (речь идет о перечне названий субъектов Российской Федерации) и «изменения наименования субъекта Российской Федерации», которые не рассматриваются как поправки. Но понятие «изменение» более широкое, чем понятия «поправка» и даже «пересмотр», так как оно охватывает любую модификацию конституционного текста.

В юридической науке, особенно зарубежной, как и в практике международных организаций, обычно не проводится различий, учитывающих характер конституционных изменений. Не все они приобретают свойства реформы, и большое значение в определении ее необходимых параметров имеет доктрина, которая может обозначить границы вносимых в основной закон изменений, за пределами которых уже можно ставить вопрос о конституционной реформе².

Высказанным в литературе подходам к понятию конституционной реформы, на наш взгляд, свойственно следующее.

В основном, как признают сами авторы, эти подходы имеют *общий характер*, очень широко обозначая контуры изучаемого явления и позволяя объединить разные социально-политические и правовые явления, например принятие новой конституции и внесение изменений в действующую, существенные и частичные, прогрессивные и регрессные изменения конституционного текста. Правда, ряд ученых полагают, что особенности конституционных реформ не могут быть

¹ В зарубежных конституциях это различие прослеживается не всегда. Поправки понимаются как пересмотр конституции (Греция и др.). Различие поправок и реформы содержится в Конституции Венесуэлы 1999 г. Она устанавливает, что внесение поправок (изменений) предполагает дополнение или изменение одной или нескольких статей Конституции без изменения ее основной структуры, тогда как реформа предполагает частичный пересмотр Конституции (ст. 340–350).

² См.: Хабриева Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 35.

выражены в ее определении, а должны быть охарактеризованы в рамках типологии конституционных реформ¹.

Как было показано, мировая практика свидетельствует о многообразии конституционных изменений². Некоторые из них приближаются к реформе. В связи с этим возникает вопрос об уровнях конституционных реформ: частичных и более или менее целостных. Очевидно, что они имеют неодинаковый объем, различаются по актам о конституционных изменениях. Так, под полной конституционной реформой понимают введение в действие новой конституции и одновременное прекращение действия прежней. Частичной реформой называют изменение отдельных положений основного закона, т.е. внесение поправок в его текст³. Такое разделение учитывает внешние проявления реформы, но не отражает сущности изменений, соответственно не может быть достаточно для итоговых оценок.

В литературе предложено определение конституционной реформы как последовательности политико-правовых решений и действий государственной власти, направленных на приведение писаных норм высшего юридического закона страны в соответствие с той реальной, «живой» конституцией, конституцией в материальном смысле слова, которая диктуется потребностями общественного развития и правосознания⁴.

Другие авторы, рассматривая конституционную реформу как дополнение или замену конституции, а также как более глубокие изменения в обществе и правлении, отмечают, что этот термин не имеет четкого определения⁵.

Сложность и многообразие конституционных изменений, отсутствие устойчивого единства в определении конституционной реформы обусловили *использование наряду с этим понятием и иных терминов*, таких как «концептуальные изменения»⁶, «радикальная ре-

¹ См., например: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

² См. подробно § 1 гл. 2.

³ См., например: Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие. М., 2000.

⁴ См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления М., 1994. С. 14.

⁵ См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 351.

⁶ См., например: Ескина Л.Б. Конституционная реформа в России: кризис или очередной этап? // Правоведение. 2001. № 2. С. 9.

форма»¹, «радикальная ревизия»², «кардинальный пересмотр», «смена действующей конституционной модели»³, «революционные изменения», «корректировка конституции»⁴, «модификация конституции»⁵, «конституционное переустройство»⁶, «конституционная модернизация»⁷ и др.

Относительно возможных способов (форм) изменения конституции в литературе отмечается, что они могут реально выступать как конституционная модернизация и конституционная реформа. Оба способа довольно хорошо выделены и более или менее институционализированы в Конституции РФ (ст. 134–137)⁸. Терминологически различие между этими способами подчеркивается тем, что в первом случае в конституцию вносятся поправки (в гл. 3–8 Конституции РФ), во втором осуществляется пересмотр конституционных положений (в отношении гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ).

Конституционная модернизация (новеллизация) – это эволюционный процесс внесения поправок в конституционный текст, обновления конституционных норм в целях их совершенствования, придания им большей системности в неизменных рамках существующего конституционного строя. Очевидно, что модернизация в виде внесения поправок в гл. 3–8 Конституции РФ (ст. 136) не требует изменения лежащих в основе Конституции фундаментальных поли-

¹ См.: Зиновьев А.В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России // Правоведение. 2000. № 4. С. 47.

² См.: Краснов М.А. Конституция России: заповедная территория или среда обитания? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 138.

³ См., например: Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя – сохранять, сохраняя – обновлять // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2.

⁴ См.: Стенограмма выступления М.С. Студеникиной // Научный подход к обоснованию внесения поправок в Конституцию Российской Федерации: материалы круглого стола // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 43–44.

⁵ См.: Белкин А.А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Правоведение. 1995. № 1. С. 73.

⁶ Там же. С. 89.

⁷ См., например: Бутусова Н.В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 5–10; Медушевский А.Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы // Закон. 2013. № 12. С. 41–52; Бондарь С.Н. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М., 2014.

⁸ См.: Мальцев Г.В. Конституции и правовая реформа в Российской Федерации // Современное российское право: анализ основных тенденций: сборник научных трудов / под общ. ред. Г.В. Мальцева. М., 2005. С. 7.

тико-юридических решений и схем. Она также оставляет незатронутыми предмет и границы конституционного регулирования.

Конституционная реформа в Российской Федерации возможна как пересмотр положений Конституции РФ, направленных на изменение основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, порядка внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции, т.е. изменения положений гл. 1, 2 и 9 (ст. 135). Конституционные преобразования этого типа не могут не носить характера реформы. Основы конституционного строя, закрепленные в гл. 1 Конституции РФ, – это комплекс фундаментальных положений и принципов, которые составляют базу для развития самой Конституции РФ, конституционно-правовых отношений стране. Нормы, закрепляющие основы конституционного строя, являются в известном смысле первичными, приоритетными, им не могут противоречить никакие другие положения Конституции (ст. 16).

Такой подход явно выражен в отношении Конституции РФ, однако его нельзя с той же легкостью отнести к конституциям других государств мира, где такой четкой институционализации конституционных изменений не произведено.

Кроме того, следует указать, что модернизационное развитие конституции вообще не может сводиться только к внесению в нее текстовых изменений. Модернизация (фр. – *moderniser*), как известно, представляет собой процесс изменения того или иного явления (объекта) соответственно требованиям современности, когда вводятся различные усовершенствования¹. В юридической науке давно доказывается, что модернизация не влечет коренного пересмотра законодательства, но и не ограничивается его текущим совершенствованием, так как требует помимо новых законов еще и новых подходов к решению стоящих перед государством и обществом проблем. Модернизация – не простое создание (разработка, принятие) законодательного решения, это формирование комплекса нормативного правового регулирования на основе всеобъемлющей доктринальной модели в тех или иных областях политической, социальной жизни. При этом она является следствием и инструментом проводимых реформ².

¹ См.: Современный словарь иностранных слов. М., 2000. С. 388.

² Подробнее об этом см.: Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика (материалы Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1–3 июня 2006 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2007. С. XI–XXV.

Следовательно, когда речь идет о модернизации конституции, то предполагается ее постепенное преобразование под влиянием новых направлений общественного развития. При этом фактическая конституция как выражение соотношения социальных сил с точки зрения реальных (а не формально-юридических) характеристик суверенитета, власти, собственности, свободы в обществе подвержена изменениям даже при неизменном тексте юридической конституции.

В зарубежной литературе происходит вовлечение в научный оборот дополнительных понятий, в том числе в связи с включением в изучение темы политологов, социологов, экономистов. В понятийном аппарате уже закрепились результаты поисковых исследований о «конституционном дизайне»¹, «конституционном инжиниринге»².

В отечественной литературе, как уже упоминалось, встречается термин «конституционная революция»³. Социальная революция неспровергает существующие порядки и устанавливает новые основы правового положения человека, общественного и государственного строя. Конституция в таких случаях сразу или через определенный промежуток времени заменяется. Так, после победы социалистической революции была принята Конституция РСФСР 1918 г., Основные государственные законы Российской империи в редакции 1906 г. были отменены. В конце 1940-х гг. были приняты социалистические конституции в Польше, Румынии, Чехословакии и некоторых других странах, сменившие предшествовавшие им конституции. Такого рода изменения ликвидируют прежние основные институты конституционного строя и закрепляют иные. Оправдано ли включение в юридическую терминологию понятия «революция» при рассмотрении подобных конституционных преобразований, когда оно, как известно, в большей мере относится к арсеналу политологических? Кроме того, сами авторы «революционных преобразований» могут относиться к ним иначе, а это вносит большую долю субъективизма в юридическую оценку одних и тех же событий.

На основе обобщения подходов можно сделать вывод о том, что конституционной реформой также признаются:

¹ Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence. Cambridge, 2006.

² Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. / Xenophon Contiades (ed). L., 2012. P. 1–2.

³ Медушевский А.Н. Конституционные революции в России XX века: Сравнительный анализ // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. 2005. № 6. С. 48–56; Он же. Теория конституционных циклов // ПОЛИС. 2006. № 2. С. 51–59.

- 1) принятие новой конституции;
- 2) изменения, принципиально преобразующие организацию публичной власти;
- 3) многочисленные изменения, по сути корректирующие концептуальную направленность основного закона;
- 4) возникновение новой государственности или качественные изменения существующей и др.

Множественность и неоднозначность определений рассматриваемого явления не снижает ценности проведенных исследований, но актуализирует необходимость их систематизации.

Анализ также показал, что в известных определениях конституционной реформы главное место отводится ее процедурной стороне, что, безусловно, важно, когда предусмотрен особый порядок внесения изменений. Но в таком случае не учитываются другие случаи развития основного закона, в частности так называемая реформа без реформ¹, изучаются «формальные» проявления реформы (в виде конституционных поправок или нового текста конституции), главным образом юридические признаки процедурно-процессуального характера, которые не всегда позволяют оценить характер изменений. Как уже упоминалось, и принятие незначительных изменений, и проведение конституционной реформы обычно осуществляется поправками в основной закон, которые, как правило, укладываются в традиционные стадии законодательного процесса, хотя возможно и использование референдума².

Иллюстрацией особого внимания исследователей к процедурным особенностям изменения конституции является представленная в литературе типологизация стран по функционированию механизмов коррекции основного закона, которая также учитывает изменение фактической конституции. Выделяют *эволюционную модель*, предполагающую постепенные, медленные конституционные изменения, в основном путем судебных толкований, как в Канаде и США; *прагматическую модель*, означающую конституционные изменения на основе поиска консенсуса, как в Австрии; *модель недоверия*, действующую при «хрупком» сплочении партий и других сил и сопровождающуюся конфликтами, поиском компромиссов и участием народа в референдумах, как в Бельгии и Греции; *модель прямой демократии*, в которой народ «говорит окончательное слово» о конституционных изменениях, как в Дании и Швеции; *эластичную модель*, представляющую механизм

¹ См. § 3 гл. 3.

² См. гл. 4.

действий по изменению конституции через текущее законодательство и толкования судей, как в Великобритании. Четыре последние вариации базируются на процессуальной стороне конституционных преобразований¹, которая важна для характеристики изменений конституций, поскольку само явление всегда имеет внешнее проявление, порой весьма доступное для понимания. Суть явления, сокрытая за его внешними формами, но характеризующая его внутреннее содержание, отражающая происходящие в нем глубинные процессы, требует познания. «Если бы форма проявления и сущность вещей непосредственно совпадали, то всякая наука была бы излишня...»².

Раскрывая свойства конституционной реформы, часто обращают внимание на то, что:

1) содержание конституционной реформы предполагает создание или видоизменение основных институтов конституционного строя, переустройство государственных органов, развитие конституционного законодательства;

2) закрепляемые и осуществляемые нововведения направлены на обеспечение развития общества. Конституционная реформа выступает как проявление присущей общественной жизни общей тенденции к прогрессу;

3) конституционная реформа должна иметь характер поступательного, поэтапного, эволюционного процесса, противостоящего революционному и радикальному слоу институтов и норм преобразуемого строя; не уничтожает положительных ценностей существующей социальной системы, но серьезно меняет и совершенствует ее структуру в целом и отдельные институты;

4) по масштабу действия различают полные (полный пересмотр или принятие новой Конституции) и частичные реформы. В первом случае речь может идти не о простом усовершенствовании законодательства, а о качественном развитии правовых основ, разрешении противоречий, накопившихся в условиях отставания конституционной сферы от динамики общественных явлений³.

Все эти признаки конституционной реформы относятся и к содержательной (создание новых принципов конституционного строя), и к формальной (принятие нового текста основного закона) ее стороне.

¹ См.: Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. / Xenophon Contiades (ed). L., 2012. P. 440–457.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25, ч. 2. С. 384.

³ Подробнее об этом см.: Мархгейм М.В., Смоленский М.Б., Яценко И.С. Конституционное право Российской Федерации. СПб., 2003.

Таким образом, в литературе существуют различные подходы к рассматриваемому понятию, выражающиеся как через перечисление признаков этого явления, так и в виде относительно лаконичного определения.

Научный подход требует обобщения разнородных случаев по основаниям, позволяющим привести их к единству. Конституционная реформа характеризуется не одним уникальным признаком, идентифицирующим ее в ряду схожих явлений, не может быть измерена количественными показателями, поэтому важно выявить условия, или *критерии*, соответствие которым позволит отнести конституционные преобразования к классу конституционных реформ.

С учетом доктринальных определений наряду с признаками процедурного характера следует обратить внимание на содержательные признаки конституционной реформы. Некоторые из них упоминаются в литературе, например, указывается на цель изменений – достижение социально и экономически детерминированной политической стабильности¹.

Когда целевая установка состоит в проведении именно конституционной реформы, она выступает не только процессом, но и конечным результатом, на который направлены изменения конституции. Если авторы конституционных преобразований рассматривают их в таком ключе, то это позволяет упорядочить все принимаемые решения, определить *содержание* затрагиваемых поправками положений основного закона. Последнее собственно и составляет сущностный признак конституционной реформы. Отличительная особенность реформаторских изменений конституции в том, что они связаны с фундаментальными основами конституционного регулирования. Изменение таких положений основного закона влечет прерывание *конституционной стабильности*.

Стабильность как особое проявление принципа правовой непрерывности предполагает закрепление правовых институтов в качестве долгосрочного механизма регулирования. Это в целом неотъемлемое

¹ См., например: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008. Такое назначение конституционной реформы рассматривается и Венецианской комиссией: «что касается существенной части предполагаемого процесса конституционной реформы, Венецианская комиссия подтверждает свою рекомендацию о том, что конституционная реформа должна привести к «эффективному укреплению стабильности, независимости и эффективности государственных учреждений путем четкого разделения полномочий и эффективной системы сдержек и противовесов» (см: Заключение по концепции создания и функционирования Конституционного собрания Украины, CDL-AD (2011) 002).

качество права, которое характеризует эффективность системы регулирования общественных отношений¹. Закон, тем более основной закон, не должен быть подвержен быстрым и многочисленным изменениям. Это подрывает авторитет права, снижает его потенциал.

Устойчивость конституции², т.е. способность достаточно долго соответствовать существующим общественным отношениям, зависит от конституционной стабильности, но обратная связь не очевидна, поскольку постоянство конституционного текста может быть обусловлено, например, высоким уровнем обобщения конституционных положений.

Устойчивость основного закона вовсе не означает его неизменности. Актуализация конституционного регулирования, своевременное правовое обеспечение политических, социальных, экономических и иных потребностей согласно их позитивной динамике не только не противоречит, но и составляет одну из сторон конституционной стабильности.

Неоднократно замечено, что конституций, пригодных для всех времен и народов, не существует³. Каждая из них предназначена для определенных условий. Использование термина «постоянная конституция» в названиях некоторых основных законов, принимавшихся после периода действия конституций, называвшихся временными, не привело к вечному действию таких конституций, не означало их неприкосновенности, они также были заменены.

Тем не менее «устойчивый основной закон страны, к которому постоянно адресуются не только правоведы, но и политики и рядовые граждане, постепенно становится одним из ключевых символов

¹ См.: Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика. Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 1–3 июня 2006 г.). М., 2007. С. XI–XXV; Хабриева Т.Я. Стабильность Конституции РФ и реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. М., 2008. Вып. 4. С. 10–13.

² В юридической литературе применительно к системе законодательства понятие «устойчивость» иногда рассматривается как синоним понятия «стабильность» (см., например: Белоусов С.А. Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика) / под ред. И.Н. Сенякина. Саратов, 2015). Полагаем, что такой подход допустим при рассмотрении не отдельных актов, а именно системы законодательства в его развитии.

³ Подробнее об этом см: Конституция Российской Федерации от образа будущего к реальности: К 20-летию Основного Закона России: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013.; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007. С. 43–45.

правовой идентичности нации»¹. В государствах со стабильной конституционной системой конституция приобретает в массовом сознании своего рода сакральный статус. Именно поэтому нации идут на кардинальный пересмотр конституции лишь тогда, когда новая социальная ситуация жестко требует такого пересмотра. Во всех других случаях обходятся локальными поправками либо просто уточняют применительно к меняющимся условиям трактовку базовых конституционных положений². В одном из своих докладов Венецианская комиссия выразила обеспокоенность по поводу слишком частых поправок или попыток внесения изменений в конституцию, так как это может негативно повлиять на конституционную и политическую стабильность. Конституция не может быть изменена в связи с каждым изменением политической ситуации в стране или после формирования нового парламентского большинства³.

Прерывание конституционной стабильности не всегда представляет собой отрицательное политико-правовое явление. Оно обосновано, если назрели условия для обновления основ конституционного строя. В западноевропейской государственведческой литературе специально замечено, что принцип стабильности конституции «не должен становиться препятствием там, где необходимы маневренность и поступательное развитие, иначе развитие выйдет за рамки правового поля... Ведь вопрос об изменении конституции возникает только в том случае, когда широта и гибкость конституции уже не позволяют справиться с поставленной задачей»⁴.

Конституционная стабильность может и не прерываться внесением в конституцию крупных поправок или принятием новых конституций. Конституции РСФСР, сменявшие друг друга, не нарушали конституционной стабильности, поскольку они все исходили из одних и тех же базовых принципов советского строя.

Нереформаторский характер имеют конституционные изменения, которые развивают базовые положения конституции, уточняют их смысл и содержание. Это относится, например, и к иницизированной Президентом РФ в 2008 г. поправке в Конституцию России о кон-

¹ Зорькин В.Д. Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 4(41). С. 6.

² Зорькин В.Д. Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 4(41). С. 6.

³ См.: Совместное заключение по проекту закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» (CDL-AD (2015) 014).

⁴ Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 35.

трольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ.

Рассматривая проект Конституции Украины в 2008 г., Венецианская комиссия указала, что он обозначен как проект совершенно новой конституции. Однако документ был оценен как достаточно консервативный, основанный на тексте действующего Основного закона. В этих условиях Комиссия отметила необоснованность выбора метода принятия новой Конституции, поскольку изменения можно было бы внести путем поправок в действующую Конституцию, что имеет преимущество в свете символической непрерывности и способствует обеспечению стабильности конституционного порядка. «Конституционная стабильность является важным элементом для достижения стабильности в стране в целом, и никто не должен принимать новую Конституцию как средство «быстрого решения» текущих политических проблем»¹.

Значительная конституционная модернизация (о конституционной реформе в Армении говорилось выше) осуществляется в XXI веке в странах СНГ – Азербайджане, Кыргызстане, Казахстане. В конституции этих государств, принятые в 1990-х гг., вносится большое количество поправок. Так, с момента принятия в 1995 г. Конституции Казахстана поправки в нее только в этом столетии вносились уже 4 раза – в 1998, 2007, 2011 и 2017 гг.

Конституционно-правовая практика дает примеры более сложных случаев.

В 1990 году, не нарушая устойчивости Основного закона ФРГ 1949 г., было осуществлено объединение Германии. В то же время для восточной части государства конституционная стабильность была прервана введением новой конституции, новой конституционной модели, созданием на ее основе новой правовой системы.

Особого внимания заслуживают конституционные реформы, которые не меняют конституционную модель. Так, поправки к Конституции Китая в 1988–2004 гг. значительно ее скорректировали. Они, безусловно, носили существенный характер, хотя ограничивались сферой экономики. Поправки 1988 г. легализовали частное хозяйство и аренду земли (ст. 10 и 11); в 1993 г. в связи с курсом на «социализм в модернизированном виде» появились положения о рынке («социалистическая рыночная экономика»); в 1999 г. частные предприятия уже не только допускались, но и были охарактеризованы как важный компонент социалистической рыночной экономики, а не дополнение к ней;

¹ См.: Заключение по проекту конституции Украины (CDL-AD (2008) 015).

было включено положение о «социалистическом правовом государстве»; в 2004 г. провозглашено равенство прав и обязанностей всех граждан, тогда как прежде говорилось о преимуществах для трудящихся; введена ранее отрицаемая формулировка «права человека».

Изменения более чем серьезные, особенно, если вспомнить, что частная собственность, недавно объявлявшаяся несовместимой с существующим строем, была не только конституционно признана, но и провозглашена необходимым элементом социализма. При этом основой экономики осталась социалистическая собственность (ст. 6), которая «священна и неприкосновенна» (ст. 12), рынок является социалистическим, как и правовое государство. Такие изменения не нарушили конституционной стабильности, а напротив, укрепили ее, поскольку позволили сохранить базовые ценности модели. Но адаптация этих ценностей к новым условиям общественного развития, связанная с появлением новых институтов, не свойственных аналогичным моделям, позволяет считать эти изменения реформаторскими.

Можно утверждать, что конституционная стабильность не исключает реформы конституции, если это происходит последовательно и в течение длительного времени. Так, серия конституционных изменений с 1970 г. постепенно превратила Бельгию из унитарного и франкоязычного государства в федеративное государство с тремя официальными языками, на которых говорят в разных регионах страны (юридически это было окончательно закреплено в Конституции Бельгии 1994 г.) Кроме того, Бельгия получила возможность делегировать часть своего суверенитета международным публичным правовым институтам (в первую очередь, Европейскому Союзу), изменилась система основных прав и свобод граждан, реформировались органы власти. Указанные трансформации стали примером действия «закона перехода количественных изменений в качественные». Непрерывность конституционных изменений, зачастую «реформаторских», стала причиной эволюционного скачка – коренного изменения общественных отношений и превращения конституции в иной учредительный акт государства.

Таким образом, анализ новелл при изучении конституционной реформы требует не формального подхода, а оценки их сущности.

Важен и другой критерий содержательного характера – ресурсное обеспечение реформы, под которым понимается ее материальное, правовое, информационное и прочее подкрепление.

Полноценное исследование изменений основного закона на предмет конституционной реформы, конечно, должно сопровождаться

изучением упомянутых выше формальных признаков конституционных преобразований, включая процедурно-процессуальные особенности, которые явным образом свидетельствуют о реформе.

Таковыми могут выступать нормативные правовые акты, содержащие соответствующие конституционные поправки или новый текст основного закона, а также процедуры проведения конституционных изменений, причем последние могут быть связаны не только с процессом реализации правотворческой инициативы, но и с иными событиями в стране, которые их сопровождают (общественное обсуждение, обсуждение политическими партиями, в средствах массовой информации, народные выступления и т.п.)

Например, о значимости предполагаемых коренных преобразований в Непале свидетельствовали столкновения между сотнями демонстрантов и полицией в июле 2015 г. во время общественного обсуждения проекта новой конституции страны, предполагающего постепенный переход к светскому государству и новое федеративное устройство.

Прямые текстуальные изменения конституции многообразны. Они, как уже упоминалось, могут состоять лишь в замене слов и даже цифры или буквы, а в отдельных случаях по существу «переписывают» всю конституцию. Нередко изменяется только форма, иногда содержание того или иного конституционно-правового института или суть самой конституции, как это было в 1989 г. в Венгрии. Конституция Венгрии 1949 г. в редакции 1989 г. кардинально отличалась от первоначального текста, принимавшегося под лозунгами коммунистической идеологии. Она провозгласила демократическое и правовое государство, установила многопартийность и парламентскую республику, в ней уже отсутствовали положения о руководящей роли коммунистической партии (Венгерской партии труда), говорилось о разделении партий и государственной власти, признании и соблюдении прав человека. Конституция 1949 г. в новой редакции предусматривала равную защиту общественной и частной собственности, свободу предпринимательской деятельности и конкуренцию, создание конституционного суда, должностей комиссаров парламента по правам человека и правам национальных меньшинств, гарантии ответственности правительства перед парламентом, местное самоуправление вместо государственной власти советов.

В связи с этим следует еще раз подчеркнуть, что само наличие проектов или даже утвержденных текстов конституционных изменений требует содержательного анализа. Суть конституционной рефор-

мы не может быть сведена лишь к проблемам обновления конституции как нормативного правового акта, поскольку осуществление конституционной реформы выходит далеко за пределы процедурных вопросов и задач юридической техники¹. Тем более что реформы может и не быть, даже если налицо изменение конституционного текста. Так, за время правления диктатора Хуана Гомеса в 1908–1935 г. в Венесуэле было принято семь конституций, но большинство из них отличалось только в части его полномочий. Кроме того, как ранее отмечалось, имеется значительный опыт проведения конституционных реформ и без текстовых изменений основного закона². Указанные индикаторы важны, но способны помочь сделать вывод о конституционной реформе только в совокупности с другими критериями.

Конституционная реформа – не только юридический процесс, некая последовательность стадий проведения преобразований, но и социально-политический процесс³, который, по нашему мнению, не может ограничиваться рассмотрением исключительно с позиций правоповедения. Критерии конституционной реформы могут отражать социальные, политические, юридические и даже ментальные ее аспекты, что требует более разностороннего их изучения, предполагает привлечение арсенала методов и средств иных отраслей знания.

Перечень критериев может иметь временные пределы и изменяться в будущем. Допустимо ожидать нового содержания самих критериев, особенно в части определения фундаментальности изменяемых конституционных положений. По этой причине в науке, особенно зарубежной, ставят вопрос о границах конституционного регулирования и указывают на то новое, что появляется в современных конституциях⁴. Это развивающийся пласт отношений, требующих конституционного регулирования, который зависит от многих исторических, социально-политических условий, целевого назначения конституции, степени зрелости общественных отношений и др.

Определение всех признаков такого сложного явления – задача непростая, отягощенная неизбежными элементами субъективности в оценке ключевых характеристик конституционной реформы, что

¹ См.: Киреев В.В. К вопросу о понятии и методологии исследования конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4 (СПС «КонсультантПлюс»).

² См. § 3 гл. 3.

³ В.В. Киреев, давая определение конституционной реформы, указывает на то, что это социально-политический и правовой процесс (см.: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008. С. 9)

⁴ См. § 2 гл. 2.

может отразиться и на точной ее типологизации. Кроме того, допустимы другие подходы к изучению конституционной реформы во всем многообразии ее форм.

Таким образом, конституционная реформа – это единовременный или продолжительный политико-правовой процесс по преобразованию конституционного текста, который характеризуется изменениями фундаментальных основ государства и общества, целеполаганием, достаточным ресурсным обеспечением и определенными юридическими и фактическими результатами.

Предлагаемый подход к определению конституционной реформы посредством перечисления сущностных признаков не охватывает случаи проведения реформы через трансформацию фактической конституции. Очевидно, что некоторые из них требуют отдельного рассмотрения, например, когда формально текст основного закона не затрагивается. В то же время процедурная сторона, связанная с принятием поправок или нового текста конституции, важна, как выше указывалось, с точки зрения признания легальности и легитимности конституционных изменений.

§ 2. Цели, содержание и ресурсное обеспечение конституционной реформы

Конституционные преобразования должны подчиняться имманентной логике реформаторского процесса. Это означает, что конституционная реформа является целью подготовительной, правотворческой и правореализационной деятельности. Обозначение такой цели побуждает к последовательным действиям всех заинтересованных участников, определяет набор возможных организационных и правовых средств и способов таких действий (например, создание специального органа, общественное обсуждение, роспуск парламента и проведение новых выборов и т.д.)¹

Целеполагание многозначно. Цель реформирования основного закона во многом определяется предметом реформирования, лежит в сфере общественных отношений, регулируемых конституцией, их формирования и развития. Основным законом является инструментом для достижения этой цели, которая как идеальное выражение будущего в настоящем пронизывает своим существом все содержание конституционной реформы. Таким образом реформа в определенном

¹ См. подробно гл. 4.

смысле сама становится целью, стимулирующей, организующей и направляющей практическую деятельность. Достижение результата конституционной реформы может рассматриваться в ближайшей и отдаленной перспективе, в зависимости от возможностей для ее осуществления, но должно быть очевидно, что без нее осуществление необходимых изменений невозможно.

Выбор реформы как способа преобразований во многом зависит от состояния общественных институтов, политических сил, их соотношения, экономических и иных факторов. И целевые установки на реформу должны быть обусловлены поиском оптимального решения, несущего наименьшие издержки.

Безусловно, это в идеале, поскольку нельзя исключать элементов стихийности конституционных изменений. Нередко задуманная реформа не может быть проведена сразу, оказывается растянутой во времени, постепенно трансформируя конституцию. Например, Конституция Индонезии 1945 г. реформировалась в четыре этапа с 1999 по 2002 г. Масштаб реформы зачастую обуславливается сложностями политических и социальных разногласий в обществе, недостаточностью ресурсной базы. Результатом таких событий может стать появление временной конституции¹.

Целеполагание при конституционной реформе находится в зависимости от общих закономерностей развития общественных отношений, от реальных возможностей государственных и иных институтов и применяемых средств.

Конституционная реформа не должна иметь характера *ad hoc*, т.е. быть продиктована мотивами экономической, политической и иной конъюнктуры, она должна основываться на стратегических программах, устремленных в будущее. Следовательно, требуется этап подготовительной работы, политического, социального, экономического и правового обоснования реформы для убеждения населения в необходимости ее проведения. Должен быть выработан алгоритм осуществления реформы, в котором на базе четко определенных целей избираются адекватные средства, устанавливаются сроки и этапы проведения реформы, определяются механизмы контроля, критерии оценки промежуточных и конечных ее результатов.

Речь идет об особом значении целеустремленности соответствующих субъектов в решении долгосрочных задач в экономической, социальной и других сферах.

¹ Например, Временная конституция Чехословацкой Республики 1918 г., Временная конституция Ирака 2004 г.

Разные стороны проблемы обеспечения целевого развития права и законодательства всегда представляли интерес для правовой науки. «Цель как философская категория лежит в основе исследования правовых явлений и процессов, детерминирует правотворчество, само право, законодательство и его реализацию, совершенствование и развитие правовой системы»¹. Получая в праве свое выражение, цель стимулирует, организует, направляет практическую деятельность субъектов права по ее претворению в жизнь².

Юридическая доктрина допускает для каждого элемента законодательства наличие качественно отличных целей по сравнению с другими элементами, но в рамках общих целей, поскольку законодательство представляет собой не совокупность разрозненных норм, а определенную систему правил, проникнутых общими началами и принципами, находящихся во взаимосвязи и взаимозависимости. «Возможность достижения целей более высокого уровня всегда требует предварительного решения задач более низкого уровня. При этом цели более низкого порядка должны рассматриваться в качестве средства для достижения более высоких целей. Основные задачи той или иной отрасли законодательства могут быть решены при условии предварительного достижения целей конкретных правовых институтов, а цели последних – на основе достижения конкретных частных целей правовых норм и их групп»³.

Когда последовательно достигаются цели правотворчества различного уровня, в определенный момент они могут потребовать внесения изменений не только в законодательство, но и в конституцию.

Здесь заметное значение имеют документы программно-концептуального свойства, которые позволяют прогнозировать направления, пределы и возможные способы реализации государственной политики в законодательстве. Помимо собственно целеполагания они содержат и такие составляющие, как методы, инструменты, организационные институты его реализации, ожидаемые результаты (показатели) и т.д., позволяют получить четкое представление не только о главных целях, но и об иных задачах, и ориентируют законодателя в

¹ Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 292.

² См.: Элькинд П.С. Цели и средства их достижения в уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 15; Насырова (Хабриева) Т.Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Теория и практика. Казань, 1988. С. 15.

³ Эффективность правовых норм: монография / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. М., 1980. С. 34.

выборе правовых средств (например, тех или иных методов регулирования – запретов, стимулирования, поощрения и др.), а также предполагают использование правового инструментария в единстве с другими механизмами, обеспечивающими государственное управление.

Так, начало конституционным преобразованиям в СССР в конце 1980-х гг. дала XIX Всесоюзная партийная конференция (28 июня – 1 июля 1988 г.) Положения о необходимости изменений и дополнений Конституции СССР были включены в резолюции «О демократизации советского общества и реформе политической системы» и «О неотложных мерах по практическому осуществлению реформы политической системы страны», которые рекомендовали ЦК КПСС реформировать систему высших органов государственной власти СССР.

Принятию новой редакции Конституции Армении парламентом 6 октября 2015 г., а затем 5 декабря 2015 г. на референдуме предшествовало утверждение 13 марта 2015 г. Президентом Армении Концепции конституционных реформ в Армении, предусматривающей переход от президентской к парламентарной республике, реформу избирательной и судебной систем.

К характеристике таких актов допустимо применение используемого в основном в международном праве понятия «акты мягкого права» (soft law). У последних отсутствует элемент императивности, их реализация основана на авторитете тех субъектов, от которых они исходят, и практическое их влияние на содержание будущих конституционных изменений различно, но значение как носителей информации о целевой направленности предполагаемых изменений очевидно.

Анализ подобных документов также свидетельствует о том, что их роль в ориентировании конституционного законодателя на решение насущных проблем правового регулирования общественных отношений не всегда достигается в полной мере. Примером подобного документа и сложности его реализации является Комплекс мер по выполнению Минских соглашений, принятых 12 февраля 2015 г., направленным на проведение конституционной реформы на Украине со вступлением в силу к концу 2015 г. новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов)¹. Целевые установки конституционного реформирования обозначило и Всеобъемлю-

¹ Российская газета. 2015. 14 февраля.

щее мирное соглашение между Правительством Непала и Коммунистической партией Непала (маоистской) в ноябре 2006 г., положившее конец десятилетнему вооруженному конфликту в стране¹ и закрепившее замену монархии республикой.

Таким образом, целевые установки на проведение именно конституционной реформы составляют один из ее оценочных критериев. Они, как правило, достаточно четко обозначаются в правовых и сопутствующих источниках, их правильное понимание важно для их реализации. При этом цель самой конституционной реформы заключается в формировании и развитии новой системы общественных отношений посредством изменения положений основного закона.

Опыт отечественных и зарубежных конституционных преобразований позволяет сделать вывод о том, что конституционная реформа всегда затрагивает фундаментальные положения основного закона. Это ее главный критерий.

В связи с этим требуется определить, изменение каких конституционных основ означает конституционную реформу, учитывая, что современные конституции регулируют важнейшие стороны общественной жизни: политические, экономические, социальные и духовно-культурные отношения. Разумеется, в реальности многие из этих отношений переплетаются, их различное сочетание нередко отражено и в нормах конституций. Как уже упоминалось, на уровень конституционного регулирования все чаще переносится то, что прежде содержалось в обычном законе, например, основы режима различных форм собственности в Конституции Болгарии 1991 г., порядок пенсионного обеспечения в Конституции Бразилии 1988 г. В орбиту конституционного регулирования вовлекаются отношения в сфере экологии и природопользования, градостроительства, технической политики, науки и художественного творчества, прав политической оппозиции и др.² В результате значительная группа отношений, которые ранее к устоям общества не относились, а то и вовсе правом не регулировались, переходят в плоскость публичного права, относятся или примыкают к основам конституционного строя.

¹ См.: Аналитическое исследование по вопросам прав человека и правосудия переходного периода. Обзор аспектов, связанных с правами человека и правосудием переходного периода в заключенных в последнее время мирных соглашениях: Ежегодный доклад Верховного комиссара по правам человека ООН и доклады управления Верховного комиссара и Генерального секретаря (Документ A/HRC/12/18/Add.1, 21 August 2009) // URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-18-Add1_ru.pdf

² См. § 2 гл. 2.

Показателен пример самых масштабных с момента распада СССР конституционных изменений в Армении, которые официально не назывались реформой, хотя авторы концепции и последующих текстов проекта конституции признавали, что речь идет практически о новой редакции Основного закона, но политически проведение анонсированной реформы всегда сложнее, чем внесение изменений. Это вновь подтверждает необходимость анализа не только формально-юридической стороны конституционных поправок (как уже отмечалось, и реформа, и незначительные изменения осуществляются поправками), но и их сути. Оценивая проект концепции изменения Конституции Армении, Венецианская комиссия охарактеризовала его как концепцию конституционной реформы, указав, что изменения направлены на признание человеческого достоинства в качестве центрального элемента, четкое определение гарантий осуществления основных прав и допустимых ограничений, что создаст предпосылки для государства, основанного на верховенстве права, и сбалансированной и устойчивой системы демократического правительства, а в итоге – на максимальное приближение государства к полной реализации ценностей Совета Европы¹.

Анализ также демонстрирует, что не все конституционные изменения достигают уровня конституционной реформы. Значение имеет установка на институциональное реформирование конституции². Она прослеживается уже в самом замысле внесения изменений в конституцию. Если инициаторы ставят задачу изменить сроки полномочий парламента с 4 до 5 лет, избирательный возраст президента с 35 до 40 лет, понизить возраст для активного избирательного права до 16 лет (Австрия), то такие установки не могут стать реформой и даже ее элементами. Это – текущие изменения. Для реформы необходимы институциональные изменения, в том числе если они касаются юридического содержания отдельных, но взаимосвязанных институтов, их взаимоотношений.

Конституционная реформа в Украине в 2004 г. преобразовала президентско-парламентарную республику в парламентарно-президентскую. Институты президента и парламента были существенно изменены. Президент был лишен возможности оказывать влияние на принятие решений Верховной Радой и Кабинетом Министров,

¹ Подробнее об этом см.: Заключение по проекту концепции конституционных реформ Республики Армения, принятое Венецианской комиссией на 100-й пленарной сессии 10–11 октября 2014 г. (CDL-AD (2014) 027) // URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD \(2014\) 027](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD (2014) 027)

² См. § 1 гл. 2.

а также права назначать и увольнять членов правительства, глав местных администраций. Назначение премьер-министра стало прерогативой парламента. «Кадровые» полномочия Верховной Рады при этом стали зависимы от коалиции депутатских фракций и групп. Правительство по предложению премьер-министра получило право назначения глав местных государственных администраций. Все это создало новый механизм государственной власти.

Таким образом, должны происходить институциональные изменения качественного характера, которые в условиях конституционной реформы имеют определенные пределы по объему и содержанию. В связи с этим возникает вопрос: может ли принципиальное изменение одного конституционного института означать конституционную реформу?

В поисках ответа важно установить, каково значение такого института в общей системе конституционных связей. Видимо, речь может идти только о таких институтах, которые имеют основополагающий характер. Здесь стоит согласиться с имеющимися в литературе рассуждениями о значении института президентской присяги. Он, безусловно, важен, без произнесения присяги глава государства не может вступить в должность. Более того, присяга должна быть произнесена точно, без какой-либо ошибки в словах, так, как она определена конституцией. Вступая в должность, президент США Б. Обама в 2012 г. ошибся в одном предлоге, и принимавший присягу председатель Верховного суда США потребовал ее повторить. Но в некоторых странах такой присяги нет, например когда глава государства – монарх. Это свидетельствует о том, что президентская присяга не относится к числу основных институтов.

Иное дело – институт президентства. Замена монарха президентом (Греция в 1974 г., Румыния в 1947 г.) или попытки ввести пост монарха вместо президента (Албания) означают изменение формы правления, т.е. существенное институциональное изменение в конституционно-правовой системе, которое имеет качественный характер, и следовательно, является реформой.

Другим примером подобного рода может быть Бельгия, где конституционной поправкой 1993 г. было введено федеративное государственно-территориальное устройство взамен унитарного. Соответственно, один, но крупный институт повлек за собой трансформацию связей во многих конституционно-правовых отношениях. При этом она была осуществлена в пределах общей системы основ конституционного права.

Опираясь на исследования в этой области и используемые в мировой практике конституционные формулы, можно определить примерный «свод» положений современной конституции, имеющих «реформаторский» потенциал. В самом общем виде это положения, связанные:

- со статусом человека (положениями о высшей ценности человеческой личности, свободе человека, его правах и, что не менее важно, о его обязанностях в отношении общества, государства и других индивидов);

- с экономической системой (принципами социально ориентированной экономики, множественности и равноправия форм собственности; свободным рынком, регулируемым в определенной степени государственной властью с целью исключения негативных элементов свободы рынка; свободой конкуренции с государственной регистрацией хозяйствующих субъектов);

- с социальной системой (социальным государством, свободой труда, принципом социальной справедливости, социальным партнерством, распределением общественного продукта согласно экономическому вкладу, количеству и качеству труда);

- с политической системой (властью народа, демократическим государством, политическим плюрализмом, свободой объединения и политической оппозицией в рамках закона)¹.

Исследователи конституционных реформ соглашались с тезисом о том, что необходимой стороной изучения данного политико-правового процесса является анализ с точки зрения аксиологии². Применение аксиологического подхода в различных отраслях знания приобретает свои особенности.

В настоящее время в изучении ценностей существуют разные направления: объективно-идеалистическое (ценности существуют объективно, но это смысл событий и явлений, а не само событие); субъективно-идеалистическое (ценность – явление индивидуально-го осознания конкретного человека, т.е. сам человек определяет, что есть ценность явления в истории или окружающем мире); натуралистическое (ценность – выражение естественных потребностей человека и оценка ценности с этих позиций); иногда ценности рассматриваются как выражение законов природы и общества и т.д. В филосо-

¹ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 131–174, 192–226.

² Подробнее об этом см.: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

фии различаются порядки ценностей (реальные и декларируемые, натуральные, трансцендентальные, онтологические, социальные и т.д.)¹

Несмотря на то что в аксиологии выделяются группы, порядки, разряды ценностей, она прежде всего решает вопросы на основе дихотомии: ценность – не ценность. Для конституционных изменений этого, на наш взгляд, недостаточно. Любая поправка к конституции может иметь последствия в текущем правовом регулировании, совершенствуя или уточняя его. В связи с этим представляется, что в отличие от общеправового аксиологического подхода в конституционном праве следует различать уровни ценностей, выделять не только базовые ценности и соответствующие им конституционные изменения, но и другие ценности, которые значимы для правового регулирования. С таких позиций даже переименование субъекта федерации, когда не меняется его статус, может иметь свою ценность для населения этого субъекта, так как новое название может лучше отвечать историческим традициям и национальному сознанию народа, но это, как выше отмечалось, не является конституционной реформой.

Вопрос о базовых ценностях конституции относится к дискуссионным². Они могут иметь общий характер для всех конституций без учета их социального содержания. В таком случае это обязательный круг регулируемых общественных отношений, который может быть определен только в самом общем порядке. Напомним, что современная конституция должна закреплять основы правового положения личности, общественного и государственного строя, взаимосвязи в системе отношений: личность – объединение (сообщество, коллектив) – общество в целом – государство³. Социальную определенность базовым ценностям в этой системе придает характер общества. При социализме это государственная социалистическая собственность на средства производства, руководящая роль коммунистической партии, в определенные периоды – диктатура пролетариата. В условиях ино-

¹ См., например: Йоас Х. Возникновение ценностей. СПб., 2013; Наука и ценности / отв. ред. А.Н. Кочергин. Новосибирск, 1987; Проблема ценности в философии / под ред. А.Г. Харчева. М., 1966; Мантатова Л.В. Стратегия развития: Ценности новой цивилизации. Улан-Удэ, 2004; Модернизация в России и конфликт ценностей / под ред. С.Я. Матвеевой. М., 1994.

² См.: Базовые ценности российской Конституции / Двадцать лет Конституции Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М., 2013. С. 9–37.

³ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 95–104.

го строя, например в настоящее время в России, – равноправие форм собственности, политическое многообразие, власть народа и др. Однако какими бы ни были базовые ценности общественного строя, конституционная реформа направлена на их изменение.

Признавая фундаментальный характер положений основного закона, следует учитывать их значимость при характеристике конституционной модели и роль в обеспечении конституционной стабильности.

В процессе конституционной реформы ценностные ориентиры основного закона меняются. Однозначным ее признаком выступает появление новой конституционной модели¹.

Ценностные ориентиры конституционных моделей ярко проявляются в подходах к конституционному статусу личности, выбор которого во многом определяет саму конституционную модель.

Обобщая конституционное законодательство и практику стран мира, можно выделить пять основных подходов к вопросу конституционного статуса личности: либерально-индивидуалистический, социалистический, мусульманский, существующий в обычном праве отдельных племен и складывающийся либерально-социальный. Эта классификация в известной мере условна, но она дает общее представление о наиболее важных чертах указанных подходов.

По своему происхождению *либерально-индивидуалистический* подход является западным. Он возник в результате ликвидации феодального строя и абсолютной власти монарха и длительное время был единственным (исключая регулирование в обычном праве племен). Индивидуалистические черты в нем иногда превалируют и теперь (особенно в англосаксонской системе права), хотя принятые во многих странах Запада новые конституции, исходящие из идей социально ориентированной рыночной экономики, поддержки слабых и обездоленных слоев населения, во многом изменяют его первоначальное содержание. Либерально-индивидуалистический подход предполагает приоритет личности перед обществом и государством, личную свободу, выделяя естественные, неотчуждаемые права человека. При этом подчеркивается значение «автономии личности», ее независимости от государства в «гражданском обществе». Наряду с естественными (в основном личными) правами большое внимание уделяется политическим правам и свободам, а социально-экономические права в старых конституциях совсем не фигурируют (в новых они представлены, что является одним из показателей преобразова-

¹ См. § 2 гл. 1.

ния либерально-индивидуалистического подхода в либерально-социальный).

Либерально-индивидуалистическому подходу к правовому статусу личности был противопоставлен *социалистически-коллективистский* подход, сформулированный марксизмом-ленинизмом. Он делает акцент не на личных правах, правах человека (понятие естественных прав вообще отвергается), а на правах гражданина, трудящегося (а не эксплуататора) и на социально-экономических правах (труд, отдых, пенсии, образование и др.), которые считаются особенно важными для трудящегося человека. Данный подход основан на приоритете коллектива (общества, класса, объединения) и государства («государства трудящихся») по отношению к личности. Считается, что человек может реализовать свои права и выполнить обязанности только в определенном сообществе людей (действительно, это невозможно на необитаемом острове), гарантом такой реализации может быть только государство, в том числе используя механизмы государственного принуждения. В конституциях стран тоталитарного социализма права и обязанности для разных категорий граждан могут быть неодинаковыми (избирательные права могут предоставляться лишь трудящимся, равно как право на отдых, бесплатное государственное образование или медицинское обслуживание, пенсии и т.д.). Установка на превалирование общественных интересов над личными при социалистическом подходе как следствие влечет приоритет не столько прав личности, сколько ее обязанностей перед обществом, государством и коллективом. Главными гарантиями прав считаются материальные, в основе которых «социалистическая экономика», и политические – «власть трудящихся»; юридическим гарантиям придается второстепенное значение (иногда они почти не упоминаются в конституциях тоталитарного социализма).

Третий подход к правовому статусу личности связан с *мусульманской* концепцией права, в котором сильно влияние предписаний Корана, Сунны, стоящих в иерархии правовых источников над законами. Это право религиозного характера и право персоналистское: оно распространяется на исповедующих ислам, хотя некоторые нормы относятся и к находящимся в мусульманской стране иностранцам или приверженцам иных религий. Особенности в регулировании правового статуса личности отчетливо проявляются в тех странах, где применяется традиционное (классическое) мусульманское право (Оман, Саудовская Аравия и др.). Там статус гражданина можно получить только в связи с религиозной принадлежностью: надо ро-

диться мусульманином или принять ислам и соответствующий образ поведения, в том числе в быту. В других арабских странах существуют преимущества для мусульман по сравнению с немусульманами, в частности при назначении на государственные должности.

Даже в тех государствах, где классическое мусульманское право государственными органами непосредственно не применяется, высшие государственные должности (например, президент в Сирии) согласно конституциям могут занимать только мусульмане. Несмотря на то что в конституциях может содержаться положение о равноправии мужчин и женщин, в ряде стран женщины по-прежнему ограничены в политических, имущественных, личных правах. Там, где в странах мусульманского фундаментализма есть парламенты и выборы (Кувейт), женщины лишены избирательных прав. Не равны наследственные права: сестра получает половину того, что причитается брату по наследству. Свидетельские показания двух женщин в суде приравниваются к показаниям одного мужчины¹. Мусульманское право устанавливает и иные различия в положении личности, но в отличие от стран тоталитарного социализма в данном случае основанием служат вера, пол, иногда принадлежность к правящей семье (разные доли от государственных доходов, главным образом от продажи нефти, объявленной государственной собственностью). Главное в мусульманском праве – не столько права личности, хотя они признаются, сколько ее обязанности перед Аллахом и уммой – общиной правоверных.

Обычное право – это система правовых обычаев племен в Азии, Африке, Океании, в отдельных странах Латинской Америки, хранящиеся в памяти вождей, старейшин племен, хотя некоторые западные юристы составляли записи обычаев, делали сборники и даже отчасти кодифицировали обычаи. Обычное право создает обычно-правовую модель положения индивида. Правовой статус лица в этом случае в определенной мере зависит от его принадлежности к племени, но, разумеется, на личность распространяются и правовые нормы.

Как и мусульманское право, обычное право имеет персоналистский характер, повседневная жизнь в племени регулируется племенными традициями и сложившимися на их основе правовыми нормами. Последнее, однако, может дополнять «государственный» правовой статус, но не изменять его. Принуждение в обычном праве

¹ Правда, классическое мусульманское право устанавливает и определенные материальные гарантии для женщин и детей (например, при разводе), признает право женщин заниматься предпринимательской деятельностью и т.д.

опирается в основном на моральные отношения соплеменников. Нормы законодательства, действующие в странах Африки, запрещают не только уголовные, но и административные санкции для применения норм обычного права, которое имеет узкую сферу действия. Оно не регулирует публичные отношения, хотя выборы вождей племен или иные формы придания статуса вождям, старейшинам можно отнести к публичной сфере, старейшины и вожди лишены административных полномочий. Область регулирования обычного права – ряд гражданско-правовых отношений (разрешение споров между соседями по поводу причиненного ущерба), вопросы земельного права (порядок обработки общинной земли и ее распределение по семейным наделам), брачно-семейное, наследственное право. Но и здесь оно регулирует главным образом обряды и ритуалы при вступлении в брак, необходимость советоваться со старейшинами при решении этих вопросов и т.д. Отдельные положения обычного права иногда включаются в законы (например, в Семейный кодекс Конго 1984 г.), но в целом оно не регулирует и не может регулировать конституционный статус личности, а касается только тех или иных сторон статуса индивида, относящихся в основном не к публичному, а к частному праву.

Складывающийся в современных условиях *либерально-социальный подход* к правовому статусу личности воспринял, переработав, дополнив, изменив, позитивные стороны разных подходов. Он соединяет индивидуальность и коллективизм, собственную активность, заботу о себе и социальную поддержку со стороны государства, свободу личности и ее социальную ответственность¹.

Изменение фундаментальных положений конституции, связанных, в частности, со статусом личности, может повлечь прерывание *конституционной стабильности*², часто оказывает влияние на ключевые характеристики общественного и государственного строя.

Однако, напомним, не все изменения затрагивают существенные качества конституции, так как они имеют различную аксиологическую значимость и только при определенном наборе качественных изменений поправки к конституции могут быть оценены как элемент конституционной реформы или даже как полноценная реформа.

Конституционная реформа основывается на глубоком понимании, что прежняя конституционная система отношений либо отдельные

¹ Об основных подходах к проблеме конституционного статуса личности см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 137–141.

² См. § 1 гл. 3.

ее звенья не могут дальше развиваться без радикального обновления. Она означает «ломку и демонтаж» изживших себя социальных форм и построение новых. В результате проведения реформ могут быть прерваны (нарушены) отношения преемственности в развитии конституционных отношений. При этом конституционная реформа не может не затрагивать базисных устоев государства и общества, ограничиваясь отдельными институциональными изменениями, в противном случае – это реформа конкретных институтов и отношений, а не конституционная реформа.

Выше отмечалось, что целеполагание в свете конституционной реформы связано не только со стремлением к такому результату, но и с выбором средств для ее достижения, во многом предопределенных ресурсными возможностями.

Социальные и политические условия для изменения конституции зависят от тех резервов, которыми располагают инициаторы изменений, включая их положение в системе власти и даже личные качества – устремленность, настойчивость и т.д., а также от степени их поддержки весомыми политическими силами, различными слоями населения. В связи с этим адекватная целям конституционных преобразований организационно-правовая, экспертная, информационная, материальная поддержка является одним из критериев конституционной реформы. На практике она может быть оказана в разных сочетаниях, образуя необходимое сопровождение конституционных изменений.

Нужно отметить, что в юридической науке данная проблема еще не получила должного освещения, хотя иногда констатируется, что при разработке и принятии законов важно их ресурсное обеспечение¹.

Конституционная реформа не может иметь место, если она не обеспечена на всех ее этапах. Условия проведения реформы, как и последующей реализации, создает, прежде всего, государство². Именно оно обладает большинством средств для реформ конституционного «ранга».

Организационно-правовое обеспечение конституционной реформы, как правило, осуществляет специальный орган по подготовке соответствующих изменений.

В современных условиях непосредственная подготовка проекта конституции парламентом или учредительным (конституционным)

¹ См., например: Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

² См. гл. 5.

собранием вряд ли всегда обоснована. В большой коллегии, состоящей из нескольких сот членов¹, сложно отрабатывать формулировки, поэтому на практике в последние десятилетия учредительные собрания (там, где они были организованы), парламенты и главы государств формировали особые комиссии.

Опыт показывает, что в состав комиссии целесообразно включать не только членов учредительного собрания или парламента, представителей иных органов власти, политических партий, общественных объединений, но и специалистов по конституционному праву, других правоведов (в зависимости от масштаба изменений) или формировать при комиссии группу экспертов².

Помимо собственно подготовки поправок к конституции или нового текста основного закона комиссия может обеспечивать взаимодействие органов государственной власти и различных общественно-политических сил при рассмотрении вопросов, связанных с конституционной реформой и подготовкой предложений для их решения.

В 1999 году парламент Гайаны образовал комиссию по проведению конституционной реформы, чтобы осуществить переход от декларированной социалистической модели экономики к рыночным принципам и новой политической системе. Комиссия представила доклад, в котором предлагалась 171 поправка. С 1990 по 2009 годы они вносились отдельными законами. Наряду с удалением социалистических положений существенные изменения затронули нормы о правах граждан, женщин, об избирательном праве.

В 2009 году в Грузии для подготовки реформ указом президента была создана государственная конституционная комиссия, которая подготовила проект, означающий переход от президентской республики к парламентской; в 2011 г. в Иордании, когда реформировалась Конституция 1953 г., – королевская комиссия; в 2013 г. указом прези-

¹ В Филадельфийском конвенте США при разработке проекта Конституции 1787 г. их было только несколько десятков.

² Однако такие члены комиссии не только не должны составлять в ней большинства, но и иметь пропорционально небольшую численность (например, не более пятой части), чтобы не доминировать при принятии решений комиссией. Конечно, в определенных ситуациях можно ограничиться и созданием группы экспертов, но тогда роль их мнений будет гораздо менее весама. Сама конституционная комиссия тоже не должна быть громоздкой, излишне многочисленной. Это должен быть не парадный, а работающий орган. В коллегии численностью более 70–100 человек сложно по-деловому обсудить формулировки конституции. Кроме того, в зависимости от масштаба реформы целесообразно создать и другие, например тематические, рабочие группы.

дента Армении – комиссия по конституционной реформе; в 2015 г. распоряжением Председателя Великого Государственного Хурала – парламента Монголии – рабочая группа по подготовке изменений в действующую Конституцию.

Не все конституционные реформы отличаются таким организационным обеспечением. В различных странах бывают ситуации, когда конституции разрабатываются и принимаются в весьма упрощенном порядке. Это особенно относится к временным конституциям. Во многих развивающихся странах они разрабатывались и провозглашались президентами, военными или военно-революционными советами, другими чрезвычайными органами. Так, Временная конституция Ирака 2004 г. подготовлена при участии военных представителей США в Ираке Временным управляющим советом, созданным после свержения режима С. Хусейна войсками США и их союзников. Иногда упрощаются процедуры и при подготовке постоянных конституций, т.е. тех, что принимаются без обозначения окончательного срока действия. Такого рода случаи могут привести к недостаточной проработке важнейшего правового документа государства и необходимости дальнейших конституционных изменений.

Немаловажно *экспертное обеспечение*. Отсутствие обоснованных подходов может снизить эффективность «реформаторской» работы, тем более, не всегда удастся верно ощутить реальную потребность в реформе, правильно с ее помощью наметить решение крупной задачи. В ряде случаев реформа рождается из концепций разработчиков, которые представляют определенные интересы, не всегда соответствующие общественным интересам, иногда продиктованные желанием реализовать личную, корпоративную, ведомственную цель в виде «правового монумента».

Интеграционные процессы, а также стремление государств к внедрению цивилизационных достижений конституционализма зачастую обуславливают экспертно-правовую, а порой и материальную поддержку различного рода авторитетных организаций международного характера. В этом ключе можно рассматривать роль Венецианской комиссии при подготовке действующей конституции Туниса¹.

Новейшим примером такой обеспеченности реформы является опыт Армении, получившей профессионально-экспертную и иную

¹ См.: Заключение по окончательному проекту Конституции Республики Тунис, принятое Венецианской комиссией на 196-й пленарной сессии 11–12 октября 2013 г. (CDL-AD (2013) 032) // URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD \(2013\) 032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD (2013) 032-e).

поддержку известного германского международного фонда и помощь Венецианской комиссии¹.

Информационное обеспечение реформы предполагает предоставление разработчикам конституционного проекта необходимых сведений о мировом опыте конституционного регулирования соответствующих отношений и проведении преобразований, чтобы они могли узнать больше о различных конституционно-правовых системах. Этими сведениями пользуются члены конституционных комиссий, парламентарии, представители политических партий, иные участники подготовки конституционных поправок или нового текста основного закона. В целях получения подобной информации члены комиссии по пересмотру Конституции Фиджи посетили Малайзию, Маврикий и ЮАР (для учета этнического аспекта в конституционном регулировании), официальные лица и лидеры гражданского общества Южного Кордофана и Голубого Нила Судана – Индонезию (для изучения опыта, связанного с отделением Восточного Тимора), представители непальских политических партий – Швейцарию (для ознакомления со швейцарской системой федерализма), члены индонезийского Народного консультативного конгресса – Таиланд и Южную Корею (для ознакомления с работой конституционных судов).

Но справедливо замечено, что эти поездки имеют ценность только в случае участия в них лиц, обладающих достаточными знаниями

¹ Об этом, в частности, свидетельствует обращение в ноябре 2013 г. координатора профессиональной комиссии по конституционной реформе Армении – председателя Конституционного Суда Республики – с запросом о содействии Венецианской комиссии в процессе пересмотра конституции. В сентябре 2014 г. разработанный проект концепции конституционной реформы был представлен в Венецианскую комиссию, соответствующее заключение было принято Венецианской комиссией на 100-й пленарной сессии в г. Риме, и в марте 2015 г. Президент Армении одобрил концепцию конституционной реформы. Профессиональная комиссия приступила к разработке текста поправок к основному закону, варианты которых неоднократно направлялись на рассмотрение Венецианской комиссии. В итоге многочисленные поправки практически ко всем разделам конституции были подготовлены в свете рекомендаций заключения Венецианской комиссии, одобренного на 104-й сессии в октябре 2015 г. (см.: Первое заключение по проекту поправок в Конституцию Республики Армении (главы 1–7, 10) (CDL-AD (2015) 037); Второе заключение по проекту поправок в Конституцию Республики Армении (главы 8, 9, 11–16) (CDL-AD (2015) 038) // URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=42&year=all>). В нем, в частности, отмечено, что работа, проделанная Конституционной комиссией Армении, чрезвычайно высокого качества и заслуживает поддержки и одобрения, а атмосфера искреннего диалога и плодотворный обмен мнениями с Венецианской комиссией позволили Конституционной комиссии разработать текст, который соответствует международным стандартам.

по конституционному праву, иначе полученная информация может оказаться невостребованной или использованной некорректно¹.

Подготовка реформы может потребовать широкого вовлечения общества в этот процесс. Порой это необходимо не только для выяснения мнения общественности о предлагаемых изменениях, но и для разъяснения гражданам сути изменений. Конституционное регулирование затрагивает очень сложные вопросы, и без освещения их содержания и механизмов реализации общественные силы могут заблокировать реформу.

Так, в течение двух лет до референдума по проекту конституции в Руанде в 2003 г. проводилась работа, в том числе и среди абсолютно неграмотного населения, по объяснению смысла проекта основного закона. В итоге были обеспечены и высокая явка граждан в день голосования, и подавляющее большинство сторонников проекта.

В ЮАР в 2006 г. аппаратом Учредительного собрания был создан отдел по связям с общественностью, который подготовил плакаты, брошюры, открытки, комиксы, буклеты и дважды в неделю издавал конституционный информационный бюллетень с еженедельным тиражом 160 тысяч экземпляров. Университетом Кейптауна был разработан официальный тематический веб-сайт; еженедельно на телевидении велась телевизионная программа, соответствующая радиопрограмма на восьми языках позволяла собирать более десяти миллионов человек; на пяти языках работала горячая телефонная линия. Четыре с половиной миллиона копий проекта основного закона (в сокращенном варианте) и двенадцать миллионов копий окончательного варианта конституции были отправлены по почте бесплатно, а также распространялись в такси и школах. Были сделаны версии Брайля, звукозаписи и графические версии билля о правах. Учебные пособия с текстом конституции были распространены в школах. Было проведено почти 500 семинаров по особенностям конституционного процесса, конституционной истории ЮАР, правам человека для самых обездоленных жителей страны².

Указанные действия характеризуют и соответствующее *материальное обеспечение* реформы. Подготовка и проведение реформы требует финансирования: на привлечение специалистов, документирование процесса, доведение необходимой информации до граждан,

¹ См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 57–58.

² См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 89–146.

проведение референдума, обеспечение безопасности участников и т.д. Например, расходы на проведение референдума по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 г. были предусмотрены специальной статьей в республиканском бюджете России (82,7 млрд руб.)¹ Расходы только на разработку конституций государств Африки составили: ЮАР – 30 млн долл. США, Уганды – 10 млн долл. США, Эфиопии – 6 млн долл. США, Эритреи – 4,5 млн долл. США².

Мировой опыт проведения конституционных реформ показывает, что в статьи соответствующего бюджета, как правило, забывают включить расходы на проживание и питание консультантов, содержание офисов (аренда, электричество, ремонт), транспорт, охранные услуги, связь, большое количество бумаги, а также на средства для печати и копирования, устный и письменный перевод, социологические опросы; учебные мероприятия и др.³

Уже упоминалось, что процесс разработки конституционных изменений может финансироваться не только самим государством, но и с привлечением средств международных и зарубежных фондов. При этом справедливо замечено, что «всеобъемлющее финансирование, как правило, осуществляется в тех случаях, когда субъекты международного сообщества не столько выполняют функцию доноров конституционного процесса, сколько преимущественно являются лидерами переходного политического процесса в той или иной форме»⁴ (например, в Афганистане в 2004 г., Ираке в 2005 г.)

Таким образом, ресурсное обеспечение, как и целенаправленность, и содержательная сторона реформы составляют ее важнейшие признаки. Но все это характерно для юридической конституции. Изменение фактической конституции происходит иначе. Разрыв между фактической и юридической конституциями, нередко превращающий последнюю в фиктивный документ, может преодолеваться без текстуальных изменений основного закона, в ряде случаев по сути изменяя основной закон без проведения его реформы в установленном порядке.

¹ См.: Указы Президента РФ от 6 ноября 1993 г. № 1843 «О финансировании расходов на проведение всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации»; от 21 декабря 1993 г. № 2234 «Об уточнении показателей республиканского бюджета Российской Федерации на IV квартал 1993 г.»

² См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Указ. соч. С. 37.

³ См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 153–154.

⁴ Там же. С. 175.

§ 3. Конституционная реформа «без реформы»

Рассмотренные выше определения и основные черты конституционной реформы присущи изменениям конституций, которые нашли свое формально-юридическое выражение в виде поправок, нового текста конституции. В то же время существует феномен конституционной реформы без заметной коррекции юридического текста. Он во многом обусловлен и тем, что специфика конституций как нормативных актов общего характера дает значительный простор для проведения преобразований без изменения их текстов на основе закрепленных в них принципов. Такое развитие конституции, ее потенциала довольно подробно рассматривается в литературе, но безотносительно к конституционной реформе.

Основным законам свойственно не только выступать отражением действительности, но и включать положения целевого характера. Все большее вовлечение в конституционное регулирование различных отношений, характеризующих устои общества, ведет к возрастанию в конституциях объема правил самого общего характера, часто декларативных. Формулировки норм-принципов, норм-целей, норм-дефиниций всегда отличаются высокой степенью абстракции, нуждаются в других правовых актах, официальных толкованиях, что снижает непосредственное действие некоторых конституционных норм. Однако несмотря на то, что они ослабляют юридические свойства основного закона, они усиливают его идеологические, воспитательные качества. Такие нормы остаются в ряде случаев пожеланиями, иногда неосуществимыми при данном строе, при современном уровне развития человечества, иногда – просто лозунгами, не имеющими соответствующих юридических механизмов для их претворения в жизнь.

В связи с этим, оставаясь устойчивой в своих базовых положениях, конституция страны может допускать вариативность правовых моделей регулирования общественных отношений, в том числе и в кризисных условиях, не препятствуя развитию этих отношений. На основе конституционных принципов проводятся реформы отдельных сторон устройства общества и государства, которые не оцениваются как конституционная реформа. Главным образом они связаны с обеспечением действия конституционных положений. Но неизменность конституционного текста еще не является однозначным признаком того, что конституционная реформа не состоялась. Возможна реформа фактической конституции.

Развитие конституций в таком случае идет через законодательство и судебную практику, включая толкование, позволяющие преодолеть жесткость конституции и сэкономить правотворческие усилия конституционного законодателя.

В юридической науке подобные превращения основного закона рассматриваются как преобразование конституции – «изменения, которые оставляют ее текст в прежнем виде и вызываются фактами, не связанными непременно с намерением произвести такое изменение, или с сознанием, что последнее обязательно произойдет»¹. В современной литературе нетекстуальные изменения конституции получили различные оценки: от негативных² до необходимых в определенных условиях³. В последнем случае авторы полагают, что постепенная и осторожная адаптация конституции к велениям времени позволяет максимально использовать заложенный в ней потенциал, ослабить ее фиктивность и обеспечить стабильность правовой системы. К тому же преобразование в сравнении с текстуальной модификацией основного закона «обладает определенными преимуществами, к числу которых могут быть отнесены гибкость (приспособляемость к существенно изменившимся обстоятельствам), оперативность, сравнительно высокая вероятность избежания социально-политических катаклизмов, часто сопровождающих реформирование конституции»⁴.

Оценивая формы изменения Конституции США, зарубежные авторы указывают, что «фундаментальные изменения в конституционном порядке произошли вследствие других мер, нежели процесс внесения поправок. Они произошли без внесения поправок, независимо от отказа от внесения поправок, или таким способом, который сделал поправки лишь эпизодически важными... Это не означает, однако, что конституция не отражает волю народа. Это означает, что на прак-

¹ Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / пер. с нем. Б.А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5.

² См.: Авакьян С.А. Проблемы реформы конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения: материалы международной конференции. М., 1999. С. 74–75.

³ См.: Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 105–112; Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации: сущность и причины // Вестник Томского гос. ун-та. 2009. № 6. С. 202–206.

⁴ Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 – начале 21 вв.: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 22.

тике конституция включает в себя не только текст документа, но и устоявшиеся понятия, которые разработаны помимо текста. Народ правит не через дискретные, высшие, политические акты, такие как формальные конституционные поправки, а другим образом – просто проживая свою неполитическую жизнь, иногда сочетая ее с политической деятельностью, передавая свои знания через поколения»¹.

Конституция России 1993 г., ознаменовавшая переход к новой конституционной модели, стала не только юридической базой проводимых в стране различных реформ, но и сама развивалась в ходе их осуществления под воздействием законодательства.

Так, особо следует сказать о правах человека и гражданина. Стабильность этих прав в российской Конституции обусловлена прежде всего тем, что они закреплены на уровне общепризнанных международных требований и в то же время наполнены новым содержанием, например, объявляя в ст. 2 человека, его права и свободы высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и местного самоуправления. При сопоставлении этой нормы и других положений Конституции РФ выявляется суть политики государства по отношению к человеку: создание условий, обеспечивающих его достойную жизнь и свободное развитие. Тем самым впервые сделана попытка реализовать комплексный подход к этим конституционным вопросам, который находит свое достаточно последовательное отражение в отечественном законодательстве и в решениях Конституционного Суда России.

На основе положения Конституции об идеологическом и политическом многообразии сложилась современная система политических партий, общественных объединений, институтов гражданского общества. Соответствующее законодательство и практика его применения раскрывают демократический потенциал российского Основного Закона².

Благодаря модернизации законодательства, развивающего основные конституционные принципы, но не изменяющего текста Конституции, на всем протяжении его действия удастся совершенствовать отношения между Федерацией и ее субъектами, которые в Конститу-

¹ См., например: Strauss D.A. The Irrelevance of Constitutional Amendments (Недопустимость поправок к Конституции) // 114 Harvard Law Review (2001). P. 1505.

² Без изменения текста Конституции совершенствуется отечественная избирательная система. См.: Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 3–10; Шейнис В.Л. Преобразования избирательной системы в России // Общественные науки и современность. 2008. № 6. С. 39–52.

ции отражены недостаточно четко, а иногда и противоречиво. Законодательное регулирование этих отношений шло в основном в трех направлениях: 1) введение институтов федерального воздействия (принуждения); 2) уточнение роли федерального закона, внутрифедеративных договоров и соглашений; 3) разграничение полномочий в дихотомии «центр – регионы». Решению указанных проблем и было в основном посвящено законодательство последних лет, в результате чего в России сложилась абсолютно новая модель федеративных отношений¹.

Конституция допускает дальнейшее продолжение поиска схемы разграничения полномочий, позволяющей находить оптимальное соотношение между централизацией и децентрализацией. Так, в первоначально установленный Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» перечень полномочий региональных органов власти, осуществляемых ими за счет бюджетов субъектов Федерации, за 16 лет вносились изменения уже более 120 раз. Такая частота изменений законодательства при неизменном тексте Конституции свидетельствует о продолжении этого процесса и все же не способствует стабильности правовых отношений.

Жесткость конституционной формулы внесения поправок приводит к неформальным изменениям, происходящим на субгосударственном уровне во многих «сложносоставных» государствах. Например, в Испании текстуальные изменения конституции являются редкостью, фактически осуществляются автономными сообществами, которые путем расширения компетенции и реформирования уставов преобразуют конституционный порядок, в то время как текст общенациональной Конституции остается неизменным. Неформальные изменения конституций стимулируются землями в Австрии и провинциями в Канаде в результате межправительственных переговоров и соглашений.

Доказано, что успех реализации государственной политики в разных сферах во многом зависит от действенности низового уровня публичного управления – местного самоуправления. Признание Кон-

¹ Подробнее об этом см.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2003; Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. № 8. С. 5–13; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Андриченко Л.В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 37–56.

ституцией РФ 1993 г. автономии этого уровня власти явилось, по сути, революционным шагом, отрицавшим существовавшую десятилетия систему «вертикали» Советов. Однако в силу разных причин, в том числе неэффективности законодательных основ, местное самоуправление не справилось с предназначенной ему Конституцией ролью. Оно не стало партнером государственной власти в реализации стратегии развития страны.

Потребовалось дальнейшее совершенствование законодательства и практики в рамках конституционных принципов функционирования этого института. Необходимо было создать условия для полноценной работы органов местного самоуправления, обеспечить заинтересованность муниципальных образований в развитии своего экономического потенциала, изменить отношение к местному самоуправлению со стороны граждан и органов государственной власти. С учетом этих задач большинство вопросов организации местного самоуправления было перенесено с уровня регионального законодательства на федеральный и муниципальный уровни правового регулирования, были расширены формы непосредственного участия граждан во всех сферах общественной жизни, конкретизированы вопросы местного значения и т.д.¹

Другим каналом оживления конституции, перевода ее положений в конкретное поведение участников конституционного процесса выступает *толкование конституции*. Такие случаи «реформирования» конституции известны и, как правило, рассматриваются в свете способов развития конституции, что довольно подробно исследовано в зарубежной и отечественной науке.

Будучи едва ли не главным механизмом конституционной эволюции в некоторых странах, например в США, конституционное правосудие размывает грань между конституционным изменением и конституционным толкованием. В литературе отмечается, что конституционный диалог неизбежно сосредоточен на конституционном правосудии, а методы толкования приобретают повышенную важность. Ясной характеристикой этого механизма является то, что он производит изменения через различные режимы судебной рациональности и обоснованности. В Италии, где существует система центра-

¹ Подробнее об этом см.: Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005; Хабриева Т.Я. Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации: научный доклад. М.: Институт экономики РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2008; Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.

лизованного конституционного контроля, сильный Конституционный Суд устанавливает европейский вариант судебного толкования, обеспечивающий основу конституционной эволюции. Конституционное право продолжает развиваться с помощью юриспруденции, и Конституция Италии воспринимается как живой документ¹.

Так называемая эволюционная модель конституционных реформ² предполагает динамичное развитие неформальных изменений конституции. При этом текстовые изменения редки и могут возникнуть в результате взаимодействия конституционного законодателя и суда; они тщательно выстроены через правовую аргументацию, как подобает судебному обоснованию. Вместе с тем изменение конституции не может быть связано исключительно с судом; политические силы, само общество могут быть движущей силой конституционных преобразований, а наработки судебной системы способствуют тому, что конституция постоянно находится в активном состоянии и адаптируется к меняющимся требованиям времени³.

В США судебная власть является основным средством критики и интерпретации текста, его неформального изменения. Суд может «реконструировать» американскую конституцию⁴. Уважение к конституции характерно для американской культуры, так как ни возраст конституции, ни порядок ее изменения не оказали негативного влияния на ее символическое восприятие или нормативность. Но сам текст конституции стал весьма далеким от начального варианта. Конституция США может быть понята только в сочетании с огромной массой судебных решений, что вселяет жизнь в ее положения и теоретические подходы, которые тщательно разработаны прецедентным правом.

В Конгресс США вносилось около сотни предложений о поправках, было принято около 40, а штаты ратифицировали 27. Некоторые поправки прошлого не ратифицированы отдельными штатами до сих пор. Поэтому толкования Конституции США Верховным судом США имеют очень важное значение и большую юридическую силу: положения, признанные Верховным судом неконституционными, не действуют, не должны применяться.

¹ См.: Groppi Tania. Constitutional Revision in Italy: A Marginal Instrument for Constitutional Change // Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA / Ed. by Xenophon Contiades. L., 2012. P. 203–227.

² См. подробно § 1 гл. 3.

³ См.: Ярков В.В. Конституция Российской Федерации и правосудие // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 10–20.

⁴ См., например: Хаустов С.А. Роль Верховного суда в системе государственной власти США // Вестник МГИМО – Университета. 2010. № 3. С. 179–186.

На наш взгляд, некоторые толкования Верховного суда (их иногда называют доктринами), особенно по вопросу о расовой дискриминации, означали конституционную реформу¹.

Практика толкования Конституционного Суда РФ выглядит также вполне успешной на фоне некоторых несостоявшихся поправок к Основному Закону, что позволяет сделать вывод об использовании толкования как альтернативы жесткости Конституции. Толкование Конституционным Судом Основного Закона внесло новое понимание в особенности реализации конституционных прав граждан, воплощение конституционных принципов демократического федеративного правового социального государства и др.²

При использовании толкования конституции как фактора повышения ее жизнеспособности по сути речь идет о развитии конституционной доктрины в координатах определенного правового пространства, в контексте современных событий жизни общества.

Неформальное изменение конституции может быть обусловлено членством в межгосударственных и международных организациях. Примеры Германии и Португалии иллюстрируют различные аспекты одного и того же явления. Открытость Конституции Германии к международному и европейскому праву находится в рамках понятий защиты прав человека и верховенства закона. В то же время европейская интеграция является основным источником неформальных изменений в Португалии, которая испытывает конституционные преобразования в условиях экономического кризиса³.

¹ После отмены рабства Верховный суд создал доктрину отдельных, но равных удобств для белого и цветного населения. Она относилась к средствам транспорта, школам, больницам, пляжам, другим общественным местам. В таких сферах общественного обслуживания были введены отдельные места для белых и цветных. Правда, вскоре эта доктрина перестала применяться к объектам, основанным и содержащимся за счет налогоплательщиков (белых и цветных), но она применялась до 1954 г. к частным больницам, школам, средствам транспорта и т.д. В 1954 году Верховный суд после массовой борьбы афро-американского населения признал такую практику противоречащей Конституции США. Борьба за реализацию этого постановления Суда продолжалась очень долго. В 1970-х годах были факты, когда губернаторы штатов, федеральные должностные лица, агенты ФБР становились у дверей «белых» школ, чтобы пропустить туда негритянских детей.

² Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998.

³ См.: Markus Kotzur. Constitutional Amendments and Constitutional Changes in Germany // Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Ed. by Xenophon Contiades. L., 2012. P. 125–150; Jonas E. M. Machado. The Portuguese Constitution of 1976: Half-life and Decay // Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Ed. by Xenophon Contiades. L., 2012. P. 273–298; Клемин А.В. О соотношении национального и европейского права // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 2. С. 184–194.

Влияние судебной практики ЕСПЧ превосходит даже границы его юрисдикции¹. Международные суды влияют на конституции по различным каналам, в первую очередь диктуют изменения через трансформацию законодательной системы или путем воздействия на юрисдикции национальных судов. Например, Конституционный суд Испании в полной мере использует в своей практике толкование ЕСПЧ не только для доктринального анализа прав человека, но и для придания нового смысла неизменяемым положениям конституции.

В этом ряду динамика отечественного законодательства и деятельность Конституционного Суда РФ достаточно органично вписываются в продолжающийся процесс конституционного развития России, включенности Основного Закона в общественную практику.

Вряд ли можно назвать еще какой-либо действовавший в России конституционный акт, который сыграл бы такую роль в ее государственном строительстве. Так сложилось, что эффективные правовые конструкции создавались западными демократиями в течение десятилетий. У России было намного меньше времени, чтобы в жесткой конкурентной борьбе занять свое место в глобализирующемся мире. И все эти годы, несмотря на меняющуюся политическую и экономическую конъюнктуру, Конституция сдерживала кризисные потрясения и служила полноценным инструментом проведения необходимых государственных и общественных реформ. Но все ли эти преобразования однозначно можно характеризовать как нереформирующие Конституцию? Ответ на этот вопрос, на наш взгляд, возможен при определении изначального замысла конституционного законодателя². Известная дискуссия, разделившая теоретиков на два лагеря по вопросу выявления воли законодателя или содержания текста закона при его интерпретации³, имеет особое значение для толкования конституции. «Смысл закона в полной мере раскрывается лишь в том случае, если рассматривать его положения с учетом тех целей, кото-

¹ См.: Зорькин В.Д. Россия и Страсбург. Проблемы имплементации Конвенции о правах человека // Российская газета. 2015. 21 октября.

² См.: Хабриева Т.Я. Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2003. С. 22–24.

³ Данная теоретико-правовая дискуссия имеет свою историю. Еще в начале XX в. Е.В. Васьковский утверждал, что «толкование должно воспроизвести те представления и понятия, которые связывал с данной нормой ее создатель» (Васьковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов. М., 1997. С. 29.). Прямо противоположный взгляд высказывал Г.Ф. Шершеневич, считая, что «для толкования существенно то, что выражено в законе, а не то, что хотели в нем выразить» (Шершеневич Г.Ф. Применение норм права // Журнал Министерства юстиции. 1903. № 1. С. 56).

рые решал законодатель, того социально-политического значения, которое заложено в его содержании»¹.

В связи с тем что такое реформирование конституции осуществляется без изменения ее текста, важно, чтобы подобные изменения не превратили конституцию в фиктивный основной закон. Поэтому реформа фактической конституции должна повлечь реформу конституции юридической, т.е. конституционное оформление. Иначе это дискредитирует юридическую конституцию не только в части искажения ее первоначального замысла, а в большей мере в ее основополагающей и стабилизирующей роли в правовой системе, особенно в условиях сложного территориального устройства государства. Существующие каналы преобразования фактической конституции (законодательство, судебная практика) актуализируют проблему самоограничения власти.

Речь идет не только о стремлении властной организации реализовать свои функции, конкретные полномочия, но и об умении соизмерить их в зависимости и вне зависимости от ситуации (не только политической) со своим конституционным статусом, целями и задачами деятельности, законодательно определенной компетенцией, а также теми же пределами (статусом, компетенцией и т.п.), в рамках которых могут и должны функционировать другие государственные органы, и с действующей системой сдержек и противовесов, принятой в государстве. Иначе говоря, самоограничение власти – это ее реализация, за пределами которой можно говорить о злоупотреблении правом, поскольку это сдерживающий фактор, тормозящий переход из нормального правового поля деятельности государственного органа в беспредел при постоянном или временном, случайном (например, при допущенной противоречивости законодательства) или намеренном отсутствии видимых ограничений. Но если законодательная власть может быть «проконтролирована» судебной властью, актуальность проблемы самоограничения последней остается.

Самый яркий пример – практика общего суда или конституционного суда при наличии пробела в праве. В судебной деятельности возможно его преодоление, но в зависимости от современного состояния законодательства, политической ситуации, перспектив волеизъявления законодателя суды могут пойти по пути отказа от решения вопроса, ограничившись, скажем, инициативным указанием на пробел, тем самым не предвеляя законодательное решение проблемы, не сужая сферу функционирования законодательной власти. Хотя не

¹ Алексеев С.С. Азбука закона. Свердловск, 1982. С. 195.

исключена и ситуация, когда по существу вмешательство в сферу другой власти оправданно, например, в связи с необходимостью немедленной защиты основных прав и свобод граждан, что является в реализации конституции не меньшим приоритетом, чем принцип разделения властей.

Способность власти к самоограничению пока не признана неотъемлемым атрибутом (его сложно выразить формально) демократического государства¹, тем более современное состояние государственно-правовых отношений не способствует развитию рассматриваемого свойства². Особенно это заметно в переломные периоды государственных и общественных преобразований. Скажем, если обратиться к деятельности исполнительных органов в период октябрьских событий 1993 г. в России, то неизвестно, какой был бы итог противостояния властей, если бы они думали о самоограничении. Это пример активного пренебрежения им. Но еще сложнее предугадать дальнейший сценарий развития событий в случае забвения указанных пределов деятельности законодательной власти. Следовательно, самоограничение власти есть фактор действия принципа разделения властей, гармоничного их сосуществования только при условии взаимности. Хотя, наверное, им можно было бы и пренебречь, когда государственный механизм настолько отлажен и действует не столько по букве закона, сколько по традиции, глубоко вошедшей в созна-

¹ Вместе с тем в науке имеется достаточно ясное представление о причинах и способах ограничения власти по отношению к гражданскому обществу. Проблема в основном состоит в совершенствовании конкретных механизмов и средств адекватного ограничения власти. Справедливо замечено, что наиболее эффективным средством регламентации отношений между властью и обществом служит закон, произвольное толкование которого должно быть сведено до минимума. (См.: Демидов А.И. Почему власть должна быть ограниченной? (К природе конституционализма как политического феномена) // Конституционное развитие. Саратов, 1996. Вып. 2. С. 40; см. также: Малько А.В. Государство: проблемы правового ограничения // Теория политики (общие вопросы). Саратов, 1994.). Соответственное значение имеет и конституционное толкование. Оно выполняет роль указанного конкретного средства, являясь инструментарием специального органа, деятельность которого по сравнению с другими властными механизмами в наименьшей степени зависит от произвола случая или отдельного лица (см.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 68, 69).

² Наукой доказано, что конституционный контроль (а, значит, и толкование Конституции) развивается успешнее там, где сильны идеи правового государства и где они пустили корни до начала современных процессов развития демократии. (См.: Топорнин Б.Н. Конституционный контроль: идеи и проблемы реализации // Теория права: новые идеи. М., 1991. Вып. 1. С. 31.; Beume K. Von. The Genesis of Constitutional Review Parliamentary Systems // Constitutional Review and legislation. P. 37.)

ние субъектов права. Но для большинства государств, к сожалению, это отдаленная и неочевидная перспектива.

Пока же каждая власть основывается на своем толковании соответствующих норм конституции, в том числе и регулирующих статус иных органов. Этим в том числе объяснимы обращения (некоторое время назад) депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд РФ по поводу актов Президента России. Это не просто свое толкование Конституции, но и свое понимание статуса, компетенции органов исполнительной власти.

Но только у судов толкование правовых (конституционных) норм – не второстепенная, а основная функция и, как ранее отмечалось, определяющая содержательную сторону их деятельности¹. Только Конституционный Суд уполномочен на нормативное толкование Конституции. Применительно к зарубежной системе также замечено, что хотя толкование не является прерогативой органов судебного конституционного контроля, в сравнении с соотношением функций в системе иных видов власти в судебном конституционном контроле толкование преобладает и является основой его эффективного функционирования в механизме разделения властей. Толкование в значительной мере определяет и специфику положения судебного конституционного контроля в механизме разделения властей в качестве арбитра, посредника между законодательной и исполнительной властью².

Учитывая, что решения конституционного суда, как правило, окончательны и обжалованию не подлежат и при этом нет власти, которая могла бы оценить конституционность действий самих конституционных судей, указанный «ограничительный» принцип безусловно полезен, особенно когда нарабатывается опыт новых институтов, таких как конституционное правосудие, и велик соблазн пойти по пути американской юстиции. Уже не раз отмечалось, что едва ли не большая часть «фундаментальных перемен» в американской Конституции, как и в том, что относится к регулированию экономических и социальных отношений в стране, была сделана не столько конгрессом и legislatures штатов, сколько решениями Верховного суда США³. В ФРГ в распоряжении Федерального Конституционного

¹ См.: Насырова (Хабриева) Т.Я. Конституционный контроль. Казань, 1992. С. 13–16.

² См.: Овсепян Ж.И. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-на-Дону, 1992. С. 40.

³ См.: Черниловский З.М. От Маршалла до Уоррена. Очерки истории Верховного суда США. М., 1982. С. 3.

суда имеется такое средство, как «сообразное толкование», т.е. суд оставляет норму в силе, но дает ей свое толкование, которое считается обязательным¹. Фактически получается, что суд приобретает возможность корректировать конституционные нормы. Практика показала, что отступление от правовых начал грозит конституционному правосудию кризисом и потерей доверия.

Таким образом, суды, которые по своей природе, назначению и характеру деятельности должны способствовать соблюдению другими властями установленных конституцией ограничительных пределов, и сами должны таковыми руководствоваться.

В процессе толкования правовых норм интерпретатор никогда не может отходить от объективированного результата воли законодателя – нормативного акта. Поэтому использование в ходе уяснения закона дополнительных источников, сопровождающих принятие акта, например материалов правотворческой инициативы и обсуждения проекта закона (пояснительные записки к нему, заявления, предложения специалистов, ученых, общественных и государственных деятелей и т.д.), уместно только тогда, когда они отразились на его смысле. В противном случае воля нормодателя может приобрести неопределенный характер, вследствие чего не исключена возможность «подправления» закона с помощью толкования. Подобное «толкование» таит опасность нарушения стабильности права, может породить неуверенность в отношениях между людьми и прямые нарушения правовых норм. Оно не способствует также воспитанию граждан в духе уважения к закону.

В соответствии с требованиями законности толкование не вносит и не должно вносить изменений и дополнений в интерпретируемые нормы. Учет перемен общественной жизни в процессе толкования правовой нормы возможен только в рамках содержания, вложенного в нее законодателем. При этом надо иметь в виду, что содержание нормативного установления может изменяться в результате издания законодателем новых нормативных актов. Такие ситуации возможны в силу глубоких общественно-политических процессов. В этом случае истинный смысл правовой нормы устанавливается в зависимости от изменившейся воли законодателя. Придание нового смысла нормативному предписанию в целях приспособления к отдельной ситуации или из-за каких-либо прагматических соображений не будет соответствовать назначению толкования как деятельности по

¹ См.: Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Советское государство и право. 1988. № 3. С. 131.

уяснению и разъяснению выраженной в законе государственной воли.

Следует подчеркнуть, что конституционное толкование в отличие от других видов толкования особенно близко к правотворчеству. Более того, если придерживаться широких трактовок права, то в ряде случаев речь пойдет именно о формировании права в ходе интерпретационной деятельности столь высокой инстанции, какой является конституционный суд¹.

Рассмотренные пути развития положений основных законов, свойственные современным конституциям, имеют достаточное распространение и могут выступать альтернативой конституционной реформе, учитывая ограниченность последней по способам ее осуществления, и еще раз указывают на необходимость изучения не только формальных, текстовых признаков изменений. Это вновь подтверждает, что конституционная картина мира складывается под воздействием многих факторов и требует детального научного исследования.

¹ О пределах деятельности конституционного правосудия см.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 214–223.

Глава 4

ПОРЯДОК И ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

§ 1. Конституционная реформа: от инициативы до проекта

Конституционная реформа предполагает изменение текста конституции, соответственно сопровождающие ее процедуры во многом совпадают с другими конституционными изменениями, не имеющими «ранга» реформы. Но все же ее процедурно-процессуальная сторона отличается от проведения «рядовых» поправок к конституции, что особенно заметно при принятии новой конституции. Причем она усложнена не за счет включения, например, дополнительных стадий, а за счет большей длительности и основательности обсуждения проектируемых конституционных положений в парламенте и в средствах массовой информации, так как это предопределяется и объемом изменяемого текста, и его содержанием.

Конституция и законодательство, как правило, регламентируют правила и порядок проведения преобразований как гарантии легальности и легитимности изменений основного закона, которые, в свою очередь, должны по сути и по юридической технике отвечать предъявляемым к ним высоким требованиям. Порядок принятия конституционных изменений различается, иногда предусматривается созыв специального органа (Конституционного Собрания в России для изменения положений глав 1,2,9) или роспуск парламента (в Дании или Норвегии), поэтому устанавливается разнообразный круг связанных с ним участников.

В случае переворотов или иных конфликтов этот процесс может происходить иначе, нежели закреплено в самой конституции, даже на основе других документов. Так, порядок проведения конституционной реформы в России в 1993 г. регулировался Указом Президента

РФ от 21 сентября № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»¹ и принятыми в его развитие актами Президента России².

При этом надо иметь в виду, что реформа основного закона – это прежде всего политический процесс, и его внешнее выражение не всегда отражает суть происходящего даже на стадиях общественного обсуждения проекта конституционных изменений, поскольку реформа может осуществляться под влиянием международного сообщества или отдельных государств, как, например, это было при принятии новых конституций Японии 1947 г., Боснии и Герцеговины 1995 г., Афганистана 2004 г., Ирака 2005 г. и др.

Как и любой политико-правовой процесс, конституционная реформа начинается с ее инициирования. Для порядка проведения конституционной реформы, в отличие от обычного законодательного процесса, характерно наличие стадий, предшествующих внесению текста конституционных изменений на рассмотрение в орган, их принимающий. Иначе говоря, следует различать политическую и законодательную инициативу. Постановка вопроса о проведении реформы может исходить от различных политических сил, и в этом смысле процесс принятия конституционных изменений не ограничивается рамками государственных институтов. В таком понимании порядок подготовки и проведения конституционной реформы включает в себя действия и отношения, предвещающие собственно законодательный процесс, в частности выявление потребности в конституционных преобразованиях, организационная и экспертная подготовка инициативы. Поэтому конституционная реформа не всегда имеет заранее установленное правовое регулирование и не исчерпывается принятием конституционных изменений.

Во многих развивающихся странах инициатива конституционных реформ исходила от широких слоев общественности, созданных национальных конференций, форумов по примирению противоборствующих сил.

В Республике Конго инициатором поправок, а затем принятия новой Конституции 2001 г. стал Форум национального примирения 1998 г., инициатива была продолжена Национальной конференцией

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

² Порядок принятия Конституции РФ был определен Указом Президента РФ от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3995).

2001 г., которая приняла Конвенцию о мире и определила основы конституционной реформы.

Когда инициаторами конституционной реформы выступают социальные слои, которые не принадлежат к доминирующим и далеки от правящей элиты, процедуры реформы имеют более открытый характер, к ней привлекаются разные общественные силы. Однако то, что реформы иницируют определенные группы населения «снизу», например часть вооруженных сил, не всегда означает, что сама реформа и ее процедуры будут иметь демократический характер. Движение вооруженных сил в Португалии в 1974 г. обеспечило в дальнейшем демократическое реформирование всей страны, тогда как «черные полковники» в 1968 г. в Греции осуществили «правую» конституционную реформу.

Вместе с тем между предложениями «сверху» и «снизу» не всегда можно провести четкие границы. Меры «сверху» встречали поддержку «снизу», и эта поддержка, а иногда и давление заставляли правительство быстрее проводить реформаторские изменения.

В некоторых странах с инициативой выступают одновременно и общественные силы, и представители науки, правительства. Именно так развивались события в 2003 г. в Австрии, когда был образован Австрийский Конвент, состоявший из 10 рабочих групп. В 2005 году он представил парламенту отчет, который был положен в основу реформы Конституции 1929 г. Подготовку к реформе проводила экспертная группа, сформированная правительством при Федеральной канцелярии¹.

Участие общественности в инициировании реформы, равно как и в обсуждении и принятии конституционных изменений, отражает демократическую сторону процесса, но может скрывать и конфликт. Исследователи отмечают, что общество очень консервативно в отношении многих социальных институтов (например, семьи, религии, школы), но в то же время весьма радикально относится к правовому решению некоторых экономических, социально-культурных, этнических проблем. Достижение компромисса по этим позициям неред-

¹ Первые поправки были приняты в 2007 г., они касались государственных границ, передачи суверенных прав и заключения государственных договоров. В 2008 году поправками были созданы административные трибуналы и определен конституционный статус прокуратуры. В том же году были отменены около 1000 конституционных положений и обычных законов. Третий этап конституционного реформирования – 2012 г., в ходе которого осуществлена децентрализация, расширены полномочия местных органов власти, изменена судебная система (созданы суды общей юрисдикции, административные суды земель, Федеральный финансовый суд и др.).

ко затруднительно¹. Причина может быть и в противоборстве различных общественных сил, которое способно привести к изменению нормального хода реформы, как это было в Сомали, Афганистане, Ираке, где участники процесса подвергались насилию и даже уничтожению.

Как правило, инициация конституционной реформы происходит на уровне институтов государственной власти. Зачастую они же являются и субъектами соответствующей законодательной инициативы.

Как следует из сказанного, идея о проведении конституционной реформы может возникнуть в органах власти и среди определенных слоев населения. Первая ситуация исторически была чаще всего связана с идеями реорганизации управления, необходимостью привести конституционные положения в соответствие с принятыми стандартами. Это отчетливо демонстрирует развитие законодательства многих западноевропейских государств, когда под влиянием вызовов времени и общественного движения правительства и парламенты проводили реформы по расширению избирательного права: ликвидировался имущественный ценз для участия в выборах, избирательные права предоставлялись женщинам, снижался избирательный возраст, упразднялся ценз грамотности и т.д. В результате таких длительных поэтапных реформ в развитых странах субъективное избирательное право стало действительно всеобщим.

В результате инициатив со стороны органов государства и под давлением общественности проводились также многие социальные реформы. В частности, в конституции капиталистических стран были включены социально-экономические права (на труд, социальное обеспечение, образование, пенсии и др.)². В определенной мере на это повлияло советское конституционное право, где впервые был закреплён целостный комплекс подобных прав. Есть и другие примеры, когда реформы проводились под воздействием общественных сил, имели долговременный характер. Таким образом народ шаг за шагом добивался новых уступок³.

¹ Подробнее об этом см.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 26.

² Однако в большинстве стран, где приняты основы англосаксонской семьи права, социально-экономические права в конституциях не закреплены и не рассматриваются как подлинные права из-за особенностей их судебной защиты.

³ См., например: Мещеряк И.Е. Конституционное развитие республики Зимбабве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989.

Идеи реформы со стороны правящей элиты обычно обусловлены не социальными вызовами, а иными мотивами, а именно поисками более целесообразных систем управления в государстве, например в Бельгии в 1993 г. или во Франции в 2008 г. В результате иногда упразднялись верхние палаты парламентов (в частности, в Дании), постепенно было изменено положение монарха (в развитых странах он превратился в безвластную фигуру), пересматривалось административно-территориальное деление страны (Болгария, Польша и др.). Социальные цели совсем не присутствовали в первой конституционной реформе США – при принятии Билля о правах в 1791 г., по существу не присутствуют в конституционной реформе Франции 2008 г., посвященной модернизации институтов Пятой Республики.

Стадия политической инициативы обычно завершается созданием специального органа по подготовке проекта конституционных изменений.

Уже отмечалось, что это выступает важным организационно-правовым ресурсом обеспечения реформы¹. Так, в Лаосе парламентом в 2014 г. создан Национальный комитет по реформе Конституции. В Бахрейне в 1999 г. для проведения реформы указом короля был создан комитет из 44 человек².

Преимущество специальных органов состоит в том, что они имеют возможность в определенной степени дистанцироваться от интересов политических партий, учитывать мнение экспертов.

Во время «арабской весны» в 2011 г. для прекращения протестов населения монарх Бахрейна обратился за вооруженной помощью к Саудовской Аравии, чьи войска вошли в страну и подавили восстание. Монарх был вынужден созвать представительное собрание под названием «Национальный диалог» для реформы Конституции 2002 г. В результате была создана специальная комиссия для внесения поправок в Конституцию³.

¹ См. подробно § 2 гл. 3.

² Однако Комитет не создал проект новой конституции, а опубликовал Национальную хартию действий, где говорилось о намерениях реформ, в том числе конституционной реформы, об изменении некоторых сторон политического строя. Но король и его окружение пошли по пути восстановления Конституции 1973 г., которая была отменена указом эмира больше четверти века назад, с отдельными поправками.

³ Тем не менее принципиальные положения ст. 2, поправки к которой запрещены, не были затронуты. Реформа свелась к определенному сужению прав монарха распустить нижнюю палату (он должен был предварительно проконсультироваться с Консультативным советом и Конституционным судом), повышена роль правительства, оно должно было представлять в парламент свою программу. Если она отвергалась,

Во многих развивающихся странах (Мавритания в 2006 г., Египет в 2010 г. и др.) инициатива реформы исходила от военных советов, образованных на волне народного движения. Они принимали временные конституции, выносимые на референдум. По существу это была конституционная реформа, завершающаяся принятием новой конституции.

В Швеции установлен особый порядок для проведения всеобъемлющей реформы. Инициатива принадлежит парламенту, который требует от правительства представить доклад с рядом предложений. Такое обращение было, например, в 2004 г. по вопросу об углублении демократии в стране. Доклад был подготовлен через четыре года, а затем в 2009 г. правительство представило законопроект, который был принят в 2010 г.¹

В Финляндии инициатива реформы прежней Конституции также исходила от парламента, по требованию которого в 1990 г. правительство разработало реформу².

В Ливане согласно ст. 76 Конституции инициировать поправку может только президент, который поручает правительству разработать проект конституционного закона и представить его парламенту; конституция также может быть пересмотрена по инициативе Палаты депутатов (предложения могут внести по меньшей мере 10 депутатов). Если Палата депутатов примет это предложение, оно поступит в правительство, которое готовит проект конституционного закона. Но правительство может не принять предложение палаты и подготовить конституционный закон по своему усмотрению. Палата может настоять на пересмотре, и правительство обязано подготовить соответствующий проект по предложениям палаты.

Общая схема правительственной процедуры подготовки законопроекта о конституционной реформе в демократических странах следующая.

монарх мог отправить правительство в отставку или распустить парламент. Предусматривалась также более тщательная процедура рассмотрения законопроектов, но в целом реформа имела ограниченный характер, затронув только некоторые высшие органы государственной власти.

¹ Закон коснулся всех основных конституционных положений: прав граждан, усиления защиты частной собственности, изменения полномочий государственных органов, судебной системы.

² По идее, должен был быть создан новый баланс власти между президентом, парламентом (эдускунтой) и Государственным советом (правительством), но был изменен только порядок выборов президента: вместо 300 выборщиков были предусмотрены прямые выборы.

До тех пор пока проект конституционных изменений не будет представлен для принятия, происходит лишь обсуждение основных положений концепции. В самом правительстве, особенно если это правительство коалиционное, вокруг концепции реформы разворачивается партийная борьба. Каждая партия при разработке концепции стремится продвинуть свои программы. Например, при обсуждении концепции реформы в сфере социальных отношений представители левых партий в правительстве настаивают на повышении минимального размера оплаты труда, пенсионных выплат, при реформе избирательного права – на снижении избирательного возраста, ориентируясь на свой электорат и др., правые делают акцент на сохранении позиций частной собственности, двухпалатной структуры парламента и т.д.

Во многих странах основные положения концепции конституционной реформы освещаются в средствах массовой информации, обсуждаются в печати. В Европе нередко с разъяснениями концепции реформы выступают главы правительств. В странах англосаксонского права обычно официально публикуются «синие» и «белые» книги с обоснованием реформы¹. Представители других партий в разработке концепции органами власти не участвуют, но они знакомятся с ней по документам и принимают участие в обсуждении в парламенте.

Если концепция закона правительством принята, начинается разработка текста законопроекта о конституционной реформе. После подготовки он представляется правительству, а также главе государства, в том числе монарху, хотя в европейских странах он повлиять на проект закона не может.

При коалиционном составе правительства в процессе подготовки концепции реформы часто возникают разногласия, министры от некоторых партий заявляют принципиальные возражения, что может повлечь правительственный кризис, который подчас ведет к отставке правительства. При таком развитии ситуации законопроект переходит к новому правительству, если оно найдет его целесообразным.

Проект может быть разработан и предложен под руководством главы государства (только в президентских и президентско-парламентарных республиках), и он вносит его в парламент. В любом случае проект предварительно изучается и обсуждается в кабинете министров.

¹ «Цветные книги» появились первоначально в Англии (название по цвету обложки), в них публиковались официальные документы правительства (дипломатические документы, представляемые парламенту и др.). Во второй половине XIX в. такие книги (зеленые, желтые и др.) были замечены в некоторых других крупных европейских государствах. Иногда «цветные книги» содержат выражение официального взгляда правительства на ту или иную проблему.

Если проект правительства или иной проект о реформе им принят, а в некоторых странах он должен быть одобрен и главой государства, иногда – формально, а нередко – по существу, процедура подготовки законопроекта о конституционной реформе закончена. Проект представляется премьер-министром на пленарное заседание парламента. На практике, как и другие законопроекты, по распоряжению председателя палаты парламента он идет сначала в профильный постоянный комитет палаты (ответственный комитет) по проблематике данной реформы.

Свои особенности при подготовке официального проекта о конституционной реформе (ряда законопроектов, означающих глубокие преобразования) присущи странам тоталитарного социализма. Все подобные инициативы готовятся под руководством правящей коммунистической партии. Идея реформы выдвигается ее центральными органами или на съезде партии. Основные положения проекта реформы утверждаются центральным органом партии. Правительство лишь оформляет законопроект для внесения его в парламента, а чаще всего он вносится от имени центрального органа партии, который одновременно рекомендует принять его¹.

В странах мусульманского фундаментализма, где есть конституции (Бахрейн, Кувейт), изменения в них, в том числе на уровне конституционной реформы, иницируются монархом и обсуждаются сначала в его совете (аш-шуре) и правительстве, возглавляемом обычно самим монархом или его братом. В процессе подготовки обязательно участвуют улемы и другие священники ислама, знатоки Корана и Сунны.

Позиция монарха предreshает вопрос о принятии законопроекта о конституционной реформе. Его мнение может быть преодолено только единогласным решением аш-шуры, но по крайней мере новейшей истории такие факты неизвестны².

Подготовленный проект конституционной реформы далее подлежит внесению в орган, уполномоченный его рассмотреть и принять.

¹ Это делается в одном чтении. Так, например, принимались все четыре поправки к Конституции Китая в 1988–2004 гг., явившиеся основой длительной конституционной реформы в сфере социально-экономических отношений.

² Глубокие конституционные реформы в этих странах не проводились, хотя, возможно, с позиций мусульманского права можно считать такой реформой предоставление в Кувейте в 2007 г. особым законом избирательного права женщинам. Правда, в самой Конституции Кувейта 1963 г. об избирательных правах ничего не говорилось. Вряд ли такой реформой является обширная поправка к Конституции ОАЭ 1996 г. в 2002 г. Она предоставила новые весьма важные законодательные полномочия Высшему совету союза ОАЭ (семь эмиров), но и без этого он в соответствии с общей формулировкой Конституции мог издавать законы по всем вопросам как единственный законодательный орган, так как назначаемый при правительстве парламента законы не издает.

Обычно это парламент. Но далеко не все органы и лица, обладающие правом законодательной инициативы, могут выступить с такой инициативой. Для этого надо обладать правом конституционной инициативы, что избавляет парламент от работы над непродуманными предложениями популистского характера, обеспечивает обоснованность, взвешенность будущих конституционных изменений.

Конституционная инициатива существенно отличается от обычной законодательной, поэтому она редко может быть предложена одним парламентарием. Такая возможность предусмотрена, например, в Самоа, Папуа – Новой Гвинее (сведения о ее реализации отсутствуют), США (действует консолидированная писаная Конституция, поправка принимается не в форме закона, а в форме объединенной резолюции обеих палат парламента, но такую резолюцию может внести один парламентарий). В странах тоталитарного социализма конституционная инициатива не используется, так как все законы принимаются по инициативе коммунистической партии, в странах англосаксонского права – так как там нет деления на конституционные и обыкновенные законы.

В реальности отдельный парламентарий, даже если поправка поступает от его имени, практически никогда не является ее истинным инициатором, хотя бы потому, что у такой поправки немного шансов быть принятой, обычно за ней стоит орган исполнительной власти. В большинстве стран англосаксонского права это кабинет министров, в США – глава государства (президент).

В некоторых государствах проект любого закона, в том числе о поправке, может внести только группа депутатов. Например, в Китае это $\frac{1}{5}$ членов Всекитайского собрания народных представителей.

Не делает различий между внесением проекта обыкновенного закона и закона о поправке к Конституции Основной закон ФРГ 1949 г. Проекты подобных законов может внести в Бундестаг федеральное правительство, члены Бундестага или Бундесрат.

В России предложить поправку к Конституции могут Президент РФ, любая из палат парламента, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа парламентариев (не менее $\frac{1}{5}$ членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы¹). Аналогичные положения, распространяющиеся на президента и правительство, характерны для федеративных государств, в них право предложить поправку пред-

¹ В России существует также ограниченная законодательная инициатива. Она принадлежит Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения. Права конституционной законодательной инициативы они не имеют.

усматривается для субъектов федерации (в Бразилии более половины Законодательных собраний членов Федерации), а также определенная часть парламентариев (например, в Турции – $\frac{1}{3}$).

Согласно ст. 64 Конституции Китая 1982 г. изменения в нее вносятся по предложению Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей или, как ранее было указано, $\frac{1}{5}$ членов этого парламента. В Болгарии инициатива внесения изменений принадлежит $\frac{1}{4}$ депутатов и президенту (ст. 153–161 Конституции 1961 г.).

В отдельных странах инициатором поправок и, следовательно, реформы может стать определенная группа граждан – избирателей (в Венесуэле – 15%, в Уругвае – 10%, в Литве – 300 тыс. избирателей).

Указанная часть порядка подготовки и проведения конституционной реформы в большинстве случаев урегулирована самой конституцией: кто вносит предложения об изменении конституции, кем и каким образом они рассматриваются. Некоторые действия – подготовка текста, привлечение различных политических сил, способы продвижения тех или иных идей и концепций происходят вне правовой регламентации и развиваются в духе национальных политических традиций и практик.

§ 2. Конституционные поправки

Следующий этап конституционной реформы, напомним, связан с рассмотрением закона о конституционной реформе в парламенте. Речь идет о конституционных поправках, и они принимаются, как правило, в известных процедурах и стадиях законодательного процесса¹.

Принятие конституционных поправок, в том числе тех, которыми реализуется реформа конституции, не требует созыва учредительного собрания. Обычно поправка принимается парламентом, хотя в некоторых государствах (Египет, Швейцария) может приниматься только на референдуме.

Общее, что характеризует все конституционные поправки, «реформаторские» и «рядовые», – то, что они изменяют текст конституции, могут быть предложены и принимаются в усложненном порядке, за исключением многих стран англосаксонского права. В остальном у них немало различий.

¹ Подробнее об этом см.: Парламентское право России / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. М., 2004. С. 69–73, 254–262.

Для некоторых стран характерно внесение множества поправок в основной закон. Так, в Швейцарии в течение последних десятилетий они принимались ежегодно и даже дважды в год. В Бразилии до 2015 г. приняты 84 закона о поправках, это сотни изменений статей основного закона. Конституция Мексики 1917 г., как ранее упоминалось, изменялась по разным подсчетам до 600 раз. В Пакистане с 1974 по 2015 гг. принят 21 закон о поправках к Конституции 1973 г. В Ирландии в 2012 г. принята 30-я поправка к Конституции 1937 г., в Шри-Ланке 18 раз реализована процедура внесения поправок в конституцию (последняя – в 2010 г.).

Понятие «поправить» в русском языке имеет достаточно определенный, более конкретный по сравнению с понятиями «изменить», «развить» смысл, означающий «исправить», «улучшить», «выпрямить»¹. Из грамматического и логического толкования текста Конституции РФ в связи с рассматриваемым понятием вытекает, что поправки к Конституции должны касаться конкретных вопросов, относиться к отдельным нормам и институтам конституционного права, нуждающимся в улучшении или исправлении. В отечественной литературе такая форма вторжения в текст Конституции получила определение «точечных» изменений². Но они могут приниматься лишь тогда, когда по тем или иным причинам как правового, так и политического характера, которые допускаются и вполне соответствуют природе Конституции как политико-правового документа, необходимость «исправления» текста Конституции не может быть проигнорирована конституционным законодателем. Сказанное подтверждается новейшей практикой конституционного развития России: при всем многообразии оценок принятых поправок к Конституции 1993 г., они отвечают указанным требованиям, предпосылкам и основаниям внесения в действующую Конституцию РФ³.

Поправки имеют неодинаковые названия. В России это Закон Российской Федерации о поправке к Конституции⁴, в большинстве

¹ См.: Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М., 2000. С. 506.

² См.: Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 24; Бондарь Н.С. Социоисторический динамизм Конституции – без переписывания конституционного текста // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2 (38). С. 23.

³ См.: Бондарь Н.С. Социоисторический динамизм Конституции – без переписывания конституционного текста // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2 (38). С. 23.

⁴ Такой вид закона не сразу вошел в иерархию отечественных источников права. Подробнее об этом см.: Зенкин С.А. Как изменить конституцию: о конституционном пересмотре и конституционных поправках // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 8.

стран – конституционный закон, имеющий свое название, например во Франции – Конституционный закон о модернизации институтов Республики (2008 г.)¹ В Швейцарии используется название «Декрет Федерации», объявляющий принятие поправки на референдуме². В США текст поправки обычно выносится на рассмотрение сразу в обе палаты, однако в отличие от закона, который иногда приобретает двойное имя лиц, которым было поручено разработать проект закона, например закон Тафта – Хартли, поправка такого имени не получает. В Великобритании, как указывалось ранее, закон, изменяющий неписаную британскую Конституцию, по форме ничем не отличается от обычных законов. Поправка при принятии имеет форму резолюции, но публикуется как обыкновенный закон.

Наличие у субъекта права конституционной инициативы означает, что парламент обязан рассмотреть внесенное данным субъектом предложение об издании закона или его проект. Вместе с тем парламент не обязан принимать такой закон и может принять его совсем в ином виде, чем предлагалось.

Обсуждение проекта поправки к конституции в парламенте в основном подобно обсуждению проекта иного закона и соответствует общим правилам законодательной процедуры, изученной парламентским правом³. Обычно проводятся три чтения, иногда два (в Болгарии) или – четыре (в прошлом в Албании).

Обсуждение проекта закона о поправке (конституционного закона) не всегда ограничивается определенным числом стадий (чтений). В некоторых государствах действует правило, согласно которому через установленный промежуток времени парламент принимает поправку еще раз. Причем для этого устанавливаются сроки, например, в Греции через месяц после принятия, а в Италии – через три месяца. Правда, на этот раз детальное обсуждение проекта поправки не проводится, идет лишь повторное голосование. Вторичное рассмо-

¹ Loi constitutionnelle no 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République // URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFT EXT000019237256>

² См.: поправки, принятые к Федеральной конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. (Federal Constitution of the Swiss Confederation), например Federal Council Decree of 3 Oct. 2003, Federal Council Decree of 26 Jan. 2005, Federal Council Decree of 7 Nov. 2007 – AS 2007 5765 5771; BBl 2002 2291, 2003 6591, 2005 951 // URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201405180000/101.pdf>

³ См., например: Парламентское право России / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 213–227; Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. М., 2004. С. 69–73, 254–262.

трение поправки в парламенте (вторичное голосование), очевидно, преследует цель более продуманного отношения к вводимым положениям. В установленный промежуток времени парламентарии должны еще раз изучить предлагаемые новеллы и возможные последствия их принятия. Повторное голосование может проводиться не прежним, а новым составом парламента, специально избираемым для этого (Испания, Дания, Финляндия).

Процесс принятия поправки усложнен не только возможностью еще одного рассмотрения с обязательным голосованием, но и другими условиями. По общему правилу, кроме Великобритании и других стран Содружества¹, принятие поправки в парламенте требует при голосовании квалифицированного большинства в однопалатном парламенте, в каждой из палат двухпалатного парламента и при принятии поправки «в конгрессе» – на совместном заседании палат.

Необходимое квалифицированное большинство в парламенте различается. Чаще всего предусматривается $\frac{2}{3}$ голосов, например в однопалатном парламенте Лаоса, Албании, в конгрессе Мексики, в парламенте Германии и США. Но бывают и иные требования: $\frac{3}{5}$ голосов в однопалатном парламенте Греции, $\frac{3}{4}$ в однопалатном парламенте Болгарии, $\frac{3}{5}$ в двухпалатном парламенте Испании (при частичных поправках), в конгрессе Франции, $\frac{4}{5}$ голосов в конгрессе Казахстана (при определенных условиях). В Азербайджане принятие поправки однопалатным парламентом требует 95 голосов из 125.

Условие квалифицированного большинства голосов призвано обеспечить более значительную поддержку поправке к конституции, ее больший авторитет. Венецианская комиссия Совета Европы подчеркивает, что в дополнение к гарантии конституционной и политической стабильности положения о квалифицированной процедуре внесения поправок в конституцию направлены на достижение широкого консенсуса. Это укрепляет легитимность основного закона² и тем самым политическую систему в целом³. При этом определение численности квалифицированного большинства не должно приво-

¹ Несмотря на то что в подавляющем большинстве государств – членов Содружества есть консолидированные конституции, которые устанавливают, что «Конституция обладает верховенством» и любой закон, не соответствующий ей, является недействительным (ст. 2 Конституции Антигуа и Барбуды 1981 г.), они не предусматривают особых условий для принятия поправки к конституции и принимаются в общем порядке принятия закона.

² См. подробно § 3 гл. 2.

³ См.: Совместное заключение по проекту Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» (CDL-AD (2015) 014).

доть к ситуации, когда внесение изменений в конституцию может стать очень трудным¹.

Длительность процесса обсуждения поправки в парламенте может зависеть от результата общественной дискуссии по проекту этой поправки. Так, принятие палатами парламента Бельгии важной поправки в ст. 195 Конституции страны в феврале–марте 2012 г. чуть более чем за месяц Венецианской комиссией не было оценено негативно, поскольку краткость официальных прений не означает, что вопрос не был должным образом рассмотрен. На самом деле, во время длительной разработки «институционального соглашения» были урегулированы существенные вопросы. Учитывая то, как долго готовился данный документ, его имплементация произошла без задержек².

После того как парламент принял поправку, в том числе во второй раз, в федеративных государствах его решение должно быть утверждено определенным большинством субъектов федерации, хотя в Германии этого не требуется, а в Индии предусмотрено только в особо важных случаях. Такое большинство субъектов федерации в России составляет $\frac{2}{3}$, в США – $\frac{3}{4}$, в Мексике – более половины.

В последние десятилетия распространение получает убеждение, что принятия поправки только парламентом недостаточно, для большей поддержки и авторитета она должна быть подтверждена и прямым голосованием избирателей на референдуме. Однако пока это введено далеко не во всех государствах. В Германии, США, во многих странах Азии, особенно монархических, Африки, в Китае, КНДР общегосударственные референдумы никогда не проводились, но в других странах они происходят все чаще.

Известны три пути проведения референдума. Во-первых, при принятии поправки парламент издает постановление о ее вынесении на референдум, хотя это не закреплено в конституции как обязательная мера (Азербайджан, Албания, Греция, Польша, Румыния, Венесуэла и др.). Проект поправки, принятый парламентом, может быть вынесен на референдум не по решению парламента, а по требованию его определенной части (например, $\frac{1}{5}$ в Албании).

Во-вторых, конституция может содержать правило о том, что после принятия парламентом поправка обязательно должна выноситься на референдум (Дания, Испания и др.).

В-третьих, некоторые конституции могут устанавливать принятие поправок только референдумом (Египет, Швейцария, Япония с 2010 г.).

¹ См.: Совместное заключение по проекту Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» (CDL-AD (2015) 014).

² См.: Заключение по пересмотру Конституции Бельгии (CDL-AD (2012) 010).

В Японии указанная норма еще ни разу не была реализована, а в Египте имела место неоднократно (в 1980, 2005, 2007 гг.). В Швейцарии конституционные референдумы, как уже упоминалось, проходят практически ежегодно (кроме 2007 г.) со времени вступления в силу Конституции 1999 г. вплоть до 2015 г., причем одновременно на референдуме принимались от одного до трех актов, изменяющих Конституцию. Такой способ может исключать принятие поправки парламентом (что иногда используется в Швейцарии), если граждане определенного числа кантонов – субъектов Швейцарской Конфедерации – выступят с инициативой и соберут 100 тыс. голосов избирателей в пользу поправки, но на практике она обсуждается и в парламенте, хотя голосование в нем не проводится.

Венецианская комиссия Совета Европы, анализируя опыт проведения конституционных реформ, нередко указывает на неуниверсальный характер референдума как способа внесения изменений в основной закон. По мнению Комиссии, референдум по конституционной поправке не должен проводиться, если конституция явно не требует этого. В одних странах это хорошо сформированная и неотъемлемая часть процедуры внесения поправок, в других, где конституционные системы не предполагают референдума, парламент является законным конституционным законодателем. Представительная демократия тоже обладает легитимностью и часто может быть более подходящей для детального обсуждения и оценки конституционных изменений¹. Такой подход объясняется тем, что референдум делает процедуры конституционных преобразований громоздкими, негибкими, но Комиссия не относит это к случаям, когда решаются вопросы принципиального характера².

В данном контексте следует напомнить, что Венецианская комиссия с учетом европейского опыта за последние 20 лет выразила мнение относительно большого риска превращения конституционного референдума в новых демократиях в плебисцит о руководстве стра-

¹ См.: Доклад о конституционной поправке (CDL-AD (2010) 001); Совместное заключение по проекту закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» (CDL-AD (2015) 014).

² См.: Временное заключение о конституционных реформах в Армении (CDL-AD (2004) 044). В литературе давно замечено, что референдум – не самый оптимальный способ принятия решений. В частности, обращают внимание, что «если вокруг референдума и выносимых на него документов, вопросов идет ожесточенная борьба, референдум и связанная с ним пропагандистская кампания могут привести к расколу общества, противостоянию социальных групп, движений, партий, поляризации сил. Не случайно ряд крупных стран отказался от общегосударственных референдумов» (Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: В 2 т. Т. 1. М., 2015. С. 411).

ны, использования его в качестве средства для обеспечения легитимности авторитарных тенденций. В связи с этим Комиссия считала, что Президент Республики Тунис не может представлять конституционный закон на референдум, пока этот закон не будет принят Собранием народных представителей¹. Кроме того, обязательное участие парламента в одобрении текста конституционных изменений, выносимых на референдум, позволяет снизить риск политической нестабильности, к которому часто приводят народные инициативы конституционных референдумов, даже несмотря на довольно высокое количество подписей в пользу его проведения².

Интересна позиция Венецианской комиссии и по необходимому количеству участников референдума. Если положения о проведении референдума требуют не только большинства голосов, но и согласия определенного процента электората, то результат будет зависеть от явки избирателей, что на практике может во многих странах сделать внесение конституционных поправок практически невозможным. Так, в Дании требованием о проведении референдума по внесению изменений в конституцию является большинство голосов при 40%-й явке избирателей. Но даже в такой небольшой и политически зрелой демократии, как Дания, с традиционно высокой активностью избирателей, подобная процедура в действительности создает серьезное препятствие для осуществления конституционной реформы. По этой причине Комиссия приветствовала снижение порога явки зарегистрированных участников (с $\frac{1}{3}$ до $\frac{1}{4}$) для признания состоявшимся референдума по конституционной реформе в Армении³.

Как уже отмечалось, многие конституции, принятые после Второй мировой войны, содержат нормы, запрещающие путем поправок изменять некоторые их положения⁴. В то же время ряд положений конституций могут подчиняться не столь жестким правилам и изменяться в упрощенном порядке, например в Индии. Однако и в данном случае применяются усложняющие правила. Обычным законом изменяются лишь те положения, которые содержатся не в основном тексте конституции, а в приложениях к ней.

¹ См.: Заключение об окончательном проекте Конституции Республики Тунис (CDL-AD (2013) 032).

² См.: Второе заключение о проекте изменений в Конституцию (в частности, в главы 8, 9, и с 11 по 16) Республики Армении (CDL-AD (2015) 038).

³ См.: Окончательное заключение о конституционной реформе в Республике Армении (CDL-AD (2005) 025).

⁴ См. § 2 гл. 2.

Венецианская комиссия посвятила обширное исследование *процессу изменения Конституции*¹. Она подчеркнула, что единой формулы здесь не существует. Попытка сформулировать оптимальную модель конституционной поправки невозможна и нежелательна. Задача состоит в том, чтобы сбалансировать требования жесткости и гибкости. Точка равновесия в этом случае может отличаться в разных государствах в зависимости от социального и политического контекста, конституционной культуры, возраста, уровня детализации и характеристик конституции, а также от ряда других факторов. При этом баланс не является статичным и может изменяться в течение времени в соответствии с социальными, экономическими и политическими преобразованиями².

Конституцию Бельгии можно отнести к числу самых жестких конституций в современном конституционном праве в мире, в частности, ввиду требования о получении согласия парламента в двух последовательных законодательных периодах. Инициирование процесса внесения конституционной поправки приводит к роспуску парламента и новым выборам. Существует мнение, что «растягивание» процесса пересмотра Конституции на две легислатуры является демократическим минимумом. Это укрепляет демократическую легитимность конституционного пересмотра, но может оказаться серьезным препятствием для проведения срочной реформы. Венецианская комиссия отмечает, что принятие конституционных изменений посредством жесткой процедуры (с использованием роспуска парламента, квалифицированного большинства, референдума) не является правилом и не может рассматриваться как демократический минимум³.

В других случаях Комиссия столкнулась с противоположной проблемой, где поправки или попытки внести изменения в конституцию происходят слишком часто, вслед за каждым изменением политической ситуации в стране или формированием нового парламентского большинства, что также может негативно повлиять на конституционную и политическую стабильность⁴.

Заключительная стадия конституционного процесса, которая предусмотрена большинством действующих конституций современ-

¹ См.: Доклад о конституционной поправке (CDL-AD (2010) 001).

² См.: Заключение по проектам трех конституционных законов о внесении изменений в два конституционных закона о внесении изменений в Конституцию Грузии (CDL-AD (2013) 029).

³ См.: Заключение по пересмотру Конституции Бельгии (CDL-AD (2012) 010).

⁴ См.: Совместное заключение по проекту закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» (CDL-AD (2015) 014).

ных государств, – санкционирование уполномоченным органом или лицом (как правило, главой государства) в установленные сроки принятого парламентом закона о конституционной поправке и опубликование его в официальном издании. Только после этой стадии закон приобретает обязательную силу.

В некоторых странах такая процедура является формальной и ограничена рамками парламента: законы подписываются председателями палат парламента (Монголия, Швейцария). Однако в большинстве государств (преимущественно в президентских и полупрезидентских республиках) глава государства (или иное лицо) является не просто «техническим» исполнителем по удостоверению и опубликованию закона, а активным участником конституционного процесса.

Считается, что глава государства (президент) не имеет вето¹ по отношению к конституционной поправке, так как оно заранее преодолено ее принятием квалифицированным большинством членов парламента. Как известно, для преодоления вето президента требуется такое же, а иногда даже меньшее квалифицированное большинство. Вместе с тем в Индии, Нидерландах и Пакистане вето главы государства может распространяться и на законы о поправках к конституции, но на практике не применяется. Там глава государства по существу не обладает самостоятельными полномочиями, он действует «по совету» правительства, и ни одна поправка в этих странах без согласия правительства не принимается.

Таким образом, конституционные поправки являются формой внесения изменений в основной закон, в зависимости от содержания могут представлять собой конституционную реформу; порядок их принятия, как правило, соответствует законодательным процедурам, установленным в стране, но в то же время имеет свои особенности в инициировании и рассмотрении.

§ 3. Пересмотр (ревизия) и принятие конституции в новой редакции

Конституционные поправки предполагают частичные изменения основного закона, а самым ярким проявлением конституционной реформы является принятие нового текста конституции. Это может

¹ Монарх теоретически имеет право абсолютного вето (некоторые государства Азии и Африки), но в странах Европы не вправе пользоваться им, иногда он и юридически лишен этого права (Испания, Япония).

выражаться путем пересмотра (ревизии) конституции или принятия конституции в новой редакции.

В зарубежных конституциях отдельные главы имеют заголовок «изменение» конституции, другие – «пересмотр», хотя речь идет только о поправках; иногда используется понятие «ревизия»¹. Четкое разграничение этих терминов проводится не всегда, но в любом случае подразумевается принятие конституционного закона о поправке к конституции. При этом использование понятий «пересмотр» или «ревизия» вовсе не означает полного преобразования конституции, ее замены.

Конституция РФ, как уже упоминалось, такое разграничение демонстрирует отчетливо. Под пересмотром в Конституции РФ понимается совокупность действий, которые могут предприниматься, когда необходимо изменить гл. 1, 2 и 9 Конституции, они завершаются принятием новой Конституции. Если этого не происходит и Конституционное Собрание оставляет действующую Конституцию в силе, значит, пересмотр проводился, но не состоялся.

В ряде стран перспективы ревизии конституции связываются с предыдущими попытками парламента, обычно неудачными, ее осуществить. Так, в Албании пересмотр Конституции по одному и тому же вопросу не может проводиться повторно до того, как пройдет год со дня одобрения законопроекта в Кувенде, и раньше, чем пройдет три года со дня неодобрения его референдумом (ст. 177). Подобные положения включены в тексты основных законов Бахрейна, Йемена, Катара, Парагвая, Кувейта и ряда других стран.

В некоторых странах возможность ревизии конституции связывают с окончанием установленного срока после ее принятия или предыдущей ревизии. Так, например, в Кувейте и Португалии этот срок составляет пять лет. В Парагвае изменения в Конституцию могут быть внесены через три года, а ее пересмотр может быть осуществлен не ранее, чем через десять лет после ее вступления в силу.

Конституция РФ устанавливает, что пересмотр Конституции РФ возможен, если внесено предложение об изменении гл. 1, 2 и 9. Такое предложение может быть сделано уже упомянутыми субъектами права конституционной инициативы – Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ, законодательными органами субъектов Российской Федерации, необходимое число которых не определено, $\frac{1}{5}$ членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы (ст. 134). Если такое предложение

¹ Многое зависит от перевода иностранных слов на русский язык.

поступит, то для дальнейшего продвижения оно должно быть поддержано $\frac{3}{5}$ голосов Совета Федерации и Государственной Думы. Отсутствие поддержки означает прекращение рассмотрения названного предложения.

В российской практике инициирование изменений гл. 1, 2 и 9 Конституции происходит в форме предложения новых формулировок глав или статей (их частей) этих глав. Основной Закон России не предусматривает требования к форме инициативы, как это сделано в отношении законопроектов, в том числе и о конституционных поправках, учитывая, что пересмотр Конституции будет осуществляться не парламентом, а специально созданным для этого Конституционным Собранием. В то же время в Регламенте Государственной Думы (ст. 138) закреплено, что постановление палаты об одобрении предложения направляется в Совет Федерации вместе с законопроектом. Поскольку виды конституционных законов в России определены, можно предположить, что это проект федерального конституционного закона.

При поступлении указанного предложения в Конституционное Собрание, оно может принять одно из трех решений: отказаться от пересмотра Основного Закона и оставить в силе действующую Конституцию, разработать и принять новую Конституцию, вынести подготовленный им проект новой Конституции на референдум.

В связи с пересмотром Конституции России возникают вопросы. Так, не ясно, если Конституционное Собрание примет решение о пересмотре Основного Закона, должен ли этот пересмотр ограничиваться только конкретными предложениями или возможна переработка всего текста Конституции. Точного ответа положения гл. 9 Конституции РФ не содержат. По мнению некоторых авторов, если уж началась разработка текста новой конституции, то Конституционное Собрание должно воплотить в нем все, что имеется в соответствующий момент истории¹.

Зарубежные конституции предусматривают и иные возможности принятия новых конституций. Так, Конституция Болгарии 1991 г. (ст. 158) устанавливает право Великого Народного собрания на принятие новой конституции, не раскрывая процедурных особенностей его реализации. Конституция Венесуэлы 1999 г. под пересмотром основного закона понимает изменение текста, не затрагивающее его структуры и основных принципов (ст. 342). Для разработки и при-

¹ См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 219. Как известно, предложений о пересмотре Конституции РФ 1993 г. в соответствии с условиями ст. 134 не поступало.

нения новой Конституции созывается Национальная учредительная ассамблея. Инициатива созыва Ассамблеи принадлежит Президенту Республики, заседающему в Совете министров, Национальной ассамблее с согласия $\frac{2}{3}$ от общего числа ее членов, муниципальным советам с согласия $\frac{2}{3}$ от общего числа их членов или 15% от общего числа граждан, зарегистрированных в гражданском и избирательном реестрах. При этом подчеркивается, что Президент Республики не вправе выступить против новой конституции (ст. 347–350).

Конституция Никарагуа 1986 г. допускает ее частичный и полный пересмотр (ст. 191–195). Национальное Собрание уполномочено инициировать частичный пересмотр Конституции, а также рассматривать и согласовывать инициативы по ее полному пересмотру. Правом выступать с инициативой по частичному пересмотру обладают Президент или $\frac{1}{3}$ членов Национального Собрания. Половина общей численности плюс один член Собрания требуются для ее полного пересмотра. Инициативы по пересмотру должны обсуждаться в соответствии с процедурой принятия законов. Но предложение о частичной реформе должно быть заслушено в рамках двух сессий Национального собрания, а для полного пересмотра, в случае одобрения инициативы, парламент назначает срок, в течение которого должны быть проведены выборы в Национальное учредительное собрание. Национальное Собрание продолжает осуществлять свои полномочия до образования Национального учредительного собрания.

Согласно Конституции Панамы 1972 г. (ст. 314) новая конституция может быть принята Параллельным учредительным собранием, созываемым по решению Исполнительной власти¹, утвержденному абсолютным большинством законодательного органа, или $\frac{2}{3}$ голосов Национальной ассамблеи, или народной инициативой, подписанной не менее 20% граждан, внесенных в списки избирателей на 31 декабря года, предшествующего инициативе.

Параллельное учредительное собрание состоит из 60 членов, которые представляют панамцев с учетом пропорционального представительства всех провинций и регионов; разрешается выдвижение от политических партий или в порядке самовыдвижения. В связи с этим Избирательный трибунал устанавливает избирательную систему, применяемую на выборах в Учредительное собрание.

Параллельное учредительное собрание может проводить полный или частичный пересмотр действующей Конституции, но не вправе

¹ В соответствии со ст. 175 Конституции Президент и государственные министры образуют Исполнительный орган.

принимать решения, имеющие обратную силу, или изменять срок полномочий выборных или назначаемых должностных лиц, которые реализуют свои полномочия на момент вступления в силу новой Конституции. Параллельное учредительное собрание должно иметь не менее 6 и не более 9 месяцев для завершения работы.

Новый конституционный акт, утвержденный в данном порядке, в течение срока не менее 3 месяцев и не более 6 месяцев с момента его опубликования должен быть направлен на референдум.

Конституция Черногории 2007 г. (ст. 155) устанавливает, что предложение об изменении Конституции может быть внесено Президентом, Правительством или не менее 25 членов Парламента Черногории. При этом предложение может состоять в изменении или исправлении отдельных положений Конституции либо принятии нового основного закона.

Предложение об изменении Конституции принимается в Парламенте большинством в $\frac{2}{3}$ от общего числа его членов. Если предложение не будет принято, то оно может быть внесено повторно не ранее чем через один год.

Это примеры частичного или полного пересмотра конституции в определенном ею порядке. Но ревизия основного закона может произойти и в порядке, не установленном специально для замены конституции, в случае неэволюционного реформирования. Как уже отмечалось, этот процесс может включать самые различные стадии и участников и не всегда является оптимальным.

Так, в Кении в 2005 г. в результате урегулирования этно-политических конфликтов противоборствующими силами было заключено соглашение по полному пересмотру конституции, однако было определено слишком много стадий согласования проекта основного закона: национальная конституционная конференция, народное собрание и (по требованию, выдвинутому судом, когда процесс был почти завершен) референдум. Избыток этих стадий в конечном счете позволил правительству убедить парламент одобрить проект, отличный от принятого конференцией, но он не получил поддержки на референдуме. Продолжающиеся конфликты в итоге привели к международному посредничеству в разработке новой конституции, отодвинув ее принятие почти на пять лет.

Интересная ситуация сложилась в Колумбии в 1991 г., когда народное движение выступило за создание учредительного собрания, хотя согласно действующей Конституции вопросы конституционной реформы относились к компетенции Конгресса. Президент предло-

жил решить этот вопрос на предстоящих президентских выборах. Поскольку закон запрещал проявление народных инициатив в избирательных бюллетенях, результаты волеизъявления были направлены в Конституционный суд, который их утвердил, опираясь на признание суверенитета народа.

В Американском Самоа в 2010 г. процесс конституционного пересмотра был введен рядом распоряжений губернатора территории. Это было сделано в рамках действующей конституции, предоставлявшей полномочия принимать подзаконные акты, не противоречащие законам США, которые могут быть применены к законам Американского Самоа или к действующей Конституции.

Процедура принятия конституции в новой редакции основными законами специально не предусматривается. Однако такая форма конституционных изменений имеет место. Подобная процедура либо осуществляется фактически, без указаний, что речь идет о новой редакции конституции, либо об этом официально объявляется уже после завершения процесса.

Один вид такой процедуры типичен для стран Азии, Африки, Латинской Америки, когда к власти приходила новая группа политиков, военных. Как показывает опыт, после некоторого периода там проводились выборы, избирался новый президент, создавался парламент, принимались новые основные законы. Текстуально конституция могла изменяться существенно и даже полностью, но ценностное содержание оставалось неизменным по сути. Это были редакции прежних конституций. Сказанное относится, например, ко многим конституциям Таиланда, к большинству конституций Венесуэлы.

Другой вид принятия конституции в новой редакции означает не только пересмотр текста и его полную или почти полную коррекцию, но и изменение правового содержания и социального характера конституции, что представлено опытом Венгрии. По-видимому, это единственный пример такого рода. Понять всю глубину этих изменений можно только сопоставив социалистическую Конституцию Венгрии 1949 г. и ее новую редакцию 1989 г., принятую парламентом при смене общественного строя. Измененная в 1989 г. эта Конституция по-прежнему публиковалась (до принятия новой Конституции Венгрии в 2011 г.) как Конституция от 18 августа 1949 г. Этот факт подчеркивал, что юридически действует новая редакция Конституции, которая по существу создала иную конституцию, принципиально отличающуюся от социалистической. Более того, есть все основания полагать, что в форме новой редакции Конституции была принята

новая конституционная модель, что подтверждается и текстом следующей Конституции Венгрии от 2011 г., завершившей эту реформу.

Недавним примером принятия конституции в новой редакции являются многочисленные поправки, внесенные в Конституцию Армении в 2015 г. Несмотря на то что это поправки к Конституции 1995 г., их авторы и, как указывалось, Венецианская комиссия рассматривают их в качестве новой редакции. Так, за редкими исключениями, существенные изменения введены практически во все статьи Основного закона; расширена структура конституционного текста за счет семи новых глав о законодательных гарантиях и основных задачах государственной политики в экономической, социальной и культурной сферах, о прокуратуре и следственных органах, о защитнике прав человека, о центральной избирательной комиссии, о комиссии по телевидению и радиовещанию, об аудиторской палате, о центральном банке. Новеллы конституционных основ характеризуют социальную ориентированность проводимых конституционных изменений: закреплено, что государственная власть ограничена основными правами и свободами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующим правом; установлено положение о том, что «человеческое достоинство неприкосновенно»; существенно расширено право на физическую, а также на психическую неприкосновенность; запрещены евгенические практики, использование человеческого тела и его частей как источника финансовой выгоды, репродуктивное клонирование человека; добавлены квалифицирующие признаки ограничения права на неприкосновенность жилища, свободу и конфиденциальность общения и т.д.

Поправки к Конституции Армении исходят из того, что государство по форме правления является парламентарной республикой, в которой высшим органом исполнительной власти является Правительство, а Национальное Собрание осуществляет контроль за исполнительной властью. Правительство политически ответственно перед Парламентом. Президент избирается не всенародным голосованием, а Национальным Собранием.

Таким образом, конституционные процессы весьма разнообразны. Существует огромное количество и вариантов стадий, их последовательностей и участников. Установленные процедуры разработки и принятия конституционных изменений могут предоставить большие возможности и в то же время нести риски срыва конституционной реформы. И поиск оптимальной модели изменения конституции – трудная задача, решение которой в итоге может оказать влияние на содержание основного закона.

Глава 5

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

§ 1. Направления реализации конституционной реформы

Принятие конституционных изменений – важный этап реформы. Он означает завершение юридических процедур по преобразованию конституционного текста. Однако его нужно привести в действие, обеспечить осуществление, т.е. реализовать на практике. Это другой, еще более сложный этап реформы, связанный с установлением новой системы конституционных правоотношений и по сути выступающий критерием того, состоялась ли реформа или изменения коснулись лишь текста основного закона, а цели и замыслы конституционного законодателя не достигнуты.

Если не рассматривать конституции, которые не устояли и были быстро отменены, в частности в результате переворотов, то причину замены большей части основных законов государств можно отыскать в проблемах их реализации, которые редко связаны с правовыми препятствиями и главным образом зависят от состояния экономики, соотношения политических сил, готовности общества к переменам, устойчивости традиций конституционализма. Доказательство тому – непрерывные конституционные преобразования в деколонизированных государствах Африки и Азии, изначально сориентированных на конституционные стандарты европейских государств, но не имеющих возможностей для их достижения в конкретных исторических условиях. В результате, например, в африканских странах происходил отказ от западного конституционализма, который сопровождался установлением авторитарных методов правления, военных режимов, заменивших и даже отменивших конституции (Габон, Сенегал, Уганда, Центральная Африканская Республика, Экваториальная Гвинея и др.). Впоследствии в некоторых из них неоднократно чередовались военные и гражданские режимы (Нигерия, Судан, Руанда и др.), произошел выбор социалистической модели государства (Ангола, Бенин, Гана, Гвинея, Конго, Мали, Танзания, Эфиопия и др.).

Точно замечено, что «даже хороший конституционный текст не может обеспечить стабильность и демократическое развитие общества без (в том числе) соответствующей политической воли различных политических сил, дальнейшего законотворчества в соответствии с демократическими стандартами и надежной системой сдержек и противовесов, которая устанавливает основу для осуществления вышеизложенного»¹.

Поэтому важно не только оформление конституционной реформы путем необходимых процедур в желаемый текст основного закона, отражающий устремления конституционного законодателя, но и превращение скорректированной юридической конституции в фактическую. Иначе говоря, ключевой этап реформы, вызывающий к жизни новые общественные отношения и одновременно раскрывающий глубину конституционных преобразований, – ее реализация.

Изучение вопросов практической реализации конституционной реформы составляет актуальную научную задачу. Следует признать, что в отечественных работах вопросы развития конституции в основном исследуются вне контекста реформ. Этому есть объяснение. В советский период в условиях известных моноидеологических шор эта тема была некоторым образом ограничена для исследований. Конституция рассматривалась, прежде всего, как важный политический документ, в котором «заложен огромный творческий потенциал»². Большая часть норм Основного Закона не могла быть реализована без детализации в других правовых актах, что также стало предметом изучения не только ученых-конституционалистов, но и теоретиков права, и представителей отраслевых наук³.

¹ Заключение Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики (CDL-AD (2010) 015).

² Брежнев Л. И. Ленинским курсом. Речи и статьи. В 9 т. Т. 6. М., 1978. С. 386.

³ См., например: Актуальные проблемы суда, арбитража и прокурорского надзора в свете Конституции СССР 1977 года / отв. ред. М.С. Шакарян, П.А. Лужинская. М., 1979; Баймаханов М.Т. К вопросу о роли текущего законодательства в обеспечении реализации Конституции // Теоретические вопросы реализации Советской конституции. М., 1982; Бибило В.Н. Конституционные принципы правосудия и их реализация в стадии исполнения приговора. Минск, 1986; Ванеева Л.А. Реализация конституционного права граждан СССР на судебную защиту в гражданском судопроизводстве. Владивосток, 1988; Венгеров А.Б. О применении конституционных норм судебными органами СССР // Советское государство и право. 1969. № 10; Государственно-правовые проблемы реализации Советской конституции. Свердловск, 1987; Еременко Ю.П. Политические и правовые аспекты реализации Конституции СССР // Конституционная система развитого социализма. М., 1980; Ильинский И.П. К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм // Конституционная

Заметный импульс научным исследованиям придало принятие Конституции 1993 г. и создание Конституционного Суда РФ; появились работы, освещающие в основном юридические аспекты реализации конституционных норм¹. Ряд авторов предложили расширенный подход, указывая на необходимость претворения основного закона в жизнь, достижения предусмотренных в нем социальных целей². В связи с этим реализацию конституции отождествляют не только с ее применением³. Любые конституционные изменения (значительные и незначительные) следует рассматривать в системе всех конституционных норм, поэтому осуществление конституционной реформы в широком смысле означает реализацию всего основного закона во взаимосвязи всех его положений, а также коррелирующих с ними положений иных правовых актов.

Обобщения относительно реализации конституционных реформ предложены в немногочисленных зарубежных исследованиях. Так, отмечается, что существуют по крайней мере три аспекта реализации конституционных преобразований: *внедрение*, включающее в себя выполнение конституционных положений по созданию новых структур, принятию новых законов и т.д.; *поддержка*, обеспечивающая соблюдение конституции и законов, направленных на ее реализацию, снабжение органов и учреждений надлежащими ресурсами; *защита*

система развитого социализма. М., 1980.; Кабышев В.Т. О механизме реализации Конституции СССР // Конституция СССР и проблемы укрепления правовой государственной и общественной жизни: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1980; Миронов О.О. Социально-правовые проблемы реализации Советской Конституции // Правоведение. 1983. № 5; Проблемы гражданского процессуального права в свете Конституции СССР: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1980; Рудинский Ф.М., Стецовский Ю.И., Ларин А.М. Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. М., 1988; Теоретические вопросы реализации Советской конституции. М., 1982; Эффективность борьбы с преступностью и совершенствование законодательства в свете Конституции СССР: межвузовский научный сборник / отв. ред. В.Д. Пакутин. Уфа, 1980 и др.

¹ См., например: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; Гаджиев Г.А. Непосредственное применение судами конституционных норм // Российская юстиция. 1995. № 12; Кутафин О.Е. Конституция и проблемы ее реализации // Российский конституционализм: проблемы и решения: материалы международной конференции. М., 1999; Лебедев В.М. Прямое действие Конституции РФ и роль судов // Государство и право. 1996. № 4; Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002; Реализация Конституции России: межвузовский научный сборник. Саратов, 1994.

² См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С. 62; Конституционное право России: учебник / под ред. А.Е. Постникова. М., 2007. С. 37.

³ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 111–135.

в целях сохранения целостности конституции и ограничения возможности внесения поспешных поправок, исключения практик, которые искажают конституционные нормы¹.

Каждый из этих аспектов заслуживает внимания, в то же время внедрение нельзя сводить только к созданию новых структур и принятию новых правовых актов. Органы власти могут неэффективно осуществлять свои функции, а нормы права зачастую остаются «на бумаге». Внедрение надо связывать с правореализацией².

Очевидно, что реализация конституционной реформы предполагает проработку не только юридической стороны преобразований (процедур, актов). Спектр научных задач шире: требуется изучение действительных изменений общественных отношений, что находится в плоскости соотношения юридической и фактической конституции. Соответственно, речь должна идти не только об исследованиях правового характера, но и о социологических, экономических, статистических, социально-психологических и прочих изысканиях. Необходимо еще раз подчеркнуть, что самостоятельное исследование и анализ на смежной основе важны и на предшествующих реализации реформы стадиях: от ее обоснования до юридического оформления.

Предлагается сфокусировать внимание на трех направлениях реализации конституционной реформы:

- 1) принятие законов и подзаконных актов, в том числе связанных с изменением существующих или созданием новых конституционно-правовых институтов и институциональных структур (органов, учреждений, должностных лиц);
- 2) формирование новой правореализационной практики;
- 3) изменение отдельных элементов общественного сознания, воспитание как профессионального, так и обыденного правосознания.

Обозначенные направления в определенном смысле могут рассматриваться и как способы развития конституции. По этой причине в литературе последние нередко могут совпадать с вопросами реализации конституционной реформы³.

¹ См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 220–221.

² См. § 3 гл. 5.

³ Например, В.С. Основин полагал, что реализация конституции начинается еще до ее введения в действие, через разъяснение ее смысла, идей на этапе разработки. Третью стадию реализации основного закона он связывал с воздействием конституции на сознание и поведение людей (см.: Основин В.С. О теории реализации Советской Конституции // Государственно-правовые проблемы реализации Советской Конституции. Свердловск, 1987. С. 7–8).

Условие полноценного осуществления конституционной реформы – осознание ее целей, сути и последствий для общества. Такое осознание начинает складываться еще с первых призывов, например лидеров политических партий, общественных объединений, высших должностных лиц, о целесообразности проведения реформы. Оно может трансформироваться в ходе обсуждений в средствах массовой информации, в парламенте, при принятии поправок к первоначальному тексту и т.д. В основном представление о сути, целях и возможных последствиях реформы формируется в обществе, у разных партий, граждан уже после принятия конституционного закона о поправке к Конституции, и оно может быть неодинаковым. В условиях социальной неоднородности общества, многопартийности, различных ожиданий индивидов это неизбежно. Однако для органов государства, иных органов публичной власти, ответственных за конституционные преобразования, единство в ее понимании необходимо, иначе цели реформы не будут достигнуты, она просто сойдет на нет.

Цели реформы могут изменяться и чаще всего действительно несколько изменяются в ходе ее реализации на каждом из названных основных направлений. Предлагаемые меры в процессе развития реформы могут обнажать некоторые ее несовершенства. Тогда определенные элементы реформы при сохранении ее сути корректируются текущим законодательством, созданием новых органов или назначением должностных лиц, практикой применения и т.д. Могут происходить и изменения в общественном сознании, восприятии реформы различными группами населения, партиями, общественными объединениями, поскольку не все ожидания от преобразований сбываются. Разностороннее изучение такого рода процессов – залог успешности будущих реформ.

§ 2. Конституционная реформа и законодательство

Современная конституция считается актом прямого действия, которое имеет огромное значение для общества, оказывая непосредственное влияние на его различные стороны, включая духовную жизнь. Однако не все нормы современных конституций могут иметь такое регулятивное значение. Как отмечалось, конституция не только особый юридический, но и политический, и идеологический документ. Регламентация основ взаимосвязей человека, коллектива, государства придает положениям конституции высокую степень

обобщения. Это приводит к тому, что кроме норм-правил, которые составляют основное содержание конституции, в ней много норм-принципов, норм-целей, норм-определений, норм-констатаций, программных норм, отражающих особенности конституционного регулирования. Именно они, а не положения о структуре парламента, сроках подписания закона президентом или порядке формирования правительства, определяют характер конституции, ее значение для общества, хотя и «ослабляют» ее нормативную роль, придавая основному закону свойства декларативного или программного документа.

Неодинаковый характер конституционных положений обуславливает различные способы их воздействия на общественные отношения. Конституция и, следовательно, ее нормы могут применяться непосредственно либо путем издания других правовых актов, которые устанавливают порядок применения конституционных норм. Согласно ст. 2 Конституции Франции 1958 г. девиз Республики – «Свобода, Равенство, Братство», а ее принцип – правление народа, народом и для народа. Статья 30 Конституции Польши 1997 г. гласит: «прирожденное и неотъемлемое достоинство человека образует источник свобод и прав человека и гражданина». Эти положения должны пронизывать все законодательство, трансформироваться в его нормах, ориентировать правоприменение, иметь воспитательное, пропагандистское значение, но сами по себе вряд ли могут предоставлять возможность требования каких-либо благ.

Конституционная реформа в Армении в 2015 г. предусмотрела закрепление норм о правах человека в двух отдельных главах: в гл. 2 «Основные права и свободы человека и гражданина» и гл. 3 «Законодательные гарантии и основные задачи государственной политики в экономической, социальной и культурной сферах». Таким образом законодатель ввел дифференциацию прав человека на непосредственно действующие и подлежащие судебной защите, а также те, которые представляют задачу государственной политики, т.е. их реализация ограничена имеющимися возможностями государства.

Другой пример – ст. 2 Основного Закона России, провозгласившая человека, его права и свободы высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина обязанностью государства, ориентирует Конституционный Суд РФ при вынесении конкретных решений. Основываясь на указанных конституционных положениях Конституционный Суд сформулировал и неоднократно подтвердил правовую позицию, согласно которой изменение законодателем (в том числе посредством временного регулирования) ранее установленных правил должно осуществляться так,

чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в установленную систему норм и предсказуемость законодательной политики¹.

Для того чтобы привести некоторые конституционные нормы в действие, нужны дополнительные механизмы правового регулирования, в частности принятие законов и иных нормативных правовых актов. Поэтому не может быть такой конституционной реформы, которая не влекла бы за собой изменение законодательства. Даже не очень существенные поправки к конституции всегда сопровождаются его корректировками.

Так, во Франции масштаб развития законодательства, последовавшего за конституционными изменениями 2008 г. о модернизации институтов Пятой Республики и затронувшего полномочия президента, парламента, правительства, Конституционного Совета, защиту прав граждан, избирательное право, деятельность СМИ, управление государственными финансами, заморскими территориями, нередко служит основанием для рассмотрения данных преобразований в качестве конституционной реформы².

В России после принятия конституционной поправки 2014 г.³, упразднившей Высший Арбитражный Суд РФ, также последовали законодательные изменения в части не только исключения упоминания этого судебного органа, но и уточнения функционирования элементов судебной системы⁴, новеллизации процессуального законода-

¹ См., например: Постановления от 16 декабря 1997 г. № 20-П, от 24 мая 2001 г. № 8-П, от 19 июня 2002 г. № 11-П, от 23 апреля 2004 г. № 9-П; Определение от 4 декабря 2003 г. № 415-О.

² Loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République.

³ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

⁴ Был принят Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»; внесены изменения в Федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации», «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «О Правительстве Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации», «О Государственном флаге Российской Федерации», «О Государственном гербе Российской Федерации», «О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Кроме того, были признаны утратившими силу акты и нормы федерального конституционного законодательства, в том числе Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии».

тельства в свете сближения принципов рассмотрения дел арбитражными судами и судами общей юрисдикции¹, единообразия судебного применения норм процессуального и материального права². Данная конституционная поправка ознаменовала новый значимый этап судебной реформы в Российской Федерации, и можно прогнозировать дальнейшее совершенствование законодательства в этой сфере.

Для иллюстрации указанной практики интересны примеры Ирландии и Канады. В 1995 году 15-й поправкой к Конституции Ирландии была отменена конституционная норма, полностью запрещавшая развод (ст. 41). Новая редакция данной статьи предусматривает возможность развода при условии, что на день возбуждения процедуры расторжения брака супруги жили отдельно друг от друга в течение пяти предшествующих лет и отсутствуют перспективы примирения супругов. Это положение повлекло принятие в 1996 г. Закона «О семейном праве (разводе)», а некоторые нормы уже действовавших законов претерпели изменения, в частности Законы «О наследстве» 1965 г., «О защите семейного жилища» 1976 г., «О семейном праве (содержание супругов и детей)» 1976 г., «О судебном разводе и реформе семейного права» 1989 г., «О пенсиях» 1990 г., «Об уголовных преступлениях» 1991 г., «О доказательствах по уголовным делам» 1992 г., «О прокуроре» 1996 г., «О домашнем насилии» 1996 г.

Большие изменения были проведены в законодательстве Канады после крупной конституционной реформы – принятия Акта о Канаде 1982 г. парламентом Великобритании. Было затронуто 40 федеральных законов, в том числе Акт о конституционных поправках 1996 г. в связи с правом вето провинций по отношению к федеральным законам, Акт о новом уголовном кодексе 2002 г., Акт о коммерческом и промышленном развитии коренных народов 2005 г.

Существуют общие, присущие всем государствам грани взаимодействия конституций и законодательства.

¹ См., например: Проект федерального закона № 725381-6 «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу Верховным Судом РФ.

² В связи с упразднением Высшего Арбитражного Суда РФ в июне 2014 г. была создана рабочая группа по работе над концепцией и текстом проекта единого Гражданского процессуального кодекса РФ (ГПК РФ). В декабре 2014 г. концепция единого ГПК РФ была одобрена Комитетом Государственной Думы по гражданскому, уголовному и процессуальному законодательству. Концепция предполагает сближение норм гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства с учетом их применения в судебной практике.

Значение конституции в развитии законодательства состоит, прежде всего, в том, что она устанавливает основные векторы и пределы его развития. Сохранение законодательства в такой системе конституционных координат обеспечивается судебно-конституционным контролем.

Влияние конституции определяется тем, что она закрепляет универсальные правовые ценности, определяющие содержание законодательного регулирования. К этим ценностям относятся права и свободы личности, суверенитет государства, верховенство права, демократическая организация общества, баланс публичных и частных интересов, сохранение материального и духовного наследия, защита окружающей среды и др.

Конституция обеспечивает системность законодательства. Например, Конституция РФ закрепляет систему отраслей и основных институтов законодательства в статьях о разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

Нормы конституции служат отправной точкой правового регулирования в рамках отраслевого законодательства. Так, предусмотренное Конституцией РФ право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, а также на возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями (ст. 42), реализовано в нормах Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», во многих других актах экологического, земельного, лесного, водного законодательства.

Следует подчеркнуть, что указанные системообразующие качества конституции не являются застывшими. Они постоянно развиваются под влиянием разнообразных международно-правовых, внутриполитических и социально-экономических факторов. И процесс законодательного сопровождения конституционной реформы, как выше упоминалось, эволюционирует в рамках конституционализации законодательства – законодательного освоения конституционных идеалов и ценностей¹.

Эта относительно новый ракурс темы, в том числе для зарубежной юридической науки, традиционно остающейся в границах исследования судебного конституционного толкования и контроля².

¹ См., например: Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 25–30.

² Подробнее об этом см.: Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25 éd. P., 2011; Constitutional Law: Principles and Policies, 4th Edition (Aspen Student Treatise Series), 2011; Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010.

Процессы конституционализации законодательства в разных странах проходят по-разному. Например, в современном законодательстве постсоветских стран можно выделить три основных этапа конституционализации.

На первом – «формационном» – этапе были созданы основы законодательного регулирования. Разрабатывались кодексы, другие законодательные акты, раскрывавшие содержание конституционных установок (постулатов), ценностей и норм.

На этом этапе был выстроен каркас системы законодательства суверенного Казахстана. Его контуры в целом оформились с принятием ныне действующей Конституции 1995 г., установившей современную регламентацию базовых общественных отношений¹. В первоочередном порядке происходило строительство законодательной базы организации и осуществления публичной власти, определившей содержание конституционных ценностей народовластия, разделения властей, идеологического и политического многообразия (ст. 1, 3, 5 Конституции Казахстана)². Были закреплены основы избирательной системы³, порядок формирования, полномочия и механизмы взаимодействия высших органов государственной власти⁴, административно-территориальное устройство⁵, правовой статус других государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений⁶.

Более длительно, с учетом сложности преобразования прежней социалистической экономической системы, происходил процесс соз-

¹ Подробнее об этом см.: Баймаханов М.Т. и др. Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Алматы, 2010; Кубеев Е.К., Амандыкова С.К. Конституция Республики Казахстан. Теоретико-правовой анализ. Алматы, 2008.

² Сапарғалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. Алматы, 2006.

³ Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан»; Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 г. № 2592 «О республиканском референдуме».

⁴ Конституционные законы Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. № 2733 «О Президенте Республики Казахстан»; от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан»; от 16 октября 1995 г. № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»; от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан»; от 25 декабря 2000 г. № 132-II «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан».

⁵ Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. № 2572-XII «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан».

⁶ Законы Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709 «О Прокуратуре»; от 7 мая 1997 г. № 101-I «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан»; от 31 мая 1996 г. № 3-I «Об общественных объединениях» и т.д.

дания правовых основ частной сферы, нацеленных на решение конституционной задачи экономического развития на благо всего народа (ч. 2 ст. 1 Конституции Казахстана). Ее основными элементами стали Гражданский кодекс, законы о приватизации, хозяйственных обществах, банках и банковской деятельности, естественных монополиях и регулируемых рынках, инвестициях, других сегментах и участниках частноправовых отношений¹.

В общей сложности на этом этапе конституционализации законодательства было принято: в России более 900 законов, в Белоруссии – 170, в Казахстане – 1300.

При смене конституционной модели происходят самые масштабные изменения законодательства. На это, как правило, непосредственно указывает сама конституция. Так, Основной Закон России 1993 г. предусмотрел принятие более 70 законов, включая свыше 10 федеральных конституционных законов. Российская конституционная модель, сменившая советскую, потребовала полного обновления законодательства, формирования новой правовой системы, впервые включившей общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, признавшей, что закон должен обладать высшей юридической силой, и гарантирующей права личности, судебной власти, функционирование новой политической системы². Конституция заложила основы для законодательного обеспечения экономики, что связывалось с необходимостью актуализации гражданского и налогового законодательства, законодательства в сферах трудовых отношений, социального

¹ Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г.; Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 1 июля 1999 г. № 409-І ЗРК; Законы Республики Казахстан от 2 мая 1995 г. № 2255 «О хозяйственных товариществах»; от 31 августа 1995 г. № 2444 «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан»; от 23 декабря 1995 г. № 2721 «О приватизации»; от 31 марта 1998 г. № 214-І «О крестьянском или фермерском хозяйстве»; от 22 апреля 1998 г. № 220-І «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью»; от 9 июля 1998 г. № 272-І «О естественных монополиях и регулируемых рынках»; от 3 ноября 1994 г. № 213-ХІІІ «Об индивидуальном жилищном строительстве»; от 8 января 2003 г. № 373-ІІ «Об инвестициях».

² Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель и развитие законодательства // Конституция и законодательство (по материалам международной научно-практической конференции. Москва, 29 октября 2003 г.). Кн. ІІ. М., 2004. С. 5–18; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 16–18; Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Первый выпуск. С. 3–9.

развития, образования, науки и промышленности. Изменение системы государственного управления дало импульс коренному изменению административного законодательства. Впоследствии интенсивное нарастание массивов законов и иных правовых актов привело к их структурной обособленности и упорядочению в новые отрасли и подотрасли законодательства (банковского, таможенного, информационного, транспортного, земельного, экологического, горного, образовательного и др.)¹

Новая конституция потребовала обновления нормативной базы, но у законодателя еще оставались прежние «нерасчищенные завалы», в том числе формально действующие, но фактически утратившие силу законодательные акты, например акты Союза ССР в России. В итоге оказалось, что законодательная база, с одной стороны, очень перегружена, с другой неполна, так как принятые законы не решают многих насущных проблем.

В целом для этого периода была характерна высокая динамика правовых процессов, вызванная потребностью в решении задач политического и социально-экономического развития. Вместе с тем она сопровождалась определенными негативными последствиями.

Поспешность, ускоренное принятие и недостаточная проработка отдельных законодательных актов в России вызывали противоречия и пробелы в правовом регулировании. Некоторые вопросы, имевшие высокую социальную значимость, стали регулироваться подзаконными актами. При этом многие законы, в частности в области избирательного законодательства, стали отличаться чрезмерной детализацией, не соответствовавшей предмету их регулирования. Обстановку усугубляло отсутствие систематизации и концептуального единообразия многих сфер законодательства, принятие законодательных актов без расчета на их использование, что стало мощным фактором, дестабилизирующим правоприменение. Наглядным примером может служить регламентация земельных отношений, где нормы гражданского и земельного законодательства не только вступали в конкуренцию, но и создавали ситуацию, когда фактическая правоприменительная практика формировалась автономным и часто противоречивым образом.

Такие явления, несомненно, «размывали» роль законодательства как основного регулятора общественной жизни.

¹ См.: Рахманина Т.Н., Юртаева Е.А. Тенденции развития структуры законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 55–72.

В связи с необходимостью системного законодательного обеспечения конституционной реформы 1993 г. Президентом РФ в 1994 г. было дано поручение Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации провести комплексное исследование в целях подготовки современной концепции российского законодательства¹.

Второй этап – «адаптационный», охвативший почти все первое десятилетие нового века, был ориентирован на решение политических и социально-экономических проблем и корректировку действовавших правовых механизмов на основе конституционных принципов и норм. В Казахстане контроль за их соблюдением в порядке предварительного конституционного контроля осуществлял Конституционный совет, что позволило остановить значительное число конституционно не обоснованных законодательных инициатив².

Этот период отличает высокая степень обновляемости законов, что обусловлено главным образом стремительным развитием общественных отношений, нередко требовавшим от законодателей мгновенного реагирования на новые вызовы экономической, социальной и политической жизни.

Так, в России на данном этапе было принято более 3700 законов, в Республике Беларусь – более 780, в Республике Казахстан – более 460 законодательных актов.

Заметной чертой развития законодательства того времени стало усложнение содержания многих законов, часто не соответствовавшее предмету их регулирования. Например, речь идет о законодательстве

¹ Институт осуществил пионерский анализ, итогом которого стало издание Концепций развития российского законодательства (под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1994), впоследствии это научное направление стало одной из уставных задач Института. За период до 2016 г. было подготовлено 7 изданий концепций (см. последнее издание: Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2015). Исследования оказали значительное методологическое влияние на ежегодные доклады Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации (до 2010 г.), а также ежегодные отчеты Государственной Думы о состоянии российского законодательства (см., например: Отчет о состоянии российского законодательства в 2014 году. М., 2014).

² Преимущества предварительного конституционного контроля заключаются в том, что он дает возможность оценить конституционность закона до его принятия или вступления в силу. Поэтому многие российские ученые предлагают наделить Конституционный Суд РФ таким правом. Подробнее об этом см.: Лушников В.А. Предварительный контроль // ЭЖ-ЮРИСТ. 2005. № 12; Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003.

о выборах¹. Его основным адресатом являются избиратели, что предполагает сохранение максимальной доступности его положений. Но казахстанские, как и российские, законодатели пошли по пути «технократизации» избирательного законодательства – наполнения его техническими нормами, обращенными в основном к организаторам выборов².

Следующая черта второго этапа конституционализации – оптимизация законодательства, в том числе в направлении его социализации и становления в новой иерархии конституционных ценностей справедливости, защиты прав и свобод человека³.

Именно в это время Казахстаном принимаются такие значимые для социальной сферы акты, как законы о государственном социальном заказе, социальной защите инвалидов, поддержке многодетных семей, экологическом страховании, частном предпринимательстве, специальных социальных услугах.

В общей сложности в рассматриваемый период в Казахстане было принято 20 конституционных законов, 8 кодексов и 900 законов⁴.

В последние годы наступил новый – «модернизационный» – этап развития законодательства⁵. Он не ставит задачи какого-либо коренного преобразования, но и не ограничивается его текущим совершенствованием. Модернизацию отличают масштаб и способ решения задач, что требует принятия новых законов и применения новых методов и средств правового воздействия.

¹ См.: Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» в редакции Конституционных законов Республики Казахстан от 19 июня 1997 г. № 133-1, 8 мая 1998 г. № 222-1, 6 ноября 1998 г. № 285-1, 6 мая 1999 г. № 375-1, 28 июня 1999 г. № 407-1, 14 апреля 2004 г. № 545-II, 15 апреля 2005 г. № 44-III ЗРК, 22 декабря 2006 г. № 208-III ЗРК, 19 июня 2007 г. № 268-III ЗРК, 9 февраля 2009 г. № 124-IV КЗРК, 14 июня 2010 г. № 289-IV ЗРК, 3 февраля 2011 г. № 404-IV ЗРК, 3 октября 2013 г. № 133-V ЗРК.

² URL: http://www.rcoit.ru/actual/detail.php?ID=16808&spphrase_id=2776

³ Подробнее о закономерностях развития социализации законодательства см.: Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 5–16.

⁴ Сведения за период с 2004 по 2011 гг. приведены по данным информационно-правовой системы нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет».

⁵ Периодизация процесса конституционализации законодательства в рассматриваемых странах носит условный характер, сроки ее этапов различаются. Так, «формационный» этап в Российской Федерации можно определить до декабря 1998 г., в Белоруссии – до ноября 1996 г., в Казахстане – до мая 2007 г.; «адаптационный» этап в России длился до мая 2014 г., в Республике Беларусь – до октября 2014 г., а в Республике Казахстан – до февраля 2011 г.

Этот этап характеризуется прежде всего углублением законодательного развития социально-гуманитарных вопросов, а также стремлением обеспечить равновесие частных, социально-групповых и общегосударственных интересов.

При этом назначение государства все более ассоциируется с его функцией по социальному обслуживанию населения, что отчетливо видно на примере Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и вступивших в силу с сентября 2013 г. норм Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Для модернизации современного законодательства России характерна гармонизация предметов и пределов законодательного регулирования Федерации и ее субъектов.

Конституция России 1993 г. определила весьма общую схему компетенционных доминант, оставив широкий простор для законодательной регламентации на каждом уровне публично-властных отношений. Для первых семи лет действия Конституции была характерной тенденция к децентрализации. Потом возобладала тенденция к централизации и к более интенсивному развитию федерального законодательства. В последние годы заметно стремление к обеспечению равновесия федерального и регионального законодательства на основе принципов субсидиарности правового регулирования общественных отношений.

В частности, речь идет о совершенствовании механизма совместного ведения Федерации и ее субъектов. Конституция РФ призывает не делить, а «делать общее дело», предполагает сотрудничество, а не размежевание двух уровней власти.

Законодательство субъектов Российской Федерации имеет важное значение в системе российского законодательства. Оно призвано отразить их особенности, в том числе своеобразие накопленного ими законодательного опыта и правоприменительной практики.

Однако возможности опережающего регулирования со стороны субъектов все сужаются, и таких примеров все меньше. Одна из немногих сфер, где оно сохраняется, – это государственная поддержка инновационной деятельности.

Очевидна и другая проблема. В отдельных сегментах правового регулирования достаточно, чтобы разграничение законодательной компетенции между Федерацией и ее субъектами имело только общие контуры. Практика и без подсказки федерального законодателя най-

дет приемлемые решения. В связи с этим следует отметить, что и сам процесс бесконечного разделения компетенции приводит к нежелательной «имиджевой» конкуренции двух уровней власти и нередко отодвигает на второй план решение реальных дел и проблем.

Необходимо более полное развитие и муниципального нормотворчества как одной из важнейших областей правовой системы страны.

Федеративное устройство государства все же предполагает относительно самостоятельные формы осуществления власти на каждом из ее уровней, но внутренне присущие децентрализации власти элементы конфликтности законотворчества создают сложности для формирования единой правовой системы федеративного государства. Федерализм невозможен без активного непосредственного участия в законотворчестве субъектов, находящихся в составе федерации. Если место законодательства субъектов федерации окажется слишком ограниченным, это может ослабить их инициативу в развитии собственной правовой базы и вообще поставить под сомнение федеративный характер государства. В то же время, учитывая законодательную активность регионов, система законодательства может стать настолько громоздкой, что нарушит единство правового пространства федерации. При этом исключается и пассивность территориальных образований, особенно на муниципальном уровне власти, что существенным образом способно растянуть реализацию конституционных преобразований. Поскольку исходным для правотворческой деятельности в «сложных» государствах являются установленные, как правило, конституцией сферы ведения самого государства, его регионов и муниципалитетов, конституционная реформа в федеративных государствах должна учитывать это обстоятельство в перспективе ее последующей реализации¹.

В таком контексте традиционные инструменты могут быть недостаточны. Например, в Бельгии для закрепления нового федеративного устройства страны с 1993 г. было принято множество правовых актов. Они были обеспечены соглашениями о перераспределении полномочий, заключенными между партиями большинства федерации и ее субъектов в 2000, 2001, 2011 и других годах.

Модернизационное развитие законодательства как этап его конституционализации, воплощения конституционных принципов и

¹ Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2003. С. 102–138.

норм характеризует поиск новых правовых форм деятельности и взаимодействия властей¹.

В России стремительно набирает темпы судебная реформа в части становления административной юстиции и объединения судов общей и арбитражной юрисдикций. Продолжается совершенствование структуры и механизмов деятельности Правительства, министерств и ведомств, укрепляется потенциал государственной службы в свете административной реформы².

Развитие конституционных идей парламентаризма нашло отражение в усилении статуса парламента. При этом речь идет не только об оптимизации его полномочий, в том числе контрольных, но и об упорядочении правовых норм, регулирующих его статус³.

Модернизации законодательства свойственно изменение композиции методов правового воздействия. Появляются различные сочетания императивных и диспозитивных режимов регулирования, в публичные сферы, в которых традиционно отсутствует равенство сторон, все чаще проникают элементы частного права, связанные с использованием договорных и согласительных процедур.

В системе государственного регулирования и даже администрирования внедряются более гибкие формы и инструменты саморегулирования, что во многом вызвано объективными процессами, связанными с рыночными экономическими отношениями. Наиболее полно это проявляется в социальном законодательстве, открывающем широкое поле для использования социальных контрактов. Они интенсивно развиваются и в экологическом праве в формате договоров природопользования, заключаемых между государственными и муниципальными органами и частными лицами. Указанные процессы затрагивают даже уголовно-процессуальное право, где в настоящее время предусмотрена возможность досудебного соглашения о сотрудничестве.

¹ Хабриева Т.Я. Конституционные основы, тенденции и проблемы развития российского законодательства: 20-летний опыт и современное состояние // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4 (41). С. 556–563.

² См.: Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008.

³ В последнее время проявилась тенденция в регулировании деятельности палат Федерального Собрания РФ, когда их полномочия конституционного характера преобразуются без изменения текста конституционных норм. В частности, речь идет об изменении порядка формирования Счетной палаты РФ, назначения на должность заместителей Генерального прокурора РФ. Очевидно, что такая практика должна опираться на устойчивые конституционные ориентиры, поскольку в противоположном случае может необоснованно меняться соотношение полномочий различных ветвей власти.

Вместе с тем расширяется и область применения публично-правовых методов и средств. Так, антикоррупционное законодательство распространяет свое действие на частноправовую сферу, обязывая банки сообщать сведения об имущественном положении чиновников, а частные предприятия и организации – принимать меры по предупреждению коррупции¹.

В целом наблюдается тенденция к более широкому синтезу частноправовых и публично-правовых средств, что становится мощным импульсом к развитию институтов государственно-частного партнерства, появлению государственных корпораций, иных юридических лиц с гибридной правовой природой, к формированию новых правовых комплексов и даже отраслей законодательства, касающихся, например, информационных технологий, энергетического обеспечения, наноиндустрии, биомедицины.

Модернизация законодательства предполагает более последовательное обеспечение его системности и качества.

Реформой основного закона предопределяется комплексное регулирование правовых отношений, поэтому даже в рамках традиционных отраслей законодательства все большее значение приобретают нормативные правовые акты, имеющие смешанную правовую природу. Такие изменения создают новую структуру законодательного массива, адекватную задачам конституционной реформы.

В настоящее время очевидна необходимость перехода от экстенсивного развития законодательства, связанного со стремительным увеличением числа законов, к активной законодательной политике в целях полноценной реализации конституционных принципов и норм. На сегодняшний день действует около тысячи базовых федеральных законов и более 20 тысяч законов субъектов Российской Федерации. При этом отмечается отсутствие синхронности в развитии комплексов российского законодательства, когда институты одной отрасли не вполне согласуются со сходными институтами других, смежных или обеспечивающих их отраслей.

Сохраняются, несмотря на большое количество принимаемых законов, пробелы в законодательном регулировании общественных отношений.

Для преодоления таких деструктивных явлений нужны более жесткие требования к качеству законопроектов, но доктриной и практикой пока не разработаны критерии вносимых в законодатель-

¹ См.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17.

ство изменений. Между тем они могли бы помочь правотворческим органам определить реальную потребность в принятии законодательных решений.

Процесс подготовки и принятия законов не должен быть сиюминутным и конъюнктурным. Принятию новых законодательных положений должны предшествовать процедуры оценки правовой практики и выявления обоснованности принятия новых актов. В связи с этим особую значимость приобретает правовой мониторинг действующих норм¹. Изменения законов должны отвечать требованию научной обоснованности, а значит базироваться на результатах правового мониторинга, других современных юридических технологий.

В качестве действенных фильтров для «сырых», легковесных законодательных инициатив широко используются экспертизы и публичные обсуждения законопроектов, а также оценка регулирующего воздействия.

Подобные меры заметно укрепляют качество законотворчества, но их недостаточно. Необходимо структурирование самого процесса создания законов на единых принципах информационного, методологического и технологического обеспечения. Эта цель может быть достигнута при помощи федерального закона о нормативных правовых актах, который Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации предлагает в течение всего срока действия современной Конституции. Инициатива принятия этого проекта была поддержана руководством Государственной Думы. В пользу этого решения свидетельствует и опыт тех государств, где действуют законы о нормативных правовых актах².

Конечно, принятие «закона о законах» – это не панацея от всех «болезней» правотворчества, но очевидно, что без него не будет заметного прогресса в создании стабильного механизма, позволяющего последовательно реализовать конституционные основы и принципы государственной и общественной жизни.

Рассмотренные процессы модернизации законодательства в полной мере соответствуют системе правовых координат конституции,

¹ См. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

² Так, в Японии в 1898 г. было принято Общее положение о законах, Закон о нормативных актах с 1973 г. действует в Болгарии, в 1987 г. в Венгрии был принят закон о правотворчестве. Законы о правовых актах приняты в Казахстане (1998 г.), Белоруссии (2000 г.), Армении (2002 г.), Грузии (2009 г.), Кыргызстане (2009 г.), Азербайджане (2010 г.), Таджикистане (2010 г.), Туркменистане (2010 г.) и др.

способствуя воплощению ее идеалов и ценностей, в том числе по обеспечению свободы экономической деятельности, укреплению демократических начал организации власти, защиты прав и свобод человека, решения других задач конституционного развития России.

В законодательстве различных стран существует обязательный порядок, когда при принятии нового закона в последнем точно устанавливается, какие акты отменяются, лишаются юридической силы, в какие следует внести поправки. Но при принятии конституционного закона о реформе, как правило, лишь в общей форме указывается, что в связи с изменением конституции надо привести в соответствие с ней законодательство. Данное утверждение исходит из системности правового массива, согласно которой все нормы действуют во взаимосвязи и изменение одних должно сопровождаться изменением других. Эта взаимосвязь не всегда очевидна и нередко может основываться не на прямых отсылках к правовым актам или одному объекту регулирования, а на принципах регулирования, введенных обновленным основным законом.

Закон о конституционной реформе не может включать «план» его реализации, хотя, например, для внесения правительственных законопроектов в России установлены процедуры организации разработки подзаконных актов, направленных на их реализацию¹. Полагание только на добросовестность законодателя в принятии соответствующих законодательных актов приводит к диспропорциям действующей правовой базы. Достаточно быстрое обновление и относительная стабилизация одних отраслей законодательства (таких как уголовное и гражданское) может сопровождаться неопределенностью в развитии других².

Конституционализация законодательства может требовать длительного времени, когда путем принятия нового законодательства и в практической деятельности происходит разностороннее оформле-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2346.

² В литературе даже ввели в научный оборот понятие законодательного дисбаланса (см., например: Белоусов С.А. Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика) / под ред. И.Н. Сенякина. Саратов, 2015). Об этом свидетельствуют и многочисленные труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (см., например: Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2015; Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М., 2015; Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014).

ние и утверждение измененного или нового конституционно-правового института.

Так, одной из важных составных частей конституционных преобразований институтов Пятой Республики во Франции в 2008 г. было предоставление физическим и юридическим лицам косвенного права (через другие высшие органы) обжаловать нарушения прав человека в Конституционный Совет. Но обеспечение реализации этого права заняло некоторое время, и два года такой порядок не применялся. Соответствующий закон, установивший необходимые процедуры, был принят только в 2010 г.

Законодателям, принимающим акт о реформе, целесообразно проводить подготовительную работу, поэтому иногда реформа предусматривает переходный период, в течение которого должны быть приняты отдельные законы, в том числе касающиеся деятельности конституционных органов. В свое время Конституция Ганы 1992 г. потребовала разработки законов для установления девяти подобных учреждений в течение 6 месяцев с момента первого заседания парламента. Конституция Кении 2010 г. установила срок от 6 месяцев до 3 лет, на протяжении которого должны были быть приняты законы о более чем 60 учреждениях, и право обращения в высшую судебную инстанцию, если любой из этих законов не принят в определенное время. Возможность судов создавать правила, восполняющие пробелы, вызванные отсутствием законов, предусматривает и Конституция Папуа – Новой Гвинеи 1975 г.

Нарушение сроков может надолго отодвинуть завершение реформы. Например, положения об автономных областях Италии содержались уже в Конституции 1945 г., в них вносились изменения, но конкретное законодательство было принято в соответствии с Конституцией только в отношении отдельных автономий (Сицилия, Сардиния и др.) Остальные автономные области создавались постепенно, и как региональное государство, состоящее из автономий, Италия сформировалась только в 1970–1980-х гг.

Признавая важность этого направления – продуманной и неспешной законодательной конкретизации отдельных положений конституции, надо настроиться на последовательную законотворческую работу. Ее неперемнным условием должен стать предварительный системный правовой анализ в целях выяснения, какие конституционные нормы не работают по причине объективного несоответствия современной действительности, а какие – в связи с отсутствием механизма реализации, процедурных форм, которые могут быть введены в оборот законом без поправок к конституции.

В рамках демократического государства, предполагающего плюрализм субъектов законодательного процесса, затруднительно директивное планирование законодательной деятельности, но возможна координация законотворческих инициатив. Важную «стягивающую» роль в этом процессе, например в России, играют послания Президента РФ и планы законопроектной деятельности Правительства РФ, в которых определяются стратегические направления законотворчества.

Важнейшим условием является совершенствование правотворческой деятельности органов государственной власти на всех ее уровнях, обновление правовых нормативов, улучшение их качества. В связи с этим нельзя забывать и о подзаконных правовых актах, превышающих число законов и весьма значимых для их реализации.

Формирование эффективного законодательства – общенациональная задача. Многое здесь зависит от работы правительства. Роль исполнительной власти предопределяет ее возможности по инициированию важнейших стратегических правовых решений, поэтому сегодня правотворчество становится одной из главных составляющих деятельности органов исполнительной власти во многих государствах.

Конституционное законодательство может предусматривать обязанность определенных органов в течение установленного срока приводить законы в соответствие с конституцией государства в случае их признания неконституционными. Так, согласно Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 80) в отношении федеральных законов эта обязанность возложена на Правительство России¹, а в отношении законов субъектов Федерации – на высшее должностное лицо субъекта Федерации.

У проблемы реализации конституционной реформы существует и другая сторона, связанная с содержанием законодательства, претворяющим цели и соблюдающим границы преобразований. Здесь необходимым обеспечительным инструментом «качественной» конституционализации законодательной базы является соблюдение требований законодательной техники², которая предполагает прежде всего пра-

¹ О выполнении решений Конституционного Суда высшим исполнительным органом Российской Федерации см. официальный сайт Правительства РФ (URL: <http://government.ru/activities/?selections=305>).

² О проблемах законодательной техники см.: Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009; Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2010; Нормотворческая юридическая техника / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2011.

вильное определение предмета регулирования законопроекта. Ошибки в решении этого вопроса порождают вал законодательных инициатив, которые, по существу, не только не могут быть законами, но и не составляют надлежащего нормативного объекта регулирования. Нередко забываются такие важнейшие показатели законодательной техники, как строгая однократность нормативного решения по одному и тому же вопросу, соответствие названия закона его содержанию и др. Как следствие, в действующих законах сохраняются отсылки к недействующим актам. Слабым звеном остается понятийный аппарат закона¹. Правовые дефиниции должны формироваться посредством обобщения сущностных характеристик правовых явлений, но в последнее время в отечественной законодательной практике ограничиваются перечислением объектов либо их незначительных признаков.

В связи с этим необходимо совершенствование основ законодательной деятельности, в том числе в части укрепления ее прогностических начал, а также ужесточение требований к качеству законодательных актов².

Конституционная реформа в отличие от несущественной поправки к конституции всегда влечет за собой создание или качественное изменение органов государства, учреждение новых должностей.

Закон о тридцать третьей поправке к Конституции Ирландии 2013 г. изменил ст. 34 Конституции, которая была изложена в редакции, предусматривающей новую структуру судебной системы страны. Так, был учрежден Апелляционный суд Ирландии, а двухуровневая система судов Ирландии (суды первой инстанции и Суд окончательной апелляции) стала трехуровневой. Согласно поправке Апелляционный суд Ирландии должен взять на себя существующую апелляционную юрисдикцию Верховного суда. За внесенной поправкой последовало принятие Закона об Апелляционном суде 2014 г., который начал свою деятельность 28 октября 2014 г., с назначением Председателя и первых девяти судей Президентом Ирландии. Конституционная поправка повлекла изменение более 30 действующих законодательных актов, в том числе Законов «О служащих суда» 1945 г., «О судах (создание и структура)» 1961 г., «О судах и работниках судов (пенсии по старости)»

¹ Подробнее об этом см.: Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М., 2013.

² Подробнее об этом см.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5; Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Технология и техника правового прогнозирования // Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.

1961 г., «О гражданско-правовой помощи» 1995 г., «Об этике публичных служащих» 1995 г., «О судебных услугах» 1998 г., «Об уголовном правосудии» 2006 г., «Об установлении контроля» 2007 г. и др.

В Конституцию Турции Законом от 7 мая 2010 г. № 5982 была внесена поправка, учреждающая институт Уполномоченного по правам человека при Великом Национальном собрании Турции, предусматривающая принятие закона об омбудсмене. В 2013 году Великим Национальным собранием были приняты два законодательных акта: Закон «Об омбудсмене Турции» и «Положение о процедурах и принципах, касающихся осуществления Закона об омбудсмене».

Новой статьей в Конституции Индонезии был учрежден Конституционный суд. Данное положение было реализовано принятием Закона «О Конституционном Суде» 2003 г. Указом Президента № 147/2003 были назначены девять Конституционных судей, принявших присягу в государственном Дворце 16 августа 2003 г. Со временем Закон «О Конституционном суде» претерпел ряд изменений (например, в связи с принятием Закона «О внесении поправок в Закон о Конституционном Суде» 2011 г.).

Некоторые конституционные реформы предусматривают институты, предназначенные для наблюдения за их реализацией. Конституция Кении 2010 г. учредила Комиссию по реализации конституции с закреплением таких задач, как мониторинг, содействие и наблюдение за развитием законодательства и административных процедур, призванных способствовать внедрению конституции.

В феврале 2016 г. Президентом Республики Армения был принят Указ «Об организации процесса правового обеспечения конституционных изменений», в соответствии с которым не только утвержден перечень законов во исполнение конституционных изменений 2015 г. и график их разработки, но и образован Профессиональный консультативный совет по содействию правовому обеспечению конституционных изменений, осуществляющий конституционно-правовую экспертизу в отношении новых законов и оказывающий консультативное содействие рабочим группам по подготовке законов.

Таким образом, последующее законотворчество является важным этапом развития конституционной реформы, поскольку требуются значительные изменения законодательства в зависимости от этапа реализации реформы. При этом оно должно подчиняться все той же логике реформаторского процесса, соответствовать целевым установкам конституционных преобразований и системности законодательства.

§ 3. Конституционная реформа и правореализационная практика

Реализация конституции, претерпевшей реформирование, не заканчивается принятием нового законодательства¹. Необходимо выстраивание правореализации, соответствующей конституционным целям, т.е. внедрение нормативных предписаний в деятельность граждан, их объединений, должностных лиц и органов государства². Традиционно выделяются следующие формы реализации права: *исполнение, соблюдение, использование и применение* норм права. Для последней формы характерно то, что она осуществляется только органами государственной власти и должностными лицами. Естественно, что конституционная реформа, даже в рамках изменений одного конституционно-правового института, влечет, как правило, массовое изменение законодательства, как нормативных актов, так и актов индивидуального характера. Закрепляются новые правила, к ним формируется определенное отношение со стороны общества: их соблюдение (всеми, к кому они относятся), использование (всеми, кому предоставлено соответствующее право), исполнение (соответствующими органами государства и иными органами публичной власти, на которые это возложено), применение (в установленных процессуальных формах главным образом правоохранительными органами).

Но именно правоприменение выступает особой формой правореализации, нацеленной на правомерное претворение нормативных предписаний в жизнь. Оно включает особый организационно-правовой способ властной деятельности уполномоченных органов³. По сути правоприменение объединяет все остальные формы реализации права⁴ и в полной мере касается конституционных норм декларативного характера.

¹ В российской практике в последние десятилетия часто превалирует мнение о том, что сам факт принятия закона является решением проблем. Этим во многом объясняется хаотичное нарастание нормативного материала и как следствие, девальвирование роли закона. Так, за период работы Государственной Думы VI созыва в 2011–2015 гг. было принято 1820 законов, что больше, чем в предыдущие легислатуры (например, Государственной Думой III созыва принято 784 закона, IV созыва – 1076, V созыва – 1607). При этом более 2000 законопроектов были отклонены парламентом.

² См.: Основы права: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 27.

³ См.: Вопленко Н.Н. Реализация права: учебное пособие. Волгоград, 2001. С. 21.

⁴ Там же. С. 25.

Относительно конституционных норм большинство авторов сосредотачивают свои научные взгляды вокруг вопроса прямого и опосредованного действия конституции, ее исполнения и применения¹. Некоторые конституционалисты рассматривают также следование, указывают, что так реализуются нормы-принципы, нормы-цели и подобные нормы². Есть и иные взгляды на реализацию основного закона, под которой понимается осуществление, воплощение идеи конституционализма³.

Реализация реформы приобретает особые качества в связи с расширением пределов и глубиной конституционного регулирования, прямым действием Конституции. Нельзя полагать, что Конституция – только декларация, «договор о намерениях», многие ее положения – вполне определенные, конкретные и самодостаточные регуляторы. Другой вопрос: как часто основной закон выступает в этой роли? Можно констатировать, что главным проводником этого свойства конституции являются судебные органы, которые чаще других обосновывают свои решения, ссылаясь на конституционные нормы.

Что же касается иных государственных органов, то их отношение к конституции как акту прямого действия нельзя назвать образцовым. Конечно, дело может быть в отсутствии традиций: конституция всегда рассматривалась, как уже упоминалось, больше как политический, а не юридический документ. Конституционная норма нередко до сих пор воспринимается только в том случае, если она «оживлена» законом, указом, а в «идеале» – ведомственной инструкцией. И чем ниже по юридической силе акт касается конституционных положений, тем больше у него шансов быть реализованными. Но все же решающим фактором, обуславливающим такое положение вещей, служит правоприменение.

¹ См., например: Венгеров А.Б. Прямое действие Конституции: правовые, социальные, психологические аспекты // *Общественные науки и современность*. 1995. № 5. С. 48–55; Гревцов Ю.И. Прямое действие Конституции? // *Журнал российского права*. 1998. № 6. С. 94–99; Кожохин Б.И. Некоторые особенности реализации российской Конституции // *Вестник С.-Петербург. ун-та. Сер. 6. Философия, политология, социология, психология, право*. 1996. Вып. 2. С. 87–93; Чиркин В.Е. Конституционное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

² См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С. 88–89, 92, 99; Конституционное право России: учебник / под ред. А.Е. Постникова. М., 2007. С. 37; Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России: учебник. М., 2010. С. 93.

³ См.: Краснов М.А. Реализация Конституции – это следование ее высшей ценности // *Российская конституция*. Выпуск 6. М., 2011. С. 4–22.

В условиях демократического государства при любой конституционной реформе в деятельности органов публичной власти сохраняются незыблемые базовые институты народовластия, защиты прав человека и др. Однако, если конституционная реформа затрагивает названные органы, она может изменить те или иные элементы существующей практики, воздействовать на конкретные (частные) решения таких органов. Поэтому неслучайно о ходе реализации реформы судят по работе органа судебного конституционного контроля. Он переводит конституционные положения в конкретное поведение участников конституционного процесса путем толкования основного закона. Так, деятельность Конституционного Суда РФ в этом направлении достаточно органично может быть вплетена в канву реализации конституционной реформы 1993 г., которую справедливо рассматривать, прежде всего, как достижение максимальной включенности Основного Закона в общественную жизнь.

Благодаря деятельности Конституционного Суда РФ впервые за всю историю страны Конституция стала превращаться в полноценно действующий правовой документ, обладающий высшей юридической силой и способный стать средством защиты конституционного строя, прав и свобод граждан. Основной Закон государства стал объектом толкования, которое способствует его реализации. Если ранее можно было с определенной натяжкой говорить о практике толкования Конституции (скажем, в научных целях), то деятельность Конституционного Суда перевела ее в плоскость правоприменения. Как следует из данных о результативности постановлений Конституционного Суда РФ, большинство из них исполняется всеми тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. Но даже в тех случаях, когда неконституционные акты своевременно не отменялись, правоприменительная практика соответствовала той позиции, которую занимал Конституционный Суд, тому толкованию Конституции, на котором базировались его решения. В этих случаях суды общей юрисдикции оказывались перед дилеммой – продолжать применять акты, признанные Конституционным Судом неконституционными, и тем самым сознательно нарушать Конституцию либо руководствоваться Конституцией как высшим законом страны. Под воздействием Конституционного Суда в судах стала проявляться тенденция к непосредственному толкованию и применению норм Конституции при решении конкретных дел. «Без преувеличения можно говорить сейчас о подлинной революции, медленно и мучительно происходящей в умах российских (фактически – советских) судей. Чтобы осоз-

нать все значение этого феномена, следует помнить, что речь идет о людях, которые в течение десятилетий работали в условиях «телефонного права», когда высшим законом для них была не Конституция и даже не закон, а последнее указание ближайшего партийного начальства или ведомственная инструкция»¹.

Деятельность Конституционного Суда РФ – первый российский опыт толкования Конституции с учетом международных стандартов в области прав человека, которые согласно той же Конституции обладают приоритетом над внутренним законом и могут применяться непосредственно. Это стало новым явлением в судебной практике России.

Практика Конституционного Суда РФ имела значение для самого суда. Толкование в ходе рассмотрения дел на основе старой Конституции выявило правовые приоритеты, определяющие главную линию в понимании базовых конституционных ценностей.

При этом важно, что в отсутствие необходимого законодательства правоприменительные органы и прежде всего суды работают в контексте реформаторского замысла. Но нельзя рассчитывать на то, что правоприменитель всегда сможет амортизировать недоговоренности закона. Примером является судебное обеспечение конституционной реформы 1993 г. в России в части действия такого правового института, как альтернативная гражданская служба, право на которую имеют граждане Российской Федерации взамен военной службы в случаях ее противоречия их убеждениям, вероисповеданию и в иных случаях, установленных федеральным законом (ч. 3 ст. 59 Конституции РФ).

Такой Закон был принят только в 2002 г.² До этого сложилась довольно сложная судебная практика. Одни суды, основываясь на принципе прямого действия Конституции (ч. 1 ст. 15), признавали это право в своих решениях, другие отказывали, ссылаясь на отсутствие федерального закона. Конституционный Суд России в определении от 26 сентября 1996 г. № 93-О установил, что отсутствие закона, регламентирующего порядок и условия прохождения альтернативной гражданской службы, не может служить препятствием для использования гражданином права на замену военной службы альтернативной, а в Постановлении от 23 ноября 1999 г. № 16-П указал, что право

¹ Аметистов Э.М. Защита социальных прав человека в Конституционном Суде Российской Федерации: первые итоги и дальнейшие перспективы // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. № 4. С. 31.

² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

на замену военной службы альтернативной гражданской службой является непосредственно действующим и должно обеспечиваться независимо от того, состоит гражданин в какой-либо религиозной организации или нет. Такими решениями Конституционный Суд обеспечил реализацию новых конституционных положений.

Аналогичным образом реализовывались схожие положения новой Конституции Республики Беларусь, где соответствующий закон не был принят в установленный срок. Конституционный Суд Республики Беларусь в 2000 г. не только подтвердил прямое действие конституционного права граждан, но и указал компетентным органам на необходимость создания условий для выполнения гражданами возложенной на них обязанности по защите Республики в тех формах, которые не нарушают их религиозных убеждений. Более того, орган судебного конституционного контроля предписал правоохранительным органам при привлечении к ответственности за уклонение от прохождения военной службы учитывать, в какой мере это связано с реализацией права граждан на альтернативную службу.

Показательно также решение Конституционного суда Молдовы от 9 февраля 2016 г. № 2 о толковании ст. 135 ч. (1) п. «а» и п. «д», которое посвящено роли Высшей судебной палаты и судебных инстанций при обращении в Конституционный суд для разрешения исключительных случаев неконституционности нормативных актов.

Несмотря на то что запрос об исключительном случае неконституционности может быть представлен любым судом, Конституция Молдовы наделяет правом обращения в Конституционный суд по этому вопросу Высшую судебную палату. Таким образом, с одной стороны, судебные инстанции имеют право и в то же время обязаны вносить запрос об исключительном случае неконституционности, с другой стороны, только Высшая судебная палата может непосредственно обратиться в Конституционный суд. Конституционный суд посчитал, что дискреционное полномочие Высшей судебной палаты по отбору в Конституционный суд запросов, а также создание иных препятствий для свободного доступа запросов в Конституционный Суд искажает институт исключительного случая неконституционности. Обращение Высшей судебной палаты в Конституционный суд носит обязательный, а не дискреционный характер при возникновении сомнения в конституционности актов, подлежащих применению, в том числе, если это сомнение возникло у судов нижестоящей инстанции или у сторон судебного разбирательства. Кроме того, правом обращения в Конституционный суд обладает не только Высшая судебная палата, но и иные суды.

На прямое применение конституционных норм и неприменение актов, им противоречащих, должны ориентироваться и иные суды, в частности по вопросам применения норм международного права, разрешения конфликтов между федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации при наличии противоречия подзаконных актов законам и др.¹

Но при использовании интерпретации конституции как инструмента ее реализации не должно возникать вопроса о создании новой конституции, толкование должно проводиться в координатах определенного правового пространства, в контексте современных событий. Это не замена конституции, не подмена, а уяснение смысла ее положений. На этом приходится акцентировать внимание в свете действия наполненного новыми социальными и правовыми категориями основного закона, так как велик соблазн вложить в норму то содержание, которое не предусмотрено законодателем. Встречающиеся в российской практике случаи формирования новых правовых норм под видом толкования следует не допускать в дальнейшем, поскольку они не могут способствовать совершенствованию законодательства и стабилизации правопорядка. Конституционный Суд может многое, но далеко не все. Он не может решать вопросы за законодателя, даже если сам законодатель настаивает на этом. Фактически получится, что суд может корректировать конституционные нормы, и если интерпретационная деятельность органа конституционного правосудия не будет ограничена (самоограничена), она в конце концов достигнет критической черты, когда уже можно будет вести речь о новой конституции².

Реализация конституционной реформы зависит и от включенности в этот процесс исполнительной власти. Справедливо замечено, что исполнительная власть в силу присущих ей особенностей, таких как возможность срочного принятия решений и осуществления иных оперативных действий, играет наиболее активную роль в своевременной реализации целей, стоящих перед государством³. И действенность органов этой ветви власти нередко может «освободить» зако-

¹ См., например: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

² Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 214–234.

³ См.: Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 10(16). С. 26.

нодателя от необходимости развития конституционных положений либо определения направления правоприменительной практики¹.

Например, в связи с принятием Конституции 1993 г. и задачей обеспечения прав граждан на землю Президентом РФ были признаны недействующими или исключены отдельные положения некоторых законов².

В США решение Верховного суда 1954 г. «Браун против Совета по образованию» о юридическом запрете на расовую сегрегацию в школах, вытекающем из 14-й поправки к Конституции США, провозгласившей равную защиту закона для всех, проживающих на территории США, обеспечивалось в отдельных штатах федеральными войсками.

Следует иметь в виду и то, что задачей реформы является внедрение и использование различных форм не только государственного, но и иного социального регулирования. Если немалая часть реформы нуждается в создании правовых условий для ее реализации, то значительная область общественных отношений требует развития продуктивной системы партнерства вне законодательных рамок. Речь идет об упорядочивающем потенциале таких инструментов социального регулирования, как соглашения, договоренности, саморегулирование и др.

§ 4. Конституционная реформа и общественное сознание

Конституционная реформа не влияет на отношение общества к базовым ценностям (добро, справедливость и т.д.), но она, как правило, изменяет другие представления в общественном мнении (о собственности, власти, системе, характере государства и др.) либо

¹ Минюстом России во взаимодействии с Конституционным Судом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти осуществляется мониторинг выполнения решений Конституционного Суда РФ, в связи с которыми необходимо принимать, изменять или признавать утратившими силу законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. По состоянию на 1 февраля 2016 г. реализовано 152 решения Конституционного Суда РФ, во исполнение 34 решений в Государственную Думу внесено 27 проектов федеральных законов, во исполнение 7 решений ведется работа по подготовке соответствующих законопроектов.

² См., например: Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5085.

некоторые их элементы, вводит в общественное сознание новые смыслы, уточняет акценты. Много раз отмечалось, что современные конституции, как правило, закрепляют ценности мирового конституционализма и вряд ли уже будут подвергаться принципиальному пересмотру. Однако эти идеалы могут выступать не столько отражением действительности, сколько целью, к которой надо стремиться, или даже не соответствовать этой действительности, что также может дезориентировать субъектов права, в первую очередь граждан, разрушить тот пласт конституционного правосознания, который сформировался до реформы и определял их поведение долгие годы.

Обеспечение действия новелл основного закона предполагает достаточный уровень правовой культуры. Деформированное общественное мнение может стать причиной юридических конфликтов, привести к правовой анархии, «несостыковке» требований конституции и ожиданий общества. К тому же существует много сопутствующих факторов, оказывающих влияние на общественную поддержку реформы, и не столько сугубо юридических, например крайних форм правового нигилизма и правового идеализма, сколько общесоциальных детерминант, в частности снижение экономического благосостояния, национально-культурное расслоение, обострение религиозных конфликтов, разочарование в политике мультикультурализма или, наоборот, признание толерантности как средства достижения социальной стабильности. В связи с этим необходимо постоянное разъяснение конституционных положений, рассчитанное на массовую аудиторию, с разным уровнем профессиональной, общеобразовательной подготовки, разными традициями¹.

Как уже отмечалось, ресурсное обеспечение конституционной реформы², привлечение внимания населения к планируемым конституционным преобразованиям могут позволить добиться не только поддержки граждан в изменении основного закона, но и приверженности его ценностям, и тем самым способствовать их дальнейшему внедрению в общественную практику. Поэтому на этапе реализации конституционной реформы должна быть продолжена работа по воспитанию граждан в духе ответственности за развитие конституционных идеалов.

¹ Например, в случае существования «этнических анклавов» в правом регулировании в странах обычного права или в странах, где в результате большого притока мигрантов формируются «этно-религиозные анклавы» в общегосударственном правовом регулировании.

² См. § 2 гл. 3.

Законотворчество и правореализация должны проводиться параллельно с пропагандой правовой политики, содействовать сохранению баланса активности государственных органов и солидарности общества. В этом контексте важен выбор конкретных законодательных мер, основанных на нравственных началах, ясных и понятных, не чуждых населению. Например, распространение рыночных отношений следует соотнести с масштабами и формами социальной поддержки населения, в первую очередь того круга лиц, которым сложно адаптироваться к новым условиям (с ограниченными физическими возможностями, престарелые и др.)

Выше уже упоминалось, что конституционная реформа 1993 г. в Бельгии изменила представление ее граждан о путях решения национального вопроса в этой стране, где после многих лет сосуществования нескольких крупных этносов в условиях унитарного государства была создана федерация в основном по языковому принципу. Конституционная реформа в Индии (44-я поправка 1978 г.) перенесла право собственности из части III Конституции «Основные права», которая обеспечена защитой в суде, в специально созданную главу о собственности. Таким образом, право частной собственности стало по своему рангу ниже основных прав, хотя и рассматривается как конституционное право. Это в какой-то мере изменяет отношение граждан к частной собственности и дает возможность правительству шире использовать административные меры при проведении земельной реформы, изъятии излишков земли у раджей.

Приверженность населения Китая политической системе и значимому участию государства в регулировании общественных отношений позволила провести конституционные преобразования по либерализации экономики, развитию частнопредпринимательских институтов, избежать революционных потрясений при продвижении иных ценностей.

Иногда конституционные реформы могут вносить искажение в общественное сознание. Так, 42-й поправкой 1975 г. к Конституции Индии страна была провозглашена социалистическим государством, чего на деле не произошло.

Реформирование системы конституционных отношений совпадает с общей трансформацией общества. Нельзя забывать, что реализация любой реформы зависит от степени готовности общества, гражданской зрелости его членов. Политико-социальная потребность, воплощенная в праве, способна предложить лишь ту форму организации человеческой общности, которая объективно может

быть репрезентирована общественным «организмом». Достигнутое обществом осознание необходимости реформирования и политическая воля государства к поиску идейных, организационных, процедурных детерминант и нормативных рычагов формирования нового содержания основного закона позволяют предположить, получит ли конституционная реформа свое завершение¹.

Идеологическим сопровождением этих процессов следует считать, например, особенность российской правовой традиции: «В России право и мораль, политика и нравственность традиционно признавались понятиями близкими и соотносимыми»².

Следует отметить готовность российского общества к преобразованиям. В определенной мере это связано с перманентным на протяжении столетий реформированием различных сфер общественной жизни, что повлияло на восприятие конституционной реформы 1993 г. и впоследствии на ее реализацию. Правореализационная практика шире правоприменения, включает в себя также и исполнение, и соблюдение норм, которые невозможны без соответствующего уровня правосознания. Большое количество жалоб граждан в Конституционный Суд России (ежегодно более 15 тыс.), иные суды, Уполномоченному по правам человека (ежегодно более 30 тыс.), обращений в другие органы государственной власти, связанное с пониманием «буквы и духа» Основного Закона, стимулирует законодателя и правоприменителя в их деятельности.

Это отличает и видимо будет в дальнейшем определять правосознание российских граждан в контексте сохранения конституционных ценностей, что также характерно для большинства стран постсоветского и даже постсоциалистического пространства.

¹ Как уже упоминалось, европейские ценности, предлагаемые конституционными преобразованиями в деколонизированных государствах Африки и Азии, не прижились, прежде всего, в силу неготовности населения к их восприятию.

² Послание Федеральному Собранию РФ. Текст выступления Президента Российской Федерации Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апреля. Эта особенность, отмеченная Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ в 2005 году, является не только традиционной, но и продолжает оставаться актуальной современной тенденцией.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Высокая динамика развития общественных отношений, глобализация, интернационализация и многие другие факторы в последние десятилетия обусловили увеличение числа конституционных реформ по всему миру. Как показал анализ, они проходят в государствах разных континентов и социально-экономических формаций, политических и правовых систем. Им свойственны общие черты: целенаправленность, изменение фундаментальных принципов и положений основного закона, особое ресурсное обеспечение.

Исследование подтвердило взаимосвязь характеристик модели конституции с возможностями ее реформирования, например, смена конституционной модели всегда означает конституционную реформу, проведение которой необходимо, когда существующая система конституционных отношений исчерпала ресурс совершенствования.

Каждая из реформ может иметь особенности, производные от историко-культурного пути и сохраненного политико-правового наследия, быть стремительной или растянутой во времени, затрагивать все основы конституционного строя либо только их часть.

Возможности преобразования основных законов ограничены нормативными потенциалом, свойственным конституционному праву, хотя его границы становятся все более подвижными и вовлекают в орбиту конституционного регулирования все новые общественные отношения.

Конституционные изменения осуществляются в известных правовых формах. Таковыми выступают нормативные правовые акты, содержащие соответствующие конституционные поправки или новый текст основного закона, а также процедурные стадии конституционных изменений.

Эти формы могут быть связаны не только с процессом реализации правотворческой инициативы, но и с ее подготовкой, продвижением, выраженным в решениях и программах политических партий, с общественным обсуждением и др.

Стадии проведения конституционных реформ не могут сводиться к известным юридическим действиям, в основном парламентским процедурам и проведению в некоторых случаях референдума, они включают и реализацию новой конституции или введение новых

конституционных институтов, предусмотренных реформой. Результаты реформы предполагают внедрение новых конституционных норм в законодательство, а в последующем в правоприменение и правосознание.

Законодательство должно развиваться по пути конституционализации – подчиняться целям и логике реформы. Правоприменительные органы должны начать осваивать новое законодательство, а в правосознании граждан должны сформироваться оценочные позиции, соответствующие новым правовым актам. В конечном счете именно реализация указывает на то, состоялась ли реформа, не осталась ли она только в замыслах авторов и текстах.

Конституционные изменения, в том числе уровня реформы, возможны только в той мере, в которой они допускаются самой конституцией, принципами национальной правовой системы в свете особенностей развития того или иного государства. Соблюдение пределов преобразований во многом определяет оценку конституционной реформы как легальной и легитимной.

Представляется актуальным продолжение поиска доктринального определения понятия конституционной реформы. На основе предложенных в монографии характеристик можно было бы провести исследование национальных конституций, сравнительно-правовой анализ конкретных конституционных реформ и иных конституционных изменений.

Такой анализ важен не только для понимания современной конституционно-правовой картины мира, но и построения научно обоснованных прогнозов ее развития, а также создания основ правовой теории конституционной реформы как идеальной модели, обобщающей мировой конституционно-правовой опыт и способной стать «измерителем» демократически допустимых параметров государственной политики, реализуемой конституционными способами. В будущем это могло бы «дисциплинировать» политические дискуссии и стать фактором эффективности реформ.

Дальнейшее сравнительно-правовое исследование процедурно-процессуальной стороны может быть направлено на выявление оптимальных форм осуществления конституционных преобразований, обеспечивающих известные демократические принципы и необходимый уровень политического прагматизма.

Использование междисциплинарных подходов представляется полезным в изучении проблем реализации государственных реформ в связи с их наиболее часто встречающимися видами, например фе-

деративной, административной, судебной, муниципальной, отраслевыми, в определении каналов конституционализации конкретных правоотношений, в частности тех, которые могут быть подняты на уровень конституционного регулирования.

Проведенные и будущие исследования должны составить добротную базу для создания теории конституционной реформы, позволяющую рассматривать реформу не только как фактор прогресса, направленный на прорыв в развитии общественных отношений, но и как способ, посредством которого придается нужная стабильность и динамика общественным отношениям.

Приложение 1

Право конституционной инициативы (инициатива по внесению поправок в конституцию и (или) принятию нового основного закона)

Европа

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты конституционной инициативы
<i>Западная Европа</i>				
1.	Австрия	1920	44	– 1/3 членов Федерального совета (верхняя палата Парламента); – 1/3 членов Национального совета (нижняя палата Парламента)
2.	Андорра	1933	105	– князья-соправители (глава государства); – Генеральный совет (однопалатный Парламент)
3.	Бельгия	1831	77	– Палата представителей (нижняя палата Парламента); – Сенат (верхняя палата Парламента)
4.	Германия	1949	76	– Федеральное правительство; – члены Бундестага (однопалатный Парламент); – члены Бундесрата
5.	Ирландия	1937	46	– Палата представителей (нижняя палата Парламента)
6.	Лихтенштейн	1921	64	– Правительство; – Парламент; – не менее 1 500 граждан; – не менее четырех общин
7.	Люксембург	1868	114	– Палата депутатов (однопалатный Парламент)
8.	Монако	1962	94	– Глава государства, – Национальный совет (однопалатный Парламент)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты конституционной инициативы
<i>Западная Европа</i> (окончание)				
9.	Нидерланды	1983	137	– Двухпалатный Парламент
10.	Франция	1958	89	– Президент
11.	Швейцария	1999	193, 194	– народ; – один из Советов (одной из палат Парламента); – Федеральное собрание (Парламент)
<i>Северная Европа</i>				
12.	Дания	1953	88	– Фолькетинг (однопалатный парламент)
13.	Исландия	1944	79	– Альтинг (однопалатный Парламент)
14.	Норвегия	1814	121	– Стorting (двухпалатный парламент)
15.	Финляндия	1999	73	– Эдускунта (однопалатный парламент)
<i>Южная Европа</i>				
16.	Албания	1998	177	– 1/5 членов Кувенда (однопалатный парламент)
17.	Греция	1975	110	– не менее 50 депутатов (однопалатный парламент)
18.	Испания	1978	87	– Правительство; – Конгресс (нижняя палата Генеральных Кортесов (парламент)); – Сенат (верхняя палата Генеральных Кортесов (парламент))
19.	Италия	1947	71	– любой член двухпалатного парламента (Палаты депутатов или Сената); – правительство; – не менее 50 000 избирателей
20.	Мальта	1964	66	– Палата представителей (однопалатный парламент)
21.	Португалия	1976		– Ассамблея Республики Португалии (однопалатный парламент)
22.	Сан-Марино	1974	17	– Генеральный совет (однопалатный парламент)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты конституционной инициативы
<i>Центрально-Восточная Европа</i>				
23.	Босния и Герцеговина	1995	X	– Парламентская Ассамблея (двухпалатный парламент)
24.	Венгрия	2011	S	– Президент; – Правительство; – Парламентский комитет; – Национальное собрание (однопалатный парламент)
25.	Латвия	1922	65	– Президент; – Кабинет министров; – комиссии Сейма (однопалатного парламента); – группы депутатов не менее 1/5; – 1/10 часть избирателей
26.	Литва	1992	147	– ¼ депутатов Сейма (однопалатного парламента); – не менее 300 000 избирателей
27.	Македония	1991	130	– Президент; – Правительство; – не менее 30 депутатов Собрания Республики Македония (однопалатный парламента); – не менее 150 000 избирателей.
28.	Польша	1997		– не менее 1/5 депутатов Сейма (нижняя палата парламента); – не менее 1/5 депутатов Сената (верхняя палата парламента); – Президент.
29.	Румыния	1991	150	– Президент; – Парламент (не менее ¼ от числа депутатов нижней палаты); – не менее ¼ сенаторов (верхней палаты парламента); – не менее 500 000 избирателей
30.	Сербия	2006	Ст. 203	– не менее 1/3 от числа депутатов Народной Скупщины (однопалатный парламента); – Президент; – Правительство; – не менее 150 000 избирателей

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты конституционной инициативы
<i>Центрально-Восточная Европа (окончание)</i>				
31.	Словакия	1992	72	– Национальный совет (однопалатный парламент)
32.	Словения	1991	168	– 20 депутатов Государственного Собрания (однопалатный парламент); – Правительство; – не менее 30 000 избирателей
33.	Хорватия	1990	147	– не менее 1/5 депутатов Хорватского Собора (однопалатный парламент); – Президент; – Правительство
34.	Черногория	2007	155	– Президент; – Правительство; – не менее 25 членов Скупщины (однопалатный парламент)
35.	Чехия	1992		– депутатом или группой депутатов Палаты Депутатов (нижней палаты парламента); – Сенат (верхняя палата парламента), – Правительство, – представительства Общин
36.	Эстония	1992	Ст. 161	– Президент; – не менее 1/5 части Государственного Собрания (однопалатный парламент)

Азия

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Юго-Западная Азия</i>				
37.	Бахрейн	2002	35	– Король (глава государства)
38.	Йемен	1991	158	– Президент; – 1/3 членов Палаты представителей (однопалатный парламент)
39.	Иордания	1952	91, 95	– Председатель Совета министров; – любые 10 членов Сената (верхняя палата парламента); – любые 10 членов Палаты представителей (нижняя палата парламента)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Юго-Западная Азия (окончание)</i>				
40.	Ирак	2005	126	– Президент; – Совет министров; – 1/5 членов Совета представителей (нижняя палата парламента)
41.	Катар	2003	144	– Эмир (глава государства); – 1/3 членов Совета шурры (Консультативный совет)
42.	Кипр	1960	80	– члены Палаты представителей (однопалатный парламент); – Совет министров
43.	Кувейт	1962	174	– Эмир (глава государства); – 1/3 членов Национального собрания (однопалатный парламент)
44.	Ливан	1926	76	– Президент
45.	ОАЭ	1971	144	– Высший совет союза
46.	Оман	1996	81	– Султан (глава государства)
47.	Саудовская Аравия	1992	83	– Король (глава государства)
48.	Сирия	2012	150	– Президент; – 1/3 Народного совета (однопалатный парламент)
49.	Турция	1982	175	– 1/3 общего числа членов Великого Национального собрания (однопалатный парламент)
<i>Восточная Азия</i>				
50.	Китай	1982	64	– Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей; – 1/5 членов Всекитайского собрания народных представителей (однопалатный парламент);
51.	Монголия	1992	26, 68	– Президент; – члены Великого государственного хурала (однопалатный парламент); – Правительство; – Конституционный суд
52.	Северная Корея	1948	91	– Верховное народное собрание (однопалатный парламент)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Восточная Азия</i> (окончание)				
53.	Южная Корея	1948	218	– большинство от общего числа членов Национального собрания (однопалатный парламент); – Президент
<i>Юго-Восточная Азия</i>				
54.	Мьянма	2008	435	– Ассамблея Союза (двухпалатный парламент)
55.	Бруней	1959	85	– Султан (глава государства)
56.	Восточный Тимор	2002	154	– Национальный Парламент (однопалатный парламент)
57.	Вьетнам	2013	120	– Президент; – Постоянный комитет Национального собрания; – Правительство; – 1/3 от общего числа Национального собрания (однопалатный парламент)
58.	Индонезия	1945	37	– 1/3 от общего состава Народного консультативного собрания (двухпалатный парламент)
59.	Камбоджа	1993	151	– Король (глава государства); – Премьер-министр; – Председатель Национального собрания (нижняя палата парламента)
60.	Лаос	1991	97	– Национальное собрание (однопалатный парламент)
61.	Малайзия	1957	66	– Сенат (верхняя палата парламента); – Палата представителей (нижняя палата парламента)
62.	Сингапур	1965	59	– Парламент (однопалатный)
63.	Таиланд	2014	46	– Кабинет министров; – Национальный совет мира и согласия
64.	Филиппины	1987	XVII	– Конгресс (двухпалатный парламент); – конституционное собрание; – 12% граждан

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Южная Азия</i>				
65.	Афганистан	2004	149	– Президент; – большинство Национальной Ассамблеи (двухпалатный парламент)
66.	Бангладеш	1972	80	– Национальная ассамблея (однопалатный парламент)
67.	Бутан	2008	35	– простое большинство членов Парламента Бутана (двухпалатный парламент)
68.	Индия	1949	107	– Парламент (двухпалатный)
69.	Иран	1979	177	– Верховный лидер (глава государства)
70.	Мальдивы	2008	70	– Народный меджлис (однопалатный)
71.	Непал	2015	274	– Парламент (двухпалатный)
72.	Пакистан	1973	239	– Маджлисе-е-Шура (двухпалатный парламент)
73.	Шри-Ланка	1978	75	– Парламент (однопалатный)

Евразия

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
74.	Азербайджан	1995	153, 157	– (63 депутата) Милли Меджлис (однопалатный парламент); – Президент
75.	Армения	1995	111	– Президент; – Национальное Собрание (однопалатный парламент)
76.	Беларусь	1994	138	– Президент; – 150 000 граждан с правом голоса.
77.	Грузия	1995	102	– более ½ Парламента Грузии (однопалатный парламент); – не менее 200 000 избирателей
78.	Казахстан	1995	91	– Президент
79.	Кыргызстан	2010	114	– большинство от общего числа депутатов Жогорку Кенеша (однопалатный парламент); – не менее 300 000 избирателей

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Евразия (продолжение)</i>				
80.	Молдова	1994	141	– не менее 200 000 граждан с правом голоса, представляющие не менее чем половину административных единиц по 20 000 голосов (минимум) от каждой территориальной единицы; – не менее 1/3 депутатов Парламента Молдовы (однопалатный парламент); – Правительство
81.	Россия	1993	134	– Президент; – Совет Федерации (верхняя палата двухпалатного парламента (Федеральное Собрание)); – Государственная Дума (нижняя палата Федерального Собрания); – Правительство; – законодательные органы субъектов Российской Федерации; – группа не менее 1/5 депутатов Государственной Думы; – группа не менее 1/5 членов Совета Федерации.
82.	Таджикистан	1994	99	– Президент; – 1/3 от общего числа Высшего Собрания Таджикистана (двухпалатный парламент)
83.	Туркменистан	1992	65	– Президент; – Правительство; – Меджлис (однопалатный парламент); – Верховный суд
84.	Узбекистан	1992	83	– Президент; – высший представительный орган Республики Каракалпакстан; – депутаты Законодательной палаты Олий Мажлиса (нижняя палата двухпалатного парламента Олий Мажлис); – Правительство; – Конституционный Суд; – Верховный Суд; – прокуратура

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Евразия (окончание)</i>				
85.	Украина	1996	154	– Президент; – не менее чем 1/3 депутатов Верховной Рады (однопалатный парламент)

Африка

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Северная Африка</i>				
86.	Алжир	1996	174, 177	– Президент; – 3/4 членов Парламента (двухпалатный)
87.	Египет	2014	226	– Президент; – 1/5 Палаты представителей (однопалатный парламент)
88.	Мавритания	1991	99	– Президент; – Парламент (двухпалатный парламент)
89.	Марокко	2011	172	– Король (глава государства); – глава правительства; – Парламент (двухпалатный)
90.	Судан	2005	58, 91, 106	– Президент; – Совет провинций (двухпалатный парламент); – Национальный совет министров
91.	Тунис	2014	143	– Президент; – 1/3 членов Собрания Народных Представителей (однопалатный парламент)
<i>Западная Африка</i>				
92.	Бенин	1990	154	– Президент
93.	Буркина-Фасо	1991	161	– Президент; – Национальная ассамблея (однопалатный парламент); – граждане (30 000 человек)
94.	Гамбия	1996	226	– Национальная ассамблея (однопалатный парламент)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Западная Африка</i> (окончание)				
95.	Гана	1992	289	– Парламент (однопалатный)
96.	Гвинея	2010	152	– Президент; – депутаты Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)
97.	Гвинея-Бисау	1984	127	– депутаты Национальной народной ассамблеи (однопалатный парламент)
98.	Кабо-Верде	1992	309	– депутаты Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)
99.	Кот-д’Ивуар	2000	124	– Президент; – члены Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)
100.	Либерия	1986	91	– 2/3 членов Сената и Палаты представителей (двухпалатный парламент); – не менее 10 000 граждан
101.	Мали	1992	118	– Президент; – депутаты Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)
102.	Нигер	2010	173	– Президент; – члены Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)
103.	Нигерия	1999	9	– Национальная ассамблея (двухпалатный парламент)
104.	Сенегал	2001	103	– Президент; – Парламент (однопалатный)
105.	Сьерра-Леоне	1991	108	– Парламент (однопалатный)
106.	Того	1992	144	– Президент; – 1/5 членов Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Центральная Африка</i>				
107.	Габон	1991	116	– Президент; – Совет министров; – Парламент (двухпалатный парламент)
108.	Демократическая Республика Конго	2006	218	– Президент; – правительство; – Парламент Демократической Республики Конго (двухпалатный парламент)
109.	Камерун	1996	63	– Президент; – Национальное собрание Камеруна (двухпалатный парламент)
110.	Республика Конго	2015	185	– Президент; – члены Парламента (двухпалатный)
111.	Сан-Томе и Принсипи	1990	151	– Национальная ассамблея (однопалатный парламент)
112.	Чад	1996	222	– Президент
113.	Экваториальная Гвинея	1991	103	– Президент; – абсолютное большинство членов Парламента (двухпалатный)
<i>Восточная Африка</i>				
114.	Бурунди	2005	297	– Президент
115.	Джибути	1992	87	– Президент; – Национальная Ассамблея (однопалатный парламент)
116.	Кения	2010	257	– народная инициатива (не менее 1 000 000 зарегистрированных избирателей)
117.	Коморские острова	2001	42	– Президент; – 1/3 членов Ассамблеи Союза Коморских Островов (однопалатный парламент)
118.	Маврикий	1968	45	– Национальная Ассамблея (однопалатный парламент)
119.	Мадагаскар	2010	162	– Президент; – Национальная Ассамблея (двухпалатный парламент)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Восточная Африка (окончание)</i>				
120.	Малави	1994	7, 66, 70	– Кабинет министров; – любой член Парламента (двухпалатный парламент)
121.	Мозамбик	2004	291	– Президент; – Ассамблея Республики (однопалатный парламент)
122.	Руанда	2003	175	– Президент; – парламент Руанды (двухпалатный парламент)
123.	Сейшельские острова	1993	66	– Национальная Ассамблея (однопалатный парламент)
124.	Сомали	2012	132	– Федеральное Правительство; – Правительство государства-члена Федерации; – член Федерального парламента (двухпалатный парламент); – не менее 40 000 граждан
125.	Танзания	1977	62, 64	– Президент – Парламент Танзании (однопалатный парламент)
126.	Уганда	1995	79	– Парламент Уганды (однопалатный парламент)
127.	Эритрея	1997	59	– Президент; – 50% Национального Собрания (однопалатный парламент)
128.	Эфиопия	1994	55	– Федеральная парламентская ассамблея (двухпалатный парламент)
129.	Южный Судан	2011	55	– Национальное законодательное собрание (двухпалатный парламент)
<i>Южная Африка</i>				
130.	Ангола	2010	233	– Президент; – 1/3 членов Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)
131.	Ботсвана	1966	89	– Национальная ассамблея (однопалатный парламент)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Южная Африка (окончание)</i>				
132.	Замбия	1991	62	– правительство; – Национальная ассамблея (однопалатный парламент)
133.	Зимбабве	2013	328	– Парламент (двухпалатный)
134.	Лесото	1993	85	– Парламент (двухпалатный)
135.	Намибия	1990	40	– Кабинет министров
136.	Свазиленд	2005	245	– Парламент (двухпалатный)
137.	Южно-Африканская Республика	1996	74	– Национальная ассамблея (нижняя палата парламента); – Национальный совет провинций (верхняя палата парламента)

Америка

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Северная Америка</i>				
138.	Канада	1982	38	– Сенат (верхняя палата парламента); – Палата общин (нижняя палата парламента); – законодательное собрание провинции
139.	Мексика	1917	71	– Президент; – Генеральный Конгресс (двухпалатный парламент); – законодательные органы штатов; – не менее 0,13 % граждан из списка избирателей
140.	Соединенные Штаты Америки	1787	V	– Конгресс (двухпалатный парламент); – законодательное собрание 2/3 штатов.
<i>Центральная Америка</i>				
141.	Белиз	1981	69	– Национальное собрание (двухпалатный Парламент)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Центральная Америка (окончание)</i>				
142.	Гватемала	1985	277	– Президент; – не менее 10 депутатов Конгресса (однопалатный Парламент); – Конституционный суд; – не менее 5 000 граждан.
143.	Гондурас	1982	373	– Национальный конгресс (однопалатный Парламент)
144.	Коста-Рика	1949	123	– члены Законодательной ассамблеи (однопалатный Парламент); – Правительство; – 5% граждан, внесенных в избирательные списки
145.	Никарагуа	1986	191	– Национальное Собрание (однопалатный Парламент); – Президент;
146.	Панама	1972	313	– Законодательная ассамблея (однопалатный парламент); – Совет Министров; – Верховный суд
147.	Сальвадор	1983	248	– не менее 10 депутатами Законодательной ассамблеи (однопалатный парламент)
<i>Карибский бассейн</i>				
148.	Антигуа и Барбуда	1981	47	– Парламент (двухпалатный)
149.	Багамские острова	1973	59	– Парламент (двухпалатный)
150.	Барбадос	1966	49	– Парламент (двухпалатный)
151.	Гаити	1987	282	– Сенат (верхняя палата парламента); – Палата депутатов (нижняя палата парламента); – исполнительная власть
152.	Гренада	1973	39	– Парламент (двухпалатный)
153.	Доминика	1978	42	– Парламент (однопалатный)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Карибский бассейн (окончание)</i>				
154.	Доминиканская Республика	2015	269	– 1/3 членов Сената (верхняя палата парламента); – 1/3 членов Палаты депутатов (нижняя палата парламента); – исполнительная власть
155.	Куба	1976	75	– Национальная ассамблея (однопалатный парламент)
156.	Сент-Винсент и Гренадины	1979	38	– Парламент (однопалатный)
157.	Сент-Китс и Невис	1983	38	– Парламент (однопалатный)
158.	Сент-Люсия	1978	41	– Парламент (двухпалатный)
159.	Тринидад и Тобаго	1976	54	– Парламент (двухпалатный)
160.	Ямайка	1947	49	– Парламент (двухпалатный)
<i>Южная Америка</i>				
161.	Аргентина	1853	30	– 2/3 членов Национального конгресса (Двухпалатный парламент)
162.	Боливия	2009	411	– 20% граждан от общего числа избирателей, – большинство Законодательной многонациональной ассамблеи (двухпалатный парламент); – Президент
163.	Бразилия	1988	60	– 1/3 членов Палаты депутатов (нижняя палата парламента); – 1/3 членов Федерального Сената (верхняя палата парламента); – Президент; – более половины Законодательных собраний членов Федерации
164.	Венесуэла	1999	341	– 15% граждан; – 30% членов Национальной ассамблеи (однопалатный парламент); – Президент
165.	Гайана	1980	171	– Национальная ассамблея (однопалатный парламент)

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Южная Америка (окончание)</i>				
166.	Колумбия	1991	375	– Правительство; – 10 членов Конгресса (двухпалатный парламент); – 20% членов Совета или депутатов; – граждане в количестве не менее 5 %: от общего числа зарегистрированных избирателей
167.	Парагвай	1992	289	– 25% законодателей любой из палат Конгресса (двухпалатный парламент); – Президент; – 30 000 избирателей
168.	Перу	1993	206	– Президент; – члены Конгресса (однопалатный парламент); – 0,3 % граждан, обладающих избирательным правом
169.	Суринам	1987	75, 76, 78	– Президент; – Правительство; – Национальная ассамблея (однопалатный парламент)
170.	Уругвай	1967	331	– 10% граждан, – 2/5 членов Генеральной ассамблеи (двухпалатный парламент), – члены Сената (верхняя палата Парламента), – члены Палаты представителей (нижняя палата парламента) – исполнительная власть
171.	Чили	1980	127	– Президент, – любой член Национального Конгресса (двухпалатный парламент)
172.	Эквадор	2008	441	– Национальная ассамблея (однопалатный парламент); – Президент; – граждане, зарегистрированные в списке избирателей

Австралия и Океания

№	Страна	Год принятия конституции	Статья конституции	Субъекты права конституционной инициативы
<i>Австралия</i>				
173.	Австралия	1900	51	– Парламент Австралийского Союза (двухпалатный парламент)
<i>Полинезия</i>				
174.	Самоа	1960	59	– любой член Законодательной Ассамблеи Самоа (однопалатный парламент)
175.	Тонга	1875	79	– Законодательное собрание (однопалатный парламент)
176.	Тувалу	1978	8	– Парламент Тувалу (однопалатный парламент); – Премьер министр
<i>Микронезия</i>				
177.	Маршалловы Острова	1979	12	– Нитиджела (верхняя палата двухпалатного парламента)
178.	Федеративные Штаты Микронезии	1978	14	– Конституционное собрание; – народная инициатива; – Конгресс (однопалатный парламент)
179.	Науру	1968	27	Парламент Науру (однопалатный парламент)
180.	Палау	1981	14	– Конституционное собрание; – народная инициатива; – Национальный конгресс Палау (двухпалатный парламент)
181.	Кирибати	1979	69	– Манеба-ни-Маунгатабу (однопалатный парламент)
<i>Меланезия</i>				
182.	Вануату	1979	84	– премьер-министр – Парламент (однопалатный парламент)
183.	Папуа-Новая Гвинея	1975	111	– любой член Национального Парламента (однопалатный парламент)
184.	Соломоновы Острова	1978	60	– Национальный парламент (однопалатный парламент)
185.	Фиджи	2013	47	– любой член Парламента Фиджи (однопалатный парламент)

Приложение 2

Примеры конституционных поправок

1. Технические и иные несущественные поправки

БРАЗИЛИЯ

КОНСТИТУЦИОННАЯ ПОПРАВКА № 6 от 15 августа 1995 г.

Изменяет раздел IX статьи 170, статью 171 и параграф 1 статьи 176 Федеральной Конституции.

Комиссия Палаты Депутатов и Комиссия Федерального Сената, в соответствии с положениями параграфа 3 статьи 60 Федеральной Конституции промульгировали следующую поправку к тексту Конституции:

**Статья 1. Раздел IX статьи 170 и параграф 1 статьи 176
Федеральной Конституции вступает в силу в следующей редакции:**
«Статья 170

IX – режим преференций для малых предприятий, учрежденных в соответствии с бразильским законодательством и имеющих свой головной офис и управление на территории страны».

«Статья 176.

Параграф 1. Разведка и добыча минеральных ресурсов и использование недр возможно только на основании разрешения или концессии, предоставленной Союзом в национальных интересах, бразильцами или компанией, учрежденной в соответствии с бразильским законодательством и имеющей головной офис и управление на территории Бразилии, в соответствии с законом, который устанавливает особые условия проведения таких видов деятельности в приграничной зоне или на землях коренных народов».

**Статья 2. Глава IX «Общие конституционные положения»
дополняется статьей 246 в следующей редакции:**

«Статья 246. Запрещено принятие любой временной нормы для толкования статей Конституции, формулировка которых была изменена поправками 1995 года».

**Статья 3. Статья 171 настоящей Федеральной Конституции
отменяется.**

ПОЛЬША

ЗАКОН
от 7 мая 2009 года
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ
РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША

Статья 1. В Конституцию Республики Польша от 2 апреля 1997 г. (Вестник законодательства № 78, стр. 483, от 2001 г. № 28, стр. 319 и от 2006 г. № 200, стр. 1471) в статью 99 добавить новый пункт 3:

«Не может быть избрано в Сейм и в Сенат лицо, приговорённое на основании вступившего в законную силу приговора к лишению свободы за умышленное преступление, преследуемое в порядке государственного обвинения».

Статья 2. Вступивший в силу пункт 3 статьи 99 Конституции применяется к Сейму и Сенату по истечении срока их полномочий.

Статья 3. Настоящий Закон вступает в силу по истечении 3 месяцев с момента его опубликования.

ФРАНЦИЯ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН № 2000-964
от 2 октября 2000 года
О СРОКЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ

Код: JUSX0000100L

В соответствии со статьей 89 Конституции вынесенный Президентом Республики на референдум,
принятый французским народом, как следует из объявления, сделанного 28 сентября 2000 года Конституционным Советом, о результатах референдума,

Президентом Республики обнародуется закон, который гласит:

Статья первая

Первый абзац статьи 6 Конституции предусматривает следующее:
«Президент Республики избирается на 5 лет всеобщим прямым голосованием.»

Настоящий закон вступает в силу в качестве закона государства.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН
(ВОСЕМНАДЦАТАЯ ПОПРАВКА), 2010**

Согласие Президента получено: 19 апреля 2010 г.

**Закон вносит изменения в Конституцию
Исламской Республики Пакистан**

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ целесообразность дальнейшего внесения изменений в Конституцию Исламской Республики Пакистан в указанных ниже целях,

ТАКЖЕ ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что народ Пакистана неустанно борется за демократию и за достижение идеалов федеративного, исламского, демократического, парламентского и современного прогрессивного социального государства, в котором права граждан защищены, и Провинции справедливо участвуют в Федерации

<...>

Настоящим устанавливается следующее:

3. Поправка к статье 1 Конституции

В Конституции Исламской Республики Пакистан, далее именуемой Конституция, в статье 1, в пункте (2), в подпункте (а) должны быть заменены: <...> слова «Северо-Западная пограничная» на слова «Хайбер-Пахтунхва», и слово «Sind» на слово «Sindh»¹.

68. Поправки к статье 177 Конституции

В Конституции в статью 177, в пункт (1) должны быть внесены следующие изменения:

«(1) Верховный судья Пакистана и каждый из других судей Верховного Суда назначается Президентом в соответствии со статьей 175А».

**69. Поправки в статью 193 Конституции
В Конституции в статье 193**

(i) в пункт (1) должны быть внесены следующие изменения:

«(1) Главный судья и другие судьи Верховного Суда назначаются Президентом в соответствии со статьей 175А»

(ii) в пункте (2) слово «сорок» должно быть заменено на слово «сорок пять», и данное условие считается действующим с 21 августа 2002 г.

¹ Примечание переводчика: «Sind» и «Sindh» читается как «Синд».

II. Институциональные поправки (создание одного или нескольких конституционно-правовых институтов или их преобразование)

США

ВОСЕМНАДЦАТЫЙ КОНГРЕСС СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

На Первом Заседании

Состоялось в городе Вашингтоне в пятницу,
третьего января, одна тысяча девятьсот сорок седьмого года

СОВМЕСТНАЯ РЕЗОЛЮЦИЯ

Предлагает поправку к Конституции Соединенных Штатов
относительно срока полномочий Президента

Сенатом и Палатой представителей на совместном заседании Конгресса (в присутствии двух третей членов каждой Палаты) принята поправка к Конституции Соединенных Штатов, которая вступает в силу в соответствии с целями Конституции после ратификации законодательными собраниями трех четвертей Штатов:

«Статья

«Раздел 1. Никакое лицо не может быть избрано на пост Президента более двух раз и никакое лицо не может быть избрано на пост Президента более одного раза в случае, если данное лицо занимало пост Президента более двух лет в течение срока, на который другое лицо было избрано в качестве Президента. Но это положение не распространяется на того, кто занимает пост Президента во время того срока, когда данное положение было предложено Конгрессом, и не может препятствовать лицу, избранному на пост Президента или исполняющему обязанности Президента, продолжать выполнять обязанности Президента на всем протяжении срока, во время которого данное положение вступило в силу.»

«Раздел 2. Настоящая статья не вступит в силу, если она не будет ратифицирована в качестве поправки к Конституции законодательными собраниями трех четвертей штатов в течение семи лет со дня ее представления Конгрессом на одобрение Штатам».

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ И ПРАВОСУДИЯ

(Законодательный Департамент)

Нью Дели, 31 декабря, 2014/Пауза¹ 10, 1936 (Сака)

Настоящий Акт Парламента был одобрен Президентом 31 декабря 2014 года и публикуется для всеобщего сведения:

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ
(ДЕВЯНОСТО ДЕВЯТАЯ ПОПРАВКА)
АКТ, 2014**

31 декабря 2014

Акт вносит следующие поправки в Конституцию Индии.

Принят Парламентом в шестьдесят пятом году Республики Индия в следующем виде:

1. (1) Настоящий Акт именуется Конституционным (девяносто девятая поправка) Актом, 2014.

(2) Он вступает в силу в день, когда Центральное Правительство опубликует его в Официальном Вестнике.

2. В статье 124 Конституции в пункте (2):

(а) слова «после консультаций с теми Судьями Верховного суда и Высших судов Штатов, с которыми Президент сочтет нужным проконсультироваться по данному вопросу» заменяются следующими словами, цифрой и буквой «по рекомендации Национальной Комиссии по судебным назначениям, упомянутых в статье 124А»;

(б) первое положение исключить;

(с) во втором положении слова «в дальнейшем при условии» заменяются словами «при условии».

3. После статьи 124 Конституции поместить следующие статьи:

«124А. (1) Учреждается Комиссия – Национальная комиссия по назначению судей, состоящая из:

(а) Главного Судьи Индии — Председатель;

(б) двух других следующих по старшинству судей Верховного Суда Индии – члены Комиссии по должности;

¹ Pausa – месяц индуистского календаря (22 декабря – 20 января).

(с) Союзного Министра юстиции и правосудия – член Комиссии по должности;

(д) двух известных лиц, назначаемых комитетом, состоящим из Премьер-министра, Верховного Судьи Индии и Лидера оппозиции в Народной палате или при отсутствии такого лидера, Лидером самой крупной Оппозиционной партии в Народной палате – члены Комиссии по должности.

При этом один из известных людей назначается из числа лиц, принадлежащих к кастам, племенам и другим экономически неразвитым классам, меньшинствам, или из числа женщин.

При этом известные лица назначаются на срок три года и не могут быть переизбраны.

(2) Решения и действия Национальной Комиссии по назначению судей не могут быть оспорены только на основании вакантности любой должности или нарушения состава Комиссии.

124В. В обязанности Национальной Комиссии по назначению судей входят

(а) рекомендации лиц к назначению на должность Главного Судьи Индии, судьи Верховного Суда, Главного Судьи Высших Судов и на должность судьи Высших Судов;

(b) рекомендации о переводе Главных Судей и судей Высших судов в другие Высшие Суды;

(с) проверка компетентности и честности рекомендуемых лиц.

124С. Парламент вправе на основании закона регулировать порядок назначения Главного Судьи Индии и других судей Верховного Суда, а также Главных Судей Высших судов и других судей Высших судов и наделять Комиссию правом утверждать порядок отправления своих функций, порядок отбора назначаемых лиц и другие вопросы по необходимости».

4. В статье 127 Конституции в пункте (1) слова «Главный Судья Индии может с предварительного согласия Президента», заменить словами «Национальная Комиссия по назначению судей по предложению Главного Судьи может с предварительного согласия Президента».

5. В статье 128 Конституции слова «Главный Судья Индии» заменить словами «Национальная Комиссия по назначению судей».

6. В статье 217 Конституции в пункте (1) в части начиная со слов «после консультации» и заканчивая словами «Высшего суда» заменить словами, цифрой и буквой «по рекомендации Национальной Комиссии по назначению судей, указанных в статье 124А».

7. В статье 222 Конституции в пункте (1) слова «после консультации с Главным Судьей Индии» заменить словами, цифрой и буквой «по рекомендации Национальной Комиссии по назначению судей, указанной в статье 124А».

8. В статье 224 Конституции:

(а) в пункте (1) слова «Президент вправе назначить» заменить словами «Президент вправе по рекомендации Национальной Комиссии по судебным назначениям назначить»;

(б) в пункте (2) слова «Президент вправе назначить» заменить словами «Президент вправе по рекомендации Национальной Комиссии по судебным назначениям назначить».

9. В статье 224А Конституции слова «Главный Судья Высшего суда любого Штата может в любое время с предварительного согласия Президента» заменить словами «Национальная Комиссия по назначению судей по предложению Главного Судьи Высшего суда любого Штата может с предварительного согласия Президента».

10. В пункте (2) статьи 231 Конституции исключить подпункт (а).

ПАНАМА

ПАНАМА, ЧЕТВЕРГ, 1 ДЕКАБРЯ 1994 года
№ 22.674

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Законодательный акт № 1

27 декабря 1993 года

«О дополнении Политической Конституции
Республики Панама новой главой»

СТАТЬЯ ПЕРВАЯ. Политическая Конституция Республики Панама 1972 года, измененная Реформирующими актами 1978 года и Конституционным Актом 1983 года, дополняется новой главой:

Глава XIV

ПАНАМСКИЙ КАНАЛ

Статья 1. Панамский канал является неотчуждаемым достоянием нации; открытым для мирного и непрерывного прохода судов всех народов, и порядок пользования им должен отвечать требованиям и условиям, установленным настоящей Конституцией, законом и его Администрацией.

Статья 2. Создается автономное юридическое лицо публичного права – Ведомство Панамского канала, которому принадлежит исключительная компетенция, в которую входит оперативное управление, сохранение, поддержание и модернизация инфраструктуры Панамского канала и связанных с ним видов деятельности в соответствии с конституционными и законными действующими нормами, в целях его безопасного, продолжительного, эффективного и рентабельного функционирования. Ведомство Панамского канала является собственным имуществом и правом управления им.

Ведомство Панамского канала несет ответственность за управление, использование, сохранение, поддержание водных ресурсов Панамского канала, состоящих из вод, лагун и их обычных притоков, координируя свои действия с государственными органами, определяемыми Законом. Планы строительства, использования вод Панамского канала, утилизация, расширение, развитие портов и любые иные работы или строительство на берегах Панамского канала требуют предварительного одобрения Ведомства Панамского канала.

Ведомство Панамского канала освобождается от уплаты налогов, сборов, контрибуций, квот национального и муниципального уровня за исключением квот на социальную защиту, образовательное страхование, профессиональные риски и сборы за публичные услуги, за исключением тех, которые предусмотрены в статье 7.

Статья 3. Ведомство Панамского канала и все учреждения, и органы Республики, связанные с морским сектором, участвуют в формировании национальной морской стратегии.

Исполнительный орган предлагает Законодательной ассамблее проект закона, направленный на координацию всех учреждений в целях содействия социально-экономическому развитию страны.

Статья 4. Руководство Ведомством Панамского канала осуществляет Руководящий Совет, состоящий из 11 директоров, назначаемых в следующем порядке:

1. Один директор в ранге государственного министра по делам Канала назначается Президентом Республики и председательствует в Совете.

2. Один директор назначается и отправляется в отставку Законодательным Органом по своему усмотрению.

3. Девять директоров назначаются Президентом Республики по согласованию с Советом министров и должны быть одобрены абсолютным большинством голосов Законодательного Органа.

Требования к кандидатам на должности директоров устанавливаются законом; при назначениях на соответствующие должности в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи каждые три года должна гарантироваться ротация указанного состава директоров на 1/3. С момента первоначального обновления срок полномочий всех директоров Руководящего Совета составляет девять лет.

Статья 5. Руководящий Совет обладает следующими полномочиями и компетенцией без ущерба для других, которые определяются Конституцией и Законом:

1. Назначает и отправляет в отставку Управляющего Каналом и его заместителя, а также определяет его компетенцию в соответствии с Законом.

2. Устанавливает транзитную плату, пошлины, сборы, взимаемые за пользование Каналом, и оказывает связанные с таким использованием услуги, их окончательное одобрение входит в компетенцию Совета министров.

3. Заключает договоры займа с предварительного одобрения Совета министров и в пределах, установленных Законом.

4. Предоставляет концессии на предоставление услуг Ведомству Панамского канала и судам, осуществляющим проход через него.

5. Предлагает границы водораздела Панамского канала на одобрение Совета министров и Законодательной ассамблеи.

6. Одобряет регламенты, принятые в развитие общих норм, принятых в свою очередь Законодательным Органом по предложению Исполнительного Органа, о режиме заключения контрактов, закупок и о других способах и мерах по улучшению функционирования, поддержке, сохранению и модернизации Канала в рамках национальной морской стратегии.

7. Исполняет все обязанности, установленные положениями настоящей Конституции и Законом.

Статья 6. Ведомство Панамского канала принимает и утверждает систему трехстороннего финансового планирования и управления, в соответствии с которой одобряет путем принятия мотивированного решения проект собственного бюджета, который не является частью государственного бюджета.

Ведомство Панамского канала представляет проект собственного бюджета Совету министров, который в свою очередь представляет его на согласование в Законодательную ассамблею для его проверки, одобрения или отказа в утверждении в соответствии с

тем, как это предусмотрено в статье 2 главы IX настоящей Конституции.

В бюджете устанавливаются размеры сборов на социальные нужды и на предоставляемые публичные услуги, размеры излишков денежных средств, передаваемых в Государственную Казну, после покрытия расходов на оперативную работу, инвестиции, функционирование, поддержку, модернизацию, расширение Канала, на создание необходимых резервов на непредвиденные обстоятельства, определяемые в соответствии с Законом Администрацией Ведомства.

Исполнение бюджета находится в компетенции Управляющего Каналом, контролируется Руководящим Советом или назначенным им лицом и является объектом последующего контроля со стороны Генерального Контрольного управления Республики.

Статья 7. Ведомство Панамского канала ежегодно осуществляет выплаты в Государственную казну тоннажного сбора или его эквивалента, взимаемого с судов в качестве платы за транзитный проход через Панамский канал. Размер сбора устанавливается Ведомством Панамского канала и не может быть ниже того, который должна получить Республика к 31 декабря 1999 года.

Проходящие через Панамский канал суда, груз, пассажиры, судовладельцы – физические и юридические лица и Ведомство Панамского канала никакими иными национальными или муниципальными налогами не облагаются.

В силу совершения транзитного прохода через Панамский канал суда, их грузы и пассажиры, их собственники, владельцы или их операции, равно как и Ведомство Панамского канала, не могут быть объектом никакого иного обременения как национального, так и муниципального уровня.

Статья 8. Ведомство Панамского канала подчиняется особому режиму труда, основанному на системе оценки работника по профессиональным качествам и заслугам и на принятом Генеральном плане занятости, гарантирующем как минимум условия и права в сфере трудовых отношений аналогичные существующим на 31 декабря 1999 года. Работникам и лицам, уходящим в этом году на особую пенсию, должности которых определены как необходимые в соответствии с применимыми нормами, гарантировано трудоустройство с теми же преимуществами и условиями, которые существовали на указанную дату.

Ведомство Панамского канала оказывает при заключении договоров найма преференции панамским гражданам. Органическим Законом регулируются отношения по найму иностранных работников, гарантируется, что это не снизит условия или уровень жизни панамских работников. Принимая во внимание международный характер услуг, предоставляемых Каналом, его функционирование не прекращается ни при каких условиях.

Трудовые конфликты между работниками Панамского канала и его Ведомством разрешаются работниками или профсоюзами с одной стороны и Администрацией с другой в соответствии с механизмом разрешения споров, установленным Законом. Арбитраж является в этих спорах последней административной инстанцией.

Статья 9. Правила, установленные настоящей главой, могут формироваться исключительно Законами, устанавливающими общие нормы. Ведомство Панамского канала может издавать регламентирующие нормы в данной сфере и отправлять копии всех регламентов, принятых во исполнение данного полномочия, Законодательному Органу в срок не более 15 календарных дней.

СТАТЬЯ ВТОРАЯ. Принимаются следующие переходные положения:

1. В части, не противоречащей настоящей Конституции, Ведомство Панамского канала включает в себя управленческие и оперативные структуры, существующие в Комиссии Панамского канала к 31 декабря 1999 года, в том числе ее департаменты, офисные помещения, сооружения и установки, действующие правила, действующие коллективные регламенты и коллективные договоры до того, как они будут приведены в соответствие с Законом.

2. Ввиду того что новая глава, внесенная в действующую Конституцию на основании данного законодательного акта, будет дополняться новыми статьями, Исполнительному Органу вменяется в обязанность разработка новой систематической нумерации новых норм главы XIV «Заключительные положения» таким образом, чтобы новая глава «Панамский канал» стала главой XIV с измененной нумерацией, начинающейся со статьи 309 и далее, а глава XIV в нынешней редакции стала главой XV в новой редакции.

Также Исполнительный Орган должен опубликовать новый единый текст Конституции в «Официальном Вестнике», как только данный законодательный акт будет одобрен на следующей Законодательной ассамблее, которая должна быть избрана в мае 1994 года.

ПОРТУГАЛИЯ

АССАМБЛЕЯ РЕСПУБЛИКИ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН № 1/92

от 25 ноября 1992 года

ТРЕТЬЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ПОПРАВКА

Ассамблеей Республики во исполнение полномочий по принятию конституционных изменений, указанных в пункте «а» статьи 164 Конституции, объявляется о следующем:

Статья 1

В Конституцию Португальской Республики от 2 апреля 1976 года в редакции Конституционного Закона № 1/82 от 30 сентября и Конституционного Закона № 1/89 от 8 июля внесены изменения в следующие статьи:

Статья 2

1. Пункт 5 статьи 7 дополняется термином «демократия» между словами «в пользу» и «мира».

2. Та же статья дополняется пунктом 6 следующего содержания:

«6. Португалия вправе на условиях взаимности с соблюдением принципа субсидиарности, с учетом реализации экономической и социальной интеграции, договариваться об общей реализации необходимых полномочий для создания Европейского Союза.»

Статья 3

1. Наименование статьи 15 дополняется словами «европейским гражданам».

2. Пункт 4 статьи 15 дополняется словами «активное и пассивное» между словами «избирательная правоспособность» и «для избрания».

3. Та же статья дополняется пунктом 5 следующего содержания:

«5. Закон может на началах взаимности предоставлять гражданам государств – членов Европейского Союза, резидентам Португалии право избирать и избираться на должности депутатов в Европейский Парламент».

Статья 4

Текст статьи 105 заменяется:

«Банк Португалии как национальный центральный банк сотрудничает в определении и реализации валютной и финансовой политики и осуществляет эмиссию валюты в соответствии с нормами закона.»

Статья 5

Статья 166 дополняется пунктом «f» следующего содержания:

«f) Осуществлять мониторинг и давать оценку в соответствии с требованиями закона относительно участия Португалии в процессе создания Европейского Союза.»

Статья 6

Пункт 1 статьи 200 дополняется подпунктом «i» следующего содержания:

«i) в целях, указанных в подпункте «f» статьи 166, предоставлять Ассамблее Республики информацию, относящуюся к процессу создания Европейского Союза.»

Статья 7

1. В пункте 1 статьи 284 словосочетание «любой закон о пересмотре» заменить на словосочетание «последний ординарный закон о пересмотре».

2. В пункте 2 той же статьи слово «конституционный» заменить на слово «внеочередной».

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ

«О СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Статья 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (Российская газета, 1993, 25 декабря), следующие изменения:

1) статью 83 дополнить пунктом «е²» следующего содержания:

«е²) назначает и освобождает представителей Российской Федерации в Совете Федерации»;

2) статью 95 изложить в следующей редакции:

«Статья 95

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

2. В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации – представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

5. Государственная Дума состоит из 450 депутатов».

Статья 2

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

ИНДОНЕЗИЯ

ПЕРВАЯ ПОПРАВКА К КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ИНДОНЕЗИИ В РЕДАКЦИИ 1945 ГОДА от 19 октября 1999 года

По милости Всмогущего Бога

Консультативная Ассамблея Республики Индонезии

После изучения, анализа, тщательного рассмотрения и искреннего понимания положения, в котором оказались народ, нация и страна, и используя свой статус на основе статьи 37 Конституции Республики Индонезии, Народный консультативный конгресс Республики Индонезии вносит изменения в тексты следующих норм Конституции Индонезии 1945 года: статья 5 пункт (1), статья 7, статья 9, статья 13

пункт (2), статья 14, статья 15, статья 17 пункты (2) и (3), статья 20 и статья 21, которые в новой редакции звучат следующим образом:

Статья 5

Президент имеет право предлагать законопроекты в Палату Народных Представителей.

Статья 7

Президент и Вице-президент занимают свои должности в течение пяти лет, а затем могут быть переизбраны только на один срок.

Статья 9

(1) Перед вступлением в должность Президент и Вице-президент приводятся к религиозной присяге или дают торжественное обещание перед Консультативной Ассамблеей Народа или Палатой Народных представителей следующим образом:

Присяга Президента (Вице-президента):

«Я клянусь перед Богом выполнять обязанности Президента Республики Индонезии (Вице-президента Республики Индонезии) наилучшим и справедливым образом, соблюдать Конституцию и исполнять все законы и правила согласно справедливости и уважению сыновей Островов и Нации».

Торжественное обещание Президента (Вице-президента):

«Я торжественно обещаю как можно более справедливо исполнять обязанности Президента Республики Индонезии (Вице-президента Республики Индонезии), а также соблюдать Конституцию и исполнять все законы и правила справедливости сыновей Островов и Нации».

(2) Если Ассамблея или Палата Представителей не могут быть созданы, то Президент и Вице-президент дают религиозную присягу или торжественное обещание перед руководством Народной Консультативной Ассамблеи в присутствии представителей Верховного суда.

Статья 13

(2) При назначении послов Президент учитывает мнение Законодательного собрания.

(3) Президент при аккредитации послов зарубежных государств учитывает мнение Палаты Народных Представителей.

Статья 14

(1) Президент осуществляет помилование и восстановление в правах, принимая во внимание мнение Верховного суда.

(2) Президент объявляет амнистию и освобождает от наказания, принимая во внимание мнение Совета Палаты Представителей.

Статья 15

Президент присваивает звания, ордена, знаки отличия в порядке, установленном законом.

Статья 17

(2) Министры назначаются и освобождаются от должности Президентом.

(3) Каждый министр несет ответственность за конкретную область деятельности Правительства.

Статья 20

(1) Палата Представителей вправе принимать законы.

(2) Каждый законопроект должен быть обсужден Палатой Представителей и Президентом в целях достижения согласия между ними.

(3) Если по законопроекту не удастся добиться общего согласия, такой законопроект не может быть вновь вынесен на той же сессии Палаты Представителей.

(4) Президент одобряет проект закона, который был принят в окончательной редакции.

Статья 21

Оригинальный текст этого изменения является неотъемлемой частью текста Конституции Республики Индонезии 1945 года.

Изменения приняты на пленарной сессии Ассамблеи Республики Индонезии–12 от 19 октября 1999 года (Генеральная сессия Ассамблеи Республики Индонезии) и вступают в силу с указанной даты.

АНГОЛА

ЗАКОН № 23/92 от 16 сентября

ЗАКОН О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ

Поправки к Конституции, представленной в марте 1991 года на основании Закона № 12/91, привели к созданию конституционных условий, необходимых для осуществления многопартийной демократии, расширения признания и гарантий основных прав и свобод граждан, а также основных принципов рыночной экономики.

Неотложные и необходимые вопросы конституционного значения и демократического государства и права должны быть предметом второго закона о внесении поправок в Конституцию.

В результате установления конституционной многопартийной демократии и подписания мирных соглашений от 31 мая 1991 года в Анголе впервые в истории страны в сентябре 1992 года на основе всеобщего избирательного права пройдут многопартийные всенародные выборы Президента Республики и членов будущего Парламента.

Без ущерба для полномочий Национального Собрания по изменению действующей Конституции и принятию Конституции Республики Анголы необходимо осуществить предложенное изменение для совершенствования политической системы, разделения функций и зависимости органов государственной власти, а также толкования статуса и гарантий Конституции в соответствии с принципом формирования в Анголе правового государства.

Важное значение для обеспечения стабильности в стране, укрепления мира и демократии имеют независимые государственные органы, формируемые после всеобщих выборов в сентябре 1992 года, которые обладают четкими правами в политической системе, полномочия государственных органов по организации и функционированию государства до возможности будущего органа принять решение и реализовать полномочия по конституционному пересмотру и утверждению Конституции Республики Анголы.

Настоящий Закон о внесении изменений в Конституцию представляет следующие принципиальные изменения:

изменяет наименование государства на «Республика Ангола», наименование законодательного органа на «Национальная Ассамблея» и исключает наименование «Народный» из наименования судов;

в главе II, посвященной основным правам и обязанностям, предусмотрены новые статьи, направленные на укрепление признания и гарантирования основных прав и свобод, в соответствии с основными международными договорами о правах человека, участниками которых является Ангола;

глава III, посвященная органам государства, претерпела серьезные изменения. Изменения предполагают ясное определение Анголы как демократического правового государства, основанного на модели организации государства, предполагающей разделение функций и взаимозависимость суверенных органов, и на полупрезидентской политической системе, которая сохраняет за Президентом Республики активную роль;

аналогично вводятся существенные изменения в части, касающейся отправления правосудия, судебной организации и определения основных черт конституционного статуса судебных магистратов и Публичного Министерства;

части, касающиеся проверки применения Конституции Конституционным Судом, процедуры, компетенции и пределов полномочий по проверкам конституционности, рассматриваются специально в начале Конституционного закона после главы, посвященной национальной обороне.

Таким образом, в соответствии с указаниями пункта «а» статьи 51 Конституционного закона и во исполнение полномочий, данных в соответствии с пунктом «q» статьи 47 того же Закона, Народное Собрание одобряет и Президент подписывает и публикует данный Закон следующего содержания:

«Статья 1

Изменения, указанные в настоящем Конституционном законе, являются неотъемлемой частью Конституции.

Статья 2

Настоящий Закон без ущерба для положений, изложенных в следующих статьях, вступает в силу с даты его опубликования.

Статья 3

1. Народная Ассамблея продолжает выполнять свои полномочия до инвеституры членов Национальной Ассамблеи, избранных в ходе выборов в законодательные органы 29 и 30 сентября 1992 года.

2. Народные собрания провинций прекращают свои полномочия с момента инвеституры членов Национальной Ассамблеи, указанного в предыдущем пункте.

Статья 4

1. Во время переходного периода, о котором говорится в предыдущей статье, Президент Республики является Председателем Национальной Ассамблеи и главой Правительства.

2. При отсутствии и временной неспособности для Председателя Национальной Ассамблеи выполнять полномочия заседания возглавляет член Постоянного комитета, назначаемый Национальной Ассамблеей.

Статья 5

1. Срок полномочий Президента Республики на дату публикации настоящего Закона считается действительным и осуществляется до

инаугурации Президента Республики, избранного на президентских выборах 29 и 30 сентября 1992 года.

2. В случае смерти или неспособности выполнять обязанности Президента Республики Постоянный комитет Национальной Ассамблеи назначает из числа своих членов лицо, которое на срок, не превышающий 30 дней, осуществляет временные полномочия до избрания по предложению Постоянного комитета Национальной Ассамблеей временного президента до инаугурации Президента, избранного прямым и тайным голосованием на предстоящих президентских выборах.

Статья 6

До образования Конституционного Суда полномочия, изложенные в статьях 134 и 135 Конституции, осуществляет Верховный Суд.

Статья 7

Пока не сформирован Высший совет судебной власти, полномочия, указанные в статье 132, осуществляются Пленумом Верховного Суда.

Статья 8

Пока не сформирован Высший совет судебной власти, судебное преследование осуществляется Генеральным Прокурором в рамках задач, возложенных на этот орган.

Статья 9

Пока не назначен Генеральный Омбудсмен, его функции, предусмотренные Конституцией, осуществляются Генеральным Прокурором Республики.

Статья 10

1. Офицеры ангольских вооруженных сил не могут быть отстранены от своих обязанностей по политическим причинам.

2. Высшее командование вооруженных сил не может быть отправлено в отставку в период до пяти лет с момента опубликования настоящего Закона, за исключением дисциплинарной ответственности и на основании закона о военной службе.

Статья 11

Члены Совета Республики, действующие на момент публикации настоящего Закона, прекращают свои полномочия после проведения многопартийных всеобщих выборов 29 и 30 сентября 1992 года с момента приведения к присяге новых членов Совета Республики, на основании статьи 77 Конституции.

Статья 12

Первое заседание Национальной Ассамблеи, избранной на многопартийных выборах 29 и 30 сентября 1992 года, проводится в течение 30 дней после опубликования окончательных результатов или при проведении второго тура президентских выборов в течение пятнадцати дней после инаугурации Президента Республики.

Статья 13

Порядок вступления в должность органа государственной власти, избираемого на президентских и парламентских выборах 29 и 30 сентября 1992, до инаугурации Президента Республики определяется Верховным Судом.

Статья 14

Конституционный закон Республики Анголы остается в силе Конституции Анголы, утвержденной Национальной Ассамблеей в порядке, предусмотренном статьей 150.»

КАЗАХСТАН

РАСПОЯЖЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О ВСЕНАРОДНОМ ОБСУЖДЕНИИ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН»

25 января 2017 года № 141

1. Вынести проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» (далее — проект Закона) на всенародное обсуждение, которое провести в период с 26 января 2017 года до 26 февраля 2017 года.

2. Опубликовать проект Закона в средствах массовой информации.

3. Рабочей группе по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти обеспечить анализ и обобщение предложений, высказанных в ходе всенародного обсуждения, доработку проекта Закона с учетом этих предложений и внесение его на рассмотрение Президента Республики Казахстан.

Президент Республики Казахстан
Н. Назарбаев

ПРОЕКТ О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Внести в Конституцию Республики Казахстан, принятую на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217; 1998 г., № 20, ст. 245; 2007 г., № 10, ст. 68; 2011 г., № 3, ст. 29), следующие изменения и дополнения:

1. Пункты 1 и 2 статьи 26 изложить в следующей редакции:

«1. Каждый может иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество.

2. Право собственности неприкосновенно. Собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом. Не допускается принятие законов и иных правовых актов, ограничивающих или лишающих права собственности на имущество, приобретенное законным путем, если иное не предусмотрено Конституцией.».

2. В статье 44:

1) подпункт 3) изложить в следующей редакции:

«3) после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-Министра Республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики; освобождает от должности Премьер-Министра Республики; по представлению Премьер-Министра, внесенному после консультаций с Мажилисом Парламента, определяет структуру Правительства, назначает на должность и освобождает от должности членов Правительства, за исключением министров иностранных дел и обороны, назначаемых и освобождаемых Президентом самостоятельно; принимает присягу членов Правительства; при необходимости председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам; отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы;»;

2) подпункты 8) и 9) исключить;

3) дополнить подпунктом 10-1) следующего содержания:

«10-1) в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направляет обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики, о даче заключе-

ния в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан;»;

4) подпункт 18) изложить в следующей редакции:

«18) формирует подчиненную ему Службу государственной охраны;».

3. Пункт 2 статьи 45 исключить.

4. Подпункт 3) статьи 53 исключить.

5. Подпункт 6) статьи 57 изложить в следующей редакции:

«6) вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты заслушивать отчеты членов Правительства Республики по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета большинством не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты вправе принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства;».

6. Пункт 2 статьи 61 изложить в следующей редакции:

«2. Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение текущей сессии Парламента.».

7. Пункт 2 статьи 64 изложить в следующей редакции:

«2. Правительство является коллегиальным органом и в своей деятельности ответственно перед Президентом Республики, Мажилисом Парламента и Парламентом.».

8. Пункт 2 статьи 65 изложить в следующей редакции:

«2. Предложения о структуре и составе Правительства вносятся Президенту Республики Премьер-Министром Республики после консультаций с Мажилисом Парламента в десятидневный срок после назначения Премьер-Министра.».

9. В статье 66:

подпункты 1) и 8) изложить в следующей редакции:

«1) разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление; по согласованию с Президентом Республики утверждает государственные программы и обеспечивает их исполнение;»;

«8) образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы, не входящие в состав Правительства, назначает на должность и освобождает от должности их руководителей;»;

дополнить подпунктом 9-1) следующего содержания:

«9-1) по согласованию с Президентом Республики утверждает единую систему финансирования оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета;».

10. Подпункт 4) статьи 67 изложить в следующей редакции:

«4) докладывает Президенту и Мажилису Парламента об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях;».

11. Пункт 1 статьи 70 изложить в следующей редакции:

«1. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики.».

12. Пункт 2 статьи 72 изложить в следующей редакции:

«2. Конституционный Совет рассматривает обращения Президента Республики в случаях, предусмотренных подпунктом 10-1) статьи 44 Конституции, а также обращения судов в случаях, установленных статьей 78 Конституции.».

13. Пункт 3 статьи 79 изложить в следующей редакции:

«3. Требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом.».

14. Статью 81 изложить в следующей редакции:

«Статья 81

Верховный Суд Республики Казахстан является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела и дает разъяснения по вопросам судебной практики.».

15. Пункт 1 статьи 83 изложить в следующей редакции:

«1. Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.».

16. Пункт 5 статьи 86 изложить в следующей редакции:

«5. Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и Председателями палат Парламента, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске.».

17. Пункт 4 статьи 87 изложить в следующей редакции:

«4. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики с согласия масли-

хатов соответственно областей, городов республиканского значения и столицы. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом законом. Президент Республики вправе по своему усмотрению освободить акимов от должностей.».

18. В статье 91:

1) пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2. Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления не могут быть изменены.»;

2) дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3. Изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям, установленным пунктом 2 настоящей статьи.».

ЧЕХИЯ

71/2012

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН от 8 февраля 2012 года

О ПОПРАВКАХ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН № 1/1993, КОНСТИТУЦИЮ ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В РЕДАКЦИИ ПОСЛЕДУЮЩИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЗАКОНОВ

Парламент принял следующий Конституционный закон Чешской Республики:

Статья I

В Конституционный закон № 1/1993, Конституцию Чешской Республики с поправками, внесенными Конституционным законом № 347/1997, Конституционным законом № 300/2000, Конституционным законом № 395/2001, Конституционным законом № 448/2001, Конституционным законом № 515/2002 и Конституционным законом № 319/2009, вносятся следующие изменения:

1. Статья 54 параграф 2 излагается в следующей редакции:

«(2) Президент Республики избирается прямым народным голосованием».

2. Статья 56 излагается в следующей редакции:

«Статья 56

(1) Выборы Президента проводятся в форме тайного голосования на основе всеобщего, равного и прямого голосования.

(2) Кандидат, получивший более половины действительных голосов избирателей, считается избранным на должность Президента Республики. В случае отсутствия такого кандидата второй тур выборов проводится через 14 дней после первого тура, в котором участвуют двое кандидатов, набравших большее число голосов в первом туре. Если кандидаты получили равное число голосов, то все кандидаты, получившее большинство, а также кандидаты, получившее второе большинство голосов избирателей, переходят во второй тур.

(3) Кандидат, получивший большинство голосов во втором туре, побеждает. В случае если таких кандидатов нет, то Президент Республики считается неизбранным и новые выборы проводятся в течение 10 дней.

(4) Если кандидат, прошедший во второй тур, теряет право претендовать на должность Президента Республики или отказывается от участия в выборах на должность Президента Республики, кандидат, получивший следующее большинство действительных голосов избирателей в первом туре, переходит во второй тур выборов. Второй тур выборов проводится даже в случае, если есть только один кандидат, перешедший во второй тур.

(5) Каждый гражданин Чешской Республики, достигший 18-летнего возраста, может выдвинуть кандидатуру на должность Президента, при условии, что выдвижение поддержано, по крайней мере, 50 000 граждан Чешской Республики, обладающих правом голосовать на выборах Президента Республики. Кандидатура может быть выдвинута, по крайней мере, двадцатью членами Парламента или, по крайней мере, десятью сенаторами.

(6) Каждый гражданин Чешской Республики, достигший возраста 18 лет, имеет право голосовать.

(7) Выборы Президента проводятся в течение последних 60 дней срока действующего Президента, но не позднее 30 дней до истечения полномочий действующего Президента Республики. В случае если должность Президента становится вакантной, выборы Президента проводятся в течение 90 дней.

(8) Выборы Президента объявляются Председателем Сената Парламента Чешской Республики не позднее 90 дней до их проведения. В случае если должность Президента становится вакантной, Предсе-

датель Сената Чешской Республики объявляет выборы Президента в течение 10 дней и за 80 дней до проведения таких выборов.

(9) Если должность Председателя Сената является вакантной, то выборы президента объявляются Председателем Палаты депутатов».

3. Статья 58 излагается в следующей редакции:

«Статья 58

Дальнейшие условия осуществления права голоса на выборах Президента, как и процесс выдвижения кандидатов на должность Президента Республики, объявление и проведение выборов, объявление итогов выборов и судебное обжалование результатов устанавливаются законом.

4. В статье 59, параграф 1 и в статье 61 формулировка «Палата депутатов Парламента» заменяется формулировкой «Сенат Парламента».

7. Параграф 1 статьи 63 после пункта i) дополняется пунктом j) в следующей редакции:

«j) дает указание не начинать производство по уголовному делу или приостановить начатое производство по уголовному делу».

8. В статье 65 параграф 1 излагается в следующей редакции:

«(1) Президент Республики не может быть заключен под стражу, подвергнут уголовному преследованию или привлечен к ответственности за проступки или другие административные нарушения, совершенные в период исполнения своих полномочий».

9. В статье 65 параграф 2 излагается в следующей редакции:

«(2) Сенат Парламента вправе с согласия Палаты депутатов направить конституционное обвинение Президенту Республики в государственной измене, грубом нарушении Конституции или конституционного порядка в Конституционный Суд; под изменой подразумеваются любые действия Президента Республики, направленные против суверенитета и целостности Республики, а также демократического управления Республики. Основываясь на конституционных положениях, Конституционный Суд может постановить, что Президент прекращает свои полномочия, и лишить его права занимать должность в дальнейшем.

10. В статье 65 параграф 3 излагается в следующей редакции:

«(3) Для выдвижения конституционного обвинения Сенатом требуется согласие 3/5 голосов присутствующих сенаторов. Для получения соглашения Палаты депутатов на выдвижение конституционного обвинения требуется согласие 3/5 членов Палаты депутатов; если Палата депутатов не дает согласие в течение трех месяцев со дня, когда Сенат затребовал согласие, то считается, что в согласии отказано».

Статья II

Вступление в силу

Настоящий Конституционный закон вступает в силу 1 октября 2012 года, за исключением положений 8–10 статьи I, которые вступают в силу 8 марта 2013 года.

ТУРЦИЯ

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ТУРЦИЯ ЗАКОН О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ

Закон № 5678

Принят: 31/05/2007

Статья 1. Заменить в первом абзаце статьи 77 Конституции Турецкой Республики в редакции от 7 ноября 1982 года (закон № 2709) слово «пять» словом «четыре».

Статья 2. В абзаце втором статьи 79 Конституции Турецкой Республики после слов «результаты выборов» добавить словосочетание «результаты выборов Президента», а в последнем параграфе после слова «выборы» добавить словосочетание «избрание Президента Республики путем выборов».

Статья 3. Изменить первый абзац статьи 96 Конституции Турецкой Республики следующим образом.

«Великое Национальное Собрание Турции созывается при участии по меньшей мере 1/3 от общего числа его членов, в том числе и по вопросам выборов. Если иное не предусмотрено настоящей Конституцией, Великое Национальное Собрание Турции принимает решения абсолютным большинством голосов, однако необходимое большинство для решений не может быть меньше 1/4».

Статья 4. Изменить статью 101 Конституции Турецкой Республики следующим образом:

«Статья 101. Президент Республики избирается всеобщим голосованием сроком на пять лет из числа членов Великого Национального Собрания Турции, достигших возраста сорока лет и имеющих высшее образование, либо из числа турецких граждан, которые удовлетворяют этим требованиям и имеют право быть депутатами. Действующий Президент может быть переизбран на новый срок неограниченное число раз. Для выдвижения кандидата на пост Президента Республики не из числа членов Великого Национального Собрания

Турции необходимо письменное предложение не менее двадцати депутатов от общего числа членов Собрания. Кроме того, политические партии (числом голосов более десяти процентов действительных голосов в сумме в последних парламентских выборах) наделяются правом выдвижения единого кандидата на пост Президента. Вместе с тем сохраняется правило о том, что избранный Президент, являющийся членом партии, должен прекратить все отношения со своей партией, а также должен быть исключен из числа членов Великого Национального Собрания Турции».

Статья 5. Изменить статью 102 Конституции Турецкой Республики следующим образом:

«Статья 102. Выборы Президента Республики должны быть завершены в течение шестидесяти дней до окончания срока полномочий действующего Президента Республики; или в течение шестидесяти дней с момента образования вакансии на должность Президента, образованной по любой причине. Президентом Республики становится кандидат, получивший на президентских выборах, проведенных на основе всеобщего избирательного права, абсолютное большинство действительных голосов.

Если это большинство не было получено в первом туре голосования, проводится второй тур голосования, который должен состояться во второе воскресенье после первого тура голосования. Два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре голосования, участвуют во втором туре голосования. При этом Президентом Республики будет избран тот кандидат, который во втором туре получает большинство действительных голосов.

Если один из тех кандидатов, которые получают право участвовать во втором туре голосования, умирает или теряет это право, во второй тур голосования проходит следующий кандидат в соответствии с ранжированием в первом туре. Если во втором туре остается один кандидат в Президенты, голосование проводится посредством референдума. И если кандидат набирает необходимое большинство действительных голосов, то становится Президентом Республики.

Срок полномочий Президента Республики продолжается до тех пор, пока вновь избранный Президент Республики не займет этот пост.

Процедуры и принципы, касающиеся президентских выборов, регулируются законом».

Статья 7. Настоящий закон вступает в юридическую силу с даты опубликования.

III. Поправки реформаторского характера

США

ТРИДЦАТЬ ВОСЬМОЙ КОНГРЕСС СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Второе Заседание

Состоялось в городе Вашингтоне в понедельник
пятого декабря одна тысяча восемьсот шестьдесят четвертого года

РЕЗОЛЮЦИЯ

В соответствии с законодательством Штатов предлагает поправку к
Конституции Соединенных Штатов

Сенатом и Палатой представителей Соединенных Штатов Америки на совместном заседании Конгресса

(в присутствии двух третей членов каждой Палаты) предлагается
поправка к Конституции Соединенных Штатов в соответствии с за-
конодательством штатов, которая вступает в силу в соответствии с
целями Конституции после ратификации законодательными собра-
ниями тремя четвертями Штатов, а именно:

Статья XIII. Раздел 1. В Соединенных Штатах или в каком-либо
месте, подчиненном их юрисдикции, не должно существовать ни
рабство, ни принудительные работы, кроме наказания за преступле-
ние, за совершение которого лицо было должным образом осуждено.

Раздел 2. Конгресс имеет право исполнять настоящую статью
путем принятия соответствующего законодательства.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

АКТ О КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ 2005 ГОДА

24 марта 2005 года

Акт предусматривает изменение положения должности Лор-
да-Канцлера и положений, касающихся его канцелярии; создание
Верховного Суда Соединенного Королевства и упразднение апелля-

ционной юрисдикции Палаты Лордов; установление юрисдикции Судебного Комитета Тайного Совета и судебных функций Председателя Совета; другие положения о судебной системе, назначения на должность и дисциплинарные положения; и иные связанные положения.

Часть 1 **ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА**

1. Верховенство закона

Этот Акт не ущемляет:

- (a) существующий конституционный принцип верховенства права или
- (b) конституционную роль Лорда-Канцлера по отношению к данному принципу.

Часть 2 **МЕРЫ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ДОЛЖНОСТИ** **ЛОРДА-КАНЦЛЕРА**

*Квалификационные требования
к должности Лорда-Канцлера*

2. Требования к Лорду-Канцлеру

- (1) Лицо не может быть рекомендовано на должность Лорда-Канцлера, если не обладает необходимым опытом.
- (2) Премьер-министр может принять во внимание:
 - (a) работу в качестве Министра Короны;
 - (b) работу в качестве члена любой из Палат Парламента;
 - (c) работу в качестве квалифицированного практикующего работника;
 - (d) работу в качестве преподавателя права в университете;
 - (e) другую работу, которую Премьер-министр сочтет уместной.
- (3) В данной норме «квалифицированный практикующий работник» означает:
 - (a) лицо, удовлетворяющее требованиям высших судов, в соответствии с разделом 71 Акта о судах и юридических услугах 1900 года;
 - (b) адвокат в Шотландии или солиситор, обладающий правом выступать в Сессионном суде или Высшем Уголовном Суде;
 - (c) член коллегии адвокатов Северной Ирландии или солиситор в Суде правосудия Северной Ирландии.

Независимость судебной власти

3. Гарантии независимости судебной власти

(1) Лорд-Канцлер, другие Министры Короны и все, кто отвечает за вопросы судебной власти и отправления правосудия, должны обеспечивать независимость судебной власти.

(2) Пункт (1) не устанавливает какой-либо обязанности, назначение которой входит в компетенцию парламента Шотландии.

(3) Для лица не установлено обязанности, предусмотренной пунктом (1), если на него возложена обязанность разделом 1(1) Закона о правосудии (Северная Ирландия) 2002 года.

(4) Следующие конкретные обязанности вводятся в целях обеспечения независимости.

(5) Лорд-Канцлер и другие Министры Короны не должны пытаться оказывать влияние на судебные решения, пользуясь своим доступом к судебной системе.

(6) Лорд-Канцлер должен соблюдать правила:

(a) необходимость защиты независимости;

(b) оказание поддержки судебной власти для осуществления ее функций;

(c) учет общественных интересов по вопросам, касающимся судебной власти и так или иначе затрагивающим отправление правосудия, при принятии решений.

(7) В данной статье «судебная система» включает следующее:

(a) Верховный Суд;

(b) любые другие суды, учрежденные в любой части Соединенного Королевства;

(c) любой международный суд.

(8) В пункте (7) «международный суд» означает Международный суд Организации Объединенных Наций или любой другой суд либо трибунал, обладающий юрисдикцией или выполняющий судебные функции в целях:

(a) выполнения соглашения, участником которого является Правительство Соединенного Королевства или ее Величество, либо

(b) резолюции Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

ГЕРМАНИЯ

**ДОГОВОР
МЕЖДУ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКОЙ ГЕРМАНИЯ
И ГЕРМАНСКОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ
ОБ ОБЪЕДИНЕНИИ ГЕРМАНИИ
(ДОГОВОР ОБ ОБЪЕДИНЕНИИ)**

Дата выпуска: 31.08.1990

Наименование: «Договор об объединении от 31 августа 1990 года»

Преамбула

Федеративная Республика Германия и Германская Демократическая Республика решили, основываясь на единстве Германии как мирного и свободного равноправного члена международного сообщества, выражая право на самоопределение жителей обеих частей Германии, жить в условиях мира и свободы, конституционном, социальном и федеративном государстве, выражая благодарность и уважение тем, кто проявил мудрость для продолжения немецкой истории, памятуя о прошлом и осознавая ответственность за демократическое развитие в Германии, уважая права человека и задачу мирного объединения Германии, сделал вклад в объединение Европы и Европейский мир и порядок, германское единство в общих границах, гарантируя европейским народам нерушимость границ, территориальную целостность и суверенитет всех государств в Европе как основное условие мира – согласились заключить Договор об объединении Германии следующего содержания:

«Глава II

Основной Закон

Статья 3. Вступление в силу Основного закона

В связи с присоединением Основной закон Федеративной Республики Германия, опубликованный в Федеральном вестнике законодательства, часть III, номер 100-1, с последними изменениями, произведенными Законом от 21 декабря 1983 г. (Федеральный вестник законодательства, часть I, страница 1481), вступает в силу в землях Бранденбург, Мекленбург-Предпомерания, Саксония, Саксония-Ангальт и Тюрингия, а также в той части Берлина, в которой он не применялся, с учетом изменений, вытекающих из статьи 4, если в настоящем Договоре не установлено иное.

Статья 4. Внесение поправок в Основной закон

Основной закон для Федеративной Республики Германия изменяется следующим образом:

1. Преамбула гласит следующее:

Сознавая свою ответственность перед Богом и людьми, воодушевленный желанием служить делу мира во всем мире в качестве равноправного члена в объединенной Европе, немецкий народ в силу своей учредительной власти дал себе настоящий Основной закон. Немцы в землях Баден-Вюртемберг, Бавария, Берлин, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Гессен, Макленбург-Предпомерания, Нижняя Саксония, Северный Рейн-Вестфалия, Саар, Саксония, Саксония-Ангальт, Рейланд-Пфальц, Шлезвиг-Гольштейн и Тюрингия достигли путем свободного самоопределения единства и свободы Германии. Тем самым настоящий Основной закон действует для всего немецкого народа.

2. Статья 23 отменяется.

3. Пункт 2 статьи 51 Основного закона гласит:

«(2) Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами, земли с населением свыше двух миллионов жителей имеют четыре голоса, земли с населением свыше шести миллионов жителей — пять голосов, земли с населением более семи миллионов жителей — шесть голосов.

4. Существующая формулировка статьи 135а становится пунктом 1. Следующим за пунктом 1 идет:

(2) Пункт 1 соответственно применяется к обязательствам Германской Демократической Республики или ее субъектов права, а также к обязательствам Федерации, других корпораций и учреждений публичного права, связанным с переходом имущественных ценностей Германской Демократической Республики к Федерации, землям и общинам, и обязательствам, основывающимся на мероприятиях Германской Демократической Республики или ее субъектов права.

5. В Основной закон вводится новая статья 143:

«Статья 143

(1) Положения законов, действующих на территории, упомянутой в статье 3 Договора об объединении, до 31 декабря 1992 г., могут отличаться от положений настоящего Основного закона, поскольку вследствие отличающихся отношений полное приспособление к строю, соответствующему Основному закону, еще не может быть обеспечено. Отклонения не могут нарушать положений пункта 2 статьи 19 и должны отвечать принципам, указанным в пункте 3 статьи 79.

(2) Существование отклонений от положений разделов II, VIII, VIII-а, IX, X и XI допускаются до 31 декабря 1995 г.

(3) Независимо от положений пунктов 1 и 2 статьи 41 Договора об объединении правила его проведения в жизнь применяются также постольку, поскольку предусматривают невозможность отмены изменений, касающихся права собственности на территории, названной в статье 3 этого Договора».

6. Статья 146 излагается в следующей редакции:

«Статья 146

Настоящий Основной закон, действующий после достижения единства и свободы Германии для всего немецкого народа, прекратит свое действие в день, в который вступит в силу Конституция, принятая свободным решением немецкого народа».

Статья 5. Будущие поправки

Правительства двух Договаривающихся сторон рекомендуют законодательным органам объединенной Германии рассмотреть вопросы, поднятые в контексте объединения Германии, по внесению изменений и дополнений в Основной закон, в частности:

- о взаимоотношениях между федеральным правительством и правительствами земель в соответствии с совместным решением Премьер-министров от 5 июля 1990 г.;
- о возможности реорганизации района Берлин-Бранденбург в порядке отступления от положений статьи 29 Основного закона на основании соглашения участвующих земель;
- о включении положений о государственной почтовой системе в Основной закон;
- о применении статьи 146 в рамках референдума.

Статья 6. Чрезвычайное постановление

Положения статьи 131 Основного закона не применяются, пока не вступит в силу статья 3».

КАНАДА

АКТ О КАНАДЕ

1982 ГЛАВА 11

<...>

1. Принимается содержащийся в Приложении В Конституционный акт 1982 г., изданный для Канады и имеющий в ней законную силу и вступающий в силу в соответствии с его положениями.

2. Ни один акт Парламента Соединенного Королевства, изданный после вступления в силу Конституционного акта 1982 г., не будет являться частью права Канады.

3. Редакция настоящего Акта на английском языке, которая содержится в Приложении А, имеет такую же силу закона в Канаде, как и под тем же названием соответствующая редакция на французском языке.

4. Настоящий Акт может цитироваться как Акт о Канаде 1982 г.

Приложение В

КОНСТИТУЦИОННЫЙ АКТ 1982 ГОДА

ЧАСТЬ I

КАНАДСКАЯ ХАРТИЯ ПРАВ И СВОБОД

С учетом того, что Канада основывается на принципах, признающих верховенство Бога и господство права, устанавливаются:

ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД

Права и свободы в Канаде

1. *Канадская Хартия прав и свобод* гарантирует права и свободы, которые в ней закреплены. Эти права и свободы могут ограничиваться только нормами права в пределах, которые считаются разумными и могут быть оправданы в свободном и демократическом обществе.

ОСНОВНЫЕ СВОБОДЫ

Основные свободы

2. Каждому принадлежат следующие основные свободы:

- a) свобода совести и исповедания религии;
- b) свобода мысли, убеждений, выражения мнения, включая свободу печати и других средств коммуникации;
- c) свобода собраний с мирными целями;
- d) свобода ассоциаций.

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРАВА

Демократические права граждан

3. Каждый канадский гражданин имеет право голосовать и быть избранным на выборах членов Палаты общин и законодательных собраний провинций.

Максимальная продолжительность полномочий законодательных органов

4. (1) Максимальная продолжительность полномочий Палаты общин или какого-либо законодательного собрания составляет пять

лет со дня, установленного для пересылки документов о соответствующих всеобщих выборах.

Продление полномочий в особых случаях

(2) Продолжительность полномочий Палаты общин или срок полномочий какого-либо законодательного собрания может быть продлен соответственно Парламентом или собранием сверх пяти лет в действительных или возможных случаях войны, вторжения или восстания, если только такое продление не вызовет возражения более 1/3 части членов Палаты общин или законодательного собрания.

Ежегодные сессии законодательных органов.

5. Парламент и законодательные собрания заседают по меньшей мере один раз каждые двенадцать месяцев.

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И МЕСТОЖИТЕЛЬСТВА

Свобода передвижения

6. (1) Каждый канадский гражданин имеет право проживать в Канаде, выезжать из нее и возвращаться в страну.

Свобода проживания и право зарабатывать средства к существованию

(2) Каждый канадский гражданин и всякое лицо, обладающее правом постоянного проживания в Канаде, имеет право:

- а) передвигаться по всей стране и селиться в любой провинции;
- б) зарабатывать себе средства к существованию в любой провинции.

Ограничения

(3) Права, указанные в параграфе 2, регламентируются:

а) законами и обычаями общего применения, действующими в данной провинции, если эти законы и обычаи не устанавливают каких-либо различий между гражданами, первоначально проживавшими в провинции и проживающими в ней в настоящее время;

б) законами, предусматривающими справедливые условия проживания с точки зрения пользования публичными и социальными службами.

Программы социальной защиты

(4) Параграфы 2 и 3 не исключают законов, программ и деятельности, направленных на улучшение в какой-либо провинции положения лиц, находящихся в неблагоприятных социальных или экономических условиях, если уровень занятости в этой провинции ниже уровня занятости в Канаде.

СУДЕБНЫЕ ГАРАНТИИ

Жизнь, свобода и безопасность личности

7. Каждый имеет право на жизнь, свободу и безопасность своей личности; и этих прав нельзя лишить, иначе как в соответствии с основными принципами отправления правосудия.

Обыски и наложение ареста на имущество

8. Каждый имеет право на защиту от необоснованных обысков и наложения ареста на имущество.

Лишение свободы или заключение в тюрьму

9. Каждый имеет право на защиту от произвольного лишения свободы и заключения в тюрьму.

Арест или задержание

10. Каждый имеет право в случае ареста или задержания:

а) быть информированным о мотивах своего ареста или задержания;

б) безотлагательно обращаться к помощи адвоката и быть информированным об этом праве;

с) иметь возможность проверить законность своего задержания посредством процедуры *habeas corpus* и быть освобожденным в случае незаконного задержания.

Уголовно-правовая процедура

11. Каждый обвиняемый в совершении какого-либо преступления имеет право:

а) быть информированным без неоправданных задержек о характере правонарушения, которое ему инкриминируется;

б) быть подсудным в течение разумного периода времени;

с) не быть принуждаемым свидетельствовать против самого себя в любой стадии процесса в отношении инкриминируемого ему правонарушения;

д) считаться невиновным до тех пор, пока он в соответствии с законом не будет объявлен виновным независимым и беспристрастным судом в открытом судебном заседании;

е) не быть лишенным, без обоснованной причины, права находиться на свободе под залог разумного размера;

ф) за исключением случаев совершения правонарушения, подсудного на основе военного права органам военной юстиции, быть подсудным суду присяжных в случае, когда максимальный срок наказания за правонарушение составляет пять лет лишения свободы или влечет более суровое наказание;

g) не быть объявленным виновным за совершение какого-либо действия или бездействие, которое в момент его совершения не рассматривалось как правонарушение в соответствии с внутренним правом Канады или международным правом либо которое не было уголовным в соответствии с общими принципами права, признаваемыми сообществом наций;

h) не быть вновь судимым за правонарушение, в отношении которого он был признан невиновным, и не быть вновь судимым и наказанным за правонарушение, за которое он был признан виновным и наказан;

i) будучи признанным виновным за правонарушение, подвергаться менее суровому наказанию, если наказание было изменено в промежуток времени между моментом совершения правонарушения и моментом вынесения приговора.

Жестокость обращения или наказания

12. Каждый имеет право на защиту от жестокого и необычного обращения или наказания.

Использование свидетельских показаний

13. Каждому гарантируется, что никакие свидетельские показания, которые он дал, не будут использованы для обвинения в другом судебном процессе, кроме случаев, касающихся нарушения присяги или дачи ложных показаний.

Перевод

14. Сторона или свидетель, которые не могут следить за ходом судебного процесса либо потому, что они не понимают языка или не говорят на нем, либо потому, что они не обладают слухом, имеют право прибегнуть к помощи переводчика.

ПРАВО НА РАВЕНСТВО

Равенство перед законом, равная защита на основании закона и покровительство со стороны закона

15. (1) Закон не делает различий для лиц и в равной мере применяется ко всем, и все имеют право на равную защиту и равное покровительство закона, независимо от каких-либо различий, в частности основанных на признаках расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, пола, возраста либо психических или физических недостатков.

Программы социальной защиты

(2) Параграф 1 не препятствует принятию законов, программ или осуществлению деятельности, направленных на улучшение положения отдельных лиц и групп населения, находящихся в неблагоприят-

ных условиях, в частности вследствие их принадлежности к какой-либо расе, национального или этнического происхождения, цвета кожи, исповедуемой религии, пола, возраста либо психических или физических недостатков.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ЯЗЫКИ КАНАДЫ

Официальные языки Канады

16. (1) Английский и французский языки являются официальными языками Канады, имеют одинаковый статус и равные права и привилегии в том, что касается их использования в парламентских и правительственных органах Канады.

Официальные языки в провинции Нью-Брансуик

(2) Английский и французский языки являются официальными языками Нью-Брансуика; они имеют одинаковый статус и равные права и привилегии в том, что касается их использования в законодательном собрании и правительстве Нью-Брансуика.

Достижение равного статуса

(3) Настоящий Акт не ограничивает Парламент и законодательные собрания по проведению мер для достижения равного статуса или использования английского и французского языков.

Употребление языков в Парламенте

17. (1) Каждый имеет право употреблять английский или французский язык во время дебатов и в деятельности Парламента.

Употребление языков в законодательном собрании провинции Нью-Брансуик

(2) Каждый имеет право употреблять английский или французский язык во время дебатов и в деятельности законодательного собрания Нью-Брансуика.

Парламентские документы

18. (1) Законы, архивные материалы, отчеты и протоколы заседаний Парламента печатаются и публикуются на английском и французском языках, и обе редакции имеют одинаковую официальную силу.

Документы законодательного собрания провинции Нью-Брансуик

(2) Законы, архивные материалы, отчеты и протоколы заседаний законодательного собрания Нью-Брансуика печатаются и публикуются на английском и французском языках, и обе редакции имеют одинаковую официальную силу.

Процедура в судах, учрежденных Парламентом

19. (1) Каждый имеет право употреблять английский или французский язык во всех делах, представляемых на рассмотрение в суды,

учрежденные Парламентом, и употреблять эти языки во всех стадиях процесса, которые в этих судах имеют место

Процедура в судах провинции Нью-Брансуик

(2) Каждый имеет право употреблять английский или французский язык во всех делах, представляемых на рассмотрение в суды Нью-Брансуика, и употреблять эти языки во всех стадиях процесса, которые в этих судах имеют место.

Связь населения с федеральными учреждениями

20. (1) Каждый человек, живущий в Канаде, имеет право употреблять английский или французский язык для передачи сообщений по местонахождению в центральные органы Парламента или Правительства Канады, а также получать сообщения от этих органов; аналогичное право распространяется на любые другие органы этих учреждений, где:

а) употребление английского или французского языка обусловливается существом ходатайства;

б) употребление английского и французского языков оправдывается назначением службы.

Связь населения с учреждениями провинции Нью-Брансуик

(2) Каждый человек, проживающий в Нью-Брансуике, имеет право употреблять английский или французский язык для передачи сообщений в любые службы законодательного собрания или правительства, а также получать сообщения от этих служб.

Сохранение существующих конституционных положений

21. Никакие положения статей 16–20 не отменяют и не умаляют права, привилегии или обязательства в отношении английского и (или) французского языка, которые существуют или находятся в силе на основе какого-либо иного положения Конституции Канады.

Сохраняемые права и привилегии

22. Никакие положения статей 16–20 не отменяют и не умаляют основанные на законе или обычае права либо привилегии, полученные или обретенные до или после вступления в силу настоящей Хартии в отношении иного языка, кроме английского или французского.

ПРИМЕНЕНИЕ ХАРТИИ

Применение Хартии

32. (1) Настоящая Хартия применяется:

а) Парламентом и Правительством Канады в отношении всех вопросов, относящихся к компетенции Парламента, включая вопросы, касающиеся территории Юкон и Северо-Западных территорий;

б) законодательным собранием и правительством каждой провинции в отношении всех вопросов, относящихся к компетенции ее законодательного собрания.

Исключение

(2) Независимо от положений параграфа 1 статья 15 действует только по истечении трех лет после вступления в силу настоящей статьи.

Отступление вследствие специально принятой декларации

33. (1) Парламент или законодательное собрание какой-либо провинции может специально установить в принятом Парламентом или законодательным собранием акте, что этот акт или какое-либо из его положений будет действовать независимо от установлений, содержащихся в статье 2 или статьях 7–15 настоящей Хартии.

Последствия отступления

(2) Акт или какое-либо его положение, о которых издается декларация на основании настоящей статьи, имеют силу и будут действовать только в отношении положений настоящей Хартии, упомянутых в декларации.

Пятилетний срок

(3) Декларация, изданная на основании параграфа 1, прекращает действовать через пять лет после ее вступления в силу или в более раннее время, которое может быть указано в декларации.

Повторное установление в законодательном порядке

(4) Парламент или законодательное собрание какой-либо провинции могут повторно принять в законодательном порядке новую декларацию в соответствии с параграфом 1.

(5) Параграф 3 применяется в отношении повторного издания декларации на основании параграфа 4.

НАИМЕНОВАНИЕ

Наименование

34. Настоящая часть может цитироваться как *Канадская Хартия прав и свобод*.

ЧАСТЬ II

ПРАВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ КАНАДЫ

Подтверждение существующих исконных или вытекающих из договоров прав

35. (1) Существующие исконные или вытекающие из договоров права коренных народов Канады признаются и подтверждаются.

Определение коренных народов Канады

(2) В настоящем Акте под коренными народами Канады подразумеваются индейцы, инуиты (эскимосы) и метисы Канады.

Соглашения об урегулировании претензий по земельным вопросам

(3) В целях большей ясности в параграфе 1 термин «права, вытекающие из договоров» включает права, существующие в настоящее время на основе соглашений об урегулировании претензий по земельным вопросам или таким образом приобретенных.

Исконные или вытекающие из договоров права в равной мере гарантируются для лиц обоего пола

(4) Независимо от каких-либо положений настоящего Акта исконные или вытекающие из договоров права, указанные в параграфе 1, в равной мере гарантируются лицам мужского и женского пола.

Обязательство в отношении участия в конституционной конференции

35. (1) Правительство Канады и правительства провинций принимают обязательство в отношении принципа, согласно которому прежде чем будет внесена какая-либо поправка в пункт 24 статьи 91 Конституционного акта 1867 г., статью 25 настоящего Акта или в положения настоящей части:

а) конституционная конференция, имеющая в повестке дня вопросы, связанные с предложением поправок, будет включать Премьер-министра Канады и премьер-министров провинций; конференция будет созываться Премьер-министром Канады;

б) Премьер-министр Канады будет приглашать представителей коренных народов Канады для участия в работе по названным вопросам.

<...>

ЧАСТЬ V

ПРОЦЕДУРА ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ КАНАДЫ

Обычная процедура внесения поправок в Конституцию Канады

38. (1) Конституция Канады может быть изменена путем издания Генерал-губернатором Прокламации с приложением большой печати Канады, уполномоченным на это:

а) резолюциями Сената и Палаты общин;

б) резолюциями законодательных собраний не менее 2/3 провинций, население которых согласно последней всеобщей переписи составляет в совокупности по меньшей мере пятьдесят процентов населения всех провинций.

Большинство членов

(2) Поправка, внесенная в соответствии с параграфом 1, но нарушающая законодательные полномочия, права собственности или другие права либо привилегии какого-либо законодательного собрания или правительства провинции, требует резолюции, принимаемой большинством членов в каждом из органов – в Сенате, Палате общин и законодательных собраниях, – указанном в параграфе 1.

Разногласия

(3) Какая-либо поправка, указанная в параграфе 2, не будет действовать в провинции, законодательное собрание которой до издания Прокламации выразит свое несогласие с резолюцией, принятой большинством своих членов, кроме случая, когда впоследствии это собрание принятием резолюции, одобренной большинством членов, откажется от своего несогласия и примет поправку.

Отмена несогласия

(4) Резолюция о несогласии, указанная в параграфе 3, может быть отозвана в любой момент – до или после издания Прокламации, к которой эта резолюция относится.

Ограничение в отношении Прокламации

39. (1) Прокламация, указанная в параграфе 1 статьи 38, не может быть принята до истечения одного года, следующего за одобрением резолюции о начале указанной процедуры о внесении поправки, если только законодательное собрание каждой провинции предварительно не примет резолюцию об одобрении или неодобрении.

Ограничение в отношении Прокламации

(2) Прокламация, указанная в параграфе 1 статьи 38, может быть принята только в течение трех лет, следующих за одобрением резолюции о начале указанной процедуры внесения поправки.

Компенсация

40. Когда поправка, принятая на основании параграфа 1 статьи 38, повлечет передачу в пользу Парламента законодательных полномочий законодательных собраний провинций в области образования или в других областях культуры, то Канада будет предоставлять справедливую компенсацию тем провинциям, в которых поправка не будет применяться.

Поправка путем принятия единогласного решения

41. Любое изменение Конституции Канады совершается посредством издания Прокламации Генерал-губернатором с приложением большой печати Канады только путем принятия резолюции Сенатом, Палатой общин и законодательными собраниями каждой провинции по следующим вопросам:

а) функций канцелярии Королевы, Генерал-губернатора и лейтенант-губернатора какой-либо провинции;

б) право провинции иметь в Палате общин число депутатов не менее численности сенаторов, которыми провинция правомочна быть представлена при вступлении в силу настоящей части;

с) с соблюдением положений статьи 43 использование английского и французского языков;

д) состав Верховного суда Канады;

е) внесение изменений в настоящую часть.

Обычная процедура внесения изменений

42. (1) Любое изменение Конституции Канады производится только в соответствии с положениями параграфа 1 статьи 38 по следующим вопросам:

а) принцип пропорционального представительства провинций в Палате общин, предусмотренный Конституцией Канады;

б) полномочия Сената и порядок отбора сенаторов;

с) число членов, которым каждая провинция правомочна быть представленной в Сенате, и квалификации сенаторов в отношении их местожительства;

д) с соблюдением положения пункта d статьи 41 нормы, касающиеся Верховного суда Канады;

е) расширение территории существующих провинций и

ф) независимо от положений какого-либо закона или обычая учреждение новых провинций.

(2) Исключение. Параграфы 2–4 статьи 38 не применяются к областям, упомянутым в параграфе 1.

Изменение положений в отношении некоторых провинций

43. Изменение Конституции Канады в отношении одной или нескольких, но не всех провинций может быть предложено только путем издания Генерал-губернатором Прокламации с приложением большой печати Канады по уполномочию, содержащемуся в резолюциях Сената, Палаты общин и законодательных собраний каждой провинции, к которой это изменение относится. Настоящая статья применяется:

а) к изменениям линии границы между провинциями;

б) изменениям каких-либо положений об использовании английского или французского языка в провинции.

Изменения, вносимые Парламентом

44. С соблюдением положений статей 41 и 42 Парламент обладает исключительной компетенцией изменять положения Конституции Канады в отношении исполнительной власти Канады или Сената и Палаты общин.

Изменения, вносимые законодательными собраниями

45. С соблюдением положений статьи 41 законодательное собрание каждой провинции обладает исключительной компетенцией изменять Конституцию своей провинции.

Инициатива по внесению изменений

46. (1) Инициатива по внесению поправок, указанных в статьях 38, 41, 42 и 43, принадлежит Сенату или Палате общин либо законодательному собранию какой-либо провинции.

Отзыв уполномочия

(2) Резолюция о согласии, издаваемая в соответствии с целями настоящей части, может быть отозвана в любое время до принятия Прокламации, которую эта резолюция санкционирует.

Изменение без резолюции Сената

47. (1) Поправка к Конституции Канады, вносимая путем издания Прокламации в случаях, указанных в статьях 38, 41, 42 или 43, может не требовать резолюции Сената об уполномочии в отношении этой Прокламации, если Сенат не примет такую резолюцию в течение ста восьмидесяти дней после принятия Палатой общин резолюции об уполномочии и если Палата общин по истечении названного срока вновь примет аналогичную резолюцию.

Исчисление срока

(2) В срок, исчисляемый в сто восемьдесят дней, указанный в параграфе 1, не засчитывается время перерыва в работе или отпуска Парламента.

Совет об издании Прокламации

48. Тайный совет Королевы для Канады будет советовать Генерал-губернатору издавать в соответствии с настоящей частью Прокламацию с момента одобрения резолюций о внесении поправок путем принятия Прокламации, предусмотренной настоящей частью.

Конституционная конференция

49. В течение пятнадцати лет после вступления в силу настоящей части Премьер-министр Канады созывает конституционную конференцию, включающую премьер-министров провинций и его самого с целью пересмотра положений этой части.

ЧАСТЬ VI

ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО АКТА 1867 ГОДА

50. Текст статьи 50 см. в статье 92 А Конституционного акта 1867 г.

51. См. шестое Приложение к Конституционному акту 1867 г.

ЧАСТЬ VII

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Верховенство Конституции Канады

52. (1) Конституция Канады является высшим законом Канады; любой закон, не соответствующий Конституции, не действует или не имеет силы.

Конституция Канады

(2) Конституция Канады состоит из:

- а) Акта о Канаде 1982 г., включая настоящий Акт;
- б) актов и приказов, указанных в Приложении;
- с) поправок к какому-либо акту или приказу, указанному в пункте а или б.

Поправки к Конституции Канады

(3) Конституция Канады может изменяться только соответствующими органами власти, в ней указанными.

Отмена и новые названия

53. (1) Правовые предписания, указанные в колонке I Приложения, отменяются или изменяются так, как это указано в колонке II. Кроме отмененных правовые предписания остаются в силе в качестве законов Канады под названиями, указанными в колонке III.

Корректирующие поправки

(2) За исключением Акта о Канаде 1982 г. каждое правовое предписание, которое упомянуто в Приложении под названием, указанным в колонке I, изменяется на соответствующее название, указанное в колонке III, и каждый Акт Британской Северной Америки, не упомянутый в Приложении, может цитироваться как Конституционный акт с указанием года его принятия и в случае необходимости с указанием его номера.

Отмена и корректирующие поправки

54. Часть IV отменяется год спустя после вступления в силу настоящей части, настоящая статья может быть отменена, а настоящий Акт перенумерован вследствие отмены части IV и настоящей статьи путем издания Генерал-губернатором Прокламации с приложением большой печати Канады.

Редакция Конституции Канады на французском языке

55. На министра юстиции Канады возлагается обязанность подготовки в возможно короткий срок редакции на французском языке частей Конституции Канады, указанных в Приложении; когда какая-либо достаточно значительная часть будет подготовлена, то она предлагается для введения в силу Прокламацией Генерал-губернато-

ра с приложением большой печати Канады согласно процедуре, применяемой при внесении поправок в конституционные положения, которые эта часть содержит.

Редакции на английском и французском языках некоторых конституционных актов

56. Если какая-либо часть Конституции Канады была принята или принимается на английском или французском языке либо если какая-либо часть Конституции была принята на французском языке согласно статье 55, то части Конституции на английском и французском языках в равной мере имеют силу закона.

Редакция настоящего Акта на английском и французском языках

57. Редакции настоящего Акта на английском и французском языках в равной мере имеют силу закона.

Вступление в силу

58. С соблюдением положений статьи 59 настоящий Акт вступает в силу в день, установленный Прокламацией Королевы или Генерал-губернатора с приложением большой печати Канады.

Вступление в силу пункта а параграфа 1 статьи 23 в отношении провинции Квебек

59. (1) Пункт а параграфа 1 статьи 23 вступает в силу в отношении провинции Квебек в день, установленный Прокламацией Королевы или Генерал-губернатора с приложением большой печати Канады.

Полномочие провинции Квебек

(2) Прокламация, указанная в параграфе 1, будет издана только после уполномочия законодательного собрания или правительства провинции Квебек.

Отмена настоящей статьи

(3) Настоящая статья может быть отменена в день вступления в силу пункта а параграфа 1 статьи 23 в отношении провинции Квебек, и настоящий Акт изменяется и перенумеровывается соответственно с отменой настоящей статьи путем издания Прокламации Королевы или Генерал-губернатором с приложением большой печати Канады.

Краткое наименование и цитирование

60. Настоящий акт может цитироваться как Конституционный акт 1982 года; и Конституционные акты с 1867 года по 1975 (№ 2) год вместе с настоящим Актом могут цитироваться как Конституционные акты 1867–1982 годов.

Ссылки

61. Ссылка на Конституционные акты 1867–1982 годов будет считаться как включающая ссылку на Прокламацию об изменении Конституции 1983 года.

ПОПРАВКА К КОНСТИТУЦИИ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

*(Принята на первой сессии
Восьмого Всекитайского собрания народных представителей
и обнародована Объявлением Всекитайского собрания
народных представителей 29 марта 1993 года)*

Статья 3. Два последних предложения пункта седьмого Преамбулы к Конституции, которые гласят:

«в дальнейшем основная задача государства общими силами осуществить социалистическую модернизацию. Народы всех национальностей Китая, руководимые Коммунистической партией Китая и руководствующимся марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна, будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь, постоянно совершенствовать различные социалистические институты, развивать социалистическую демократию, укреплять социалистическую законность с тем, чтобы собственными силами и упорной борьбой постепенно осуществить модернизацию промышленности, сельского хозяйства, национальной обороны, науки и техники, превратить нашу страну в высокоцивилизованное, высокodemократическое социалистическое государство», пересматриваются и излагаются в следующей редакции:

«Китай находится на начальном этапе построения социализма. Основной задачей нации является сосредоточение усилий на социалистической модернизации на основе теории строительства социализма с китайскими характеристиками. Народы всех национальностей Китая, руководимые Коммунистической партией Китая и руководствующимся марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна, будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь, постоянно совершенствовать различные социалистические институты, развивать социалистическую демократию, укреплять социалистическую законность с тем, чтобы собственными силами и упорной борьбой постепенно осуществить модернизацию промышленности, сельского хозяйства, национальной обороны, науки и техники, превратить нашу страну в высокоцивилизованное, высокodemократическое социалистическое государство».

Статья 4. Десятый параграф Преамбулы к Конституции дополнить текстом: «Руководимая Коммунистической партией Китая система многопартийного сотрудничества и политических консультаций будет длительное время существовать и развиваться».

Статья 5. Статья 7 Конституции, которая гласит, что «Государственный сектор экономики, основанный на социалистической общенародной собственности, – руководящая сила в народном хозяйстве. Государство гарантирует укрепление и развитие государственного сектора экономики», пересматривается и излагается в следующей редакции:

«Движущей силой национальной экономики является государственная экономика, т.е. социалистическая экономика с общенародной собственностью. Государство обеспечивает укрепление и развитие национальной экономики».

Статья 6. Первый параграф статьи 8 Конституции, который гласит, что

«Сельские народные коммуны, сельскохозяйственные производственные кооперативы и другие формы кооперативного хозяйства, такие как производственная, снабженческо-сбытовая, кредитная, потребительская кооперация, представляют собой социалистический сектор хозяйства, основанный на коллективной собственности трудящихся масс. Трудящиеся, участвующие в коллективных сельскохозяйственных организациях, имеют право в пределах, установленных законом, вести хозяйство на приусадебных земельных и горных участках, заниматься подсобным домашним промыслом и разводить собственный скот», пересматривается и излагается в следующей редакции:

«Сельские коммуны, сельскохозяйственные производственные кооперативы и другие формы кооперативной деятельности, такие как сбытовые кооперативы, кредитные и потребительские кооперативы относятся к сектору социалистической экономики, находясь в коллективной собственности работающих в них людей. Трудящиеся, являющиеся членами сельских экономических объединений, имеют право в определенных законом рамках обрабатывать участки пахотных земель и холмов, отведенных в их личное пользование, заниматься выпуском побочной продукции и выращивать личный скот».

Статья 7. Статья 15 Конституции, которая гласит, что

«Государство на основе социалистической собственности ведет плановое хозяйство. С помощью всесторонне сбалансированных экономических планов и вспомогательной роли рыночного регули-

рования государство гарантирует пропорциональное, гармоничное развитие народного хозяйства. Запрещается любым организациям или отдельным лицам нарушать социально-экономический порядок, срывать государственные экономические планы», пересматривается и излагается в следующей редакции:

«Государство осуществляет социалистическую рыночную экономику. Оно совершенствует хозяйственное законодательство и осуществляет макрорегулирование. Государство, действуя согласно закону, запрещает нарушение экономического порядка со стороны любой организации или частного лица».

Статья 8. Статья 16 Конституции, которая гласит, что «Государственные предприятия в рамках, установленных законом, имеют право на самостоятельное ведение дел и управление ими при условии подчинения единому руководству государства и полного выполнения государственного плана. Государственные предприятия в соответствии с законом осуществляют демократическое управление через собрания представителей рабочих и служащих и в других формах», пересматривается и излагается в следующей редакции:

«Предприятия, находящиеся в государственной собственности, имеют право на принятие решений в отношении своих действий в определенных законом рамках. Государственные предприятия практикуют демократическое управление через рабочие советы или советы сотрудников и другие оговоренные законом пути».

Статья 9. Статья 17 Конституции, которая гласит, что

«Коллективные хозяйственные организации, руководствуясь государственным планом и соблюдая соответствующие законы, имеют право на самостоятельное ведение хозяйственной деятельности. Коллективные хозяйственные организации в соответствии с законом осуществляют демократическое управление, всем коллективом трудящихся избирается и смещается их управленческий персонал, решаются важные вопросы управления» пересматривается и излагается в следующей редакции:

«Хозяйственные организации, находящиеся в коллективной собственности, имеют право на принятие решений при проведении самостоятельной экономической деятельности при условии соблюдения ими соответствующих законов. Хозяйственные организации, находящиеся в коллективной собственности, практикуют демократическое управление, избирают и освобождают от должности административно-управленческий персонал в соответствии с законом и решают основные вопросы своей деятельности и управления».

Статья 10. Третий параграф статьи 42 Конституции, который гласит, что

«Труд является почетной обязанностью всех трудоспособных граждан. Трудящиеся государственных предприятий и коллективных хозяйственных организаций города и деревни должны относиться к своему труду как хозяева страны. Государство поощряет социалистическое трудовое соревнование, награждает отличников труда и передовиков. Государство поощряет граждан к занятию добровольным безвозмездным трудом», пересматривается и излагается в следующей редакции:

«Труд является вопросом чести каждого трудоспособного гражданина. Все трудящиеся государственных предприятий, городских и сельских хозяйственных коллективов должны относиться к своей работе соответственно своему статусу хозяев страны. Государство поддерживает социалистическое соревнование, поощряет и награждает образцовых и передовых работников. Государство стимулирует граждан принимать участие в добровольных работах».

Статья 11. Статья 98 Конституции, которая гласит, что

«Срок полномочий Собраний народных представителей провинций, городов центрального подчинения, городов с районным делением составляет пять лет. Срок полномочий Собраний народных представителей уездов, городов без районного деления, городских районов, волостей, национальных волостей и поселков составляет три года», пересматривается и излагается в следующей редакции:

«Срок полномочий собраний народных представителей провинций, муниципальных образований, находящихся в прямом подчинении Центрального Правительства, уездов, городов и районов, находящихся под юрисдикцией муниципального правительства, составляет пять лет. Срок полномочий советов народных представителей поселков, национальных поселков и городов составляет три года».

ФРАНЦИЯ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН № 2008-724

от 23 июля 2008 года

О МОДЕРНИЗАЦИИ ИНСТИТУТОВ ПЯТОЙ РЕСПУБЛИКИ

Статья 1

I. Статья 1 Конституции дополняется пунктом следующего содержания: «Закон способствует равному доступу женщин и мужчин к получению выборных мандатов и выборных должностей».

Статья 2

В статью 4 Конституции внести следующие изменения:

1. Во втором абзаце слова «указанного в последнем пункте статьи 3» заменяются словами «указанного во втором пункте статьи 1».

2. Дополняется следующим пунктом: «Закон гарантирует плюралистическое выражение мнений и равное участие политических партий и группировок в демократической жизни нации».

Статья 3

После первого абзаца статьи 6 Конституции вставляется следующий пункт: «Никто не может осуществлять более двух президентских мандатов подряд».

Статья 4

В статью 11 Конституции внести следующие изменения:

1. В первом пункте слова «или социальной политики» заменить словами «социальной политики и политики в области окружающей среды».

2. После второго пункта вставить четыре положения следующего содержания:

«Референдум по вопросам, предусмотренным в пункте первом, может проводиться по инициативе 1/5 членов Парламента, получившей поддержку 1/10 избирателей, внесенных в избирательные списки. Данная инициатива оформляется как законодательное предложение и не может быть направлена на отмену законодательного положения, промульгированного менее чем за один год до этого.

Условия выдвижения данной инициативы и условия, в соответствии с которыми Конституционный Совет контролирует соблюдение положений предыдущего пункта, определяются органическим законом.

Если законодательное предложение не было рассмотрено обеими Палатами в срок, установленный органическим законом, то Президент Республики выносит его на референдум.

Если данное законодательное предложение не принимается французским народом, никакое новое предложение о проведении референдума по этому же вопросу не может вноситься до истечения двухлетнего срока с даты голосования».

3. В последнем пункте после слова «законопроект» вставить слова «или законодательное предложение».

Статья 5

Статью 13 Конституции дополнить абзацем следующего содержания:

«Органический закон определяет иные посты и должности помимо тех, которые перечислены в пункте третьем и в отношении кото-

рых в силу их значимости для гарантирования прав и свобод либо для экономической или социальной жизни нации; право Президента Республики назначать на должности осуществляется после публичного заключения компетентной постоянной комиссии каждой Палаты. Президент Республики не может произвести назначение, когда сумма голосов «против» в каждой комиссии составляет по меньшей мере $\frac{3}{5}$ от суммы голосов, поданных в обеих комиссиях. Закон определяет, какие постоянные комиссии являются компетентными для соответствующих постов и должностей».

Статья 6

Статью 16 Конституции дополнить пунктом следующего содержания:

«После 30 дней осуществления чрезвычайных полномочий Председатель Национального собрания, Председатель Сената, 60 депутатов или 60 сенаторов могут обратиться в Конституционный совет с просьбой проверить, существуют ли по-прежнему все условия, предусмотренные в абзаце первом. Конституционный совет в кратчайшие сроки объявляет свое решение в виде публичного заключения. Он производит данную проверку по праву и объявляет свое решение в соответствии с этими же условиями по окончании 60-дневного срока осуществления чрезвычайных полномочий и в любой момент после этой даты».

Статья 7

Статью 17 Конституции изложить в следующей редакции:

«Президент Республики осуществляет право помилования в индивидуальном порядке».

Статья 8

В статью 18 Конституции внести следующие изменения:

1. После первого пункта включить абзац следующего содержания:
«Он может выступать в Парламенте, который в этом случае проводит совместное заседание обеих Палат. По его заявлению в его отсутствие может быть проведено обсуждение без какого бы то ни было голосования».

2. В последнем пункте слова «Парламент собирается» заменить словами «Палаты Парламента собираются».

Статья 9

Статью 24 изложить в следующей редакции:

«Статья 24. Парламент принимает законы. Он контролирует деятельность Правительства, дает оценку всех направлений деятельности органов публичной власти в интересах населения.

Он состоит из Национального собрания и Сената.

Депутаты Национального собрания, число членов которого не может превышать 577, избираются путем прямых выборов.

Сенат, число членов которого не может превышать 348, избирается путем не прямых выборов. Он обеспечивает представительство административно-территориальных образований Республики.

Французы, проживающие за пределами Франции, представлены в Национальном собрании и в Сенате».

Статья 12

После статьи 34 Конституции вставить статью 34-1 следующего содержания:

«Статья 34-1. Палаты могут принимать резолюции в соответствии с условиями, установленными органическим законом.

Не могут приниматься к рассмотрению и вноситься в повестку дня проекты резолюций, в отношении которых Правительство считает, что их принятие или отклонение могло бы поставить вопрос о доверии к нему или что они содержат предписания в его адрес».

Статья 13

Статью 35 Конституции дополнить тремя пунктами следующего содержания:

«Правительство информирует Парламент о своем решении задействовать вооруженные силы за рубежом не позднее, чем через три дня после начала действий. Оно уточняет преследуемые цели. За этой информацией может последовать обсуждение без какого бы то ни было голосования.

Если длительность военного вмешательства превышает четыре месяца, Правительство запрашивает у Парламента разрешение на его продление. Оно может попросить Национальное собрание вынести окончательное решение.

Если по истечении 4-месячного срока Парламент не заседает, он выносит свое решение после открытия очередной сессии».

Статья 14

Пункт второй статьи 38 Конституции дополнить следующим предложением: «Они могут быть ратифицированы только в индивидуальном порядке».

Статья 15

В статью 39 Конституции внести следующие изменения:

1. В последнем предложении последнего пункта слова «и проекты законов о представительных органах французов, проживающих за пределами Франции» удалить.

2. Дополнить тремя пунктами следующего содержания:

«Внесение законопроектов в Национальное собрание или в Сенат производится в соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом.

Законопроекты не могут быть внесены в повестку дня, если Сове щание председателей первой Палаты, в которую они вносятся, постановит, что не были приняты во внимание нормы, установленные органическим законом. В случае разногласия между Сове щанием председателей и Правительством председатель соответствующей Палаты или Премьер-министр могут обратиться в Конституционный совет, который выносит решение в восьмидневный срок.

В соответствии с условиями, предусмотренными законом, председатель каждой из Палат вправе передавать для заключения в Государственный совет до рассмотрения в комиссии законодательное предложение, внесенное одним из членов этой Палаты, если последний не возражает против этого».

Статья 17

Статью 42 Конституции изложить в следующей редакции:

«Статья 42. Обсуждение законопроектов и законодательных предложений на пленарном заседании Палаты, в которую они были внесены, ведется по тексту, принятому комиссией, в которую они были переданы в соответствии со статьей 43, или, если они в нее не передавались, по тексту, который был внесен в Палату.

Обсуждение на пленарном заседании проектов о внесении изменений в Конституцию, финансовых законопроектов и законопроектов о финансировании социального обеспечения ведется в первом чтении в первой Палате, в которую они были внесены, по тексту, представленному Правительством, а в остальных чтениях – по тексту, переданному другой Палатой. Обсуждение на пленарном заседании в первом чтении законопроектов или законодательных предложений может проводиться в первой Палате, в которую они были внесены, только по истечении шестинедельного срока с момента внесения. В следующей Палате оно может проводиться только по истечении четырехнедельного срока с момента передачи.

Предыдущий пункт не применяется, если в соответствии с условиями статьи 45 была начата ускоренная процедура. Он также не применяется к финансовым законопроектам, законопроектам о финансировании социального обеспечения и проектам, относящимся к кризисным ситуациям».

Статья 18

Статью 43 Конституции изложить в следующей редакции:

«Законопроекты и законодательные предложения направляются на рассмотрение в одну из постоянных комиссий, число которых ограничено восемью в каждой Палате.

По требованию Правительства или Палаты, в которую они были внесены, законопроекты и законодательные предложения направляются на рассмотрение, в специально создаваемые с этой целью комиссии».

Статья 20

В статью 45 Конституции внести следующие изменения:

1. Пункт первый дополнить следующим предложением: «Без ущерба для применения статей 40 и 41 подлежит принятию к рассмотрению в первом чтении любая поправка, если она связана, даже не напрямую, с внесенным или переданным текстом».

2. В пункт второй внести следующие изменения:

а) слова «потребует срочного обсуждения» заменить на слова «решило начать ускоренную процедуру, а Совещания председателей не заявили совместного протеста»;

б) после слова «Премьер-министр» дополнить словами «или в отношении законодательного предложения председатели обеих Палат совместно».

Статья 21

Пункт второй статьи 46 Конституции изложить в следующей редакции:

«Законопроект или законодательное предложение может выноситься на обсуждение и голосование Палат только по истечении сроков, установленных в пункте третьем статьи 42. Однако, если в соответствии со статьей 45 была начата ускоренная процедура, законопроект или законодательное предложение не могут выноситься на рассмотрение первой Палаты, в которую они поступили, до истечения 15-дневного срока после их внесения».

Статья 23

Статью 48 Конституции изложить в следующей редакции:

«Без ущерба для применения положений трех последних пунктов статьи 28 повестка дня устанавливается каждой Палатой.

Две недели пленарных заседаний из четырех отводятся в приоритетном порядке и в последовательности, установленной Правительством, для обсуждения законопроектов и прений, которые оно просит внести в повестку дня.

Кроме того, по просьбе Правительства в приоритетном порядке в повестку дня вносится обсуждение проектов финансовых законов, проектов законов о финансировании социального обеспечения и с учетом положений следующего пункта текстов, переданных другой Палатой по меньшей мере за последние шесть недель, проектов, относящихся к кризисным ситуациям, и запросов о разрешении, предусмотренных в статье 35.

Одна из четырех недель пленарных заседаний отводится в приоритетном порядке и в последовательности, установленной каждой из Палат, контролю за деятельностью Правительства и оценке всех направлений деятельности органов публичной власти в интересах населения.

Один день пленарных заседаний в месяц отводится повестке дня, принятой каждой Палатой по инициативе оппозиционных фракций соответствующей Палаты, а также миноритарных групп.

По меньшей мере одно пленарное заседание в неделю, в том числе во время внеочередных сессий, предусмотренных в статье 29, отводится в приоритетном порядке вопросам членов Парламента и ответам Правительства».

Статья 27

Пункт первый статьи 56 Конституции дополнить следующими двумя предложениями: «К данным назначениям применяется процедура, предусмотренная в последнем пункте статьи 13. Назначения, производимые председателями каждой из Палат, производятся только на основании заключения компетентной постоянной комиссии соответствующей Палаты». Указанные новые предложения вступают в силу с момента принятия соответствующих органических законов».

Статья 28

В пункте первом статьи 61 Конституции после слова «промульгации» вставить слова «законодательные предложения, предусмотренные в статье 11, до их вынесения на референдум».

Статья 29

После статьи 61 Конституции вставить статью 61-1 следующего содержания:

«Если в связи с рассмотрением какого-либо дела в суде утверждается, что то или иное положение закона наносит ущерб гарантируемым Конституцией правам и свободам, запрос об этом может быть передан в Конституционный совет Государственным советом или Кассационным судом. Конституционный совет выносит решение в установленный срок.

Условия применения настоящей статьи определяются органическим законом».

Статья 30

Пункт первый статьи 62 Конституции заменить двумя пунктами следующего содержания:

«Положение, объявленное неконституционным на основании статьи 61, не подлежит ни промугации, ни применению.

Положение, объявленное неконституционным на основании статьи 61-1, отменяется с момента опубликования решения Конституционного совета или с более поздней даты, установленной в этом решении. Конституционный совет определяет условия и пределы, в соответствии с которыми последствия, вызванные этими положениями, могут быть оспорены».

Статья 31

Статью 65 Конституции изложить в следующей редакции:

«Высший совет магистратуры включает один состав, полномочный в отношении судей, и другой, полномочный в отношении прокуроров.

В составе, полномочном в отношении судей, председателем является первый председатель Кассационного суда. Кроме того, в него входят пять судей и один прокурор, один член Государственного совета, назначаемый Государственным советом, один адвокат, а также шесть квалифицированных лиц, не относящихся ни к Парламенту, ни к судебной системе, ни к системе административной юстиции. Президент Республики, Председатель Национального собрания и Председатель Сената назначают по два квалифицированных лица. К назначению этих квалифицированных лиц применяется процедура, предусмотренная в последнем пункте статьи 13. Назначения, производимые председателями каждой из Палат Парламента, делаются

только на основании заключения компетентной постоянной комиссии соответствующей Палаты.

В составе, полномочном в отношении прокуроров, председателем является генеральный прокурор при Кассационном суде. Кроме того, в него входят пять прокуроров и один судья, а также член Государственного совета, адвокат и шесть квалифицированных лиц, названных в пункте втором.

Состав Высшего совета магистратуры, полномочный в отношении судей, вносит предложения по назначению судей Кассационного суда, по назначениям первых председателей апелляционных судов и председателей судов большой инстанции. Остальные судьи назначаются на основании его положительного заключения.

Состав Высшего совета магистратуры, полномочный в отношении прокуроров, дает свое заключение по назначениям прокуроров.

Состав Высшего совета магистратуры, полномочный в отношении судей, выносит решения в качестве дисциплинарного совета судей. В этом случае в него входит помимо членов, названных в пункте втором, тот судья, который входит в состав, полномочный в отношении прокуроров.

Состав Высшего совета магистратуры, полномочный в отношении прокуроров, дает свое заключение в отношении касающихся их дисциплинарных санкций. В этом случае в него входит помимо членов, названных в пункте третьем, тот прокурор, который входит в состав, полномочный в отношении судей.

Высший совет магистратуры собирается в пленарном составе для ответов на запросы о заключениях, сделанные Президентом Республики на основании статьи 64. В этом же составе он выносит решения по вопросам, связанным с деонтологией магистратов, а также по любым вопросам, связанным с деятельностью правосудия, с которыми к нему обращается Министр юстиции. В пленарный состав входят трое из пяти судей, названных в пункте втором, трое из пяти прокуроров, названных в пункте третьем, а также член Государственного совета, адвокат и шесть квалифицированных лиц, названных в пункте втором. Председательствует в нем первый председатель Кассационного суда, которого может заменить Генеральный прокурор при этом же суде.

За исключением дисциплинарных вопросов Министр юстиции может участвовать в заседаниях Высшего совета магистратуры.

Возможно обращение в Высший совет магистратуры участников судебных процессов в соответствии с условиями, установленными органическим законом.

Условия применения настоящей статьи определены органическим законом».

Статья 32

Название раздела XI Конституции изложить в следующей редакции: «Экономический, социальный и экологический совет».

Статья 33

В статью 69 Конституции внести следующие изменения:

1. В абзацах первом и втором слова: «Экономический и социальный совет» заменить словами: «Экономический, социальный и экологический совет».

2. Дополнить следующим абзацем: «В Экономический, социальный и экологический совет могут быть внесены обращения путем подачи петиций в соответствии с условиями, установленными органическим законом. После рассмотрения петиции он сообщает Правительству и Парламенту о мерах, которые он предлагает принять».

Статья 34

Статью 70 Конституции изложить в следующей редакции:

«Правительство и Парламент могут обращаться в Экономический, социальный и экологический совет за консультациями по любому вопросу экономического, социального или экологического характера. Правительство может также обращаться к нему за консультацией по поводу проектов программных законов, определяющих рассчитанные на несколько лет направления публичных финансов. На его заключение представляется любой план или программный законопроект экономического, социального или экологического характера».

Статья 35

В статье 71 Конституции слова «Экономический и социальный совет» заменить словами «Экономический, социальный и экологический совет».

Статья 36

В статье 71 Конституции после слова «социальный» вставить слова «число членов которого не может превышать 233».

Статья 39

Пункт первый статьи 74-1 Конституции изложить в следующей редакции:

«В заморских административно-территориальных образованиях, названных в статье 74, и в Новой Каледонии Правительство в тех

областях, которые остаются в ведении государства, может посредством ордонансов применять с необходимыми адаптационными поправками положения законодательного характера, действующие в метрополии, или адаптировать действующие положения законодательного характера к особому устройству того или иного административно-территориального образования при условии, что в отношении таких положений закон прямо не исключает возможность применения подобной процедуры».

Статья 40

После статьи 75 Конституции вставить статью 75-1 следующего содержания: «Региональные языки являются частью национального достояния Франции».

Статья 41

После раздела XI Конституции вставить раздел XI-bis следующего содержания:

«РАЗДЕЛ XI-bis

«Защитник прав»

«Статья 71-1. Защитник прав следит за соблюдением прав и свобод административными службами государства, административно-территориальными образованиями, государственными учреждениями, а также любыми органами, на которые возлагаются миссии публичных служб или в отношении которых органический закон наделяет его какими-либо полномочиями.

К нему могут обращаться в соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом, любые лица, считающие себя ущемленными в результате деятельности какой-либо публичной службы или органа, упомянутого в пункте первом. Он может проявлять инициативу в силу собственных полномочий.

Органический закон определяет функции и способы вмешательства Защитника прав. Органический закон определяет условия, в соответствии с которыми он может пользоваться коллегиальной помощью для осуществления некоторых из своих функций.

Защитник прав назначается Президентом Республики на шестилетний срок без возможности его возобновления путем применения процедуры, предусмотренной в последнем абзаце статьи 13. Его функции несовместимы с функциями члена Правительства и члена Парламента. Остальные случаи несовместимости устанавливаются органическим законом.

Защитник прав отчитывается в своей деятельности перед Президентом Республики и Парламентом».

Статья 42

I. В Разделе XIV Конституции восстановить статью 87, которая предусматривает:

«Статья 87. Республика участвует в развитии солидарности и сотрудничестве между государствами и народами, общим для которых является французский язык».

II. Устанавливается название Раздела XIV Конституции: «О франкофонии и о соглашениях об ассоциированном статусе».

Статья 43

Изложить статью 88-4 Конституции в следующей редакции:

«Статья 88-4. Правительство вносит в Национальное собрание и в Сенат сразу после их представления в Совет Европейского Союза проекты и предложения актов Европейских сообществ и Европейского Союза.

В порядке, установленном регламентом каждой Палаты, могут приниматься европейские резолюции по проектам или предложениям, названным в предыдущем абзаце, а также по любым документам, исходящим от институтов Европейского Союза, в случае необходимости в периоды между сессиями.

В каждой Палате Парламента учреждается комиссия по европейским делам».

Статья 44

Изложить статью 88-5 Конституции в следующей редакции:

«Статья 88-5. Любой проект закона, разрешающего ратификацию договора о вступлении какого-либо государства в Европейский Союз и в Европейские сообщества, выносится Президентом Республики на референдум.

Однако, принимая в обеих Палатах в идентичной редакции проект резолюции, Парламент может разрешить принятие этого законопроекта в соответствии с процедурой, предусмотренной в пункте третьем статьи 89».

Статья 47

I. С момента вступления в силу Лиссабонского договора, внесения поправок в договор о Европейском Союзе и, таким образом, Договора об учреждении Европейского сообщества, подписанного 13 декабря 2007 года, раздел XV Конституции применяется следующим образом:

1. В первом абзаце статьи 88-4 слова «проекты и предложения актов Европейских сообществ и Европейского Союза» должны быть заменены словами «проекты европейских законодательных актов и другие проекты и предложения актов Европейского Союза».

2. В статье 88-5 слова «и в Европейские сообщества» исключить.

3. Последние два абзаца статьи 88-6 предусматривают:

«Каждая Палата может обратиться в Суд Европейского Союза с протестом против какого-либо европейского законодательного акта в связи с нарушением принципа субсидиарности. Это обращение передается в Суд Правительством.

С этой целью могут приниматься резолюции, при необходимости в период между сессиями, в порядке инициативы и дискуссии, установленном регламентами обеих Палат. По требованию 60 депутатов или 60 сенаторов обращение считается правомочным.

II. Отменяются статья 4 Конституционного закона № 2005-204 от 1 марта 2005 года о внесении поправок в раздел XV Конституции и пункты 3 и 4 статьи 2 Конституционного закона № 2008-103 от 4 февраля 2008 года о внесении поправок в раздел XV Конституции.

III. Статья 88-5 Конституции в редакции, предусмотренной статьей 44 настоящего Конституционного закона, пункт 2 настоящей статьи не распространяется на членство по итогам межправительственной конференции, которая была созвана Европейским Советом до 1 июля 2004 года.

БЕЛЬГИЯ

ПОПРАВКА К КОНСТИТУЦИИ

5 мая 1993 года

Статья единственная

§ 1. Название главы I Конституции «О территории и ее делении» заменить следующим: «О Бельгийской федерации, ее делении и территории».

§ 2. Пункт 2 статьи 1 заменяется следующим:

«Бельгия является федеративным государством, состоящим из сообществ и регионов.

Валлонский регион включает следующие провинции: Валлонский Брабант, Эно, Льеж, Люксембург и Намюр. Фламандский регион включает следующие провинции: Антверпен, Фламандский Брабант, Западная Фландрия, Восточная Фландрия и Лимбург».

§ 3. Следующие пункты добавляются между вторым и третьим пунктами статьи 1 Конституции:

«Полномочия в Валлонском и Фламандском регионе осуществляются провинциальными органами, избранными представителями двуязычного столичного региона Брюссель, французского и фламандского сообщества и Комиссии объединенного сообщества, в решении вопросов в пределах своей компетенции, в соответствии с положениями статьи 59 bis и в отношении иных вопросов Брюссельского столичного региона.

Принятый большинством голосов, предусмотренный в последнем пункте Закон регулирует условия, согласно которым Брюссельский столичный регион или любой орган, члены которого назначаются Комиссией, осуществляет полномочия, упомянутые в предыдущем пункте, которые не относятся к тем, о которых говорится в статье 107quater. Закон, принятый таким же большинством голосов, устанавливает правила распределения в соответствии со статьей 108ter § 3 всех или части полномочий, упомянутых в предыдущем пункте, которые относятся к статье 59bis».

§ 4. В конец статьи 1 Конституции добавляется переходное положение, следующего содержания:

«Переходное положение

Следующие выборы советов провинций будут совпадать с предстоящими муниципальными выборами и будут проходить во второе воскресенье октября 1994 года. Поскольку вступил в силу Закон, о котором говорится в предпоследнем пункте настоящего переходного положения, избиратели будут приглашены в это же воскресенье для избрания и провинциального совета Брабанта, Фламандского Брабанта.

До 31 декабря 1994 года провинциями являются: Антверпен, Брабант, Западная Фландрия, Восточная Фландрия, Эно, Льеж, Лимбург, Люксембург и Намюр.

Сотрудники и имущество провинции Брабант будут разделены между провинциями Фламандский Брабант, Валлонский Брабант, Брюссельским столичным регионом, властями и учреждениями, упоминаемыми в статьях 59bis, § 4bis, пункте 2 статьи 108ter, § 3, а также федеральным органом на условиях, установленных законом, принятым большинством голосов, упоминаемом в последнем пункте статьи 1.

После следующего обновления провинциальных советов и до момента их распределения управление сотрудниками и имуществом

осуществляется совместно провинциями Фламандский Брабант, Валлонский Брабант и компетентными органами двуязычного Брюссельского столичного региона».

Настоящее положение промульгируется, чтобы быть скрепленным государственной печатью и опубликованным в *Официальном Вестнике Бельгии*.

РЕЦЕНЗИЯ

доктора юридических наук, профессора,
судьи Конституционного Суда РФ, заслуженного юриста РФ,
заслуженного деятеля науки РФ *Н.С. Бондаря*,
доктора юридических наук, советника судьи
Конституционного Суда РФ *А.А. Джагаряна*
на монографию
«Конституционная реформа в современном мире»¹

Современные конституционные реформы: *pro et contra* (по страницам монографии:

Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире)

Есть книги, анализ которых в традиционном жанре рецензии – с точки зрения констатации новизны, актуальности исследования, его значения для юридической теории и практики и одновременно поиск, обозначение тех или иных «дискуссионных вопросов», которые «не влияют» на оценку рецензируемого произведения, – весьма затруднительное и неблагодарное занятие. Речь идет, в частности, о монографиях, содержание которых сложно расчленить на некий «позитив» и «негатив», «отпочковать» доктринальные достоинства от практической значимости книги, не погрузившись в концептуально целостную ткань исследования и не пройдя вслед за автором хотя бы основные, наиболее важные «лабиринты» научных поисков (выбор таких «лабиринтов» – это уже прерогатива рецензентов). К таким произведениям относится и монография академика Т.Я. Хабриевой, посвященная, казалось бы, «хорошо известной», находящейся на слуху проблеме конституционных реформ в современном мире, но, оказывается, содержащей многие доктринальные и законодательные неясности, таящие в себе огромный, недостаточно исследованный, а зачастую малоизвестный для нас, в частности, зарубежный страноведческий, опыт конституционного развития, тем более – в соотношении с политическими, идеологическими наслоениями и предубеждениями, не говоря уже о многообразии национальных, религиозных, иных социокультурных факторов, влияющих на осуществление конституционных реформ в современном мире.

Уже поэтому рациональным и в своей основе оптимальным представляется взгляд на книгу Т.Я. Хабриевой с позиций своего рода рецензии-размышления, имея в виду анализ хотя бы некоторых (в ряду многочисленных других затронутых автором) вопросов в их историко-правовом, страноведческом, системно-институциональном, функциональном, ресурсобеспечительном и иных аспектах осуществления конституционных реформ.

¹ Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 69–79.

1. В основе современной правовой цивилизации лежит укоренившееся представление о том, что системообразующим фактором социально-правовой жизни общества, его устойчивого развития является конституция, содержащая сплав общепризнанных идеалов верховенства права и демократии с национальными ценностями и традициями. Если на заре конституционной эпохи основное предназначение конституции прочно связывалось в первую очередь с гарантированием прав и свобод и проведением разделения властей, то сегодня конституция призвана служить основой всей системы государственности и гражданского общества, претендуя тем самым на фундаментальный мировоззренческий статус «гражданской (юридической) Библии» человека, общества, государства. Она презентуется в качестве некоего символа веры нации, воплощающего дух народа в его приверженности конституционализму, т.е. того, что в кантовском понимании можно определить как правовую святость, что питает надежды и императивы, определяющие перспективу общественного развития. Не впадая в состояние конституционных иллюзий, следует определенно признать, что конституция, система современного конституционализма – одно из выдающихся достижений не только правового, но и гуманистического видения современной цивилизации, перспектив ее развития.

Как известно, любая конституция «бредит» будущим – в том смысле, что, играя учредительную роль, одновременно она призвана служить всеобщей основой социальных преобразований. Но все же колыбель конституции – настоящее, которое она призвана организовать, обеспечить его безопасное и, по возможности, комфортное устройство. При этом завышенные ожидания конституционного благополучия, свободы и демократии, социального благоустройства и экономического процветания, обычно сопровождающие начальные этапы конституционных преобразований, оправдываются далеко не всегда, а точнее – почти никогда. И это рано или поздно вызывает разочарования, порой весьма серьезные, которые опять же адресуются конституции. Разумеется, не бывает, как это констатирует в том числе и Т.Я. Хабриева, совершенных конституций, а плодотворность, итоги реализации любой из них зависят не только – и не столько! – от самой конституции. Требуется кропотливая повседневная работа публичной власти и гражданского общества, активность равнодушных граждан, готовых к восприятию ценностей современного конституционализма и освоению его навыков, чтобы конституция обрела значение реального правового регулятора общественных отношений, обладающего фактическим, нормоутверждающим верховенством.

Жизнеспособность и действенность конституции, сама ее возможность адекватно отвечать на вызовы времени требуют осознания того,

что конституция является не изолированно статическим формально-юридическим явлением, а открытой, динамически развивающейся социально-правовой системой. Потенциал конституции определяется не самим по себе актом ее юридического принятия, а он формируется, обогащается в том числе в процессе ее реализации, взаимодействия с другими элементами правовой (а в конечном счете общесоциальной) системы. При этом, будучи изначально, с момента принятия, ориентированной на реальные условия социально-политической действительности, конституция уже в силу своих сущностных характеристик должна обладать не только свойствами стабильности, но и динамизма, обновляться (в том числе неся в себе «эмбрион» саморазвития!) с учетом перемен, происходящих на уровне коренных, признаваемых конституционно значимыми интересов личности, общества, государства и тех общественных отношений, которые являются государственно признанным объектом конституционно-правового регулирования.

Исследование проблем преобразования, различных форм развития конституции не относится, однако, к приоритетным направлениям современной российской юриспруденции, хотя роль конституции, как и конституционного права, конституционализма в целом, существенно возрастает в современных условиях обострения геополитических, финансово-экономических, этноконфессиональных и иных социальных противоречий, напрямую влияющих на состояние конституционных институтов современных демократий, их ощутимую подвижность, а порой опасную напряженность, нестабильность. Именно конституции, в единстве буквы и духа, национальных идеалов и общепризнанных норм и принципов международного права, призваны быть важнейшим стабилизирующим фактором социального прогресса, обеспечивать цивилизованный механизм преодоления социальных противоречий, утверждения гражданского мира и согласия. Многие связанные с этим вопросы остаются не проясненными, в том числе в свете актуальных тенденций конституционного развития в современном мире, нередко интерпретируются в русле избыточной политизации, далеко не всегда оправданно-го увлечения правовой глобализацией.

Рецензируемая книга академика Т.Я. Хабриевой – одна из немногих монографических работ, предметно ориентированная на системный анализ конституционных реформ, осуществляемых в самых различных условиях суверенных (стремящихся к суверенитету) современных демократий. Уже с точки зрения заявленных целей – «обобщить современный опыт» конституционного реформирования и в известной мере «восполнить пробел в изучении волны конституционных реформ конца XX–начала XXI в.» (с. 13) – монография вполне может считаться в своем роде уникальной. Не будет преувеличением вывод о том, что в книге на осно-

ве преемственности и в развитие многолетнего авторского научно-исследовательского багажа и профессионального опыта, обусловленных деятельностью Т.Я. Хабриевой в качестве руководителя Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, члена Венецианской комиссии Совета Европы и т.д., предложено оригинальное, целостное, лишенное каких бы то ни было признаков так часто встречающейся в современной литературе юридической схоластики социально-правовое видение концептуально-методологических основ теории и практики конституционных реформ в современном мире. В соответствии с этим предлагаются конкретные проблемы для обсуждения, намечаются направления решения ключевых вопросов развития конституций, модернизации системы современного конституционализма.

2. Необходимость объективного системного осмысления во всей полноте и противоречиях сложных, многомерных процессов обновления, преобразования конституции – с тем, чтобы она, с одной стороны, не утратила своей актуальной системообразующей ценности, а с другой стороны, не оказалась политической декларацией, моральным кодексом, – бесспорно, имеет фундаментальное значение и актуальность. В свете практической юриспруденции, включая практику законодательного регулирования, важность этих вопросов определяется проявляющимися в той или иной мере отнюдь не только в России тенденциями конституционного развития. В ряду таких тенденций, которые в той или иной мере учитывались и автором анализируемого произведения:

а) стремление политических властей в условиях ускоряющейся социальной динамики и нарастающих социальных противоречий придать законодательно оформленной в текущем (отраслевом) регулировании государственной воле значение ведущего, приоритетного фактора реализации конституционно значимых преобразований, в том числе определенным образом изменяющих, корректирующих понимание основного содержания конституционных норм, институтов;

б) в какой-то мере связанная с этим тенденция к автономизации отраслевого законодательства (методологическая, регулятивная и проч.), вплоть до попыток подтвердить свою отраслевую «суверенность» отысканием неких параллельных основному закону и даже приоритетных (!) эрзац-конституций (например, экономической, финансовой, экологической, муниципальной и т.п.). Состоявшееся входе весьма противоречивых процессов реформирования отечественного юридического образования ослабление конституционно-правовой составляющей образовательных стандартов – печальное подтверждение этих настораживающих процессов, имея в виду, что, например, бакалавры «еще» не изучают национальную систему конституционализма во всей ее полноте,

а магистры «уже» не обременяют себя такими «абстрактно-отвлеченными» проблемами;

в) сохранение традиционного для нас значения, а порой и усиление ведомственно-инструкционного типа ориентации правоприменения, связанного с предпочтениями в пользу следования внутриведомственному нормативному обеспечению определенным образом понимаемых корпоративных интересов, далеко не всегда согласующихся с конституционными принципами. И надо еще учесть, что это происходит на фоне весьма низкого уровня конституционной культуры, ослабления фактической причастности граждан к реальной конституционно-правовой жизни.

Конституционная норма, замечает Т.Я. Хабриева, нередко до сих пор воспринимается только в том случае, если она «оживлена» законом, указом, а в «идеале» – ведомственной инструкцией, и чем ниже по юридической силе акт касается конституционных положений, тем больше у него шансов быть реализованным (с. 203). Это не может не сказываться на реальных характеристиках конституционно-правовой действительности и ее динамике, протекающей во многом под прямым воздействием административно-бюрократических факторов.

Поэтому применительно к нашим реалиям вопросы развития, преобразования Конституции РФ в соотношении с ее стабильностью имеют особую остроту. Причины этого – как объективно-исторические, обусловленные масштабом, характером переживаемых страной преобразований, так и, скорее, культурно-идеологические, связанные с безусловным приматом позитивистского мировоззрения, что во многом определяет ситуацию, при которой появление предложений об изменении Конституции в целях ее приведения в соответствие с «сегодняшними условиями» по-прежнему является политически востребованным (во многом как средство борьбы за власть определенных политических сил) и популярным в научном плане (когда степень критичности нередко отождествляется с уровнем научной обоснованности соответствующих предложений). Неслучайно дискуссии, возникающие по этому поводу, демонстрируют полярность мнений. С одной стороны, отстаивается идея принципиальной незыблемости Конституции, в особенности основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина¹, из чего

¹ См., например: Бондарь Н.С. Социоисторический динамизм Конституции – без переписывания конституционного текста // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2; Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2; Клишас А. Реально действующий документ. URL: <http://izvestia.ru/news/651161>; Шахрай С.М. О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013.

исходит, как представляется, и автор рецензируемого произведения, имея в виду в том числе и ранее опубликованные ее работы¹. С другой – аргументация в пользу необходимости и целесообразности конституционных изменений, умеренных или даже радикальных, сопряженных в конечном счете с разработкой и принятием новой Конституции². Не в последнюю очередь различия в этих подходах связаны с неопределенностью, разночтениями в понимании самих понятий «развитие», «обновление», «реформирование» Конституции.

Диалектика конституционного развития такова, что в принципиальном плане *стабильность Конституции не исключает ее изменения, развития*. Более того, некий парадокс современного конституционализма заключается в том, что условием стабильности конституции (в текстовом варианте ее восприятия) является социоисторический динамизм основного закона³. При этом определение оптимального баланса между стабильностью и развитием, включая их ценностное измерение, может меняться на разных этапах, в том числе под воздействием политических факторов. Академик Т.Я. Хабриева справедливо считает «почти общепризнанным» тезис о конституции как «развивающейся правовой материи особого качества» (с. 9), не отождествляя устойчивость Основного Закона с его неизменностью, и более того – включая «актуализацию конституционного регулирования» в содержательно-смысловое наполнение понятия конституционной стабильности (с. 105). Обновление и соблюдение конституции, полагает автор, – две стороны единого конституционного процесса (с. 7). Это принципиальная позиция: конституционные изменения по своему характеру, формам, механизму реализации не должны ослаблять конституционный правопорядок, нивелировать имеющиеся демократические завоевания; они должны укладываться в парадигму конституционализма и следовать общему

¹ См., например: Хабриева Т.Я. Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 4. С. 10–14.

² См., например: Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 20–25; Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. №3. С. 33–37; Бутусова Н.В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 5–11; Дмитриев Ю.А. Можно ли повысить демократический потенциал действующей Конституции Российской Федерации? // Государство и право. 2013. № 12; Краснов М.А. Конституция для Акакия Акакиевича // Независимая газета. 2012. 15 июня; Румянцев О.Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2. С. 10–21.

³ См.: Бондарь Н.С. Конституция России: стабильность и (или?) динамизм // Юридический мир. 2013. № 12. С. 9–19.

предназначению конституции как акта общенационального согласия, не превращаясь в инструментальное средство формальной легитимации текущей конфигурации политических интересов. Любые конституционные изменения требуют проявления максимальной деликатности и бережливости, должны быть тщательно выверенными, не ситуативными, не могут становиться самоцелью. Здесь никак нельзя допускать крайностей, принятия скоропалительных, конъюнктурных решений. В этом плане существенным является выявление и раскрытие адекватных конкретным условиям и характеру общественных перемен форм насущного изменения конституции, текстуальных в соотношении с иными, не затрагивающими ее внешнюю форму, способов преобразования; определение предпосылок и условий, при которых возникает необходимость содержательной коррекции Конституции, в том числе в свете конкретных процедурных условий и пределов ее реализации, а также комплекса обеспечительных мер, которыми такие изменения должны сопровождаться.

3. Направленная на решение этих и иных связанных с этим чрезвычайно важных и значимых задач монография Т.Я. Хабриевой содержит достоверный *научный анализ конституционной реформы как одного из важнейших правовых концептов*, а не просто политической программы действий. Глубокое и развернутое концептуальное обоснование конституционной реформы, предложенное в монографии, следует рассматривать в свете прежде всего обеспечения предсказуемости и стратегического доверия в конституционных отношениях, необходимости конституционализации возможных конституционных изменений, которые не могут быть стихийными и произвольными, имеют пределы, определяемые в конечном итоге конституционно-правовой идентичностью общества.

Взгляд Т.Я. Хабриевой на конституционные процессы, включая конституционные изменения, – не идеализированный, а резонно объективистский. Само по себе прерывание конституционной стабильности в ее представлении не есть отрицательное политико-правовое явление (с. 166). Акцент же делается на том, что значительные по своему масштабу, правовым последствиям конституционные преобразования характеризуют определенные «переломы общественного развития», сопряженные с вызовами и угрозами, из которых наиболее опасно «снижение авторитета конституции и права» (с. 10, 90). Но вместе с тем дискредитирующими оказываются и чисто формальные, не имеющие под собой реальной фактической основы конституционные изменения, касающиеся только «словесной ткани конституционных формулировок» (с. 30), что может быть свойственно, как это подчеркивает автор, не только тоталитарным системам, где сами конституции являются, по сути, фиктивными. Здесь важна ориентация на тщательное взвешивание конкретных конституционных

изменений, что должно получать реализацию в рамках конституционно-правового (а не только социально-политического) балансирования: целевые установки на реформу, отмечается в книге, должны быть обусловлены поиском оптимального решения, несущего наименьшие издержки (с. 112). В любом случае изменения в конституцию должны быть «управляемым процессом» (с. 11), понимание которого не сводится к административно-бюрократическим процедурам. Речь идет, по сути, о некоем «общем деле»: конституционные изменения должны не только направляться «сверху», а прежде всего выдвигаться общественностью, осмысливаться учеными, в том числе конституционалистами (с. 11–12), увязываться с общими закономерностями развития общественных отношений и реальными возможностями государственных и иных институтов, опираться на стратегическое целеполагание (с. 113).

Одновременно характерная черта научной работы Т.Я. Хабриевой – последовательно реализованный широкий и комплексный, *социокультурно-ориентированный исследовательский подход к конституционной реформе*. Не секрет, что сегодня социокультурный подход в праве стал одним из трендов, но лишь в единичных научных работах он оказывается концептуально востребованным, а не является данью моде. Монография Т.Я. Хабриевой – пример тонкого обращения с метаправовыми факторами, получающими содержательное, юридически значимое наполнение.

Во-первых, исследование в основном юридической стороны конституционных реформ в книге Т.Я. Хабриевой дополняется по мере необходимости анализом исторических, социальных, политических и иных условий конституционных изменений (с. 13). Вполне обоснованно автор отталкивается от концептуального представления о том, что саму конституцию необходимо рассматривать в системе не только правовых, но и иных социальных регуляторов, в увязке с традициями правовой культуры, особенностями исторического пути страны (с. 66). Глубинная природа конституции как политико-правового явления, призванного отражать важнейшие характеристики общества, государства и личности в их соотношении и взаимосвязях, действительно предопределяет необходимость оценки конституционных явлений во всей их многогранности и противоречивости. Сама сущность конституции может рассматриваться как порождение, позитивное закрепление основных противоречий современного общества в единстве с урегулированием юридических механизмов преодоления соответствующих противоречий, конфликтов и коллизий, нормативно-правовым моделированием развития общества и государства в соответствии с провозглашенными конституционными целями, почитаемыми ценностями и идеалами. Отсюда необходимость основанного на принципе методологического плюрализма научного восприятия конституции, ее изменений – в сочетании догматического изу-

чения нормативно-правовой, публично-властной составляющей этих отношений, процессов с социологическим, историческим, нравственно-этическим, философско-мировоззренческим аспектами исследования сложных, комплексных по своей природе явлений конституционно-правовой действительности в их динамике. Соответственно и конституционная реформа, как доказывает Т.Я. Хабриева, – не только юридический процесс, некая последовательность процедурных стадий проведения изменений, но и социально-политический процесс, который не может ограничиваться рассмотрением исключительно с позиций правоведения (с. 110). Требуется изучение действительных изменений общественных отношений на уровне соотношения юридической и фактической конституции, поэтому в книге акцентируется важность аксиологического подхода (с. 119–120), потребность в проведении социологических, экономических, статистических, социально-психологических и прочих изысканий в связи с конституционной реформой (с. 177). Полезность междисциплинарных подходов в рассматриваемой сфере – один из ключевых посылов книги (с. 213).

Во-вторых, исследование социокультурных начал в сочетании с собственно юридическими характеристиками конституционного реформирования в монографии органически дополняется и развивается в рамках широко представленного и весьма востребованного инструментария конституционной компаративистики. Последовательно, начиная с вводных положений, Т.Я. Хабриевой подчеркивается многообразие конституций, которое налагает свой отпечаток и на особенности осуществления конституционных реформ (с. 13). Так, неконсолидированные конституции корректируются путем внесения изменений в отдельные составляющие их законы, а комбинированные могут быть изменены путем постепенного утверждения правового обычая (с. 16). В странах, где роль конституций выполняют «священные книги», в принципе речь не может идти о реформе, поскольку тексты этих книг неприкасаемые, фактическое же реформирование может происходить на основе актов монархов (с. 21). Специфически национальное соотношение конституции с иными социальными регуляторами, прежде всего религиозными, проявляется не только в нерушимости конституционных положений, закрепляющих основы религии (с. 72), но и в вовлечении, притом решающем, представителей религиозного сообщества в процесс изменения конституционных норм (с. 155).

Более важной в методологическом плане является продемонстрированная *связь конституционных изменений (включая их пределы) с ценностными ориентирами конституционных моделей* (с. 40–53), выделяемых в том числе по пяти основным подходам: либерально-индивидуалистическому, социалистическому, мусульманскому, существующему в

обычном праве отдельных племен и складывающемуся либерально-социальному (с. 121–125). И если появление новой конституционной модели расценивается как однозначный признак конституционной реформы (с. 121), то сама возможность реформы, судя по опыту, во многом определяется конкретной, применяемой в данном государстве (группе государств) конституционной моделью. Неслучайно, к примеру, что в странах мусульманского фундаментализма, отмечает Т.Я. Хабриева, глубокие конституционные реформы не проводились (с. 155). Другой вопрос – в каком соотношении находится мусульманский фундаментализм с самим понятием современного конституционализма и его основными ценностями? Особого внимания и дополнительного обсуждения заслуживают идеи: о формировании в настоящее время и глобальном распространении основных черт *«полусоциально-инструментальной демократической модели современной конституции»*, которая не ограничена пределами прежних «индивидуалистических инструментальных буржуазных конституций» (с. 49–50) и в том числе в рамках свойственного «передовым странам» конституционного права «использует социалистические идеи, приспособлявая их к новым реалиям» (с. 52); о соединении «нового и старого» в институтах конституционного права и возникновении на этой основе, прежде всего в постсоциалистических странах, *«переходной незавершенной гибридной конституционной модели»* (с. 51–52).

При этом книга насыщена многочисленными примерами из зарубежного конституционного права разных регионов Востока и Запада, всех континентов, что позволяет высветить не только реальное разнообразие и специфику собственно нормативных решений в части конституционных изменений, но и их практический аспект. Наряду с типическими (относительно общими) явлениями соответствующие примеры демонстрируют и оригинальные подходы. В частности, инновационный, с широким привлечением общественности путем современных технологий, механизм разработки новой Конституции Исландии в 2010–2012 гг. (с. 93) или изменение правового и социального характера конституции в рамках принятия обновленной редакции, а не новой конституции в Венгрии (с. 172). Систематизированный обзор в пространных приложениях к книге обширного зарубежного опыта, касающегося права конституционной инициативы и осуществления этого права в различных по характеру (технических, институциональных, реформаторских) преобразованиях (с. 215–317), дает объемную, панорамную картину современных реалий конституционного реформирования и является подлинным украшением монографии.

Социокультурное, ценностное восприятие конституционных изменений в сравнительно-правовом аспекте – уместно это подчеркнуть особо – оказывается востребованным не ради самой по себе констатации

институционно-страноведческих различий. Предполагается, что оно служит обеспечению наиболее оптимальных конституционных условий сбалансированной реализации интересов личности, общества и государства в конкретном пространственно-временном контексте в свете безусловной приверженности основополагающим универсальным конституционным идеалам. В этом плане весьма примечательно акцентирование в монографии необходимости учитывать в ходе конституционных реформ международные демократические правовые стандарты (с. 13), в том числе признаваемые «образцом доктринального искусства» результаты деятельности Венецианской комиссии Совета Европы (с. 14).

Наконец, в-третьих, важно в характеристиках социокультурно-ориентированного исследовательского подхода отметить присущее монографии Т.Я. Хабриевой тонко выстроенное системное единство в осмыслении доктринальных и прикладных, материально-содержательных и процедурно-процессуальных, а также нормативно-правовых, правоприменительных и мировоззренческих (идеологических) аспектов восприятия конституционной реформы. В этом также заключается существенный показатель системного, комплексного, недогматического подхода к предмету. Так, понимаемую в широком смысле реализацию конституционной реформы предлагается рассматривать не просто как ее «необходимый элемент» (с. 13), а как «ключевой этап» (с. 175). Легитимность же наряду с легальностью конституционных изменений – один из важных факторов оценки границ реформирования (§ 3 главы 2). При этом речь не идет об апологетике универсализации какой-либо конкретной формы (способа) проведения конституционной реформы как преддешающей ее признание и социальную поддержку. Требуется куда более гибкий подход. Важно то, что любой избранный механизм должен обеспечивать в конкретной ситуации «чувство конституционализма», уверенность граждан в том, что по своей природе конституция является стабильным актом, не подлежащим легкой замене по чьей-либо прихоти (с. 94).

В этом плане характерно, что уже на уровне внешней логической структуры монографии предметно заострены актуальные вопросы коллизионных связей конституционной реформы с законодательством (§ 2 главы 5), правореализационной практикой (§ 3 главы 5), общественным сознанием (§ 4 главы 5). Свое особое место в анализе реализационной стороны конституционной реформы занимает проблема ее ресурсного обеспечения. Основной тезис – «конституционная реформа не может иметь место, если она не обеспечена на всех ее этапах» (с. 126) – следует рассматривать как принципиальное требование к качеству конституционных преобразований. В связи с этим рассматриваются проблемы организационно-правового, экспертного, информационного, материального обеспечения реформы (с. 126–132).

4. Констатируя, что в современной, в том числе зарубежной, юридической науке и практике международных организаций обычно не проводится различий в характере конституционных изменений (с. 96), Т.Я. Хабриева скрупулезно подходит к выстраиванию понятийно-категориального аппарата исследования. Обосновывает собственное видение и таких общих, отправных для целей исследования понятий, как конституция (с. 40) и конституционная модель (с. 43), и собственно категории «конституционная реформа» в ее соотношении со смежными терминами. Среди них «изменение конституции», «поправка к конституции», «реформа конституции», «пересмотр конституции» (с. 96–99), «конституционная модернизация (новеллизация)» (с. 99–100), а также целый ряд других им подобных терминов, в том числе даже «конституционная революция» (с. 101), на счет оправданности использования которого в юриспруденции автор небезосновательно сомневается. В этом ряду понятие «изменение» обосновывается как наиболее широкое, охватывающее собой любую модификацию конституционного текста, включая внесение поправок в конституцию и ее пересмотр (с. 96). Представляют интерес выделенные в монографии в зависимости от своего характера виды конституционных изменений, которые можно определить, в частности, как: формально-стилистические (с. 54); содержательно-терминологические (с. 57); направленные на внутриинституциональную смысловую коррекцию, не затрагивающую саму природу конституционного института (с. 58); обеспечивающие индивидуализированную или системную институциональную новеллизацию путем включения в текст конституции одного или системы новых институтов, замены или упразднения ранее существовавшего института (с. 59–61). Различаются частичные и целостные изменения (с. 58–59). А с точки зрения механизмов коррекции конституции в современных государствах обозначены: эволюционная модель, прагматическая модель, модель недоверия, модель прямой демократии, эластичная модель (с. 102).

Поправки к конституции должны касаться «конкретных вопросов, относиться к отдельным нормам и институтам конституционного права, нуждающимся в улучшении или исправлении» (с. 158); это «точечные изменения», но их принятие может рассматриваться и как определенный этап конституционной реформы (с. 157). Конституционная модернизация, в свою очередь, раскрывается как «эволюционный процесс внесения поправок в конституционный текст, обновления конституционных норм в целях их совершенствования, придания им большей системности в неизменных рамках существующего конституционного строя», «оставляет незатронутыми предмет и границы конституционного регулирования» (с. 99).

Что же касается ключевой категории «конституционная реформа», то Т.Я. Хабриева определяет ее как «единовременный или продолжитель-

ный политико-правовой процесс по преобразованию конституционного текста, который характеризуется изменениями фундаментальных основ государства и общества, целеполаганием, достаточным ресурсным обеспечением и определенными юридическими и фактическими результатами» (с. 111).

Безусловно, конституционная реформа – одна из фундаментальных конституционно-правовых категорий, чем объективно обусловлено возможное различие подходов к определению дефиниции этого понятия, которое может рассматриваться в разных аспектах. В полемическом ключе можно обсуждать и предложенную дефиницию, которая, впрочем, по своему замыслу носит скорее операциональный, чем концептуальный характер. В частности, можно дискутировать по поводу узконаправленной трактовки конституционной реформы, строго ориентированной модификацией конституционного текста, в том числе имея в виду возможность различения конституционной реформы и реформы конституции (тем более что в работе этот термин также используется, например, на с. 193). Отстаиваемая автором, как отмечалось ранее, широкая методологическая позиция при анализе процессов конституционного реформирования, имеющих социокультурное и политико-правовое измерение и охватывающих, между прочим, правореализационный аспект, коррелирует в большей степени с восприятием конституционных изменений как включающих в том числе преобразование, совершенствование самих основ общественно-государственного строя. В условиях так называемой комбинированной конституции, которая включает в себя в том числе доктрину, прецеденты высших судов, само понимание конституционного текста весьма специфично, и реализация конституционной реформы может быть сконцентрирована вне рамок статутного права. В этом плане важен акцент, который делает Т.Я. Хабриева на возможности двойственного – узкого и широкого – понимания конституционной реформы, которая при широкой трактовке как раз означает «реализацию всего Основного Закона во взаимосвязи всех его положений, а также коррелирующих с ними положений иных правовых актов» (с. 176–177).

Равным образом можно обсуждать конкретные содержательные характеристики конституционной реформы, которые в предложенной дефиниции являются разносторонними, а в приложении к потребностям конституционной практики, очевидно, нуждаются в достаточной определенности, которая позволила бы обеспечить адекватный правовой режим (в том числе основания, условия, процедуры и т.п.) конституционного реформирования. Впрочем, нельзя не признать, что формулирование универсальной, тем более могущей удовлетворить в равной мере всех, дефиниции конституционной реформы в условиях высокой степени дифференциации лежащих в основе этого понятия явлений, процес-

сов, отношений является трудновыполнимым. Основное значение, надо полагать, имеет непротиворечивость авторского подхода к определению соответствующего понятия в свете поставленных целей и задач конкретного исследования.

В этом плане нет двусмысленности в авторском обосновании конституционной реформы, которая последовательно раскрывается как «особый вид» (с. 13, 95) и одновременно как «степень» (с. 7), «уровень» изменений конституции (с. 117, 155, 213), характеризующихся масштабом и последствиями для правового регулирования и в целом для системы общественных отношений в орбите конституционного воздействия (с. 95). Главный критерий конституционной реформы – она «всегда затрагивает фундаментальные положения Основного Закона» (с. 116), «базисные устои государства и общества» (с. 126). Для нее необходимы выходящие на указанный уровень институциональные изменения, в том числе касающиеся содержания отдельных, но взаимосвязанных институтов, их взаимоотношений (с. 117), в частности относящихся к статусу человека, основам экономической, социальной, политической систем общества (с. 119). Соответственно, предлагается различать «реформу конкретных институтов и отношений» и конституционную реформу (с. 126). Принятие же новой конституции, принципиальные преобразования в организации публичной власти, многочисленные изменения, по сути корректирующие концептуальную направленность Основного Закона, возникновение новой государственности или качественные изменения существующей – все это в любом случае подпадает под понятие конституционной реформы (с. 101). При этом представление об уровне дифференциации конституционных реформ – на частичные и полные (в зависимости от текстуального объема изменений) – признается недостаточным как чисто формальное, не отражающее сущности производимых изменений (с. 97). Впрочем, сама возможность такого разделения не отрицается, и, между прочим, оговаривается наличие «крупных конституционных реформ» (с. 13, 40, 182).

Смысл конституционной реформы Т.Я. Хабриева рассматривает в целом в свете известных подходов – не допустить разрыва между конституцией и общественной практикой. В то же время автор резонно воздерживается от того, чтобы необходимость и существо преобразования конституции полностью отождествлять с адаптацией к изменяющимся социальным условиям. В рамках самого понимания Т.Я. Хабриевой природы конституции просматривается сдержанно критическое отношение к определению конституции через действительное соотношение сил страны (что характерно для лассалевского и во многом марксистского подходов) и подчеркивается нивелированная при таком подходе ценность созидательного потенциала юридической конституции – не воспроизводя-

щей, а организующей общественную практику, в том числе на началах ограничения властного произвола (с. 26–27). Разумеется, это накладывает отпечаток на понимание конституционных изменений, включая реформаторские. Конституция не может быть воспринята как функциональная проекция реальности, а ее преобразование – как обеспечительный механизм утверждения примата социально-политической действительности перед конституцией, которая при таком понимании утрачивала бы качества основополагающего правового регулятора социальной жизни, обладающего верховенством и прямым действием. А ведь прежде всего именно этими внутренними свойствами конституции, а не внешними обстоятельствами, надо полагать, как раз детерминирован процесс ее преобразования, реформирования, поскольку конституция, будучи ценностно-нормативной основой и формой социальных изменений, заключает в себе и необходимые механизмы саморазвития, «оживления» своего духа с учетом влияния различных социальных факторов.

В этом плане важно подчеркнуть имеющую принципиальное значение позицию Т.Я. Хабриевой: конституционная реформа должна основываться на глубоком понимании того, что прежняя конституционная система отношений (именно так, а не сами по себе общественные реалии. – Н.Б., А.Д.) либо отдельные ее звенья не могут дальше развиваться без радикального обновления (с. 125). Но нельзя не обратить внимание и на то, что попытка прямолинейно увязать возникновение потребностей внесения изменений не только в законодательство, но и в конституцию с «последовательным достижением целей правотворчества различного уровня» (с. 114) требует соотнесения с пониманием учредительного и системообразующего значения конституции, которая не может без угрозы для своего высокого статуса ставиться в положение инструмента реализации текущих правотворческих задач.

5. В логике монографии основным средством развития конституции служит принятие к ней поправок, что подчеркивается многократно, уже во вводных положениях книги (с. 9). Но в связи с этим важным является и вопрос о роли конституционного правосудия в *гарантировании не только стабильности, но и динамизма конституции*. Академик Т.Я. Хабриева в принципиальном плане не отвергает конституционные преобразования в нетекстуальной форме, говорит о возможности конституционной реформы «без реформы» (§ 3 главы 3), имея в виду прежде всего потенциал конституционного правосудия (с. 33). Особый интерес представляют в этом плане давно и весьма успешно разрабатываемые автором идеи судебного толкования конституции¹. Именно толкование является, по

¹ См., например: Насырова (Хабриева) Т.Я. Конституционный контроль. Казань, 1992 г.; Ее же. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998.

мнению автора, важным «каналом оживления конституции» (с. 137), что позволяет «преодолеть жесткость конституции и сэкономить правотворческие усилия конституционного законодателя» (с. 133).

Но не вступает ли в некоторое противоречие с этими верными, на наш взгляд, подходами несколько настороженное отношение автора к конституционно-судебному активизму в части обеспечения социоисторического динамизма конституции? Считая, что само понятие так называемой живой конституции является неким анахронизмом, который «уже практически не используется» (с. 34), Т.Я. Хабриева склонна считать, что в этом случае «конституционное правосудие размывает грань между конституционным изменением и конституционным толкованием» (с. 138). Поэтому допустимым является узкоограниченный эффект концепции нетекстуального преобразования конституции. Модернизация конституции путем приспособления ее основных принципов к текущим проблемам и нуждам, по мнению Т.Я. Хабриевой, имеет «очень сжатые возможности для дальнейшего развития государства и общества» (с. 33–34). Более того, наличие в конституции формулировок норм-принципов, норм-целей, норм-дефиниций, которые отличаются высокой степенью абстракции и потому нуждаются в официальных истолкованиях, «снижает непосредственное действие некоторых конституционных норм» (с. 133). Они «ослабляют ее нормативную роль, придавая Основному Закону свойства декларативного или программного документа» (с. 179), хотя и «усиливают его идеологические, воспитательные качества» (с. 133). В любом случае истолкование конституционных норм, полагает автор, должно строиться на том, что «интерпретатор никогда не может отходить от объективированного результата воли законодателя – нормативного акта» (с. 145); если же «интерпретационная деятельность органа конституционного правосудия не будет ограничена (самоограничена), она в конце концов достигнет критической черты, когда уже может быть вести речь о новой конституции» (с. 207).

Разделяя в известной мере отмеченные опасения, вполне естественно возникающие при избыточно широкой трактовке возможностей «нетекстуальных» изменений конституции, нельзя не учитывать и другое. На фоне недооценки преобразовательных функций конституционно-судебного контроля вполне возможны не во всем продуманные, надлежащим образом подготовленные вторжения законодателя в текст конституции (в том числе в ситуациях, когда достаточно использования не законодательного скальпеля, а более тонкого, неинвазивного, конституционно-судебного инструментария), что для реальности верховенства и прямого действия конституции составляет едва ли меньшее значение.

При всей внешней привлекательности юридически стерильной реализации конституционных трансформаций в сугубо текстовом ключе по-

следствия этого подхода на практике могут, вопреки ожиданиям, давать отрицательный результат, выраженный в дестабилизации конституционного текста, размывании идей конституционной законности, игнорировании сакральной и, как отмечалось, священной, в чем-то неприкасаемой природы конституционного текста. Одновременно в условиях жесткой модели конституции это провоцирует исполнительную и законодательную власть на усиление влияния на текст конституции с помощью собственных властных ресурсов, включая законодательное (в порядке текущего правового регулирования) вторжение в нормативное содержание тех или иных (актуализированных, например, текущими политическими событиями) конституционных норм и институтов. Как следствие, сдерживающий эффект конституции в отношении реально проводимой правовой политики, практики законотворчества может оказаться ослабленным, не говоря уже о перспективах нарастания разрыва между текстом конституции и социальной практикой.

Опыт современных правовых государств свидетельствует о том, что за органами конституционного правосудия наряду с аутентичными функциями по устранению противоречащих конституции положений из правовой системы (благодаря чему такие органы принято именовать «негативными законодателями») все более широко признаются активистские, преобразовательные функции. В своей глубинной основе это связано с меняющимся пониманием роли самого правосудия в государстве и обществе, осознанием того, что судебное решение «направлено не только на разрешение спора между сторонами и определение их правового положения, но часто и на формирование судебной практики, которая может предотвратить возникновение подобных споров в будущем и обеспечить сохранение социального баланса»¹; что оно играет «одновременно «нормативную» и «образовательную» роль, предоставляя гражданам соответствующее руководство к действию, информацию и уверенность в том, что касается закона и его применения»². В этом плане органы конституционного правосудия оживляют не столько (и не только!) сам по себе текст конституции, сколько национальную систему конституционализма во всем многообразии и динамизме ее социокультурных характеристик. Не имея возможности детального анализа соответствующих проблем, следует отметить, что во многом именно на этом подходе основывается в том числе и концепция судебного конституционализ-

¹ См.: пункт 7 Заключения № 11 Консультативного совета европейских судей «О качестве судебных решений» (CCJE(2008)5) от 18 декабря 2008 г. // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2014. № 6 (06). С. 107.

² См.: пункт 7 Заключения № 7 Консультативного совета европейских судей «По вопросу правосудия и общества» (CGE (2005) OP № 7) от 25 ноября 2005 г. // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2014. № 4 (04). С. 109.

ма¹. Феномен судебного конституционализма может быть представлен как особый политико-правовой режим судебного обеспечения верховенства права и на этой основе – прямого действия конституции, безусловного судебно-правового гарантирования ее ценностей, осуществляемого на основе таких фундаментальных начал современного конституционализма, как баланс власти и свободы, сочетание частных и публичных интересов, обеспечение единства социокультурных и формально-юридических факторов в процессе конституционализации законодательства и всей системы правопорядка в демократическом правовом государстве.

Именно образование Конституционного Суда РФ (КС РФ) стало решающим шагом на пути утверждения в нашей стране идей «живого конституционализма», в связи с чем важно учитывать по крайней мере несколько моментов. Во-первых, решения КС РФ, обладая специфической природой как особый вид судебных актов нормоустановительного характера, имеют все предпосылки и возможности выступать одним из высших правовых средств как охраны, так и преобразования, выявления внутреннего (сакрального) нормативного потенциала Конституции. В них находит формализованное выражение национальный эталон правового качества, так что акты конституционного правосудия обеспечивают выявление, раскрытие, конкретизацию и развитие присущих Конституции правовых стандартов, относящихся к деятельности всех субъектов права². Во-вторых, конституционное правосудие и его решения находятся в сложной системе прямых и обратных связей с конституционно-правовой доктриной, в связи с чем в решениях конституционного правосудия, учитывающих достигнутый уровень конституционно-правового научного осмысления реальности, происходит отражение познанных наукой реальных и актуализированных социально-правовых императивов развития российского общества, его ценностных доминант в их историческом развитии. В-третьих, конституционное правосудие находится в тесной связи с реальной конституционной практикой, поскольку, что КС РФ в силу ч. 2 ст. 74 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. Тем самым практика конституционного правосудия подразумевает оценку понимания правоприменительными органами смысла и духа конституционных положений, реагирование

1 См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Норма, 2015.

² См.: Джагарян А.А. Вмененная безупречность: решения Конституционного Суда Российской Федерации и правовое качество // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2.

путем признания или отказа в таковом сложившимся на практике установкам, связанным с реализацией конституционных целей, принципов, норм.

Во всем этом проявляется творчески преобразовательный потенциал конституционного правосудия, основанный на сочетании стабильности и динамизма Конституции, имея в виду, что исходящий от нормоконтрольных функций КС РФ динамизм Основного Закона является залогом стабильности его текста.

Что же касается конкретных правовых позиций КС РФ, которые, «оживляя» действующий Основной Закон, создают реальные политико-правовые гарантии его стабильности посредством интерпретационно-преобразовательного динамизма Конституции, отдельных ее норм и институтов, то в одних случаях это те решения, которые имеют фундаментальное нормативно-доктринальное значение для современного правопонимания (как, например, проблемы суверенитета в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве)¹. В других случаях речь может идти о раскрытии с учетом исторических условий развития России нормативного потенциала предметно более определенных статей Конституции и ее институтов. Это, например (в связи со ст. 13 Конституции РФ), проблема конституционности региональных, религиозных политических партий² или получивший конституционно-судебное обоснование, прежде всего в свете ст. 80 и 90 Конституции институт «скрытых полномочий» Президента РФ³, конституционная интерпретация права на жизнь (ст. 20) в связи с возможностью применения смертной казни⁴ или нормативное обоснование новых (не имеющих прямого закрепления в Конституции 1993 г. прав, как то право на приватизацию⁴. Не менее актуальными являются и те решения КС РФ, которые направлены на защиту традиционных национальных социокультурных ценностей российского общества, в том числе в сфере индивидуальных свобод, защиты традиционной семьи. Это приобрело

¹ См.: Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; Определение КС РФ от 27 июня 2000 г. № 92-0 // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

² См.: Постановления КС РФ: от 15 декабря 2004 г. № 18-П // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260; от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491. См.: абз. 3-5 п. 4 мотив. части Постановления КС РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 33. Ст. 3424. См.: Постановление КС РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 867; Определение КС РФ от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5867.

³ См.: Постановление КС РФ от 3 ноября 1998 г. № 25-П // СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5603; абз. 3 п. 2 мотив. части Постановления КС РФ от

⁴ См.: Постановление КС РФ от 23 сентября 2014 г. № 24-П // СЗ РФ. 2014. № 40. Ч. 3. Ст. 5489; Определение КС РФ от 19 января 2010 г. № 151-0-0 // СПС «КонсультантПлюс».

столь актуальное звучание в свете известных неолиберальных устремлений конституировать в качестве универсально значимых и обязывающих – вне зависимости от конкретно-социального контекста, мировоззренческих особенностей – новые, нетрадиционные для классического конституционализма идеи, ценностные ориентиры свободы, демократии, как то требование полного «равенства» сексуальных меньшинств, признание однополых браков и т.п., по поводу чего КС РФ также высказал свою, конституционно значимую позицию.

Тем самым практика конституционного правосудия объективирует как формально-юридические начала, так и социальную сущность конституции, становится гарантом неразрывности фактической и юридической конституции, на основе чего обеспечивается сочетание ее стабильности и динамизма, достижение гармонии между буквой и духом Конституции. Поэтому конституционные суды «как официальные толкователи конституции» могут и должны рассматриваться не только как «выявляющие содержание конституционного регулирования в своей юриспруденции», но и как «непрерывно развивающие конституционную систему и направляющие будущее развитие всей правовой системы в определенном направлении»¹. Соответственно, «через конституционный контроль конституция превращается в «живое» право»². В этом, кстати, находит свое подтверждение и позиция Т.Я. Хабриевой, что «конституционное толкование, в отличие от других видов толкования, особенно близко к правотворчеству» (с. 146).

Интерпретационные возможности конституционного правосудия по эволюционному преобразованию конституции принципиально не противоречат разделению властей, смысл которого не сводится к негативной задаче по исключению чрезмерной концентрации властных полномочий в одном лице или органе, а имеет, помимо этого, вполне определенный позитивный аспект – утверждение верховенства права и конституции, создание надлежащих условий гарантирования прав и свобод³. Конституционное правосудие не ориентировано созданием новых норм. Но актуализированная общеобязательная формализация ценностно-нормативного потенциала конституции в единстве ее буквы и духа образует необходимый продукт конституционно-судебной деятельности, при-

¹ См.: Генеральный доклад XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов (Вильнюс, 3–6 июня 2008 г.) // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2008. Вып. 2. С. 106.

² Там же. С. 111.

³ См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3.

званной обеспечивать реализацию универсальной и постоянной конституционно-суверенной воли народа в изменяющемся социальном контексте. Речь, стало быть, не идет о воспроизводстве толкованием только конкретизированного смысла конституционной нормы на момент ее принятия. Мудрость конституции, выраженная в таких нормативных величинах наиболее высокого, абстрактного уровня, как общие принципы права, конституционные принципы, декларации, конституционные презумпции и т.п., несоизмеримо более убедительна, чем мудрость ее создателей, ограниченных социально-историческими рамками своего бытия.

Многообразие взглядов на роль конституционного правосудия в государственно-правовом механизме, в том числе в преобразовании конституции, вполне естественно; поиск оптимальных моделей конституционной юстиции, как свидетельствует опыт деятельности соответствующих органов во многих странах, в частности избравших кельзеновскую модель конституционного правосудия, продолжается. В этом плане можно дискутировать с Т.Я. Хабриевой по данной проблеме, но для нас представляется бесспорным один из основных ее посылов: использование в условиях континентальной правовой системы инструментария конституционно-судебного преобразования конституции, обеспечивающего ее наиболее комфортную эволюцию, должно быть тщательно выверенным, осторожным. Тем более что возможности конституционного правосудия – и с этим нельзя не согласиться – не безграничны.

Рецензируемая монография содержит богатый нормативный и правоприменительный материал, ценные в научном и прикладном плане авторские обобщения и выводы, касающиеся не только самой по себе конституционной реформы, но и решаемых в процессе ее осуществления (в тех или иных странах) конкретных вопросов конституционной организации публичной власти, обеспечения прав граждан и т.д. Как примеры – ориентация на формирование партнерской модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления (с. 137), обеспечение сужением возможностей опережающего правового регулирования со стороны субъектов Российской Федерации (с. 190) и т.д. Безусловно, важен, по сути, стратегический вывод о том, что в настоящее время нам необходим переход «от экстенсивного развития законодательства, связанного со стремительным увеличением числа законов, к активной законодательной политике в целях полноценной реализации конституционных принципов и норм» (с. 193–194).

Подытоживая размышления, возникшие по итогам прочтения монографии Т.Я. Хабриевой, полагаем, что имеются все основания для констатации того факта, что в данном случае речь идет о труде, который вносит фундаментальный вклад в решение весьма значимой задачи по

формированию современной теории конституционной реформы в свете доктринальных и практико-прикладных начал ее осуществления, пределов, условий, процедур, нормативно-правовых, правоприменительных и ресурсных аспектов обеспечения. Осмысление изложенных в монографии подходов к конституционному реформированию государственных систем в разных регионах современного мира способствует пониманию того, что уважение к Конституции, основанное на безусловной приверженности верховенству права и правовой демократии, является ключевым фактором конституционного и, стало быть, социального прогресса в сложном, весьма противоречивом, таящем многие угрозы и опасности современном мире.

Литература

1. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 20–25.
2. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России / Н.А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33–37.
3. Бондарь Н.С. Социоисторический динамизм Конституции – без переписывания конституционного текста / Н.С. Бондарь // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2. С. 22–34.
4. Бутусова Н.В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) / Н.В. Бутусова // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 5–11.
5. Дмитриев Ю.А. Можно ли повысить демократический потенциал действующей Конституции Российской Федерации? / Ю.А. Дмитриев // Государство и право. 2013. № 12. С. 65–75.
6. Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) / В.Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. 2014. №2. С. 1–10.
7. Клишас А. Реально действующий документ / А. Клишас. URL: <http://izvestia.ru/news/651161>
8. Краснов М.А. Конституция для Акакия Акакиевича / М.А. Краснов // Независимая газета. 2012. 15 июня.
9. Хабриева Т.Я. Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы / Т.Я. Хабриева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 4. С. 10–13.
10. Шахрай С.М. О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай. М.: Наука, 2013.

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Т.Я. ХАБРИЕВА, В.Е. ЧИРКИН

**«ЦВЕТНЫЕ РЕВОЛЮЦИИ»
И «АРАБСКАЯ ВЕСНА»
В КОНСТИТУЦИОННОМ
ИЗМЕРЕНИИ**

Политолого-юридическое исследование

НОРМА
ИНФРА-М
Москва
2018

УДК 342.4
ББК 67.400.1
Х12

*Издание одобрено секцией публичного права Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации*

Авторы

Талия Ярулловна Хабриева — академик Российской академии наук, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заслуженный юрист Республики Татарстан, вице-президент Российской академии наук, директор ИЗиСП, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы).

Вениамин Евгеньевич Чиркин — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Рецензент

Юрий Иванович Лейбо — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России.

Хабриева Т.Я.

- Х12 «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении: политолого-юридическое исследование: монография / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. — М.: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2018. — 192 с.

ISBN 978-5-91768-880-0 (Норма)

ISBN 978-5-16-013442-0 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-106102-2 (ИНФРА-М, online)

В работе обобщается конституционный опыт «цветных революций» и «арабской весны». На основании анализа конституционных поправок и новых конституций рассматриваются основные социальные и политические условия этих событий. Предложено исследование конституционно-правовых результатов революций по следующим направлениям: права человека, основы общественного и государственного строя, органы государства и местное самоуправление.

Для ученых-правоведов, политологов, историков и социологов, представителей государственных органов, преподавателей, студентов и аспирантов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами государственного строительства, конструктивного разрешения социальных конфликтов и укрепления правовых оснований эффективного развития государства и общества.

УДК 342.4
ББК 67.400.1

*Талия Ярулловна Хабриева
Вениамин Евгеньевич Чиркин*

**«ЦВЕТНЫЕ РЕВОЛЮЦИИ» И «АРАБСКАЯ ВЕСНА»
В КОНСТИТУЦИОННОМ ИЗМЕРЕНИИ**

Политолого-юридическое исследование
Монография

Подписано в печать 28.09.17.

ISBN 978-5-91768-880-0 (Норма)

ISBN 978-5-16-013442-0 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-106102-2 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства

и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации, 2017

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

T.Y. KHABRIEVA, V.E. CHIRKIN

**“COLOR REVOLUTIONS”
AND “ARAB SPRING”
IN THE CONSTITUTIONAL
DIMENSION**

Politological and Legal Research

NORMA
INFRA-M
Moscow
2018

*Approved at the public session of Scientific Council of the Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*

Authors

Talia Y. Khabrieva – Academician of the Russian Academy of Sciences, Titular Member of International Academy of Comparative Law, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the RF, Honoured Lawyer of the Republic of Tatarstan, Vice-President of the Russian Academy of Sciences, Director of ILCL, Member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe).

Veniamin E. Chirkin – Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the RF, Honoured Lawyer of the RF, Chief Researcher of the Institute of State and Law of RAS, Chief Researcher of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Revitwer

Yuri Ivanovich Leibo – Doctor of Law, Professor, Professor of the Constitutional Law Department of MGIMO(U) of the MFA of Russia.

Khabrieva T.Y.

“Color Revolutions” and “Arab Spring” in the Constitutional Dimension: Political and Legal Research: monograph / T.Y. Khabrieva, V.E. Chirkin. – M.: ILCL: Norma: INFRA-M, 2018. – 192 p.

ISBN 978-5-91768-880-0 (NORMA)

ISBN 978-5-16-013442-0 (INFRA-M, print)

ISBN 978-5-16-106102-2 (INFRA-M, online)

There is a generalized constitutional experience of the «color revolutions» and «arab spring» in present monograph. The main social and political conditions of these events were analyzed on the basis of the constitutional amendments and new constitutions examines. The authors propose to study of the constitutional and legal results of the revolutions in the following directions: human rights, foundations of social and public order, state and local government bodies.

For legal and political scientists, historians and sociologists, representatives of state bodies, teachers, students and postgraduates, as well as for non-specialist audiences interested in state-building and constructive resolution of social conflicts and the strengthening of the legal basis of the effective state and society development.

© The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, 2017

Истории известны своего рода волны обновления конституций, связанные с изменениями в общественной жизни государств и потоку сопровождаемые социально-экономическими и политическими преобразованиями. Некоторые конституции были приняты в периоды между этими волнами, но все же большинство принадлежит к той или иной конституционной волне. Так, первая волна ознаменовала собой появление конституций как таковых (конституции США, Польши, Франции). Следующая в 1820-х – начале 1830-х гг. охватила ряд европейских и латиноамериканских государств. Волна конца 1840-х – середины 1850-х гг. коснулась прежде всего государств Европы и Америки. Еще одна наблюдалась в 1870–1890-е гг., затем в конце 1910-х – первой половине 1920-х гг. и в 1930-х гг. произошла следующая, довольно противоречивая по тенденциям. После этого в XX в. можно отметить конституционные волны второй половины 1940-х – первой половины 1950-х гг., начала 1960-х гг., конца 1970-х гг., конца 1980-х – первой половины 1990-х гг. Несколько конституций были приняты на рубеже XX и XXI вв. И вот новая конституционная волна первой половины второго десятилетия XXI в. При этом ряд конституций, относящихся к последней из упомянутых волн, связан с так называемыми цветными революциями и «арабской весной».

Десятилетие (2003–2013 гг.) «цветных революций» (Грузия, Кыргызстан), их попыток (Узбекистан и др.) на постсоветском пространстве и «арабской весны» в странах Востока – заметное событие в политической истории¹. Начавшись в Грузии в ноябре 2003 г., а в декабре 2010 г. в Тунисе, Алжире, Йемене, выступления населения распространились на многие страны.

Символом «цветных революций» были определенные цветы (розы в Грузии, тюльпаны в Кыргызстане) или цвет (оранжевый в Украине в 2004–2005 гг.). С этим связано их обобщающее название. На Ближнем Востоке цветные символы были редкостью. Исключения – «жасминовая революция» в Тунисе 2011 г. и неудачная «кедровая революция» в Ливане 2005 г. (кедр изображен на государственном флаге Ливана). Однако название волнений в Тунисе не утвердилось, а в Ливане выступления 2005 г. начались по иной причине: население

¹ Ниже для краткости иногда такие революции называются «цветными» и «весенними».

требовало вывода сирийских войск из страны. Небольшие выступления в Ливане в 2011 г. проходили уже без указанного символа.

Термин «арабская весна» связан с национально-географической распространенностью, климатическими условиями протестных выступлений и временем, когда они оказались в поле зрения стран Запада. Массовые протесты в странах Арабского Востока закончились зимой. Сначала они не привлекли большого внимания со стороны других государств, и их последствия были осознаны и оценены позже, уже весной. К тому же в некоторых странах выступления были краткими, как, например, в Марокко, – один день, в других – не очень массовыми (Джибути, Кувейт, Ливан), и их значение было понято только в связи с общей ситуацией в арабском мире. Так, в Йемене волнения начались с выступлений военных, главным образом в борьбе за президентскую должность; эти события могли сначала рассматриваться как междоусобная борьба, массовые выступления случились позже и по другой причине.

В отдельных арабских странах протесты населения были подавлены силой, иногда с помощью иностранных войск, и не привели к каким-либо изменениям конституционного характера. В частности, в Бахрейне в феврале – марте 2011 г. развернулись широкие демонстрации с требованием проведения демократических реформ. Несмотря на то что они изначально носили мирный характер, полиция почти сразу начала применять насилие. В первый же день народных выступлений (14 февраля 2011 г.) погиб демонстрант¹, на следующий день во время его похорон погиб еще один протестующий. Но такие действия полиции и даже нарастание насилия отнюдь не ослабили протесты. В середине марта в Бахрейн были введены 1000 военнослужащих из Саудовской Аравии и 500 полицейских из Объединенных Арабских Эмиратов², было установлено чрезвычайное положение. Протесты удалось подавить, ряд активистов протестного движения были приговорены к различным срокам заключения. В 2012 и 2016 гг. также наблюдались выступления сторонников демократизации, но они не достигли размаха 2011 г. При этом никаких реформ в Бахрейне не последовало.

Иногда протестующие выдвигали требования возврата к «истинному исламу», придавая своему движению религиозный характер, что тоже осложняло выявление настоящего характера протестов. На

¹ См. сайт «Аль-Джазира». URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/02/2011214925802473.html> (дата обращения: 20.03.2017).

² См.: URL: <https://lenta.ru/news/2011/03/14/uae> (дата обращения: 20.03.2017).

постсоветском пространстве оппозиция не обращалась к религиозным учениям.

Народные демонстрации на постсоветском пространстве с 2003 г. имели место в Грузии, Кыргызстане и Украине. В какой-то мере они наблюдались в Армении, Узбекистане, Азербайджане, Молдавии и др. Там принимались поправки к конституциям, но в тот период не очень существенные; новая конституция была принята только в Кыргызской Республике в 2010 г.¹ Отчасти как отдаленное последствие тех событий можно рассматривать новую, более демократичную Конституцию Республики Армения 2015 г.²

Географический размах «арабской весны» был шире. Наряду с тремя арабскими странами, где в результате революций были приняты новые конституции (в последовательности – Марокко, Египет, Тунис)³, протестные движения имели место почти во всех арабских государствах (наиболее массовые – в Йемене⁴, Алжире, Бахрейне, Ираке, Иордании, Омане, менее значительные – в Кувейте, Мавритании, Саудовской Аравии, Судане, Джибути и Западной Сахаре (самостоятельное государство)).

Во многих странах они не получили развития, не стали революцией, не привели ни к смещению глав государств (замена правительств в таких президентских республиках или монархических государствах существенного значения не имеет), ни к принятию новых конституций и даже поправок к ним. Иногда процесс принятия поправок был настолько растянутым во времени, что поправки были приняты только через несколько лет после народных выступлений и оказались не такими радикальными, как можно было ожидать (Алжир в 2016 г.). Однако и те страны, где не было длительных и массовых выступлений, входят в общий поток «арабской весны».

В некоторых странах выступления оппозиции не были завершены или являлись лишь попытками: Азербайджан в 2005 г., Узбекистан в

¹ См.: Конституция Кыргызской Республики. Бишкек, 2010.

² См.: Конституция Республики Армения. Ереван, 2015.

³ См.: Официальный сайт Правительства Марокко. Конституция 2011 г. (на араб. яз.). URL: http://www.maroc.ma/ar/system/files/documents_page/BO_5964Bis_Ar.pdf; Официальный сайт Правительства Арабской Республики Египет. Конституция 2014 г. (на араб. яз.). URL: <http://www.sis.gov.eg/Newvr/constttt%202014.pdf>; Официальный сайт Правительства Туниса. Конституция 2014 г. (на араб. яз.). URL: <http://www.pm.gov.tn/prm/content/index.php?lang=ar>.

⁴ В Йемене они были осложнены социально-религиозными выступлениями ху-сайтов (ветвь шиитов) против господства суннитов, к которым принадлежали властвующие слои.

2005 г. (события в Андижане), Белоруссия в 2006 г. (попытка «васильковой революции»), Молдова в 2009 г., в других получили продолжение в новых выступлениях (Кыргызстан в 2010 г.), в третьих переросли в государственный переворот с применением оружия («майдан» в Украине в 2013–2014 гг.), в некоторых продолжались в массовых вооруженных действиях с участием других государств (Сирия) и т.д. Поправки к конституциям в ряде таких стран не принимались, а принимавшиеся принципиального значения не имели¹.

Где-то развитие народных протестов было приостановлено обещанием принять поправки к конституции (например, в Алжире²) или принятием поправок (например, в 2005 и 2008 гг. к Конституции Армении).

В то же время принятые до массовых выступлений поправки к конституции (Йемен в 2009 г.) и даже обещание президента Йемена А. Салеха во время революционных движений (3 февраля 2012 г.) не передавать власть сыну не остановили развития событий. Новый президент Йемена был избран в 2012 г., но в соответствии с политическими договоренностями Салех сохранил некоторое влияние. Более того, порой поправки, которые, как казалось, были приняты в ответ на протесты, имели антидемократический характер, усиливая власть монарха и превращая дуалистическую монархию в полуабсолютную (Иордания), а в Тунисе оказалось, что в результате выборов в представительные органы большинство, хотя и не абсолютное, получили исламисты.

Принято считать, что «цветные революции» начались с двухдневной «революции роз» 2003 г. в Грузии, когда митингующие с флагами грузинского государства и розами в руках штурмовали здание парламента из-за подтасовок на выборах нового состава парламента. Они выступали прежде всего против находившегося там президента и действующей исполнительной власти. На постсоветском пространстве эта волна выступлений, включая перерывы и неудачные попытки, закончилась, если подходить к ее оценке с позиций государствоведения и конституционного развития, в 2010 г., когда в Кыргызской Республике сначала был избран на год временный президент, а затем была принята новая Конституция 2010 г. (после волны протестных выступлений в Кыргызстане 2005 г. новая конституция не принималась).

«Арабская весна» как бы приняла эту эстафету, начавшись в конце 2010 г. Длительность наиболее массовых и решительных высту-

¹ См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2016.

² Поправки в Алжире проходили очень долго и приняты только в 2016 г.

плений населения, если не учитывать приостановки в развитии событий (например, в Египте в 2011–2013 гг.), была невелика. В некоторых странах, как указывалось выше, митинги продолжались один день, иногда – несколько дней, в редких случаях – недели. Насколько можно судить по имеющимся сведениям, протесты совсем не затронули ОАЭ, а в Египте и Йемене то стихавшие, то возникавшие протесты длились долго.

В отдельных странах реакция властей на массовые протесты была довольно быстрой и протесты прекращались, если власти угрожали использовать войска или обещали принять поправки к конституциям. Тем не менее в Египте столкновения разных групп имели место и в 2013 г. Условное окончание этого периода волнений в арабских странах можно связать с принятием последней новой конституции, закрепившей итоги «арабской весны», – Конституции Туниса от 26 января 2014 г., а весь период совокупности «цветных революций» и «арабской весны» следует датировать десятилетием 2003–2013 гг., начиная с событий в Грузии и заканчивая принятием последней Конституции этого периода в Тунисе¹.

В большинстве случаев выступления протестующих носили мирный характер. В связи с этим исследователи называют политические изменения тех времен «бархатными революциями».

Но почти везде были жертвы (возможно, кроме Грузии в 2003 г. и Кувейта в 2011 г.). В некоторых странах полиция и войска стреляли в протестующих. В Йемене это случилось почти сразу после начала массовых выступлений, были убиты десятки, а потом и сотни человек, в 2014 г. развернулась гражданская война.

Обобщающих данных о числе погибших во время «цветных революций» и «арабской весны» найти не удалось. Есть сведения о гибели нескольких человек (например, в Иордании, Мавритании, Омане, Марокко, Саудовской Аравии), нередко речь идет о нескольких десятках человек (Бахрейн, Ирак), в Кыргызстане зафиксировано 84, в Египте – 887 жертв. В Йемене только во время самих кризисных выступлений – приблизительно 1500². В СМИ говорится о 170 погибших при протестах в Андижане (Узбекистан). Были жертвы во времена позднего «майдана» (государственного переворота) в Украине.

¹ В преамбуле Конституции Туниса 2014 г. указан точный срок революции – 17 декабря 2010 г. – 14 января 2011 г. Но, по существу, это период бурных митингов. Процессы конституционного и иного оформления достижений революции продолжались до принятия конституций. Поэтому мы говорим о периоде 2003 (Грузия) – 2013 гг. (Египет и Тунис).

² См.: URL: <http://ru.wikipedia.org>

Таким образом, если рассматривать только протестные акции, то число погибших во время «арабской весны» в двух десятках арабских стран составит ориентировочно 3600 человек. Если учитывать «цветные революции», то общее число жертв составит более 3800 человек. Если же считать Ливию, где после свержения М. Каддафи начался хаос, унесший десятки тысяч жизней, Сирию, где «весна» 2011 г. вылилась в многолетние военные действия, Йемен, где к подавлению протестов шиитов-хусайтов против господствующей суннитской верхушки (в большинстве арабских стран правят сунниты) привлекались иностранные войска (прежде всего Саудовской Аравии), счет пойдет на сотни тысяч.

Революционные события, как всегда, нанесли большой ущерб экономике. Специалисты ООН подсчитали, что «за период с 2011 года страны на Ближнем Востоке из-за “арабской весны” потеряли 614 млрд долларов»¹.

«Цветные» и «весенние» революции – далеко не частные эпизоды в развитии перечисленных стран. Независимо от их результатов, которые в разных странах очень различаются, в общей массе они представляют собой крутой перелом в истории не только отдельных государств, но и целых регионов. В некоторых из них население, по существу, впервые более или менее массово выступило со своими требованиями к монархам.

«Цветные революции» на постсоветском пространстве и «арабская весна» на Ближнем Востоке различаются по многим признакам, но имеют и сходные черты. События развернулись в странах невысокого уровня развития, хотя некоторые из них являются богатыми нефтедобывающими государствами с авторитарными, иногда полуабсолютно монархическими режимами, что стало причиной сходства в требованиях протестующих и способах их выступлений, а также в мерах, которые были приняты властью. В качестве таковых обычно использовались обещания конституционных реформ, а в Бахрейне монарх в ответ на волнения распорядился выдать по 1000 динаров (приблизительно 79,5 тыс. рублей) каждой семье.

Общественно-политический кризис, приведший к революциям в рассматриваемых странах, был обусловлен одинаковыми факторами: безработица, бедность, проблемы социального обеспечения, коррупция, клановость власти. Правда, следует признать, что экономика

¹ URL: <http://www.unian.net/world/1618152-oon-podschitala-vo-skolko-oboshlis-blijnemu-vostoku-5-let-arabskoy-vesnyi.html>

данных государств все же демонстрировала динамичный рост, даже несмотря на мировой финансово-экономический кризис.

Революционные события на постсоветском пространстве и в арабских странах высветили новые проблемы и дают основания иначе взглянуть на вопросы государственности и конституционного развития.

В одних странах результатом выступлений народа были лишь обещания президентов принять поправки к конституции (Алжир), в других монархи выделили в бюджете дополнительные средства на социальные нужды (Саудовская Аравия), в третьих (например, в Египте) были признаны и закреплены в конституциях новые права человека, усилены юридические и даже социально-экономические гарантии населения, сформулированы некоторые коллективные права, изменены форма правления в государстве и в той или иной мере – политические режимы, в меньшей степени система и в большей степени полномочия высших органов государства, созданы некоторые своеобразные виды органов (в том числе консультативные государственно-общественные и контрольные государственно-общественные). По-новому регулируются системы органов местного самоуправления. В большинстве стран революции привели к кардинальной замене персонального состава высших органов государства. В результате указанных событий приняты поправки к конституциям и, главное, упомянутые выше новые конституции, которые в определенной мере реформировали общественный и государственный строй, хотя и не изменили его основы.

В этих конституциях содержатся новые конституционно-правовые формулировки, понятия и институты. Надо заметить, что конституции развивающихся стран гораздо проще воспринимают новеллы конституционной теории и конституционного развития, чем конституции развитых стран, принятые довольно давно. Поэтому изучение элементов такого регулирования может быть полезным и для других стран. Данная работа посвящена в основном ознакомлению читателя с этими новеллами на примере новых конституций, принятых в Кыргызстане, Марокко, Египте и Тунисе. Иные вопросы авторы затрагивают в той части, в которой они относятся к обозначенной проблематике.

Указанные процессы требуют осмысления, в том числе в свете построения научных прогнозов о перспективах конституционной картины мира.

Глава 1

СОЦИАЛЬНЫЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ХАРАКТЕР «ЦВЕТНЫХ РЕВОЛЮЦИЙ» И «АРАБСКОЙ ВЕСНЫ»: УСЛОВИЯ, ЦЕЛИ, ТРЕБОВАНИЯ, ИТОГИ

Выявление движущих сил революций, их массовой базы, характера и роли оппозиции, способов ее действий и противодействия властей, других вопросов теории революционных движений составляет задачу многих исследований. «Сложность происходящих в последние годы в регионе Ближнего Востока и Северной Африки процессов, их глубина и значимость требуют междисциплинарного подхода к их изучению. В связи с этим вполне логичным выглядит то, что события в арабском мире вызывают интерес не только у арабистов, но и у социологов, историков, политологов, математиков и т.д.»¹. Более того, тема «цветных революций» освещается отечественными и зарубежными авторами с противоположных позиций. Зарубежные исследователи обуславливают их внутренними причинами, а большинство ученых СНГ – внешними факторами². Вместе с тем установлено, что общими лозунгами политического характера были требования изменений в государственном строе, в политических режимах и в конституциях, принятия новых конституций. Поэтому необходимо рассматривать характер «цветных революций» и «арабской весны» именно с этой стороны.

Справедливо отмечается, что предметом изучения являются не революционные события в отдельных арабских странах, а волна революций³, охватившая большую часть арабского мира⁴. Предлагается

¹ Исаев Л.М. Политический кризис в арабских странах: опыт оценки и типологизации: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2014. С. 4. Однако этот феномен остается недостаточно изученным.

² См. об этом: Бочанов М.А. «Цветные революции» как фактор трансформации внешнеполитических стратегий государств на постсоветском пространстве: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2011.

³ См.: Katz M. *Revolutions and Revolutionary Waves*. N. Y., 1997; Goldstone J. *Towards a Fourth Generation of Revolution Theory* // *Annual Review of Political Science*. 2001. No. 4. P. 139–187; Arrighi G., Wallerstein I., Hopkins T.K. *Antisystemic Movements*. N. Y., 1989.

⁴ См.: Цирель С.В. Революции, волны революций и Арабская весна // Системный мониторинг глобальных и региональных рисков. Арабская весна 2011 года / ред. А.В. Коротаева, Ю.В. Зинькина, А.С. Ходунов. М., 2012. С. 143.

даже определение термина «революция» как успешная или близкая к успеху попытка свержения существующего политического режима, фундаментального преобразования политических институтов и легитимации политической власти, осуществлявшаяся или стимулированная противозаконными и (или) насильственными действиями народных движений и хотя бы частично отвечающая выдвигаемым ими требованиям¹.

Вопрос о характере этих революций изучается в политологической, исторической и отчасти в юридической литературе. Рассматривались и принципиальные конституционные изменения². При главном общем сходстве оценок в исследованиях специалистов есть некоторые различия. Политологи Ш. Аджиб и Я.В. Волков считают, что «сценарии «арабской весны» напоминают сценарии «бархатных» революций в странах Восточной Европы и «цветных революций» на постсоветском пространстве». Сегодня уже не вызывает сомнения тот факт, что «арабская весна» была осуществлена в рамках концепции «управляемого хаоса» и стратегии «гибридных войн»³. Иногда даже утверждают, что «цветные революции» – это искусственно созданный «социальный вирус»⁴.

Сами понятия «цветные революции» и «арабская весна», имеющие простое происхождение, представляя собой сложные явления, природы которых требует исследования.

«Арабская весна» – это «системное социальное явление, обусловленное множеством взаимосвязанных глобальных, региональных и национальных факторов – как объективных (социально-демографических, экономических, политических, технологических, социокультурных и т.д.), так и субъективных (уровень притязаний, реализация потребности в политической свободе, самореализация, неудовлетворенность авторитарным политическим режимом, готовность к массовым акциям протеста, делегитимизация власти и т.д.)»⁵.

В зарубежной литературе при оценке характера социально-политических событий в Египте и других странах предложен оригиналь-

¹ См.: Цирель С.В. Указ. соч. С. 131.

² См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. С. 95–112.

³ См.: Аджиб Ш., Волков Я.В. Влияние «арабской весны» на политический процесс на Ближнем Востоке // Право и современные государства. 2016. № 8. С. 71.

⁴ См.: Ананченко А. Венесуэла и вирус государственного переворота: «цветные кроты» не любят солнце // URL: <http://www.iarex.ru/articles/53531.html> (дата обращения: 22.01.2017).

⁵ Давыдов А.А. Арабские революции 2011 г.: системная диагностика // Системный мониторинг глобальных и региональных рисков. Арабская весна 2011 года. С. 175–176.

ный термин «refolution», объединяющий произошедшее как революцию и реформу¹.

Положение об определенном сходстве «цветных революций» и революций «арабской весны», как говорилось выше, бесспорно. Но если термин «бархатные революции» относится к событиям рубежа 90-х гг. в некоторых странах Восточной Европы, когда произошла мирная ликвидация строя тоталитарного социализма (не везде, в Румынии при свержении режима Чаушеску в 1989 г. было убито более 1000 человек, настоящие войны велись в Югославии), то тезис о сходстве мирных событий в Восточной Европе и мирного развития во многих (не во всех) странах «арабской весны» вряд ли верен: цели, способы действия и противодействия, результаты были совсем неодинаковы.

Многие исследователи обращают внимание на то, что «арабская весна» привела к катастрофическим последствиям в виде гражданской войны и коренной ломки существующих систем исключительно в арабских республиках, обойдя стороной арабские монархии. «Арабские монархии устояли перед натиском протестного активизма, жертвами которого стали республиканские государства»².

Если в монархиях все сводилось к отставке правительств и реформированию избирательной системы, ограничению роли монархов в формировании исполнительной власти, но не затрагивало самой сути монархического строя, в республиках требование демократизации привело не просто к волнениям, но к насильственной смене политических режимов.

Антитоталитарные демократические революции в странах тоталитарного социализма свергли весь государственный строй, в «цветных» и «весенних» революциях протестующие, если оценивать их требования с позиций государственного и конституционного права, добивались «исправления» существующего строя, ликвидации авторитаризма, требовали некоторых принципиальных (новую конституцию) или менее принципиальных (ограничения полномочий главы государства) изменений. Хотя в основе действий демонстрантов находились социально-экономические факторы, вовне они проявлялись как политические и иногда даже религиозные (возвращение к «истинному исламу»).

¹ См.: Bayat A. A New Arab Street in Post-Islamist Times // People's Power: the Arab World in Revolt / L. Al-Zubaidi (ed.). Beirut, 2011. P. 50–54.

² Наумкин В. «Арабская весна» и глобальная международная система // Россия в глобальной политике. 2011. № 4. С. 31.

Основы общественного и государственного строя после рассматриваемых революций сохранялись. В частности, и в новых конституциях в той или иной форме говорится, что ислам – основа жизни сообщества и человека, и иногда утверждается, что шариат – источник законодательства. Во время «весны» не оспаривался и после нее официально сохранился в странах традиционного ислама принцип, что настоящая конституция – это Коран (в Основном низаме правления Саудовской Аравии – Коран и Сунна). В других мусульманских странах таких официальных положений нет, но подобное общее представление поддерживается. В монархических странах не выдвигали даже лозунгов о замене монархии республикой. Как говорилось, после «революции роз» в Грузии сохранилась прежняя конституция, не менялась она и после первой «революции тюльпанов» (2005 г.) в Кыргызстане. В большинстве стран, где были рассматриваемые выступления, конституции не заменялись и поправки принимались только в некоторые из них.

Хотя на первый план в лозунгах протестующих нередко выдвигались политические требования, по нашему мнению, глубинные причины «цветных революций» и «арабской весны» находились в области основных социально-экономических отношений, хотя это не всегда осознавалось протестующими. Оппозиция выдвигала на первый план очевидные антиавторитарные требования, иногда правового характера: изменение конституции (например, Алжир, Иордания) или принятие новой (например, Марокко, Тунис), ограничение власти главы государства. «Цветные революции» и «арабская весна», на наш взгляд, были в основном политическими революциями с той или иной степенью социально-экономического элемента. В Кыргызстане и Египте последний был наиболее сильным, что в первом случае отчасти объяснялось последствиями тоталитарного социализма, а во втором памятью о прежней социалистической ориентации государства. Как говорилось, протестующие не ставили целью изменение основ общественного и государственного строя и иногда не совсем были понятны их требования к тому строю, который они хотели бы установить, но общие принципы социальной справедливости, коллективизма, солидарности, демократии в их лозунгах присутствовали, получили отражение в преамбулах конституций и в какой-то мере в их основных текстах.

Не вполне выяснены и вопросы о степени влияния в этих революциях внешнего фактора. В литературе относительно событий в арабских странах нередко на первый план выдвигается внешний фактор,

говорят о «технологии организации государственного переворота в условиях искусственно созданной политической нестабильности, когда давление на власть осуществляется в форме политического шантажа, а основной движущей силой таранного удара по власти выступает специально организованное молодежное протестное движение»¹.

Действительно, внешние силы нередко поддерживали выступления оппозиции против правящих режимов. Государственный департамент США оказывал финансовую поддержку «защитникам демократии» и «борцам» за нее на постсоветском пространстве и в арабских странах (так демократию понимают в США). Иногда во имя демократии имело место и прямое вооруженное вмешательство (например, США в Ираке в 2003 г. и позже в Ливии).

Однако вряд ли внешний фактор был основным в «цветных революциях» и «арабской весне». Рассматривая причины и последствия феномена «арабской весны», С.М. Иванов приходит к выводу, что «арабская весна», скорее, оказалась неожиданной не только для самих свергнутых тоталитарных режимов, но и для всего мирового сообщества. Ее размах удивил страны Запада. Попытки некоторых политологов представить эти события как следствие подрывной деятельности западных спецслужб, чьих-то коварных планов и очередной волны экспорта «цветных революций», по мнению Иванова, «не подтверждаются фактами»².

Вряд ли протестные социально-политические движения можно свести также к мерам политического шантажа. С.Л. Печуров, на наш взгляд, верно делает акцент на внутренние причины и факторы «арабской весны». Так, он считает, что, во-первых, в последние десятилетия во всех арабских странах увеличился разрыв в доходах между бедной и богатой частями населения, который на фоне быстро прогрессирующего продовольственного кризиса сопровождался значительным ростом цен на товары первой необходимости. Во-вторых, по разным причинам существенно вырос уровень безработицы, достигнув в отдельных арабских странах 60–70% трудоспособного населения, причем подавляющее число безработных – молодежь до 25 лет, которая фактически лишена перспектив. А ее численность все возрастает. Например, в Египте с 1984 г. население увеличилось вдвое и достигло

¹ Манойло А.В. Цветные революции и технологии демонтажа политических режимов // Мировая политика. 2015. № 1. С. 1. DOI: 10.7256/2306-4226.2015.1.12614. URL: http://e-notabene.ru/wi/artide_12614.html.

² Иванов С.М. «Арабская весна»: год спустя // Институт Ближнего Востока. URL: <http://www.iimes.ru/?p=14121>.

94 млн человек. Молодежь стала массовой силой революционных движений. В-третьих, в странах Арабского Востока в условиях авторитарных режимов неимоверно разрослись бюрократия, кумовство, племенные (родовые, семейные) предпочтения, коррупция. Стало сложно найти применение своим способностям даже квалифицированным специалистам¹.

Словом, в странах Арабского Востока сложилось массовое недовольство не только «низов», но почти всех слоев населения, кроме привилегированной властвующей верхушки, ее семей и приближенных. «Низы» не хотели больше так жить, а «верхи» не могли управлять больше по-старому, да и среди них тоже иногда возникало недовольство.

В работах политологов, историков, экономистов в основном речь идет об Арабском Востоке, но эти оценки вполне могут быть распространены и на постсоветские республики Востока, где складывалась похожая ситуация, вызывающая протесты населения. Не случайно, например, в Кыргызстане протестующие громили магазины, фирмы, принадлежащие членам семей президентов, в 2005 г. – А. Акаева, в 2010 г. – К. Бакиева. В Украине выступления 2004–2005 гг. были мирными, лишь впоследствии был организован вооруженный мятеж, но и в первых выступлениях население протестовало против политики президента, обогащения отдельных лиц, приближенных к власти, протестовали и некоторые олигархи или бывшие олигархи, не допущенные к власти или отлученные от нее, отстраненные от дележа государственных средств.

Конкретные требования протестантов в постсоветских государствах, где произошли «цветные революции», и странах «арабской весны» были не всегда одинаковы. В Грузии их острие было направлено против фальсификации выборов в парламент, а затем обратилось и против президента. В Египте сначала (2011 г.) и потом (2013 г.) основной удар был направлен против президента (сначала Х. Мубарака, потом лидера братьев-мусульман, избранного президента М. Мурси), в Марокко – против широких полномочий монарха и т.д.

Главным общим социальным фактором революций во всех этих странах было недовольство населения установленными властью порядками, которое достигло критической степени. В своей массе на-

¹ См.: Печуров С.Л. Арабский Восток: технология управляемого хаоса в действии. Кризис на Арабском Востоке чреват весьма серьезными последствиями // Независимое военное обозрение. 2011. 25 марта. URL: http://nvo.ng.ru/wars/2011-03-25/1_arabic.html?insidedoc.

селение и в «цветных революциях», и в «арабской весне» выступало против социальной несправедливости, хотя различные слои и группы населения понимали ее по-своему или не вполне осознавали содержание либо сводили к «исламской справедливости». Требования социальной справедливости затем были включены в новые конституции, принятые после революций.

Общие черты «цветных революций» и «арабской весны» служат основой для рассмотрения этих процессов в определенном единстве. Назовем основные факторы такого подхода.

1. «Цветные» и «весенние» революции имели место в странах с невысоким уровнем развития, упадком в развитии (что относится и к богатым нефтедобывающим странам) и в условиях авторитарных, полуавторитарных и полуабсолютно монархических режимов.

2. Эти события не изменяли природу общественного и государственного строя, демократизируя некоторые его формы и отчасти содержание; по своей сути были не социальными, а политическими революциями, хотя с глубинным социально-экономическим основанием и определенными элементами социального содержания. В основе требований населения было прежде всего стремление к улучшению социально-экономических условий жизни и защите прав человека. При этом требования приобретали политический характер. На первый план политические требования выдвигали руководители оппозиции, ее партий¹. Иначе говоря, борьба шла вокруг социально-экономических и политических основ, но внешне она происходила как движение за принятие новой конституции или принципиальных поправок к ней. Протестующие считали, что в этом по крайней мере для начала реализуются их требования.

3. Оппозиция, которая в большинстве стран возглавляла протесты², не ставила задачей принципиальное изменение общественного и государственного строя, да и не имела такой целостной идеологии и программы. Она требовала ликвидации антидемократических проявлений в существующем строе, часто выступала не под своими флагами, а под флагами государства, признавая и уважая существующее государство, которое было создано в результате достижения

¹ Многопартийность существовала во всех рассматриваемых странах, хотя, например, в Йемене она была в зачаточном состоянии.

² Она была не только партийной, но и стихийной и даже из среды государственных деятелей, министров. Это имело место и раньше, некоторые из таких премьер-министров (например, в Тунисе) стали фактически пожизненными президентами, которых потом свергала «арабская весна».

независимости, требуя осуществления некоторых демократических положений, записанных в конституциях. Одновременно оппозиция связывала существующие порядки с недостатками действующей конституции и поэтому требовала ее исправления или замены.

4. Массовые выступления имели однотипные общие и более конкретные цели: реальное признание и обеспечение прав человека, ликвидация авторитаризма, обновление персонального состава некоторых высших органов государства и особенно смещение и замена президентов республик, являвшихся олицетворением авторитаризма и часто – государственной коррупции, протест против подтасовок на выборах в пользу властвующих элит.

5. Характер, формы таких выступлений очень схожи. Методами осуществления требований народа были массовые, площадные, уличные (на главной площади столицы, у здания парламента, президентского дворца, на центральном проспекте города)¹ в основном мирные или затем частично насильственные, но не вооруженные действия. Оппозиция к ним и не призывала. Хотя с обеих сторон иногда имело место применение оружия, первой оружие начала применять власть. Участники выступлений собирались нередко путем использования современных средств массовой коммуникации (Интернет, мобильная связь). В Грузии в 2003 г. выступления заняли несколько дней, но в Египте две волны революции 2011 г. и 2013 г. с относительно мирным промежутком между ними заняли два года, завершившись свержением вслед за прежним уже другого, вновь избранного президента М. Мурси и судом над ним. В Украине «майданы» сначала были мирными, но «майдан» 2013 г., начавшись сравнительно мирно, перерос в вооруженный государственный переворот.

6. Итоги революций были однотипны. Как говорилось, общественный и государственный строй сохранялся, хотя некоторые его элементы изменялись и появлялись новые. Общими последствиями революций были: изменение персонального состава высших органов государства (замена, арест, бегство, изгнание президентов республик, выборы нового парламента), принятие новых конституций или изменение прежних, а иногда только обещания реформ в дальнейшем и иногда непосредственные социальные субсидии гражданам (Бахрейн, Саудовская Аравия).

Так, в ряде случаев была заменена верхушка государственного аппарата в центре, на местах (в частности, губернаторы), проведена

¹ В Кыргызстане народные выступления в 2005 г. начались не в столице, а на юге страны.

некоторая «чистка» административных органов. Президенты республик были заменены (Украина¹) или свергнуты (Грузия, Йемен², Кыргызстан, Египет), некоторые бежали (в 2005 и 2010 гг. в Кыргызстане, в 2011 г. в Тунисе). Лидеры оппозиции заняли должности глав государств, создали и возглавили новые правительства. Были проведены выборы в новые парламенты (в Грузии признана фальсификация выборов и парламент утвержден в ином составе).

Некоторые изменения в персональном составе высших органов государства были осуществлены под влиянием массовых выступлений в арабском мире даже в тех странах, где таких выступлений не было или почти не было (Джибути, Кувейт, ОАЭ). Правда, такие изменения относились не к главам государств, а обычно лишь к составу правительств, которые во многих странах мусульманского фундаментализма существенного значения не имеют, ибо это президентские республики или полуабсолютные монархии, и правительства подчинены президенту или монарху (Бахрейн, Кувейт, Оман, Саудовская Аравия и др.), монархи часто сами возглавляют правительства.

Нередко происходили личные метаморфозы руководителей. Прежние президенты, приходившие к власти тоже в результате прежних переворотов или выборов до «цветных» и «весенних» революций, иногда сразу же усваивали привычки авторитаризма и коррупции (например, К. Бакиев в Кыргызстане в 2005 г.) или формально переизбирались много раз (в Алжире – А. Бутефлика, в Египте – Х. Мубарак, в Йемене – А. Салех, в Тунисе – З. Бен Али) и оставались президентами на десятки лет (32 года в Йемене).

Влияние правых даже стало решающим в Египте при принятии во время «весны» Конституции 2012 г., когда к власти пришли группировки братьев-мусульман. Оно было прервано вмешательством армии, руководство которой еще помнило лозунги социалистической ориентации 1970-х гг. – времен Г. Насера. Они, правда, не звучали, но в содержании Конституции 2014 г. проявились. В связи с углублением революции в Египте в 2013 г. организации правых исламистов были запрещены, а их лидеры судимы.

В Тунисе «весна» привела к несколько иным результатам, чем ожидали наиболее решительные круги оппозиции. В этой стране военная организация целиком и сразу (например, в отличие от Йе-

¹ Позже избранный президент В. Янукович был свергнут.

² После длительных переговоров среди армейской верхушки президент Йемена А. Салех, как говорилось выше, остался в руководстве, но лишился властных полномочий.

мена) поддержала требования протестующих, обеспечив отставку президента Бен Али и сохранение по крайней мере на переходный период существовавшего нового режима. Вместе с тем проведенные 23 октября 2011 г. демократические выборы привели к тому, что Исламская партия «Ан-Нахда» («Возрождение») уверенно победила и получила 89 из 217 мест в Национальном учредительном собрании. Второе место заняла левая партия «Конгресс за республику», но ее представители получили только 29 депутатских мандатов. В результате после революции влияние исламского фактора в Тунисе возросло. Такой состав представительного органа принимал новую Конституцию Туниса, но его члены не пошли против демократических требований народа, хотя эти требования в Конституции были ослаблены.

Как говорилось, многое из того, что получилось в результате «цветных» и «весенних» революций, происходило в указанных странах и раньше, но из этого не следует, что надо принижать значение этих событий. Они продемонстрировали значение массовых выступлений народа и повлекли некоторые элементы демократических изменений в государственном, а часто и в общественном строе. В комплексном виде политические и правовые последствия рассматриваемых событий демонстрируют именно новые конституции, их новые подходы, а также изменения в персональном составе высших органов государства. Они показывают, чего добивались протестующие и возглавляющая их оппозиция (а их цели в некоторых отношениях не совпадали) и чего они достигли.

Прямым итогом тех событий были промежуточная Конституция Египта 2012 г. и Конституция Сирии 2012 г. В какой-то мере с «арабской весной» связан выход Южного Судана из состава Судана и принятие Конституции Республики Южный Судан летом 2011 г. Однако Конституция Египта 2012 г. в ходе революционных событий была заменена Конституцией 2014 г., а новый президент М. Мурси, избранный по Конституции 2012 г., вскоре был предан суду. В Сирии много лет идет война, и анализ ее Конституции 2012 г. особого интереса не представляет¹. На значительной части территории страны она не действует, всеми участниками конфликта признано, что при достижении мира необходимо принять новую конституцию. Поэтому в работе упоминаются лишь некоторые положения сирийской Консти-

¹ В Конституции Сирии тоже говорится о социальной справедливости, равенстве, демократическом государстве (преамбула), о политической системе, основанной на плюрализме, и т.д., но, видимо, она не в полной мере отражает требования протестующих.

туции. Что касается Южного Судана, то его народ вел вооруженную борьбу за независимость в течение многих лет. «Арабская весна», возможно, ускорила достижение независимости и признание в 2011 г. Южного Судана со стороны ООН как независимого государства, но вряд ли только она является социальным источником независимости этой страны. Конституция же Южного Судана принята еще в 2005 г. во время борьбы за независимость, а в 2011 г. в нее внесли изменения и назвали Переходной конституцией Республики Южный Судан. Поэтому она тоже только упоминается, исследование концентрируется на содержании тех новых конституций, которые являются прямым следствием «цветных революций» и «арабской весны».

Итак, почти во всех странах в ходе революций были жертвы. Иногда это были единицы, иногда – тысячи человек. Протестующие почти везде добились определенных успехов. Они показали свою силу даже в странах мусульманского фундаментализма – в Бахрейне, Омане, Саудовской Аравии. В результате изменились политические режимы (в некоторых странах незначительно), которые стали мягче или несколько демократичнее, но были и обратные явления, а кое-где усилилось влияние умеренных исламистов.

Конкретные результаты выступлений народа неодинаковы. Как говорилось, в Бахрейне король выдал лишь единовременное пособие каждой семье. В Саудовской Аравии был несколько перераспределен бюджет в пользу социальных вопросов. В некоторых странах правящие круги ограничились обещаниями принять поправки к конституциям. Так, в Алжире обещанные поправки приняли через пять лет, они в основном перераспределили полномочия высших органов власти и запретили многократное избрание президента, хотя по-прежнему у власти находится президент, избранный четвертый раз на безальтернативной основе. Иногда главы государств в ответ на требования протестующих заменяли правительства, но в президентских республиках этих стран, полудуалистических и полуабсолютных монархиях правительства самостоятельного значения не имеют.

В Грузии, Кыргызстане, Тунисе, Египте протестующие свергли президентов, правительства, обновили составы парламентов, заменили верхушку государственного аппарата. В четырех странах, сначала в Кыргызстане, потом в Марокко, позже в Египте и Тунисе, приняты новые конституции. И этот факт представляет особый интерес с позиции конституционного измерения социально-политических преобразований, включая оценки как конституционных реформ, так и изменений основных законов иного юридического ранга.

Глава 2

НОВЫЕ КОНСТИТУЦИИ – ОСНОВНОЙ ПРАВОВОЙ РЕЗУЛЬТАТ «ЦВЕТНЫХ РЕВОЛЮЦИЙ» И «АРАБСКОЙ ВЕСНЫ»

В юридической литературе «цветные революции» уже были предметом изучения с позиций государственного права, конституционного права, отчасти международного права¹. Однако конституции этого периода и вообще конституционный опыт стран Арабского Востока по принятию новых основных законов продолжает представлять значительный исследовательский интерес.

Принято считать, что революция часто ниспровергает существующие порядки и устанавливает новые основы правового положения человека, общественного и государственного строя. Конституция в таких случаях сразу или через определенный промежуток времени заменяется. В отечественной литературе встречается термин «конституционная революция»². Но об этом можно говорить, только если такого рода изменения ликвидируют прежние основные институты конституционного строя и закрепляют иные. Оправданно ли включение в юридическую терминологию понятия «революция» при рассмотрении подобных конституционных преобразований, когда оно, как известно, в большей мере относится к арсеналу политологических? Кроме того, сами авторы «революционных преобразований»

¹ Этому и близким к данной проблематике вопросам был посвящен специальный номер «Российского журнала правовых исследований» (2016. № 1). В нем данный феномен рассматривался с разных государствоведческих и правовых позиций (см.: Дмитриев А.В. Провокации и «цветные революции»; Корякин В.М. Односторонние санкции в международных отношениях как элемент технологии «цветных революций»; Наумов А.О. «Мягкая сила» и «цветные революции»; Романовский Г.Б. Право на восстание и «цветные революции» в современном мире; Сазонова К.Л. Проблема международно-правовой ответственности государств за организацию «цветных революций»), в том числе и как результат информационных войн (см.: Пашенцев Д.А. «Цветные революции» как результат информационных войн: государственно-правовое измерение).

² См.: Медушевский А.Н. Конституционные революции в России XX века: сравнительный анализ // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. 2005. № 6. С. 48–56; Он же. Теория конституционных циклов // Полис. 2006. № 2. С. 51–59.

могут относиться к ним иначе, а это вносит большую долю субъективизма в юридическую оценку одних и тех же событий.

«Цветные революции» не были ни социальными, ни конституционными, ни настолько масштабными, чтобы стать основой существенных конституционных преобразований. Однако количество изменений конституционных текстов велико, что характерно для конституционных реформ. Можно ли оценивать новые конституции в таком значении?

Конституционные преобразования отличаются масштаб и последствия как для современного и развивающегося правового регулирования, так и в целом для системы общественных отношений в орбите конституционного воздействия.

В юридической науке, особенно зарубежной, как и в практике международных организаций, обычно не проводятся различия, учитывающие характер конституционных изменений. Не все они приобретают свойства реформы, и большое значение в определении ее необходимых параметров имеет доктрина, которая может определить границы вносимых в основной закон изменений, за пределами которых уже можно ставить вопрос о конституционной реформе¹.

Мировая практика свидетельствует о многообразии конституционных изменений². Некоторые из них приближаются к реформе. В связи с этим возникает вопрос о разных уровнях конституционных реформ: частичных и более или менее целостных. Очевидно, что они имеют неодинаковый объем, различаются по актам о конституционных изменениях. Так, под полной конституционной реформой понимают введение в действие новой конституции и одновременное прекращение действия прежней. Частичной реформой называют изменение отдельных положений основного закона, т.е. внесение поправок в его текст³. Такое разделение учитывает внешние проявления реформы, но не отражает сущности изменений, соответственно, не может быть достаточным для итоговых оценок.

Раскрывая свойства конституционной реформы, часто обращают внимание на то, что:

1) содержание конституционной реформы предполагает создание или видоизменение основных институтов конституционного строя,

¹ См.: Хабриева Т.Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 35.

² См. подробнее: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире.

³ См., например: Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие. М., 2000.

переустройство государственных органов, развитие конституционного законодательства;

2) закрепляемые и осуществляемые нововведения направлены на обеспечение развития общества. Конституционная реформа выступает как проявление присущей общественной жизни общей тенденции к прогрессу;

3) конституционная реформа должна иметь характер поступательного процесса, противостоящего радикальному слоу институтов и норм преобразуемого строя; она не уничтожает положительных ценностей существующей социальной системы, но серьезно меняет и совершенствует как ее структуру в целом, так и отдельные институты;

4) по масштабу действия различают полные (полный пересмотр или принятие новой конституции) и частичные реформы. В первом случае речь может идти не о простом усовершенствовании законодательства, а о качественном развитии правовых основ, разрешении противоречий, накопившихся в условиях отставания конституционной сферы от динамики общественных явлений¹.

Все эти признаки характеризуют конституционную реформу, относятся и к содержательной (создание новых принципов конституционного строя), и формальной (принятие нового текста основного закона) стороне конституционной реформы.

Отличительная особенность реформаторских изменений конституции в том, что они связаны с фундаментальными основами конституционного регулирования. Изменение таких положений основного закона влечет прерывание конституционной стабильности².

Нации идут на кардинальный пересмотр конституции лишь в том случае, когда новая социальная ситуация жестко диктует необходимость такого пересмотра. Во всех других случаях обходятся локальными поправками либо просто уточняют применительно к меняющимся условиям трактовку базовых конституционных положений³.

¹ Подробнее об этом см.: Мархгейм М.В., Смоленский М.Б., Яценко И.С. Конституционное право Российской Федерации. СПб., 2003.

² См.: Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика: матер. заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 1–3 июня 2006 г.). М., 2007. С. XI–XXV; Она же. Стабильность Конституции РФ и реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. М., 2008. Вып. 4. С. 10–13.

³ См.: Зорькин В.Д. Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 4 (41). С. 6.

В одном из своих докладов Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы) выразила обеспокоенность случаями, когда поправки или попытки внесения изменений в конституцию происходят слишком часто, что может негативно повлиять на конституционную и политическую стабильность. Конституция не может «быть изменена в связи с каждым изменением политической ситуации в стране или после формирования нового парламентского большинства»¹.

Конституционная стабильность может и не прерываться внесением в конституцию крупных поправок или принятием новых конституций. Конституции, сменяющие друг друга, не нарушают конституционной стабильности, если они все исходят из одних и тех же базовых принципов конституционного строя.

Венецианская комиссия в таких случаях отмечает необоснованность выбора метода принятия новой конституции, поскольку изменения можно было внести путем поправок в действующую конституцию, что имеет преимущество в свете символической непрерывности и способствует обеспечению стабильности конституционного порядка. «Конституционная стабильность является важным элементом для достижения стабильности в стране в целом, и никто не должен принимать новую Конституцию как средство “быстрого решения” текущих политических проблем»².

Нереформаторский характер имеют конституционные изменения, которые развивают базовые положения конституции, уточняют их смысл и содержание.

Конституционные преобразования должны подчиняться имманентной логике реформаторского процесса. Это означает, что конституционная реформа является целью подготовительной правотворческой и правореализационной деятельности. Обозначение такой цели побуждает к последовательным действиям всех заинтересованных участников, определяет набор возможных организационных и правовых средств и способов таких действий (например, создание специального органа, общественное обсуждение, роспуск парламента и проведение новых выборов и т.д.). Формальным основанием для изменения конституции является несоответствие фундаментальных конституционных положений складывающимся или сложившимся политическим, экономическим и социальным отношениям.

¹ Совместное заключение по проекту закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию» Кыргызской Республики (CDL-AD(2015)014).

² Заключение по проекту конституции Украины (CDL-AD(2008)015).

Целеполагание многозначно. Цель реформирования основного закона во многом определяется предметом реформирования, лежит в сфере общественных отношений, регулируемых конституцией, их формирования и развития. Основной закон является инструментом для достижения этой цели, которая как идеальное выражение будущего в настоящем пронизывает все содержание конституционной реформы. И таким образом реформа в определенном смысле сама становится целью, стимулирующей, организующей и направляющей практическую деятельность. Конституционная реформа как цель достижения результата может рассматриваться в ближайшей и отдаленной перспективе, в зависимости от возможностей для ее осуществления, но должно быть очевидно, что без нее наступление необходимых изменений невозможно.

Выбор реформы как способа преобразований во многом зависит от состояния общественных институтов, политических сил, их соотношения, экономических и иных факторов. И целевые установки на реформу должны быть обусловлены поиском оптимального решения, несущего наименьшие издержки.

Безусловно, это в идеале, поскольку нельзя исключать элементы стихийности в проведении конституционных изменений. Нередко задуманная реформа не может осуществиться сразу, оказывается растянутой во времени, постепенно трансформируя конституцию. Масштаб реформы может быть обусловлен сложностями политических и социальных разногласий в обществе, недостаточностью ресурсной базы. Результатом такого развития события может стать появление временной конституции.

Целеполагание при конституционной реформе находится в зависимости от общих закономерностей развития общественных отношений, от реальных возможностей государственных и иных институтов и применяемых средств.

Таким образом, целевые установки на проведение именно конституционной реформы составляют один из ее оценочных критериев. Они, как правило, достаточно четко обозначаются в правовых и сопутствующих источниках, их правильное понимание важно для их реализации. При этом цель самой конституционной реформы заключается в формировании и развитии новой системы общественных отношений посредством изменения положений основного закона.

Следует признать, что целеполагание при осуществлении рассматриваемых конституционных преобразований было. Об этом свидетельствуют масштаб внесенных изменений, создание специальных

органов и привлечение зарубежных экспертов для подготовки проектов.

Но опыт конституционных преобразований позволяет сделать вывод, что конституционная реформа всегда затрагивает фундаментальные положения основного закона. Это ее главный критерий.

Анализ демонстрирует, что не все конституционные изменения могут достичь уровня конституционной реформы. Значение имеет установка на институциональное реформирование конституции. Она прослеживается уже в самом замысле внесения изменений в конституцию. Если инициаторы ставят задачу изменить сроки полномочий парламента, избирательный возраст президента, повысить или понизить возраст для активного избирательного права, то такие установки не могут стать реформой и даже ее элементами. Это текущие изменения. Для реформы необходимы институциональные изменения, в том числе если они касаются юридического содержания отдельных, но взаимосвязанных институтов, их взаимоотношений.

Установлено, что при реформе должны происходить институциональные изменения качественного характера. И речь может идти только о таких институтах, которые имеют для системы конституционных связей основополагающий характер¹.

Исходя из этого и предлагается оценивать тексты «цветных» и «весенних» конституций.

При самом крупном обобщении конституций в их содержании выделяются три главных блока норм: 1) о правовом статусе человека и гражданина, 2) о некоторых основах общественного строя, 3) о характере и организации государства, системе его органов и органов местного самоуправления.

Так, Конституция Кыргызской Республики предлагает некоторые новые формулировки для конституционного регулирования основ общественного и государственного строя, вносит дополнения и уточнения к ранее существовавшим положениям об основах конституционного строя, по-новому разграничивает основные права человека и гражданина, а также полномочия высших органов государства, предоставляет (особенно в редакции 2016 г.) новые полномочия парламенту и премьер-министру, превращая президентско-парламентарную республику в парламентарную. В Марокко была установлена парламентарная монархия, некоторые республики стали смешанными. «Цветные» и «весенние» конституции существенно изменили

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007.

статус личности. Прежде всего впервые были включены или добавлены новые социально-экономические права, расширены личные и политические права граждан, дополнены гарантии против их нарушения, в частности, в сфере личных прав предусмотрена защита от произвола властей, в сфере политических прав созданы органы наблюдения и контроля с участием представителей общественности. В конституции включены коллективные права некоторых общностей. Расширены полномочия парламентов, в том числе в области контроля в отношении правительств, в Египте ликвидирована верхняя палата – Совет аш-шура.

В формулировках новых конституций о правах человека отчетливо усматриваются конкретные проблемы, которые вызывали особый протест населения, в том числе бесправие человека, приниженность его государственной властью, произвол полиции. Поэтому, регулируя основы статуса личности, конституции в первую очередь констатировали независимость естественных прав человека от государственной власти и обязали власть уважать и соблюдать права человека. В отдельных из них разделены главы о правах человека и правах гражданина (Кыргызстан), но в большинстве конституций такого разделения нет.

Новые конституции закрепляют некоторые социально-экономические права, чего не было или почти не было прежде (кроме Конституции Кыргызстана, сохранившей наследие советского строя), устанавливают коллективное право сообществ. Они определяют не только права, но и некоторые обязанности, иногда специфические, присущие арабским странам. Конституции этих арабских стран впервые более или менее детально закрепили права женщин, одновременно вводя требование сочетания общественных интересов женщин с их семейными обязанностями.

При регулировании основных прав и свобод человека и гражданина новыми конституциями все более очевидно проявляется современный подход, при котором не только обозначаются права и свободы, но и устанавливается, что государство гарантирует названные права. Это повышает действенность конституционных положений, однако иногда такие нормы остаются лишь декларациями, а на государство возлагаются чрезмерные обязанности, которые оно по своему характеру не в состоянии выполнить.

Отдельные положения об основах общественного строя в большинстве конституций рассматриваемых стран содержались и раньше.

В Кыргызстане в Конституции 1993 г., действовавшей с поправками до 2010 г., такие положения были схожи с нормами Конституции

РФ 1993 г., часть из которых и сейчас сохраняют сходство. В современную Конституцию Кыргызстана 2010 г. в редакции 2016 г. включены некоторые новые для конституционного права формулировки. Хотя многие из них обращены к государству, а другие – к обществу, это различие не проведено, как и в других рассматриваемых конституциях, кроме египетской.

В конституциях Марокко и Туниса принципиальные положения об общественном строе представлены в первых главах, поименованных как общие положения, общие принципы.

Основной закон Марокко 2011 г. существенно отличается от прежних конституционных текстов обилием социальных положений, таких как социальная монархия, солидарное общество, коллективизм, социальная справедливость и др., а также новой формулировкой об отношениях ветвей власти: разделение, равновесие и сотрудничество. Он дает четкий ответ об отношении к исламу ветвей власти, раскрывающийся в принципиальной формулировке о том, что Марокко придерживается ислама умеренного толка.

В Конституции Туниса тоже имеются подобные положения, говорится о «партиципаторном обществе»¹. Они совсем не развернуты, их важнейшие составляющие не раскрыты. В конституциях заметно усилена роль средств массовой информации (им посвящены несколько пространных статей) как ответ лозунгам.

Конституция Египта 2014 г. – наиболее социальная из конституций «арабской весны». Она восстанавливает некоторые подходы к конституционному регулированию, которые были во время провозглашения социалистической ориентации страны, но в отличие от той эпохи не содержит никаких положений о социализме.

В новой Конституции Египта социально-экономические положения, нормы об общественном строе представлены наиболее детально. В ней закреплены социальные, экономические и культурные составляющие египетского общества. Такое разделение является известной новеллой, хотя основные экономические, социальные и культурные отношения в конституциях регулируются давно, по существу начиная с советских основных законов.

¹ От англ. participate – принимать участие. Теория партиципаторной демократии (авторы – К. Пейтман, К. Макферсон, Дж. Циммерман, Н. Боббио, П. Бахрах, Б. Барбер и др.) заключается в возвращении к классическим идеалам демократии, предполагающим активное участие граждан не только в принятии решений по главным вопросам общественной жизни, но и непосредственно в политическом процессе (подготовке, принятии и осуществлении решений, контроле за их выполнением).

В Конституции Египта основам общественного строя посвящена специальная глава, содержится много положений, относящихся к коллективным правам населения, профессиональных групп и их социальной защите. Многое в ней обращено в будущее, но вместе с тем ее особенностью является определенность в том, что более всего интересует население: она в процентном отношении фиксирует доли от ВВП, которые должны расходоваться государством на здравоохранение, образование, науку.

Создатели новых конституций ввели меры по обеспечению свободных выборов, повысили роль общественности в избирательном процессе и усилили общественный контроль.

Форма государственно-территориального устройства новыми конституциями нигде не изменена. Все четыре страны остались простыми унитарными государствами без каких-либо территориальных автономных образований, хотя в Марокко предусматривается специфическое подобие национально-культурной автономии¹ для народности амазигов, известных в Европе под названием берберов. Однако конституции всех названных государств содержат положения, составляющие основу для демократизации территориально-государственного устройства, новые принципы создания административно-территориальных единиц.

Подавляющая часть текста рассматриваемых конституций, как и во всех государствах, посвящена органам государства, особенно системе высших органов, что можно совершенно точно считать наследием первой конституции государства – Конституции США 1787 г., главным образом им и посвященной². Нормы, относящиеся к государству, его органам, по-прежнему преобладают и, видимо, еще долго будут преобладать по объему в конституционном тексте. Предвидение Ф. Энгельса, что государство как особая организация будет сдано в музей, а простые нормы добра и справедливости заменят громоздкие законы³, вряд ли скоро исполнится, если исполнится вообще. Нормы о государстве, его органах, регуляционных институтах, законы (общие правила) будут нужны человечеству в исторически обозримой перспективе.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003.

² Как известно, первоначально в ней не было даже положений о правах человека, которые были включены Биллем о правах через четыре года.

³ См.: Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана. М., 1950. С. 196.

Но, видимо, бесспорно, что нормы об организации органов государства, их отношениях все более уступают по значимости включаемым в новые конституции нормам социально-экономического содержания, положениям о тех или иных принципах общественного строя, его элементах, о принципах политической системы (не только государства). Ясно, что нормы, например, о гарантированном минимуме заработной платы или о многообразии форм собственности более важны для человека, чем положения о том, одну или две сессии имеет парламент. Современные конституции становятся менее инструментальными, включают множество норм социально-экономического характера.

Однако все имеет свои пределы. Социально-экономические положения, особенно если они остаются декларациями, могут снижать организационное и регулятивное значение конституции. В какой-то мере (но не очень заметной) эта тенденция сказалась и на рассматриваемых конституциях.

«Цветные» и «весенние» конституции не изменили сложившуюся систему органов государства. Сохранились формы главы государства (президент, монарх), правительства, министерства, прежние формы судов (в большинстве стран также административная юстиция со своим высшим органом). Очевидно, что для них главным было не создание новых органов государства, а перераспределение полномочий между парламентом (роль которого везде повышена) и главой государства (введены ограничения президентской власти и власти монарха и его роль юридически несколько снижена). Полномочия главы государства ограничены (хотя фактически это не всегда так) и путем повышения роли правительства, особенно премьер-министра, который стал более самостоятельным и подотчетным парламенту. Конституции усиливают значение избираемых местных советов (органов самоуправления), хотя централизация в системе местных органов осталась прежней: главы административно-территориальных единиц (кроме мелких населенных пунктов) назначаются, а не избираются.

В новой Конституции Марокко, принятой в 2011 г. как только началось народное движение, в срочном порядке (за три месяца), права монарха были ограничены, созданы новые контролирующие органы с участием общественности, в том числе при выборах в парламент. Монарх остался на престоле, но форма правления изменилась. Из преимущественно дуалистической монархии (с элементами парламентарной) страна превратилась в преимущественно парламентарную монархию.

Новым явлением стало создание множества контрольных и консультативных государственно-общественных органов и государственных органов с включением представителей общественности.

Как видно, некоторые из приведенных конституционных изменений можно считать реформаторскими. В связи с этим исследователи конституционных реформ соглашались с тезисом о том, что необходимой стороной изучения данного политико-правового процесса является анализ с точки зрения аксиологии¹. Применение аксиологического подхода в различных отраслях знания приобретает свои особенности.

Несмотря на то что в аксиологии выделяются группы, порядки, разряды ценностей, она прежде всего решает вопросы на основе дихотомии: ценность – не ценность. Для конституционных изменений этого, на наш взгляд, недостаточно. Любая поправка к конституции может иметь последствия в текущем правовом регулировании, совершенствуя или уточняя его. В связи с этим представляется, что в отличие от общеправового аксиологического подхода в конституционном праве следует различать уровни ценностей, выделять не только базовые ценности и соответствующие им конституционные изменения, но и другие ценности, которые значимы для правового регулирования. С такой точки зрения даже переименование субъекта федерации, когда не меняется его статус, может иметь свою ценность для населения этого субъекта, так как новое название может лучше отвечать историческим традициям и национальному сознанию народа. Но это, как отмечалось выше, не является конституционной реформой. Вопрос о базовых ценностях конституции продолжает оставаться дискуссионным².

Нередко в конституциях определенные положения объявляются неизменяемыми. Установленные запреты корректировать какие-либо части конституции могут распространяться на нормы, имеющие характер принципов. Их обозначение сразу дает ясное представление об особо защищаемых конституционных ценностях. В странах традиционного ислама следуют принципам, которые не вписываются в конституционную доктрину западных государств, например признание преимущества мужчин по сравнению с женщинами.

Так, в Конституции Марокко установлено, что положения Конституции, которые противоречат положениям мусульманской рели-

¹ Подробнее об этом см.: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

² См.: Базовые ценности российской Конституции // Двадцать лет Конституции Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М., 2013. С. 9–37.

гии, монархической форме правления, демократическому выбору народа и основным правам и свободам человека, не подлежат пересмотру (ст. 175).

Оценка результата «цветных» и «весенних» революций с точки зрения их реформаторской сущности зависит и от того, как принимались новые конституции.

Конституция и законодательство, как правило, регламентируют правила и порядок проведения преобразований как гарантии легальности и легитимности изменений основного закона, которые, в свою очередь, должны по содержанию и по юридической технике отвечать предъявляемым к ним высоким требованиям. В случае переворота, революции, гражданской войны, иного конфликта этот процесс может происходить иначе, нежели закреплено в самой конституции.

Представляется, что даже если замена конституции прямо не предусмотрена в ее тексте, носитель государственного суверенитета вправе принять новый учредительный акт. Тогда актуален вопрос: насколько он связан принципами и провозглашенными ценностями заменяемой конституции? Видимо, в зависимости от конкретных исторических условий возможна замена не только конституции, но и конституционной модели.

При этом полная замена конституции – целостное изменение всего текста – может носить типологический характер, если влечет принятие конституции иной социальной сущности и означает переход к новой модели, но может выразиться и в принятии конституции, практически дублирующей предыдущую.

Реформа основного закона – это прежде всего политический процесс, и его внешнее выражение не всегда отражает суть происходящего даже в стадиях широкого общественного обсуждения проекта конституционных изменений, поскольку реформа может осуществляться под влиянием международного сообщества или даже отдельных государств.

Четыре новые конституции 2010–2014 гг., наиболее отчетливо отражающие основные правовые последствия «цветных революций» и «арабской весны», были приняты не совсем одинаково. Три – путем референдума (Кыргызстан, Марокко, Египет). В Тунисе – избранным гражданами Национальным учредительным собранием (возможен перевод также: Национальное конституционное собрание, ассамблея). Везде на референдумах было получено большинство голосов избирателей (например, в Марокко 98%, в связи с чем в СМИ гово-

рилось о «заорганизованности» голосования). В некоторых странах новые конституции вступали в силу не целиком, а по частям.

Как и любой политико-правовой процесс, конституционная реформа начинается с ее инициирования. Для порядка проведения конституционной реформы, в отличие от обычного законодательного процесса, характерно наличие стадий, предшествующих внесению текста конституционных изменений в орган, их принимающий. Иначе говоря, следует различать политическую и законодательную инициативу. Постановка вопроса о проведении реформы может исходить от различных политических сил, и в этом смысле процесс принятия конституционных изменений не ограничивается рамками государственных институтов. В таком понимании порядок подготовки и проведения конституционной реформы включает в себя действия и отношения, предваряющие собственно законодательный процесс, в частности: выявление потребности в конституционных преобразованиях, организационная, экспертная подготовка инициативы. Поэтому конституционная реформа не всегда имеет заранее установленное правовое регулирование и не исчерпывается собственно принятием конституционных изменений.

Когда инициаторами конституционной реформы выступают социальные слои, которые не принадлежат к доминирующим и далеки от правящей элиты, процедуры реформы имеют более открытый характер, к ней привлекаются разные общественные силы. Однако то, что реформы иницируют определенные группы населения «снизу», например часть вооруженных сил, не всегда означает, что сама реформа и ее процедуры будут иметь демократический характер.

Участие общественности в инициировании реформы, равно как и в обсуждении и принятии конституционных изменений, отражает демократическую сторону процесса, но может скрывать и конфликт. Исследователи отмечают, что общество очень консервативно в отношении многих социальных институтов (например, семьи, религии, школы), но в то же время весьма радикально относится к правовому решению некоторых экономических, социально-культурных, этнических проблем. Достижение компромисса по этим позициям нередко затруднительно¹. Причина может быть и в противоборстве различных общественных сил, которое способно привести к изменению нормального хода реформы, как это было в Ираке, где участники процесса подвергались насилию и даже уничтожению.

¹ Подробнее об этом см.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 26.

Стадия политической инициативы обычно завершается созданием специального органа по подготовке проекта конституционных изменений. Преимущество специальных органов состоит в том, что они имеют возможность в определенной степени дистанцироваться от интересов политических партий, учитывать мнение экспертов¹.

При подготовке новых конституций, особенно в Египте, в составе конституционных комиссий, «конституционных ассамблей» (в Египте это был в основном сокращенный состав парламента) было много адвокатов, принимавших активное участие в их работе. Это сказалось на содержании конституций. В них включены конкретные нормы гражданского, трудового, уголовного и особенно уголовно-процессуального права, иногда своеобразные. Например, в Конституции Кыргызстана появилось положение, что нельзя быть подвергнутым уголовному наказанию за распространение порочащих сведений о личности, хотя во многих странах не только клевета, но и диффамация преследуются в уголовном порядке, а в Конституции Египта сказано, что применение пыток или принудительной эмиграции из страны – преступления, не имеющие срока давности.

В странах мусульманского фундаментализма, где есть конституции (Бахрейн), изменения в них, в том числе на уровне конституционной реформы, иницируются только монархом и обсуждаются сначала в его совете (аш-шуре) и правительстве, возглавляемом обычно самим монархом. В процессе подготовки обязательно участвуют улемы и другие священники ислама, знатоки Корана и Сунны. Позиция монарха предreshает вопрос о принятии законопроекта о конституционной реформе. Его мнение может быть преодолено только единогласным решением аш-шуры, но по крайней мере новейшей истории такие факты неизвестны.

Первая новая конституция, являвшаяся результатом «цветных» и «весенних» революций, была принята на референдуме 2 апреля 2010 г.

¹ Во время «арабской весны» в 2011 г. монарх Бахрейна был вынужден созвать представительное собрание под названием «Национальный диалог» для реформы Конституции 2002 г. В результате была создана специальная комиссия для внесения поправок в Конституцию. Однако принципиальные положения ст. 2, поправки к которой запрещены, не были затронуты. Реформа свелась к определенному сужению прав монарха распускать нижнюю палату (он должен был предварительно проконсультроваться с Консультативным советом и Конституционным судом), была повышена роль правительства, оно должно было представлять в парламент свою программу. Если она отвергалась, монарх мог отправить правительство в отставку или распустить парламент. Предусматривалась также более тщательная процедура рассмотрения законопроектов, но в целом реформа имела ограниченный характер, затронув только некоторые высшие органы государственной власти.

в Кыргызской Республике¹. Она заменила первую Конституцию независимого Кыргызстана 1993 г. Во время правления президента А. Акаева первая Конституция Кыргызской Республики пересматривалась пять раз (1994, 1996, 1998, 2001 и 2003 гг.), в том числе в пользу усиления полномочий президента. Она была принята в новой редакции в 2007 г. уже при втором президенте (К. Бакиеве).

Коррупция (в том числе в верхушке власти), ухудшавшееся положение населения привели к массовым выступлениям народа и бегству из страны сначала первого, а затем второго президентов Кыргызстана и их окружения. К управлению государством пришли временный президент и временное правительство, подготовившее проект Конституции 2010 г. Она действует с принятыми на референдуме поправками 2016 г. и иногда считается Конституцией 2016 г. или Конституцией 2010 г. в редакции 2016 г.

Второй по времени среди конституций «цветных» и «весенних» революций была Конституция Королевства Марокко², принятая в 2011 г. для упреждения разрастания народных протестов (до этого действовала Конституция 1972 г. в редакции 1996 г., принятой на референдуме). Сразу же после начала событий в соседнем Тунисе король Мухаммед VI из династии Алауитов, которые правят Марокко с 1666 г., заявил о разработке новой Конституции. Она была подготовлена в срочном порядке (король отвел на это три месяца) и принята на референдуме 2 июля 2011 г.

Новая действующая Конституция Арабской Республики Египет³ принята на двухдневном референдуме 14–15 января 2014 г. До революционных событий «арабской весны» в Египте считалась действующей Конституция 1971 г., принятая во времена декларированной социалистической ориентации страны, но в редакциях 1980 и 2007 гг., которые удалили из нее все упоминания о социализме и другие положения, имевшие социалистический уклон.

В результате революционных событий сначала была принята Конституция 2012 г., отражавшая влияние правой партии братьев-мусульман. Действовали также акты конституционного значения, при-

¹ 85-е место среди государств мира по территории – 199 951 кв. км, 111-е место по населению – 8 млн человек. Данные, относящиеся к населению, приблизительны, они изменяются, но в целом дают существенную характеристику государства.

² 57-е место по территории – 146,5 тыс. кв. км, 39-е место по населению – 34,1 млн человек.

³ 29-е место в мире по территории – 1 млн кв. км, 14-е место по населению – 92,3 млн человек.

нимавшиеся Высшим советом вооруженных сил. Затем партия братьев-мусульман была запрещена, а ее лидер – избранный президент М. Мурси был предан суду. В 2013 г. Высший совет вооруженных сил назначил судью Конституционного суда А. Мансура временным президентом Египта, а в мае 2014 г. президентом избран военный по профессии А.Ф.Х. Ал-Сиси.

В Тунисской Республике¹ в отличие от трех названных выше стран новая Конституция была принята Учредительным собранием 26 января 2014 г. До нее действовала Конституция 1959 г., первая после завоевания независимости страны. Она закрепляла господствующее положение Дустуровской социалистической партии, которой были приданы некоторые государственные функции, а затем оформила длительную авторитарную власть пожизненного президента Х. Бургибы.

Рассмотренная часть порядка подготовки и проведения конституционной реформы в большинстве случаев урегулирована самой конституцией, где сказано, кто вносит предложения об изменении конституции, кем и каким образом они рассматриваются. Некоторые действия – подготовка текста, привлечение различных политических сил, способы продвижения тех или иных идей и концепций – протекают вне правовой регламентации и развиваются в духе национальных политических традиций и практик.

Для того чтобы конституционная реформа могла быть реализована, она должна быть принята обществом. Конституционные изменения должны быть легальными и легитимными. Оба этих понятия (от лат. *lex* – закон) в самом общем понимании означают законность (правомерность) определенных явлений, созданных людьми объединений, совершаемых ими действий и т.д. Применительно к деятельности государства термин «законность» в литературе используется не только в понимании ее соответствия правовым актам, иными словами, легальности, но и правильности, оправданности, целесообразности самих законов и иных актов, а также и самой власти – легитимности².

Легальность конституционных изменений, включая реформы, составляет важную часть характеристики порядка их проведения, и в

¹ 91-е место по территории – 162,9 тыс. кв. км, 89-е место по населению – 11 млн человек.

² См., например: Лившиц Р.З. О легитимности закона // Теория права: новые идеи. Вып. четвертый. М., 1995. С. 18–32; Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8; Воскобоев А.И. Легальность и легитимность применения силы в политике // Философия права. 2008. № 1 (26).

мире существует большой опыт легитимации конституционных преобразований.

Нелегальность новых конституций может проявиться на самых первых стадиях необходимых процедур – инициативы внесения изменений или пересмотра. Действующая конституция почти всегда прямо предусматривает субъектов, правомочных выступить инициаторами изменений конституции. Если в конституциях регулируются вопросы пересмотра конституции, завершающегося принятием новой конституции, то в последнем случае круг инициаторов конституционной реформы может быть еще более ограничен.

Революционные события, массовые выступления народа нарушают установленные процедуры. Однако несмотря на то что инициатива исходит от недолжного субъекта, она приобретает легальность, если становится предметом обсуждения в палатах парламента. После поддержки идеи конституционных изменений установленной процедурой инициирования требования легальности относятся к соблюдению правил на следующих стадиях обсуждения.

Оценка легальности конституционных изменений с позиций их содержания связана прежде всего с вопросом соответствия их идей, норм с основными положениями изменяемого основного закона. Они заменяют одни нормы, оставляя другие в действии, поэтому важно определить, насколько новые нормы будут согласованы с сохраняющимися в конституции.

Новые конституции, безусловно, закрепили порядки своего изменения с целью обеспечения его легальности.

Так, закон о внесении изменений в Конституцию Кыргызстана может быть принят парламентом (Жогорку Кенешем) 2/3 его депутатов по предложению его большинства или по инициативе не менее 300 тыс. избирателей после проведения не менее трех чтений с перерывом между чтениями в два месяца или путем референдума, назначаемого парламентом.

Инициатива пересмотра Конституции Марокко принадлежит королю, главе Правительства, Палате представителей и Палате советников. Король имеет право непосредственно вынести на референдум свой проект конституции. Инициатива пересмотра Конституции, исходящая от одной или двух палат Парламента, должна быть принята голосами большинства 2/3 представителей каждой палаты. Все проекты и предложения, исходящие от указанных органов, направляются на референдум путем издания дахира (указа короля) и принимаются им. О требованиях к референдуму не говорится. Консти-

туционный суд контролирует соблюдение процедуры пересмотра Конституции и объявляет результаты пересмотра. Положения Конституции, затрагивающие мусульманскую религию, монархическую форму правления, демократический строй государства, и положения о фундаментальных правах и свободах человека не подлежат пересмотру.

Глава 8 Конституции Туниса устанавливает, что изменения в Конституцию могут предложить президент Республики или 1/3 членов Собрания народных представителей (однопалатного парламента). Предложения передаются для изучения в Конституционный суд (но только на предмет, не запрещает ли Конституция вносить изменения такого рода). Изменения в Конституцию вносятся после одобрения 2/3 членов Собрания народных представителей. После одобрения изменения 2/3 членов Собрания президент имеет право представить такое изменение на референдум. Оно должно получить одобрение абсолютного большинства голосов.

В связи с тем, что общество неоднородно, его отношение к конституционным нововведениям неодинаково. Исторический опыт свидетельствует, что очень редко складывается ситуация, когда с конституционными изменениями, тем более конституционной реформой, согласны все политические силы, общественные объединения, политические партии и т.д. Для конституционных преобразований обеспечение возможно более широкой поддержки населения – очень важная часть их подготовки и реализации.

Вопросы социальной поддержки реформ, в том числе конституционных, хорошо исследованы в науке, так же как и способы их легитимации¹.

Практика конституционных реформ свидетельствует о множестве путей поиска согласия или компромисса при их подготовке. В зарубежной литературе замечено, что они становятся возможными благодаря «консенсуальному конституционному духу»².

На обеспечение легитимности конституционной реформы очень часто обращает внимание Венецианская комиссия, указывая, что принятие новой конституции должно основываться на наиболее возможном консенсусе в обществе, а также на широкой и предметной дискус-

¹ См., например: Ядов В.А., Климова С.Г., Халий И.А. и др. Социальная база поддержки реформ и потенциал массового протеста // Россия в глобальных процессах: поиски перспективы /под ред. М.К. Горшкова. М., 2008. С. 85–101.

² Подробнее об этом см.: Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. L., 2012.

сии с участием различных политических сил, неправительственных организаций и ассоциаций граждан, научных кругов и средств массовой информации, что является важным условием для принятия стабильного текста, приемлемого для всего общества, в соответствии с демократическими стандартами. В связи с этим предлагается избегать слишком жестких ограничений по времени, даже определить во время дискуссии график принятия новой конституции¹.

Венецианская комиссия считает неудовлетворительными факты, согласно которым такой сложный процесс, требующий тщательной оценки долгосрочных политических решений, не позволяет извлечь пользу из взаимодействия между большинством и оппозицией, а также из вклада в него важных государственных и общественных институтов. Общественное обсуждение основных конституционных изменений и нововведений имеет ключевое значение с точки зрения законности будущей конституции, видимо, в контексте ее понимания в свете легитимности. Это особенно важно в случаях, когда конституционные преобразования требуют одобрения на референдуме².

В то же время в практике Венецианской комиссии легитимность конституционных изменений оценивается с позиций не только масштаба их общественного обсуждения, но и избранной формы самих преобразований, использования различных, в том числе инновационных, консультационных механизмов (организация национального форума, выборы среди населения членов специального органа для подготовки проекта новой конституции, обширные неофициальные консультации, привлечение общественности путем современных технологий, а также консультативный референдум). Данные механизмы обеспечивают широкое участие населения и получают признание на международном уровне.

Тем не менее, анализируя рассматриваемые конституции, следует признать, что в ряде случаев альтернативой принятию новой консти-

¹ См., например: Заключение о порядке внесения изменений в Конституцию Украины (CDL-AD(2004)030); Заключение по трем правовым вопросам, возникающим в процессе разработки новой конституции Венгрии (CDL-AD(2011)001); Заключение по концептуальному документу о создании и функционировании Конституционного собрания Украины (CDL-AD(2011)002); Заключение по проекту новой конституции Исландии (CDL-AD(2013)010); Заключение по проекту концепции о конституционных реформах Республики Армения (CDL-AD(2014)027); Совместное заключение по проекту закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию» Кыргызской Республики (CDL-AD(2015)014).

² См. Заключение по проекту закона по пересмотру Конституции Румынии (CDL-AD(2014)010).

туции с точки зрения более легкого способа достижения консенсуса было бы принятие лишь определенных конституционных поправок, необходимых для страны в данный момент, и сохранение преемственности основного закона.

Таким образом, можно констатировать, что конституционная реформа основывается на глубоком понимании, что прежняя конституционная система отношений либо отдельные ее звенья не могут дальше развиваться без радикального обновления. В результате проведения реформ могут быть прерваны (нарушены) отношения преемственности в развитии конституционных отношений. При этом конституционная реформа не может не затрагивать базисных устоев государства и общества, имеющих ценностное значение, ограничиваясь отдельными институциональными изменениями, в противном случае это реформа конкретных институтов и отношений, а не конституционная реформа. Целеполагание в свете конституционной реформы связано не только со стремлением к такому результату, но и с выбором средств для ее достижения, во многом предопределенных ресурсными возможностями. И сама реформа должна иметь процедурно-процессуальное оформление.

Если оценивать конституции «цветных» революций по обозначенным критериям, то некоторые изменения могут быть обозначены как конституционная реформа. Для того чтобы такая оценка была более предметной, на наш взгляд, необходимо воспроизвести и сопоставить нормы «цветных» и «весенних» конституций, регулирующих основные права и свободы человека и гражданина, основы устройства общества и государства.

Такое изложение, несомненно, имеет элементы описательности, но дает более ясное представление о происходящих процессах конституционного развития.

Глава 3

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ В КОНСТИТУЦИЯХ «ЦВЕТНЫХ РЕВОЛЮЦИЙ» И «АРАБСКОЙ ВЕСНЫ»

Предваряя анализ конституционных изменений института прав и свобод личности в рассматриваемых странах, следует остановиться на современных общемировых тенденциях такого регулирования.

Обобщая конституционное законодательство и практику стран мира, в современных условиях можно выделить пять основных подходов к проблеме конституционного статуса личности: либерально-индивидуалистический, социалистический, мусульманский, существующий в обычном праве отдельных племен и складывающийся либерально-социальный. Эта классификация в известной мере условна, но она дает общее представление о наиболее существенных чертах указанных подходов¹.

По своему происхождению *либерально-индивидуалистический* подход является западным. Он возник в результате ликвидации феодалного строя и абсолютной власти монарха и длительное время был единственным (исключая регулирование в обычном праве племен). Индивидуалистические черты в нем иногда превалируют и теперь (особенно в англосаксонской системе права), хотя принятые во многих странах Запада новые конституции, исходящие из идей социально ориентированной рыночной экономики, поддержки слабых и обездоленных слоев населения, во многом изменяют его первоначальное содержание. Либерально-индивидуалистический подход предполагает приоритет личности перед обществом и государством, личную свободу, подчеркивая естественные, неотчуждаемые права человека. При этом подчеркивается значение «автономии личности», ее независимости от государства в «гражданском обществе». Наряду с естественными (в основном личными) правами большое внимание уделяется политическим правам и свободам, а социально-экономические права в старых конституциях совсем не фигурируют (в новых они представлены, что является одним из показателей преобразова-

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч.

ния либерально-индивидуалистического подхода в либерально-социальный).

Либерально-индивидуалистическому подходу к правовому статусу личности был противопоставлен *социалистически-коллективистский* подход, сформулированный марксизмом-ленинизмом. Он делает акцент не на личных правах, правах человека (понятие естественных прав вообще отвергается), а на правах гражданина, трудящегося (а не эксплуататора) и на социально-экономических правах (труд, отдых, пенсии, образование и др.), которые считаются особенно важными для трудящегося человека. Данный подход основан на приоритете коллектива (общества, класса, объединения) и государства («государства трудящихся») по отношению к личности. Считается, что человек может реализовать свои права и выполнить обязанности только в определенном сообществе людей (действительно, это невозможно на необитаемом острове), гарантом такой реализации может быть только государство, в том числе используя угрозу государственного принуждения. В конституциях стран тоталитарного социализма права и обязанности для разных категорий граждан могут быть неодинаковыми (избирательные права могут предоставляться лишь трудящимся, равно как право на отдых, бесплатное государственное образование или медицинское обслуживание, пенсии и т.д.). Установка на превалирование общественных интересов над личными при социалистическом подходе как следствие влечет приоритет не столько прав личности, сколько ее обязанностей перед обществом, государством и коллективом. Главными гарантиями прав считаются материальные, в основе которых «социалистическая экономика», и политические («власть трудящихся»), юридическим гарантиям придается второстепенное значение (иногда они почти не упоминаются в конституциях тоталитарного социализма).

Третий подход к правовому статусу личности связан с *мусульманской* концепцией права, в которой сильно влияние специфических предписаний Корана, Сунны, стоящих в иерархии правовых источников над законами. Это право религиозного характера и право персоналистское: оно распространяется на исповедующих ислам, хотя некоторые нормы относятся и к находящимся в мусульманской стране иностранцам или приверженцам иных религий. Особенности в регулировании правового статуса личности отчетливо проявляются в тех странах, где применяется традиционное (классическое) мусульманское право (Оман, Саудовская Аравия и др.). Там статус гражданина можно получить только в связи с религиозной принадлежно-

стью: надо родиться мусульманином или принять ислам и соответствующий образ поведения, в том числе в быту. В некоторых других арабских странах существуют преимущества для мусульман по сравнению с немусульманами, например, при назначении на государственные должности.

Даже в тех арабских странах, где классическое мусульманское право государственными органами непосредственно не применяется, высшие государственные должности (например, президента в Сирии) согласно конституциям могут занимать только мусульмане. Мусульманское право устанавливает и иные различия в положении личности. Главное в мусульманском праве не столько права личности, хотя они признаются, сколько ее обязанности перед Аллахом и уммой – общиной правоверных¹.

Обычное право (система правовых обычаев племен в Азии, Африке, Океании, в отдельных странах Латинской Америки) создает обычно-правовую модель положения индивида. Правовой статус лица в этом случае в определенной мере зависит от его принадлежности к данному племени, но, разумеется, на личность распространяются и правовые нормы.

Складывающийся в современных условиях *либерально-социальный подход* к правовому статусу личности воспринял, переработав, дополнив, изменив, позитивные стороны разных подходов. Он соединяет индивидуальность и коллективизм, собственную активность, заботу о себе и социальную поддержку со стороны государства, свободу личности и ее социальную ответственность².

Перечень конкретных личных прав в современных конституциях, как правило, соответствует установившимся международным стандартам. Обычно говорится о праве на жизнь, на собственность, о свободе, неприкосновенности, достоинстве личности, о праве на неприкосновенность частной жизни, на защиту чести и доброго имени, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, о неприкосновенности жилища, о праве свободного передвижения и выбора места жительства, о праве свободно определять и указывать свою национальную принадлежность, использовать родной язык, о праве на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Сказано о свободе выбора профессии, преподавания, свободном использовании своего имущества

¹ Об основных подходах к проблеме конституционного статуса личности см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 137–141.

² Там же.

и способностей для не запрещенной законом экономической деятельности. Согласно многим основным законам сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Конституции устанавливают свободу совести (вероисповедания), иногда – право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, проповедовать религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Гарантируются свобода мысли и слова, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, гарантируются свобода массовой информации, право на объединение (это и личное, и политическое право).

К числу личных относятся взаимные права (и, следовательно, обязанности) родителей и детей, право на благоприятную окружающую среду и др. Иногда говорится, что дети, рожденные вне брака, имеют равные права с другими детьми, о праве граждан получать от государственных органов информацию, представляющую не только личный, но и общественный интерес.

Некоторые из перечисленных положений имеют комбинированный характер, т.е. относятся одновременно и к личным, и к политическим (например, право на объединение), к личным и экономическим (право каждого на занятие предпринимательской деятельностью) или культурным правам (свобода преподавания). Классификация прав личности по различным группам в определенной степени имеет условный характер.

При анализе в конституциях перечня личных прав и свобод возникают пять проблемных вопросов. Первый: все ли личные права, названные в конституциях, действительно нуждаются в закреплении на конституционном уровне? Иногда основные законы перегружены положениями, которые по своей природе не нуждаются в конституционном закреплении и обычно находят отражение в уголовно-процессуальном законодательстве (положения о подсудности, о праве на суд с участием присяжных заседателей по определенным делам, о возможности бесплатной юридической помощи адвоката, о том, что обвиняемый не должен доказывать свою невиновность, о том, как толковать неустраимые сомнения в виновности лица, о допустимости доказательств, о праве не свидетельствовать против супруга, близких родственников и др.).

Несомненно, современная конституция должна содержать некоторые положения подобного рода. Они были справедливо подняты на уровень конституционных в конкретной обстановке борьбы с

абсолютизмом, засильем королевских чиновников и пристрастностью королевских судов.

Вторая проблема связана с вопросом о полноте гарантий. В современных конституциях названы многие традиционные гарантии прав человека. Так, оговорены срок задержания до принятия судебного решения об этом (обычно 48 часов); необходимость добровольного согласия человека для проведения в отношении него медицинских, научных или иных опытов; запрет пыток, насилия, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения и т.д. Ограничение некоторых прав (тайны переписки, неприкосновенности жилища и др.) возможно только в случае судебного решения или в случаях, установленных законом. Говорится в конституциях о запрещении цензуры и недопустимости ограничения свободы информации под предлогом государственной тайны (устанавливается, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется только законом, а не иным документом или усмотрением должностных лиц).

Третья проблема при регулировании личных прав связана с соотношением тезиса о верховенстве конституции и ее непосредственном действии и некоторых норм переходных и заключительных положений, допускающих временное (до принятия необходимого законодательства) действие ряда правовых актов, не соответствующих конституции. Такая ситуация, как вынужденная необходимость, складывается во всех странах при принятии новой конституции. Особенно острой она становится в условиях, когда страна переходит от одной общественной системы к другой. В таких условиях нужно особое внимание уделять формулировке о сроках действия статей заключительных и переходных положений.

Четвертая проблема вытекает из необходимости особого регулирования личной интеллектуальной собственности. В новейших конституциях последних лет положения об интеллектуальной собственности отводятся гораздо больше места. Это естественно: в эпоху научно-технической революции, информационного, постиндустриального общества иного и быть не может.

Пятая проблема связана с развитием науки и техники, с новыми данными. Некоторые положения, вытекающие из этого фактора и касающиеся личных прав человека, иногда находят отражение в конституциях. Новые проблемы связаны с эвтаназией, с генной инженерией, с клонированием человека. Эти вопросы имеют конституционное значение, придают новые аспекты некоторым правам личности. Современные конституции должны учитывать это.

Перечень политических прав, содержащихся в конституциях, является в своей основе традиционным. Обычно к их числу относятся: свобода мысли и слова (иногда говорится о свободе печати); свобода собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования; право на объединение; право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления; право на равный доступ к государственной службе (это одновременно и проявление принципа равноправия граждан); право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В отличие от личных политические права могут быть не только индивидуальными, но и коллективными. Это обстоятельство не до конца осознано творцами конституций, хотя первое политическое право – право народа на сопротивление угнетению со стороны управляющих было включено в документы важнейшего конституционного значения еще в XVIII в. О нем говорилось в Декларации независимости США 1776 г., во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Однако в тексты конституций оно не вошло, да и французская Декларация была декларацией о правах индивидов. В некоторых новых конституциях стран Африки, принятых после свержения диктаторских режимов, говорится об этом праве народа, правда, с уточнением: сопротивление мирными средствами (например, кампании гражданского неповиновения). В европейских конституциях (Германия, Словакия и др.) это право все-таки толкуется, скорее, как индивидуальное: право человека оказывать сопротивление всякому, кто посягает на демократический строй. Вряд ли этого достаточно. Диктаторские режимы были, есть и могут возникнуть в будущем (например, один из них – режим С. Хуссейна в Ираке пал лишь в 2004 г.). Поэтому принципиальное положение о праве народа и отдельных граждан (именно граждан) на сопротивление угнетению должно присутствовать в современной конституции.

Еще одна проблема в сфере политических прав связана с регулированием коллективного права на организованную парламентскую политическую оппозицию (один человек – это еще не организованная политическая оппозиция). Во многих странах Европы это право сложилось давно, естественным путем, в том числе как конституционный обычай. Теперь оно получило закрепление в некоторых конституциях (Бразилии, Колумбии, Португалии, Перу и др.).

К числу коллективных прав относится право наций (народов, этнических групп) на самоопределение. Оно соответствует общим принципам международного права. Уже давно известно, что право на самоопределение принадлежит только компактно проживающим этносам (разрозненные представители различных наций им практически не могут воспользоваться, они используют другие формы, например национально-культурную автономию¹). Право компактно проживающих этносов на территориальное самоопределение может реализоваться в различных формах (территориальная автономия, федерирование и др.). Право народа на самоопределение и целесообразность выбора той или иной формы его осуществления, в том числе целесообразность отделения, – разные вещи (право на самоопределение вовсе не означает обязательного отделения, а иногда не означает и права на отделение).

В классификации политических прав граждан может быть выделена особая группа национальных прав. Субъектом таких прав выступает индивид и коллектив (народ, нация, этническая общность, национальность), что является основанием говорить об индивидуальном и коллективном характере рассматриваемой категории прав в зависимости от их носителя. Национальными правами обладает каждый². Национальные личные права связаны с национальной самоидентификацией человека (выбор национальности, родного языка, образа жизни). Через индивидуальные национальные права реализуется этническая свобода личности. Посредством коллективных национальных прав обеспечиваются специфические интересы народов (этнических общностей). Права национальных общностей представляют собой право этнического коллектива идентифицировать себя как определенный народ, народность, нацию в зависимости от признаков, присущих перечисленным национальным сообществам и конкретному этносу³.

В современных конституциях содержится полный каталог индивидуальных политических прав (свобода слова, объединения, собраний и т.д.), который включает теперь также право на свободу инфор-

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации.

² См.: Богданова Н.А. Конституционно-правовое регулирование национальных отношений // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 52–54.

³ См. подробнее: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

мации (оно не исчерпывается свободой слова), право «открытых окон» (возможность получать копии решений органов публичной власти), которое может быть не только личным, но и политическим. Этот каталог обогащен вековым развитием теории и практики, и коренные изменения в нем редки. Одно из последних связано с развитием международного права. Закрепляя политические права (как правило, это права граждан как членов политического сообщества), Международные пакты о правах человека устанавливают, что в силу особой значимости некоторых политических прав они могут быть ограничены законом в определенных целях. Видимо, это положение должно быть воспринято конституциями с указанием исчерпывающего перечня целей: охрана государственной безопасности, целостности государства, государственной тайны, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Наряду с коллективными политическими правами определенных общностей (социальных, национальных и др.) и индивидуальными политическими правами среди политических прав особое значение имеют те, которые используются индивидуально, но имеют своим результатом коллективное выражение воли. Среди них права, связанные с различными формами непосредственной демократии. В современных условиях вряд ли достаточно ограничиться в конституциях указаниями на выборы и референдум, следует назвать и другие институты непосредственной демократии, используя которые граждане (большие группы граждан-избирателей, собравших в определенных случаях необходимое число подписей граждан) реализуют свои права (народная законодательная инициатива, отзыв депутата и выборного должностного лица, народные собрания в муниципальных образованиях, объявленное официально обсуждение важных вопросов общественной и государственной жизни и т.д.).

Во многих конституциях закреплены избирательные права граждан и принципы избирательного права (всеобщее, равное, прямое, при тайном голосовании), хотя в данном случае, видимо, их нужно дополнить свободой выборов (это есть не во всех основных законах) и альтернативностью выборов (положение об альтернативности кандидатов вошло в текущее законодательство постсоциалистических стран (в демократических странах Запада это было как бы само собой разумеющимся, и поэтому не включено в конституции)). Слишком общее положение конституций о прямых выборах требует уточнений: во многих странах верхние палаты парламентов, президенты избираются путем не прямых выборов.

В дополнение к запретам в области свободы слова и информации (запрещение пропаганды насилия, расизма и т.д.) можно было бы добавить слова о запрете пропаганды терроризма и жестокости. При регулировании свободы собраний важно учесть то, что бывают частные собрания (например, вечеринки друзей, к которым конституционное право отношения не имеет), закрытые собрания политического характера (например, закрытые партийные собрания), открытые публичные собрания в закрытом помещении (в них может участвовать каждый) и собрания вне помещения (на открытом воздухе). Что же касается шествий и демонстраций (собрания, митинги в движении), то к ним обычно предъявляются более строгие требования, чем к неподвижным собраниям на открытом воздухе или пикетам.

Какие же изменения были проведены в институте конституционного статуса личности в ходе «цветных революций» на фоне общемировых стандартов?

Основам правового статуса человека и гражданина в *кыргызской Конституции* 2010 г. посвящен раздел второй (первый – «Основы конституционного строя»), состоящий из трех глав: «Основные права и свободы», «Права и свободы человека», «Гражданство. Права и обязанности гражданина». Как говорилось, поправки 2016 г. вносили в основном изменения в порядок отношений высших органов государства. В раздел второй существенных поправок не вносилось, но некоторые проектируемые положения вызвали озабоченность экспертов Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы). В частности, в Совместном заключении этих организаций отмечается, что «согласно части 2 статьи 16 Конституции права человека и основные свободы “являются высшей ценностью”. Однако согласно новой формулировке, представленной в проекте изменений, права человека и основные свободы “относятся к высшим ценностям”. Это может ослабить значимость и статус таких прав и свобод в правовой системе Кыргызской Республики»¹. В Кыргызстане прислушались к мнению экспертов и не стали вносить изменения.

Регулирование Конституцией Кыргызстана основ правового статуса человека и гражданина уникально своей детализацией. В конституциях Марокко и Туниса таких подробностей нет. А Конституция

¹ Кыргызская Республика. Предварительное совместное заключение по проекту закона «О внесении изменений в Конституцию» (CDL-PI(2016)009. С. 10, п. 29).

Египта делает акцент на коллективные права различных социальных и профессиональных групп.

Конституция Кыргызстана 2010 г. называет весь перечень личных, политических и социально-экономических прав человека и гражданина, соответствующий международным стандартам. Говорится также, что права и свободы, названные в данном разделе, могут быть распространены на юридические лица, если это возможно по существу последних (например, положения об обыске и выемке). Следует отметить, что такие положения о юридических лицах все чаще входят в конституции.

Структура этого раздела своеобразна. Поскольку права человека и права гражданина как особые состояния неодинаковы, но гражданин имеет и все права человека, было бы достаточно общей главы и главы об особенностях прав гражданина. В трех главах Конституции Кыргызстана содержится много повторений, структура раздела усложнена.

В кыргызской Конституции содержится формулировка о свободе деятельности человека в рамках Конституции, в других главах говорится о предпринимательской деятельности, свободе в области литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания и др., праве на участие в культурной жизни и доступе к ценностям культуры, сказано о высшей ценности и неотчуждаемости прав человека (в 2016 г. добавлено, что права действуют непосредственно), есть положения о равенстве прав, гарантии прав для неграждан.

На конституционном уровне запрещается дискриминация, но в отличие от многих основных законов этот запрет не затрагивает специальных мер, установленных законом и направленных на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами. На наш взгляд, такая оговорка в конституциях целесообразна, хотя имеется крайне редко и без указания на социальные обстоятельства. Известно, например, что обездоленным группам населения государство справедливо предоставляет некоторые преимущества, отступая от принципа формального равенства. Правда, вряд ли такие специальные меры могут быть обусловлены только международными обязательствами. Государство, учитывая действие принципа социальной справедливости и другие объективные обстоятельства, само может устанавливать меры по уравнивающему осуществлению этого принципа социальной справедливости, иных принципов современного социального государства.

Конституция Кыргызской Республики 2010 г. по примеру Конституции РФ 1993 г. прямо допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Эти положения соответствуют Международным пактам о правах человека 1966 г., хотя почти не встречаются в других конституциях, принятых позднее.

Конституция различает запреты на ограничения самих прав и запреты нарушать установленные гарантии некоторых прав. Часть 4 ст. 29 Конституции устанавливает, что «не подлежат никаким ограничениям» установленные Конституцией «гарантии запрета»:

1) на применение смертной казни, пыток и других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения или наказания;

2) проведение медицинских, биологических, психологических опытов над людьми без их добровольного согласия, выраженного и удостоверенного надлежащим образом;

3) рабство, торговлю людьми;

4) эксплуатацию детского труда;

5) лишение свободы на основании неисполнения гражданско-правового обязательства;

6) уголовное преследование за распространение информации, порочащей честь и достоинство личности;

7) принуждение к выражению мнения, религиозных и иных убеждений или отказу от них;

8) принуждение к участию в мирном собрании;

9) принуждение к определению и указанию своей этнической принадлежности;

10) произвольное лишение жилища.

Не подлежит также никакому ограничению установленное Конституцией право:

1) каждого лишенного свободы на гуманное обращение и уважение человеческого достоинства;

2) просить о помиловании или смягчении наказания;

3) на повторное рассмотрение дела вышестоящим судом;

4) на свободу мысли и мнения;

5) свободно выбирать и иметь религиозные и иные убеждения;

6) свободно определять и указывать свою этническую принадлежность;

7) на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей;

8) на судебную защиту;

9) на бесплатное получение основного общего и среднего общего образования в государственных образовательных организациях;

10) гражданина беспрепятственно возвращаться в Кыргызскую Республику.

В таком подходе и в обоих перечнях есть некоторые новые для конституционного права положения, в том числе отражающие специфику Кыргызстана, например: запрет на лишение гарантии свободы на основании неисполнения гражданско-правового обязательства, запрещение ограничения права свободно определять и указывать свою этническую принадлежность.

Перечень основных прав и свобод человека в кыргызской Конституции не является оригинальным, однако он сопровождается уточнениями. Так, право на жизнь (по тексту 2016 г., ст. 21) обеспечивается запретом смертной казни, за исключением случаев совершения преступления против половой неприкосновенности малолетних детей.

В Конституции Кыргызстана 2010 г. сказано о запрете пыток и других бесчеловечных, жестоких или унижающих человеческое достоинство видов обращения или наказания; закреплены права на свободу и личную неприкосновенность человека, свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, свободный выезд за пределы государства, на неприкосновенность частной жизни, на защиту чести и достоинства, на неприкосновенность жилища и иных объектов, на свободу мысли и мнения, свободу получения, использования, распространения информации (при этом никто не может быть подвергнут уголовному преследованию за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности), свободу совести и вероисповедания, тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных, электронных и иных сообщений. Основной закон провозглашает право на вступление в брак только добровольно с обоюдного согласия и на создание семьи, которая определена как «основа общества»¹.

¹ В новой редакции Конституции указано, что «семья создается на основе добровольного союза мужчины и женщины, достигших установленного законом брачного возраста, и заключения между ними брака». Это положение с учетом европейской практики было подвергнуто сомнению Венецианской комиссией как спорное, однако сохранилось.

Ограничение личных прав допускается только в соответствии с законом и исключительно на основании судебного акта. Задержание возможно на срок не более 48 часов, существует презумпция невиновности по отношению к задержанному. В этой же части Конституции говорится о праве на юридическую помощь, праве человека обращаться в органы публичной власти, международные органы по правам человека, праве на возмещение материального и морального вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей.

Много статей посвящено вопросам свободы информации. В частности, каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов, гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Каждый имеет право на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе. Не допускается сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации, информации о частной жизни человека без его согласия, кроме случаев, установленных законом, сказано о защите от недобросовестной информации. Каждому гарантируется защита, в том числе судебная, от неправомерного сбора, хранения, распространения конфиденциальной информации и информации о частной жизни человека.

Согласно Конституции Кыргызской Республики запрещается пропаганда национальной, этнической, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающая к дискриминации, вражде или насилию.

В случаях, предусмотренных законом, обыск, выемка, осмотр и осуществление иных действий, проникновение представителей власти в жилище и иные объекты, находящиеся в собственности или ином праве, допускаются без судебного акта. Законность и обоснованность таких действий подлежат рассмотрению судом. Такие положения являются для конституций известной новеллой.

В группу прав человека Конституция 2010 г. включает не только личные, но и политические и социально-экономические права. Кроме политических прав, названных выше, сюда относятся: свобода

мирных собраний, свобода объединения, право на забастовку, право на отдых, на образование (основное общее образование обязательно), на охрану здоровья, право на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом, на свободу труда.

О праве на труд в Конституции не упоминается. Устанавливается только, что запрещаются принудительный труд и эксплуатация детского труда. Но отрицать такое конституционное право, которое не всегда может быть персонально осуществлено, как и многие другие конституционные права, неверно.

В Конституции 2010 г. не говорится о праве на частную собственность, каждому предоставлено право на владение, пользование и распоряжение своим имуществом, результатами своей деятельности.

Особые положения содержатся в отношении прав детей и некоторых других групп лиц. Сказано, что ребенок имеет право на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития. Государство обеспечивает содержание, воспитание, обучение детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения; народные обычаи и традиции, не ущемляющие права и свободы человека, поддерживаются государством. В Кыргызстане создаются условия для обучения каждого государственному, официальному и одному международному языку, для развития государственных, муниципальных и частных учебных заведений, условия для развития физической культуры и спорта. Органы государственной власти и местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для реализации права на жилище. Государство создает условия для медицинского обслуживания, обеспечивает сохранность исторических памятников и иных объектов культурного наследия, содействует повышению профессиональной квалификации граждан.

Обязанность у человека только одна – каждый обязан бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру (ст. 48).

О конституционных обязанностях граждан Конституция говорит более детально, чем об обязанностях человека. Закреплению таких обязанностей предшествуют нормы о гражданстве. Говорится, что ни один гражданин не может быть лишен своего гражданства¹ и права

¹ По редакции Конституции Кыргызстана 2016 г. допускается лишение или изменение гражданства «в случаях и порядке, установленных конституционным законом».

изменить свое гражданство, возможно одновременное гражданство другого государства. Граждане имеют право покидать и беспрепятственно возвращаться в Кыргызскую Республику.

Что же касается иных прав гражданина, то они в какой-то мере дублируются.

Среди конституционных прав граждан Конституция Кыргызстана называет следующие политические права:

- 1) участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения;
- 2) избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией и законами;
- 3) участвовать в референдуме в порядке, предусмотренном конституционным законом.

Граждане вправе проводить народные курултаи по вопросам, имеющим государственное и общественное значение. Решение народного курултая направляется в соответствующие органы в качестве рекомендаций. Порядок проведения народных курултаев определяется законом.

Граждане имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета; равные права, равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом.

Вместе с тем установлено, что граждане Кыргызской Республики, имеющие иное гражданство, не вправе занимать политические государственные должности и должности судей. Данное ограничение может быть установлено законом и для других государственных должностей.

Из социально-экономических прав гражданина Конституцией Кыргызстана гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца в случаях и порядке, предусмотренный законом. Установлено, что пенсии, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностями государства обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума. Однако, как верно сказано, социальная деятельность государства не должна принимать форму государственного попечительства, ограничивающего экономическую свободу, активность и возможности гражданина самому достигать

экономического благополучия для себя и своей семьи (ст. 63). Такой подход в корне отличается от концепции «государства благоденствия», которая долго была распространена в западной литературе и принижала значение хозяйственной активности человека.

«Государство благоденствия, благосостояния» (welfare state), которое длительное время считалось эффективным, должно было максимально обеспечивать человека социальными услугами. Однако в последние годы идея государства благосостояния пересматривается. Считается, что излишнее возложение социальных обязанностей на государство, льготы, превосходящие возможности общества удовлетворить запросы граждан, ведут к печальным последствиям: бегству капитала из страны, замедлению темпов развития, экономическому отставанию, к иждивенчеству граждан, утрате их активности, деловой инициативы. Поэтому все большее распространение получает идея государства, где блага создаются посредством труда, социальной активности людей (workfare state).

Интересны нормы Конституции Кыргызстана об адвокатуре как самоуправляемого профессионального сообщества адвокатов, о третейских судах и судах аксакалов. Такие институты, по существу, впервые получают закрепление в конституциях.

Общую оценку раздела Конституции Кыргызской Республики 2010 г. о правах и свободах человека можно воспроизвести из Заключения Венецианской комиссии на ее проект: «...заслуживает похвалы ввиду наличия далеко идущих обещаний»¹. В сравнении с прежней редакцией положения изложены более четко, различные права теперь представлены в отдельных статьях. Список гарантий защиты прав человека полностью соответствует международным стандартам.

Как говорилось, второй по времени среди рассматриваемых четырех конституций была *Конституция Марокко* 2011 г. Основам правового статуса личности посвящена вторая глава Конституции – «Основные права и свободы» (первая глава называется «Основные положения»). В Конституции Марокко нет внутренних разграничений на «общие права», права человека и права гражданина, как это сделано в кыргызской Конституции. Здесь просматривается несколько иная схема: общий принцип равноправия; личные, политические и социально-экономические права, причем последние представлены очень широко (в прежних конституциях Марокко о них, по существу, не говорилось).

¹ Заключение Венецианской комиссии по проекту конституции Кыргызской Республики от 8 июня 2010 г. № 582/2010 (CDL-AD(2010)015).

Глава Конституции Марокко, посвященная правам человека, начинается с особенно важного для арабской страны положения, устанавливающего, что женщины и мужчины в Марокко обладают равными правами и свободами гражданского, политического, экономического, социального, культурного и экологического характера, установленными Конституцией, в ратифицированных государством международных договорах, а также в основах Королевства¹ или законах (ст. 19). Это положение, по сути, противостоит принципу ислама о низшем положении женщин, хотя ислам и признается в Марокко как государственная религия.

Чтобы обеспечить паритет (равенство, равное представительство) между мужчинами и женщинами, государство создает орган по равенству и паритету и для борьбы против всех форм дискриминации (ст. 19).

Особое внимание уделяется также семье и детям. Семья, основанная на связях законного брака, определена как основная ячейка общества. Государство обеспечивает ей защиту и стабильность. Государство также обеспечивает юридическую защиту, равное социальное и моральное отношение ко всем детям, независимо от их положения в семье (поскольку у мужчины может быть до четырех жен, то могут быть градации и между детьми, кроме того, имеются в виду и внебрачные дети, в некоторых других арабских конституциях об их равноправии сказано прямо). Ребенок имеет право на основное образование. Это одновременно обязанность семьи и государства.

Для защиты прав семьи и ребенка, помощи им, совершенствования законодательства в этой сфере создается Консультативный совет по вопросам семьи и детства. Такие советы создаются и в сфере некоторых других важных для жизни человека сферах в Марокко и некоторых других арабских странах. Это одно из последствий «арабской весны».

Особое внимание, как и в новых конституциях других арабских стран, уделяется молодежи (именно молодежь была главной движущей силой «цветных революций» и особенно «арабской весны»). Конституция устанавливает, что в обязанности публичных властей входит принятие всех необходимых мер, чтобы:

- расширить участие молодежи в социальном, экономическом, культурном и политическом развитии страны;

¹ Фр. *des constantes du Royaume*. Разъяснения «основ Королевства» в Конституции нет. Обычно под этим понимаются некоторые устои общества и государства, основные традиции.

- помогать молодежи включиться в активную и ассоциативную жизнь (общественную жизнь, участие в объединениях), содействовать адаптации в школе, социальной или профессиональной адаптации;

- облегчать доступ молодежи к культуре, науке, технологиям, искусству, спорту и досугу, создавая надлежащие условия для полного развертывания ее творческого и инновационного потенциала во всех сферах. Для этого создается Консультативный совет по делам молодежи и ассоциативной деятельности.

В Конституции Марокко 2011 г. положения о социально-экономических правах и обязанностях государства содействовать их осуществлению предшествуют нормам о личных правах. В отличие от прежней Конституции Марокко 1996 г., упоминавшей лишь о возможностях трудоустройства, образования и права на забастовку, Конституция 2011 г. содержит много новых положений о социально-экономических правах. Теперь конституционные положения отражают некоторые новые требования современности к социально-экономическим условиям жизни человека, что и прозвучало во время «арабской весны».

Статья 31 устанавливает, что государство, государственные учреждения и местные органы власти способствуют мобилизации всех доступных ресурсов для обеспечения равного доступа граждан Марокко к условиям, позволяющим им пользоваться следующими правами:

- на заботу о здоровье, на медицинское обслуживание;
- социальную защиту, медицинское страхование, взаимную солидарность¹ или государственное страхование;
- современное, доступное и качественное образование;
- образование в марокканском духе и духе нерушимости марокканских основ;
- профессиональное, физическое и художественное образование; достойное жилище;
- работу и обращение в государственные органы занятости населения по вопросам, связанным с трудоустройством или самостоятельной трудовой деятельностью;
- занятие оплачиваемой должности государственного служащего;
- чистую воду и здоровую экологию;
- постоянное развитие.

¹ Речь идет о создании общественных касс взаимного страхования.

Среди социально-экономических прав названо также право собственности. В Конституции 2011 г. отчасти прозвучало новое отношение к ней, складывающееся в конституционном праве. Установлено, что закон может ограничить ее распространение и использование в случае необходимости на основании требований социально-экономического развития страны. Экспроприация собственности возможна, но только в формах и на условиях, предусмотренных законом. Незаконное предоставление привилегий, злоупотребление доминирующим положением и монополией, а также все другие практики, противоречащие принципам свободной и честной конкуренции, караются законом. Для этого создается Национальный комитет по честности, предотвращению и борьбе с коррупцией.

Новый подход к частной собственности, который с 1919 г. (Веймарская конституция в Германии) свойствен для современных конституций (итальянской 1947 г., испанской 1978 г. и др.), воспринят не всеми действующими конституциями. Длительное время, начиная с французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., в конституциях господствовала идея «священной и неприкосновенной» частной собственности. Этот лозунг был направлен против притязаний абсолютной монархии – не на жизнь и свободу подданных (как некоторые другие естественные права человека), а на их имущество. О государственной собственности речь в конституциях в те времена не шла, а иных форм публичной собственности почти не существовало. С их появлением лозунг о святости и неприкосновенности, относившийся к частной собственности, потерял свою исключительность, да и законодательство в демократических странах развивалось в направлении равной защиты всех форм собственности. Исключение составляли лишь страны тоталитарного социализма, где «общественная социалистическая собственность» и особенно ее государственная форма пользовались преимущественной защитой. Не будем говорить о конституциях стран тоталитарного социализма, которые призывали к уничтожению частной собственности, запрещая ее юридически, а государственная власть ликвидировала ее фактически. Обычно элементы таких идей первоначально включались в конституции, возникшие на волне народных выступлений. В общественной мысли западных демократических стран тоже зрело убеждение о необходимости ограничения частной собственности общественными интересами. В результате в конституции вошло положение о социальных функциях частной собственности, о том, что она должна служить не только собственнику, но и обществу. В упомянутой Веймарской кон-

ституции эта идея прозвучала. Обычно элементы таких идей включались в конституции, возникшие на волне народных выступлений. В ирландской Конституции 1937 г. она была выражена уже более четко. В ст. 43 говорилось, что право собственности (речь шла, по существу, о частной собственности) «должно регулироваться в соответствии с принципом социальной справедливости». Положения о социальной функции частной собственности, о служении ее общему благу и даже о национализации (т.е. принудительном отчуждении «священных» объектов) были включены во многие конституции стран Европы, принятые вскоре после Второй мировой войны (конституции Франции 1946 г., Италии 1947 г. и др.). Впоследствии они вошли во многие конституции развивающихся стран, включаются во вновь принимаемые конституции (конституции Португалии 1976 г., Испании 1978 г., Бразилии 1988 г.). О принудительном отчуждении имущества для государственных нужд говорится в Конституции РФ (ст. 35). Аналогичные положения имеются в конституциях Швеции 1999 г. (ст. 26), Польши 1997 г. (ст. 64), Финляндии 1999 г. (ст. 15) и др. Конституции содержат положения об аграрной реформе, касающиеся отчуждения земель (части земель) у крупных собственников и распределения их между безземельными крестьянами и сельскохозяйственными рабочими. Национализация предприятий и иных объектов, земельные реформы время от времени проводятся в различных странах Европы, Азии, Африки, Латинской Америки. Частная собственность перестала быть неприкосновенной. Правда, в демократических странах национализация может проводиться лишь на основании закона (а не декретов) и с обязательной (как правило, предварительной) компенсацией. Словом, в мире давно отошли от лозунга XVIII в. о священной и неприкосновенной частной собственности.

В Конституции Марокко 2011 г. предусмотрено право на забастовку, гарантируется свобода предпринимательства и конкуренции. Сказано, что названные выше меры способствуют реализации устойчивого человеческого развития. Это тоже новый аспект подхода к социально-экономическим правам.

Положения о личных правах в Конституции Марокко типичны для современных основных законов, но в их формулировках тоже есть некоторые особенности. Так, каждому гарантируется свобода мысли, взглядов и выражения мнения во всех формах. Жилище, личная корреспонденция неприкосновенны. Доступ к частной корреспонденции может производиться только на условиях и в формах, предусмотренных законом, а доступ к личной корреспонденции – на

основе судебного решения. Личная телеграфная, почтовая и электронная корреспонденция, телефонные звонки и другие формы коммуникаций неприкосновенны, их конфиденциальность гарантируется. Они не могут быть конфискованы, подвергаться проверке или наблюдению, кроме как на основании обоснованного судебного решения, в течение ограниченного периода времени и в случаях, указанных законом. Граждане вправе использовать государственные средства коммуникации. Последнее отражает требования митингующих во время «арабской весны».

Кроме случаев угрозы или призыва о помощи жилища могут подвергаться проникновению, обыску или наблюдению только на основании обоснованного судебного ордера. При проникновении или обыске жилища лица, находящиеся в жилище, должны быть проинформированы об ордере, выписанном в этом отношении.

Каждый гражданин обладает правом свободного передвижения по стране, правом выбора места проживания, выезда и въезда в страну на предусмотренных законодательством условиях.

Гарантируется свобода творчества, публикаций, создания литературных и художественных произведений и научно-технических работ. Государство способствует развитию культуры, научно-технических разработок и спорта.

Каждый имеет право доступа к государственной информации, провозглашается свобода прессы, которая не может быть ограничена в какой-либо форме предварительной цензурой. Право на получение информации может быть ограничено только законом в целях обеспечения защиты всех, кого это касается, национальной обороны, внутренней и внешней безопасности.

Гарантируются право собираться мирно, без оружия, равный доступ женщин и мужчин Марокко к избирательным правам. Конституция (ст. 30) устанавливает, что «право голоса является одновременно персональным правом и государственной обязанностью». Поэтому участие граждан Марокко в выборах и референдумах обязательно, иначе возможно наказание (штраф).

Иностранцы, постоянно проживающие на территории Марокко, имеют право участвовать в местных выборах (имеются в виду выборы в органы местного самоуправления). Согласно Конституции Марокко (ст. 18) государственные власти обязаны обеспечивать участие как можно большего числа проживающих за рубежом граждан Марокко в выборах в представительные органы власти; граждане вправе делать законодательные предложения в соответствии с законом.

В Конституции Марокко названы право на жизнь, личную неприкосновенность, на собственную безопасность и безопасность своих близких, а также право на безопасность своего имущества. Запрещены посягательство на физическую или моральную целостность лица, пытки, жестокое, бесчеловечное обращение, а также обращение, ведущее к умалению или унижению человеческого достоинства.

Как и в других рассматриваемых конституциях, много внимания уделено уголовно-процессуальным вопросам на стадиях задержания и предания суду. Устанавливается, что никто не может быть арестован, задержан, подвергнут преследованию или осужден, кроме как в случаях, предусмотренных законом. Названы гарантии задержанному (презумпция невиновности, немедленная информация о причинах задержания, право хранить молчание, право на юридическую помощь, на общение с родственниками, гуманные условия задержания, возможность участия в программах обучения). Установлены судебные гарантии против незаконного обыска.

Арестованные, задержанные лица или лица, свобода которых ограничена, имеют право на обращение, сохраняющее их достоинство. Запрещено принуждение, нанесение физического или психологического вреда. Любое заявление, сделанное задержанным под давлением вышеуказанных методов или угрозой их применения, не имеет юридической силы. Такие лица должны содержаться в специально предназначенных местах, соответствующих гуманитарным и медицинским стандартам.

Предусматривается особый контроль в отношении тюрем. Устанавливается, что тюрьма – это дом для исправления и реабилитации. Закон должен регулировать положения для исправления и реабилитации осужденных лиц, а также для их возврата к достойной жизни после освобождения. Тюрьмы и центры задержания подлежат судебному надзору. Запрещены любые действия, которые нарушают достоинство заключенного или несут угрозу его здоровью.

Конституция 2011 г. (ст. 34–40) устанавливает обязанности гражданина и связь прав с обязанностями. Общий принцип таков: граждане обязаны осуществлять свои права и свободы в духе ответственности и ответственной гражданской позиции.

Каждый гражданин обязан уважать Конституцию и следовать положениям закона, а также защищать свою родину и ее территориальную целостность, по мере своих возможностей способствовать благу государства, а также создавать и распространять такие блага. Все граждане обязаны солидарно и пропорционально их средствам

нести обязанности, которых требует развитие страны, и те, которые являются результатом бедствий или природных катастроф. Конституция впервые устанавливает обязанности государства в отношении равноправия женщин, создания стимулов для молодежи, для поддержки научных исследований и др.

Государство преследует проявления расизма, ненависти и насилия. Геноцид и другие преступления против человечества, военные преступления, а также тяжкие и постоянные нарушения прав человека караются законом.

Таким образом, в соответствии с Конституцией 2011 г. в Королевстве Марокко значительно расширен объем предоставляемых прав, причем сам их перечень можно оценить как прогрессивный для государств Арабского Востока. Так, выделяется гендерное равенство, установлен запрет всех форм дискриминации и практики, унижающей человеческое достоинство, провозглашена свобода вероисповедания и отправления религиозных культов, подчеркивается обеспечение государством условий для справедливого судебного разбирательства и т.д. Новаторскими являются конституционные положения о стратегии государства помогать молодежи. Безусловно, все это требует очень серьезной разработки и детализации в текущем законодательстве и наличия определенных экономических и политических механизмов для своей реализации на практике¹.

Конституция Египта 2014 г., широко описывая в преамбуле историю Египта, его значение для человечества, а также характер различных революций в стране и важную роль последней из них, в общей форме упоминает о ценности прав и свобод человека. Специально эти вопросы регулируются в гл. 3 «Государственные права, свободы и обязанности», хотя в ней упоминается и о «природных правах», а также о возможности распространения отдельных положений в определенных случаях и на юридические лица. Большинство социально-экономических прав в Конституции Египта формулируются как права определенных социальных и профессиональных групп в основном в главе об основах общественного строя, хотя такие положения есть и в других главах.

Многие статьи гл. 3 детализированы, в частности, способами осуществления того или иного права, некоторые положения повторяются.

¹ См.: Сапронова М.А. Электоральный процесс после «арабской весны» (модификация государственных институтов в арабских странах на примере Алжира, Египта, Ливии, Марокко, Сирии, Туниса). М., 2015. С. 143–144.

Слово «государственные» в названии главы тоже вызывает разные соображения. В ней закреплены права, которые принято считать естественными, не зависящими от государства (например, право на жизнь), и те, которые установлены конституциями и законами государства (например, избирательное право определенных лиц).

Глава 3 начинается с нормы, провозглашающей достоинство человека. Согласно ст. 51 достоинство – это право каждого человека, которое не может быть нарушено. Государство обязано уважать, гарантировать и защищать его. Все формы пыток – это преступление, не имеющее срока исковой давности.

Устанавливается равенство в «государственных правах и обязанностях». Граждане равны перед законом, обладают равными правами и государственными обязанностями и не должны подвергаться дискриминации на основании религии, убеждений, пола, происхождения, расы, цвета кожи, языка, неспособности, социального класса, политической или географической принадлежности или по другой причине. Дискриминация и провокация вражды являются преступлениями. Государство обязано предпринимать все необходимые меры для устранения всех форм дискриминации, и закон должен регулировать создание независимой комиссии в этих целях. Любое лицо имеет право на безопасную жизнь. Государство обязано обеспечивать безопасность и уверенность граждан и лиц, проживающих на территории.

Статья 54 определяет личную свободу человека как «природное право», которое охраняется и не может быть нарушено. Рабство, все формы подавления и принудительной эксплуатации людей, незаконная торговля людьми, а также сексуальная эксплуатация и другие формы незаконной торговли наказуемы. Кроме случаев поимки на месте преступления, граждане могут подвергаться задержанию, обыску, аресту или ограничению свобод только на основании обоснованного судебного приказа, принятого в целях расследования.

Все лица, свобода которых ограничивается (это называется «превентивное задержание»), должны быть немедленно проинформированы о причинах задержания, о своих правах в письменной форме, им должна быть предоставлена возможность немедленно связаться со своей семьей и адвокатом, и они должны быть доставлены в следственный орган (не в суд) в течение 24 часов после ограничения их свободы. Допрос лица может осуществляться только в присутствии адвоката. Если у него нет адвоката, он должен быть назначен. Лицам с ограниченными возможностями должна быть предоставлена вся

необходимая помощь в порядке, предусмотренном законом. Лица, свобода которых была ограничена, и другие лица имеют право предъявить регрессный иск в судебный орган. Судебное решение должно быть принято в течение недели после такого регрессного иска; в противном случае истец должен быть немедленно освобожден. В определенных случаях возможна компенсация за незаконное задержание.

Арестованные, задержанные лица или лица, свобода которых ограничена, имеют право на обращение, сохраняющее их достоинство. Они не могут подвергаться пыткам, террору или принуждению. Нанесение физического или психологического вреда таким лицам недопустимо, они должны содержаться в специально предназначенных местах, соответствующих гуманитарным и медицинским стандартам. Обвиняемый имеет право сохранять молчание. Любое заявление, сделанное задержанным под давлением вышеуказанных методов или угрозой их применения, не имеет юридической силы.

Как и в Конституции Марокко, в Конституции Египта тюрьма определена как дом для исправления и реабилитации. Тюрьмы и центры задержания подлежат судебному надзору. Запрещены любые действия, которые нарушают достоинство лица или несут угрозу его здоровью. Закон должен регулировать положения для исправления и реабилитации осужденных лиц, а также для их возврата к достойной жизни после освобождения.

Статья 57 содержит положения, относящиеся к частной жизни. Частная жизнь неприкосновенна, охраняется и не может быть нарушена. Телеграфная, почтовая и электронная корреспонденция, телефонные переговоры и другие способы коммуникаций неприкосновенны, их конфиденциальность гарантируется, они могут быть конфискованы, подвергаться проверке или наблюдению только на основании обоснованного судебного приказа, в течение ограниченного периода времени и в случаях, указанных законом.

Государство обязано защищать права граждан на использование всех форм государственных средств коммуникации, доступа к которым граждане не могут быть самовольно лишены. Эта норма имеет принципиальное значение. Как говорилось, она следствие «арабской весны», хотя значение этого права несколько снижается оговоркой о самовольности.

Жилище неприкосновенно. Кроме случаев угрозы или призыва о помощи, жилища могут подвергаться проникновению, обыску или наблюдению только на основании обоснованного судебного ордера,

определяющего место, время и цели вышеуказанных действий. Лица, находящиеся в жилище, должны быть проинформированы об ордере, выписанном в этом отношении, после проникновения или обыска. Конституция устанавливает личные права: на интеллектуальную собственность и безопасную жизнь.

Конституция Египта, видимо, первая среди конституций мира содержит положения о неприкосновенности человеческого тела, а также о донорстве органов и тканей. Статья 60 устанавливает: человеческое тело неприкосновенно. Избиение, растление или членовредительство является преступлением, наказуемым законом. Торговля органами запрещена, медицинские или научные эксперименты могут проводиться только при наличии письменного добровольного согласия участника в соответствии с установленными принципами медицинской практики в порядке, определенном законом. Донорство органов и тканей – это подарок жизни. Любой человек имеет право предоставлять свои органы в качестве донора в течение жизни или после смерти на основании письменного согласия или завещания. Государство обязуется создать механизм регулирования правил донорства органов и трансплантации в соответствии с законом.

В Конституции говорится о свободе передвижения, проживания и эмиграции. Гражданин не может быть изгнан с территории государства или лишен возможности вернуться на его территорию. Гражданин может лишаться возможности покинуть территорию государства посредством домашнего ареста или запрета проживания на определенной территории только на основании обоснованного судебного приказа на определенный период времени и в случаях, определенных законом. Все формы самовольной принудительной миграции граждан запрещены. Нарушения данного положения являются преступлением без срока исковой давности.

Статья 64 устанавливает свободу вероисповедания, которая «абсолютна», но уточняет, что это относится к религиозным ритуалам и местам поклонения для последователей «богооткровенных» религий¹.

В Конституции говорится, что свобода мысли и мнения гарантированы. Все граждане имеют право выражать свое мнение в устной, письменной, визуальной или другой форме. Гарантируется свобода научных исследований, художественного и литературного творчества. Государство обязано финансировать исследователей и изобретателей, а также защищать результаты и работать в направлении применения их инноваций, поддерживать искусство и литературу, финансировать

¹ В арабских странах имеются в виду ислам, иудаизм, христианство.

авторов и защищать их творения, а также предоставлять необходимые средства для стимулирования.

Возбуждение исков, подача ходатайств о запрете или конфискации любого творческого, литературного или интеллектуального произведения либо исков против авторов возможны только в порядке государственного обвинения. Эти положения похожи на нормы Конституции Марокко. Наказание в виде нарушения свободы недопустимо за преступления, совершенные по причине публичной природы творческого, литературного или интеллектуального продукта. Если же преступления такого рода связаны с побуждением к насилию, дискриминации между гражданами или опорочиванием чести других лиц, то суд может принудить приговоренного к выплате компенсации стороне, пострадавшей в результате преступления. Государство гарантирует гражданам право на достойное, безопасное и не угрожающее здоровью жилье в порядке, который охраняет человеческое достоинство и социальную справедливость. Государство обязано разработать национальный план обеспечения жильем, который сохраняет индивидуальность окружающей среды и гарантирует личные и коллективные инициативы для его исполнения. Государство также должно регулировать использование государственных земель и обеспечивать их основным оборудованием в качестве части всеобщего городского планирования для городов и деревень, а также регулировать стратегию распределения населения. Такие действия должны осуществляться в государственных интересах, улучшать качество жизни граждан и сохранять права будущих поколений.

Государство обязано разработать проект всеобщего национального плана для решения проблемы «неофициальных районов» (самовольные заселения), который предусматривает создание инфраструктуры и помещений, а также улучшение качества жизни и государственное здравоохранение. Государство также должно гарантировать обеспечение необходимых ресурсов и график для исполнения этого плана.

Особая статья посвящена продовольствию. Каждый гражданин имеет право на здоровую в достаточном количестве пищу и чистую воду (ст. 79). Государство обязано обеспечивать продовольственные ресурсы всем гражданам. Оно также обеспечивает продовольственный суверенитет в надлежащем порядке и гарантирует защиту сельскохозяйственного биологического разнообразия и типы местных растений для охраны прав будущих поколений.

Конституция Египта 2014 г. закрепляет права, которые могут иметь непосредственный политический характер или непосредствен-

но используются в политических целях (в принципе почти все права могут в той или иной степени использоваться в политических целях). О некоторых уже говорилось выше (свобода мысли и мнения, право их выражать, вопросы информации и др.). Иногда они получают дальнейшую конкретизацию.

Свобода прессы и печати, а также печатное, видео-, аудио- и цифровое распространение гарантируется. Египтяне – физические или юридические лица, государственные или частные – имеют право владеть газетами и издавать их, а также создавать визуальные, аудио- и цифровые СМИ. Газеты могут выпускаться после уведомления, предоставленного в порядке, предусмотренном законом. Запрещено подвергать цензуре, конфисковывать, отстранять или закрывать египетские СМИ в любой форме. Исключения допустимы для ограниченной цензуры в период войны или общей мобилизации. Закон должен регулировать вопросы собственности и порядок создания станций визуального и радиовещания в дополнение к интернет-газетам.

Установлено, что информация, данные, статистические и официальные документы принадлежат народу. Их раскрытие из различных источников является правом, гарантированным государством всем гражданам. Государство обязано предоставить гражданам их или доступ к ним с надлежащей прозрачностью. Закон должен определять наказание за отзыв информации или намеренное предоставление неправдивой информации.

Государственные институты должны хранить официальные документы в Национальной библиотеке и архивах после прекращения их использования. Они также должны защищать их, охранять от потери или повреждения, восстанавливать и переводить в электронный формат с использованием современных средств и инструментов согласно закону. Государство обязано защищать все виды интеллектуальной собственности во всех сферах, а также обязано создать специальный орган для охраны прав египтян и их правовой защиты по вопросам информации. Наказание в виде лишения свободы не может налагаться за преступления, совершенные посредством публикации или ее публичного характера. Наказания за преступления, связанные с подстрекательством к насилию или дискриминацией между гражданами либо опорочением чести других лиц, определяются законом.

Государство обязано обеспечить независимость всех институтов прессы и СМИ в порядке, который обеспечивает их нейтралитет и выражение всех мнений, политических и интеллектуальных тенден-

ций и социальных интересов, а также гарантирует равенство и равные возможности в выражении общественного мнения.

Граждане Египта имеют право организовывать общественные собрания, марши, демонстрации и все формы мирного протеста без использования оружия любого типа и после уведомления. Уведомление обычно подается в полицию, суды, мэрию. Право на мирные частные собрания гарантируется без необходимости предварительного уведомления. Силы безопасности не имеют права присутствовать, контролировать или подслушивать такие собрания.

Любое лицо имеет право обращаться в государственные органы в письменной форме. При направлении обращений только организации обязаны указывать свой адрес.

Согласно ст. 74 Конституции Египта граждане имеют право создавать политические партии посредством уведомления в порядке, определенном законом. Политическая деятельность не может осуществляться и политические партии не могут создаваться на основе религии или при дискриминации на основании пола, происхождения, вероисповедания или географического расположения, любая деятельность не может осуществляться, если она враждебна по отношению к демократии, имеет секретный характер, военную или квазивоенную природу. Партии могут быть распущены только на основании судебного решения.

Граждане имеют право на демократической основе создавать неправительственные организации и институты, которые приобретают юридическую правоспособность после уведомления. Их члены должны иметь возможность свободно участвовать в их деятельности. Административные органы не должны вмешиваться в дела таких организаций, распускать их, совет директоров или совет доверенных этих организаций, кроме случаев, когда есть судебное решение.

Создание или продолжение деятельности неправительственных организаций и институтов, структура и деятельность которых секретны или которые имеют военный или квазивоенный характер, запрещены.

Особо выделяется в Конституции право на создание профсоюзов, федераций профсоюзов и синдикатов (органов управления профсоюзами)¹. Создание и управление профессиональными синдикатами осуществляются на демократической основе, гарантируется их неза-

¹ На практике профсоюзы в арабских странах – полугосударственные организации, в некоторых арабских странах члены органов профсоюзов (синдикатов) рассматриваются как государственные чиновники.

висимость. Они вправе определять свои ресурсы, порядок реестра и отчетности членов за свое поведение в ходе профессиональной деятельности в соответствии с этическим кодексом морального и профессионального поведения. Однако синдикаты не могут создаваться в рамках правительственных органов. Для каждой профессии можно создавать не более одного синдиката. Такие федерации и синдикаты обладают юридической правоспособностью, имеют право свободно осуществлять свою деятельность, улучшать навыки своих членов, охранять свои права и защищать свои интересы.

Государство гарантирует независимость всех объединений. Внешнее управление ими и вмешательство административных органов в их дела не допускаются, а их советы директоров могут быть распущены только на основании судебного решения. Все законодательные акты, связанные с соответствующей профессией, должны подаваться в соответствующий синдикат для проведения консультаций.

Многие статьи в гл. 3 Конституции Египта посвящены правам и положению определенных групп населения, в частности детям, подросткам, молодежи, лицам с ограниченными возможностями. Это коллективные права. С ними связаны обязанности, которые принимает на себя государство, и гарантии, которые оно обещает. В данной части Конституции, как и в других, есть новые и своеобразные формулировки.

Статья 80 устанавливает, что ребенком считается лицо в возрасте до 18 лет. Дети имеют право на имя и право иметь удостоверяющие документы, иметь доступ к бесплатной обязательной вакцинации, медицинское и семейное обеспечение или альтернативное обеспечение, основное питание, безопасное пристанище, религиозное образование, эмоциональное и когнитивное (познающее) развитие. Государство гарантирует права детей с ограниченными способностями и обеспечивает их реабилитацию и слияние с обществом.

Государство обязано заботиться о детях и защищать их от любых форм насилия, унижения, ненадлежащего обращения, коммерческой и сексуальной эксплуатации.

Каждый ребенок имеет право на дошкольное образование в детском саду до возраста шести лет. Запрещено принимать детей на работу до достижения ими возраста окончания начального образования, а также запрещено принимать их на работу, которая несет риск для них. Ребенок не может быть привлечен к уголовной ответственности или задержан, кроме отдельных случаев и на ограниченный период, что предусмотрено законом. Детям должна предоставляться

правовая помощь, и они должны содержаться в помещениях, отдельных от взрослых центров задержания.

Государство гарантирует заботу о молодежи и подростках, а также помощь в раскрытии их талантов и развитии культурных, научных, психологических, творческих и физических способностей, поощряя их к участию в групповой и волонтерской деятельности и вовлекая их в общественную жизнь (ст. 62).

Согласно Конституции Египта государство обязано гарантировать медицинские, экономические, социальные, культурные, развлекательные, спортивные и образовательные права карликов (лилипутов) и лиц с ограниченными возможностями (ст. 81). Государство обязано обеспечивать возможности занятости для таких лиц и распределять процент таких возможностей между ними. Государство гарантирует им реализацию их политических прав, объединение с другими гражданами в целях соблюдения принципов равенства, справедливости и равных возможностей, а также дополнение для них к изначальной компенсации, подлежащей выплате за нанесенный ущерб.

Государство должно гарантировать медицинские, экономические, социальные, культурные, развлекательные права пожилых людей, предоставить им соответствующие пенсии для обеспечения им достойного уровня жизни и стимулирования их участия в общественной жизни. Государство должно принимать во внимание потребности пожилых людей, планируя муниципальные сооружения. Оно также поощряет участие общественных организаций в заботе о пожилых людях (ст. 83).

Государство гарантирует право любого лица заниматься спортом. Государственные институты и общество должны работать в целях раскрытия и финансирования одаренных атлетов и предпринимать необходимые меры для стимулирования занятий спортом. Закон должен регулировать вопросы спорта и общественных спортивных органов в соответствии с международными стандартами, а также порядок урегулирования спортивных споров.

В рассматриваемой главе Конституции Египта говорится и об обязанности граждан. Охрана национальной безопасности является обязанностью, а обязательство всех поддерживать ее – национальной ответственностью. Оборона нации и защита ее земли (земли нации) – это честь и священная обязанность. Военная служба обязательна.

Обязанность платить налоги относится к физическим и юридическим лицам. Участие граждан в общественной жизни – это национальная обязанность. Участие в выборах и референдумах рассматри-

вается как право и обязанность. Согласно ст. 87 каждый гражданин имеет право голосовать, выдвигать свою кандидатуру на выборах и выражать мнение на референдумах. Но голосование – обязанность. Такова и многолетняя практика, иногда удивляющая широким участием граждан в выборах и исключительным единодушием результатов референдумов в Египте. Освобождение от выполнения этой обязанности возможно в случаях, предусмотренных законом.

Государство обязано внести имя каждого гражданина в список избирателей без запроса со стороны гражданина, если гражданин соответствует требованиям для участия в голосовании. Государство также должно периодически обновлять такую базу данных в соответствии с законом. Государство гарантирует безопасность, нейтралитет и справедливость порядка проведения референдума и выборов. Использование государственных средств, правительственных ведомств, государственных помещений, храмов, учреждений коммерческого сектора, неправительственных организаций и институтов в политических целях и в целях предвыборной агитации запрещено.

Государство обязано защищать интересы египтян, живущих за границей, гарантировать их права и свободы, позволять им выполнять свои общественные обязанности перед государством и обществом, а также привлекать их к развитию нации. Закон должен регулировать их участие в выборах и референдумах, при подсчете голосов и объявлении результатов.

Согласно ст. 90 государство должно поощрять систему благотворительных пожертвований в целях создания и финансирования научных, культурных, медицинских и социальных институтов, а также обеспечения их независимости. Их деятельность должна регулироваться в соответствии с условиями, определенными лицом, которое сделало пожертвование.

Государство должно предоставлять политическое убежище любому иностранцу, которого преследуют за защиту интересов народов, человеческих прав, мира или справедливости. Экстрадиция политических беженцев запрещена. Все вышеперечисленное регулируется законом.

В заключительной части гл. 3 содержатся важная «ограничительная оговорка», а также положение о соблюдении международных договоров. Оговорка признает существующие реалии: применяемое на деле ограничение некоторых конституционных прав человека, в том числе закрепленных в конституциях естественных – неотчуждаемых и неограничиваемых, и допускает в определенных об-

стоятельствах и целях их ограничение в общей форме для того, чтобы не повторять это каждый раз при регулировании того или иного права¹.

В некоторых странах избран иной путь: точно указаны номера статей, в которых сформулированы права, которые нельзя ограничивать. Египетская Конституция устанавливает, что Закон, который регулирует реализацию прав и свобод, не может ограничивать их таким образом, который нарушает их сущность и основу. Одновременно указаны условия и цели ограничения, соответствующие названным в Международных пактах о правах человека 1966 г. Государство обязуется соблюдать соглашения, договоры и международные конвенции о правах человека, которые были ратифицированы Египтом. Они имеют силу закона после публикации.

Конституция Египта 2014 г. обозначила очень большой круг прав и свобод граждан. Однако следует подчеркнуть, что фундаментальное право – право на жизнь – не декларируется. Особенностью Конституции Египта, как и Конституции Марокко 2011 г., является включение в ее текст положений о правах детей, подростков и молодежи.

Конституция Туниса 2014 г. была принята почти одновременно с египетской. Она имеет свою специфику. На египетскую Конституцию некоторое влияние оказали прошлые идеи социалистической ориентации. В Тунисе тоже был в свое время провозглашен дустуровский социализм, но в отличие от Египта следов его влияния в Конституции Туниса 2014 г. не заметно.

Конституционным правам и свободам человека и гражданина в Конституции Туниса 2014 г. посвящена гл. 2, которая называется «Права и свободы». Как и в египетской Конституции, статьи в Конституции Туниса имеют свои заголовки.

Глава 2 начинается с установления принципа равенства перед законом (ст. 21), причем акцент делается на равноправии женщин и мужчин. В ней говорится, что все граждане, мужчины и женщины, имеют равные права и обязанности, а также равны перед законом без какой-либо дискриминации. Государство гарантирует свободы, личные и коллективные права всем гражданам, предоставляет всем гражданам условия достойной жизни. Положения о коллективных правах и о достойной жизни отражают новые подходы конституционно-правового регулирования в наше время.

Личные, политические, социально-экономические права в Конституции не разделены, не разделены права человека и гражданина

¹ Такого рода общая оговорка есть и в Конституции Туниса 2014 г.

(последнее делается только в Конституции Кыргызстана), они даются в тексте вперемешку. Среди личных прав Конституция говорит о праве на жизнь, называет его священным, но допускает, что оно может быть нарушено в исключительных случаях, регулируемых законом (ст. 21). Это тоже отражает существующие реалии.

Названо право на человеческое достоинство. Государство защищает человеческое достоинство и физическую неприкосновенность, а также запрещает психологические и физические пытки. Как и в Конституции Египта, сказано, что преступления, связанные с пытками людей, не имеют срока давности.

Закреплено право на неприкосновенность частной жизни. Государство защищает право на неприкосновенность частной жизни и жилища, а также конфиденциальность корреспонденции, коммуникаций и личной информации.

Каждый гражданин имеет право на проживание в стране, выбор места проживания, свободное передвижение в пределах страны и выезд из страны. Статьей 25 запрещены лишение гражданства, экстрадиция или препятствия возвращению на свою родину. Предусматривается право на политическое убежище, запрещено выдавать лиц, которым предоставлено политическое убежище.

Статья 33 устанавливает академическую свободу, свободу научных исследований. Государство должно предоставить необходимые ресурсы для развития научных и технических исследований.

Как и в других рассматриваемых конституциях, в тунисской многие положения относятся к вопросам уголовной ответственности и уголовного процесса. Закрепляется презумпция невиновности. Обвиняемый считается невиновным до тех пор, пока его вина не будет доказана в ходе справедливого судебного разбирательства, в процессе которого ему предоставляются все гарантии, необходимые для его защиты на всех стадиях преследования и судебного производства. Необходима должная правовая процедура. Любое лицо может быть арестовано или задержано только в случае его задержания на месте преступления или на основании судебного приказа.

Задержанное лицо должно быть немедленно проинформировано о своих правах и обвинениях, по которым оно было задержано. Задержанное лицо имеет право на адвоката. Сроки ареста и задержания определяются законом.

Особая статья посвящена индивидуализации наказаний. Наказания имеют индивидуальный характер и принимаются на основании закона, принятого до совершения наказуемого деяния, за исключе-

нием случаев, когда закон предусматривает более благоприятное наказание для обвиняемого.

Статья 30 предусматривает гуманные условия содержания в заключении. Каждый заключенный имеет право на гуманные условия содержания, которые охраняют его достоинство. В ходе исполнения наказания, связанного с лишением свободы, государство должно принимать во внимание интересы семьи и стремиться к реабилитации и реинтеграции заключенного в обществе.

В Конституции названы политические права или права, которые могут использоваться в политических действиях. Закрепление таких прав сопровождается в Конституции указанием, что государство их гарантирует. К ним относятся свобода мнения, самовыражения, свобода СМИ и публикаций. Использование таких свобод не подлежит предварительному контролю. Эта формулировка имеет общий характер, видимо, она относится ко всем физическим и юридическим лицам.

Статья 32 устанавливает, что государство гарантирует право на информацию и право на доступ к информации и коммуникационным сетям, на проведение собраний и мирных демонстраций, на участие в выборах, выдвижение кандидатов и голосование. Государство также стремится гарантировать представительство женщин в выборных органах.

Несколько последующих статей (35–37) относятся к партиям и профсоюзам. Иные общественные организации не упоминаются, хотя в общей форме сказано о свободе создания ассоциаций. Право на создание политических партий, союзов и ассоциаций гарантируется (ст. 35). В своих внутренних уставах и в деятельности политические партии, союзы и ассоциации должны уважать положения Конституции, соблюдать финансовую прозрачность и отказ от насилия.

Среди социально-экономических прав Конституция называет право на забастовку, но последнее не относится к национальной армии, к силам внутренней безопасности и таможне.

Статья 38 посвящена здравоохранению. Здоровье – это право каждого человека. Государство должно гарантировать профилактическое здравоохранение и заботу для каждого гражданина и предоставить средства, необходимые для обеспечения медицинских услуг и их качества. Государство должно обеспечить бесплатное здравоохранение для лиц, не имеющих поддержки, и лиц с низкими доходами. Оно должно гарантировать право на социальное обеспечение в соответствии с законом.

Согласно ст. 39 образование в Тунисе имеет обязательный характер до 16 лет. Государство гарантирует право на бесплатное государственное образование на всех уровнях и обеспечивает необходимые ресурсы для повышения качества образования, обучения и преподавания. Оно также должно работать для укрепления арабско-мусульманской идентичности и национальной приверженности молодых поколений, а также для поддержания и распространения использования арабского языка и открытости к иностранным языкам, человеческим цивилизациям и распространения культуры прав человека.

Статья 40 провозглашает право на труд. Труд – это право каждого гражданина, женщины и мужчины. Государство обязано принять необходимые меры для гарантирования труда на основе компетенции и справедливости. Все граждане, мужчины и женщины, имеют право на достойные условия труда и справедливую заработную плату. Эту статью Венецианская комиссия рекомендовала дополнить правом свободного выбора профессии и рода занятий, как это реализовано в конституциях ФРГ, Польши, Чехии и Хорватии¹.

О праве собственности в Конституции Туниса говорится очень кратко. Право собственности и имущества гарантируется, оно не подлежит ограничениям, за исключением случаев, предусмотренных законом, и обеспечивается гарантиями по закону (ст. 41–42).

Гарантируется право на культуру и свободу творческого самовыражения. Государство поощряет культурное творчество и поддерживает укрепление национальной культуры, ее разнообразия и возобновления, отказ от насилия, открытость различным культурам и диалог между цивилизациями. Государство обязано защищать культурное наследие и гарантировать его для будущих поколений.

Согласно ст. 43 государство обязано поддерживать спорт и создавать необходимые условия для проведения досуга, способствующего физическому развитию.

В этой же главе сказано о водных ресурсах и окружающей среде. В общей форме говорится, что право на водные ресурсы гарантируется, правда, не ясно кому. Сохранение и рациональное использование водных ресурсов является обязанностью государства и общества.

Государство гарантирует также право на здоровую и благоприятную окружающую среду и способствует защите климата. Государство обязано предотвращать возможными способами загрязнение окружающей среды (ст. 45).

¹ См. Заключение Венецианской комиссии по окончательному проекту конституции Туниса (CDL-AD(2013)032-e).

Особо оговорены права женщин (ст. 46), детей (ст. 47) и лиц с ограниченными возможностями (ст. 48).

Государство стоит на защите прав женщин. Гарантирует женщинам и мужчинам равный доступ к возможностям во всех сферах, обеспечивает равное число мужчин и женщин в выборных советах. Государство принимает все необходимые меры для искоренения насилия против женщин.

Детям гарантируется право на достойную жизнь, здравоохранение, заботу, воспитание и образование со стороны их родителей и государства. Государство обязуется обеспечить полную защиту всех детей без дискриминации и с соблюдением их интересов.

Государство обязано не допускать дискриминации лиц с ограниченными возможностями. Каждый гражданин с ограниченными возможностями имеет право на льготы в соответствии с природой инвалидности, на меры, которые обеспечат его полную интеграцию в общество. Государство обязывается принять все необходимые меры для достижения этой цели.

Закрепление в Конституции Туниса 2014 г. основных прав и свобод сопровождается, как и в Конституции Египта, единой «ограничительной оговоркой» (ст. 49). В египетской Конституции об этом сказано очень кратко и в общей форме. Тунисская Конституция содержит общее положение в его развитом виде. Статья 49 устанавливает, что ограничения, которые могут относиться к правам и свободам, гарантированным Конституцией, а также к условиям их осуществления, определяются законом без изменения их сути. Любые такие ограничения могут вводиться только в целях, необходимых для сохранения гражданского и демократического государства, защиты прав других лиц либо защиты общественного порядка, национальной обороны, общественного здравоохранения или общественной морали. При этом необходимо сохранять пропорциональность между такими ограничениями и желаемой целью¹. Судебные органы защищают такие права и свободы от любых нарушений. Недопустимы поправки к Конституции, которые подрывают права и свободы человека, гарантированные Конституцией.

Такой подход тунисской Конституции, видимо, может быть целесообразен. Он позволяет избежать повторений в Конституции, но содержит и некоторые минусы: определенные возможные для ограничений статьи лишаются конкретности. Кроме того, формы и пре-

¹ Такая оговорка была сделана по рекомендации Венецианской комиссии (см. Заключение по окончательному проекту конституции Туниса (CDL-AD(2013)032-e)).

дела ограничений по отношению к разным основным правам и свободам (например, праву на жизнь и свободу собраний) не совсем одинаковы. Их допустимость вряд ли можно измерить общей формулировкой. Поэтому вопросы ограничений прав нуждаются в дальнейшем изучении.

Среди обязанностей можно отметить священную обязанность всех граждан – защиту единства и целостности Родины (ст. 9). Национальная служба – обязанность граждан. Уплата налогов и сборов для публичных нужд – это обязанности, которые реализуются на справедливой основе.

Итак, в отличие от предыдущей Конституции Туниса новая Конституция 2014 г. содержит главу «Права и свободы». Однако появление специального структурного элемента в Конституции в большей мере носит редакционный характер, является выбором иного построения конституционного текста. Государство продолжает гарантировать гражданам – мужчинам и женщинам – индивидуальные и коллективные права и обеспечивать условия для достойной жизни. Исключается дискриминация, при этом на конституционном уровне еще в большей мере, чем прежде, усиливается защита прав женщин во всех областях. Среди нововведений можно отметить свободу образования политических партий, союзов и ассоциаций, а также право на воду, в соответствии с которым обязанностью как государства, так и общества является сохранение и рациональное использование воды. Последнее расширяет традиционный предмет конституционного регулирования, но вполне понятно, что поднятие этого вопроса на конституционный уровень обусловлено его значимостью для страны.

Из сказанного выше видно, что в регулировании основ правового статуса личности «цветные» и «весенние» конституции существенно отличаются от предшествующих конституций этих стран (а в Египте и от прошлых редакций Конституции 1971 г.). Личные права в основном те же. В большой степени усилены только их процессуальные гарантии. Но конституции содержат многие новые положения, относящиеся к политическим и социально-экономическим правам (иногда социально-экономические права включаются впервые). Они отчетливо закрепляют равноправие женщин (правда, говорится об их семейных обязанностях, что не сказано в отношении мужчин).

Новые конституции возлагают огромные обязанности на государство в отношении обеспечения прав человека, объявляют государство гарантом при осуществлении конкретных прав или при исполнении

обязанностей (например, на него иногда возлагается обязанность создавать общественные объединения). В некоторых случаях роль и возможности государства, видимо, несколько преувеличены, однако это соответствует общему, но специфическому подходу развивающихся стран к роли «сильного государства». К тому же права человека нарушаются именно органами государства, т.е. самим государством, поэтому общих положений о том, что оно гарантирует осуществление самых разных конституционных прав человека, видимо, недостаточно. Нужны гарантии и против действий государственных органов, должностных лиц, как те, которые широко представлены в отношении запретов ограничивать свободу человека.

Глава 4

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ НЕКОТОРЫХ ОСНОВ ОБЩЕСТВЕННОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОЯ

Вторым крупным блоком регулирования общественных отношений в рассматриваемых конституциях являются основы общественного и государственного строя. Несмотря на то что общество и государство – разные явления, в данном исследовании предлагается рассматривать их конституционное регулирование вместе. Нередко положения конституций одновременно относятся к обществу и государству, поскольку современное общество – это государственно-организованное общество. Оно организуется прежде всего государственной властью, хотя есть и самоорганизация общества, различные общественные объединения и иные формы. Государство регулирует экономику, политические отношения (например, выборы или многие вопросы роли и деятельности политических партий), вопросы культуры, даже некоторые личные отношения (существуют кодексы, законы о браке и семье и др.). Положения о демократическом или светском государстве относятся и к обществу.

Обобщая нормы современных конституций с высокой степенью генерализации, можно заключить, что современные конституции, закрепляя основы общественного строя, говорят об устоях его четырех главных сторон: основах экономических отношений, основах социальных отношений, основах политических отношений, основах культурно-духовных отношений. Разумеется, в реальной жизни многие из этих отношений переплетаются, их различное сочетание нередко заметно и в нормах конституций. К тому же в государственно-организованном обществе в большинстве экономических, социальных и даже духовных отношений присутствует политический элемент (он может быть и в культуре, и в спорте, и в науке), но важно учитывать доминанту в этих отношениях, а определенная классификация регулируемых конституциями общественных отношений необходима: она помогает глубже постичь суть явлений. Речь может идти лишь об удачной или неудачной, правильной или неверной классификации.

Правовое закрепление устоев общества предполагает, что для этого используются главным образом не подробные правила, а нормы,

отличающиеся высокой степенью генерализации: нормы-принципы, нормы-цели, нормы-дефиниции, учредительные нормы. Такие нормы содержат исходные положения о собственности и характере экономики (например, рыночной или огосударствленной), положения о социальных отношениях (например, о социальной солидарности), о политической власти и характере государства (власть народа или диктатура определенных социальных сил), об идеологическом плюрализме или, напротив, монизме единственной разрешенной идеологии.

В конституциях есть особые главы под названием «Государство». Такая глава есть и в Конституции Египта 2014 г., хотя наряду с этим есть и особая глава об обществе – «Основные составляющие общественного строя». В некоторых конституциях (Марокко, Туниса) первые главы называются «Общие положения», «Общие принципы». В Конституции Кыргызстана это раздел первый «Основы конституционного строя». В рассматриваемых конституциях об обществе и государстве сказано также и в преамбулах. Положения об обществе и государстве переплетаются очень тесно, да и не могут не переплетаться, например по вопросам о государственной власти в обществе. Некоторые положения об обществе и государстве, особенно о его органах, есть и в других частях рассматриваемых конституций.

Появление в конституциях целых глав о различных сторонах общественного строя приводит к трем различным последствиям. Во-первых, происходит уже отмеченная «социализация» (от лат. *socialis* – общественный, товарищеский) современных конституций.

Во-вторых, на уровень конституционного регулирования переносятся важнейшие элементы того, что ранее содержалось в обычном законе (например, основы режима различных форм собственности, порядок пенсионного обеспечения, вопросы об отношениях родителей и детей), причем некоторые из таких статей включаются в главы, посвященные основам общественного строя. В тексты конституций вносятся нормы, которые ранее вообще были за пределами их регулирования (экология и природопользование, права политической оппозиции, вопросы градостроительства, технической политики, проблемы идеологии, науки и художественного творчества и др.).

В результате значительная группа отношений в сфере экономики, социальной и духовной сферах общества, которые ранее регулировались «частным» правом и к устоям общества не относились, а то и вовсе правом не регулировались, переходит в сферу «публичного» права, относится или примыкает к устоям общества. Это приводит к тому, что создается основа для широкого вторжения в конституцию способов

регулирования, неспецифичных для нее, применяемых в административном, финансовом, уголовном и других отраслях, главным образом «публичного», а иногда и «частного» (гражданского) права.

В-третьих, все большее включение в конституционное регулирование различных отношений, характеризующих устои общества, ведет к возрастанию в конституциях объема правил самого общего характера, часто декларативных. Это, в свою очередь, приводит к тому, что в нормативном регулировании устоев общественного строя появляется больше «слабых точек». Формулировки норм-принципов, норм-целей, норм-дефиниций всегда отличаются высокой степенью абстракции, они нуждаются для их реализации в других правовых актах, в официальных толкованиях, что снижает непосредственное действие некоторых конституционных норм. Но главное состоит не в этом. Нормы-принципы, нормы-целеполагания и др. нередко рассматриваются лишь как ориентир для деятельности правительства, других органов государства. Нормы таких глав о стремлении обеспечить равный доступ гражданам к средствам существования, о предотвращении концентрации богатств в руках немногих, о ликвидации эксплуатации человека человеком, о равном распределении общественных богатств между различными слоями населения и др. имеют лишь ориентирующий для правительства характер. Нельзя требовать осуществления мер, предусмотренных директивными принципами, в судебном порядке. С другой стороны, и суды не могут оспаривать и под предлогом неконституционности отменять (признавать неконституционными) акты, принятые во исполнение руководящих принципов государственной политики. Таким образом, названные конституционные положения дают возможность разным слоям населения бороться за свои права, апеллируя к авторитету основного закона.

Включение в конституции большого количества норм-принципов, норм-программ, норм-целей (а они во многом относятся к устоям общества) усиливает идеологические, воспитательные качества основного закона, но ослабляет его юридические свойства. Такие нормы остаются в ряде случаев пожеланиями, иногда неосуществимыми при данном общественном строе, при современном уровне развития человечества, иногда – просто лозунгами, не имеющими соответствующих юридических механизмов для их осуществления. Программность, дефинитивный или разъяснительный характер ряда норм, регулирующих основы общественного строя, осложняют конституцию, а отнесение к устоям общественного строя некоторых положений, не являющихся таковыми, делают конституцию излишне многословным документом, лишают ее юридической четкости, правовой

определенности. Поэтому одна из задач конституционной теории и практики состоит в том, чтобы найти тот оптимальный вариант, который обеспечивал бы сочетание общих, в известной мере «лозунговых» положений об устоях общества с необходимой юридической нормативностью. Включение в конституцию норм-принципов об основах общественного строя и развертывание их в детальные положения, характеризующие некоторые новые стороны общества, приобретающие особое значение в современных условиях, – само по себе явление необходимое. Оно отражает объективные тенденции развития современных конституций, но соответствующие конституционные формулировки требуют вдумчивой предварительной оценки, тщательной отработки норм, их «дозировки» и сопоставления их с другими конституционными положениями.

Рассматривая основы общественного строя, мы, как и ранее, говорим о модели современной конституции в условиях социально ориентированной рыночной экономики, социального партнерства, политического и идеологического плюрализма, демократической организации и осуществления государственной власти, признания и обеспечения прав человека (в том числе права на достойное материальное обеспечение)¹. Модели конституционного регулирования в условиях тоталитарного строя с его огосударствленной экономикой, противопоставлением классов эксплуататоров и эксплуатируемых, монизмом политической системы (бессменное правление одной партии) и отсутствием соревновательности в ней с одной разрешенной идеологией (не имеет значения – будет это марксизм-ленинизм с идеями чучхе, нкрумаизм в прошлом в Гане или мобутизм в бывшем Заире) рассматриваются нами как не соответствующие понятию современной конституции.

Включение в том или ином объеме положений об обществе во многие современные конституции свидетельствует, что в отличие от прежних основных законов, детально описывающих различные органы государства, их процедуры, именно та часть основного закона, где устанавливаются основы жизни общества, является наиболее важной и для граждан, и для различных коллективов, и для государства. Видимо, эта часть будет расширяться (опыт свидетельствует о такой тенденции) за счет деталей, относящихся к органам государства. Модель современной конституции совсем не та по сравнению с временами, когда короли сражались с парламентами за власть и в конституциях тщательно описывалась структура органов государства, их отношения и функционирование.

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч.

Рассмотренные далее конституции «цветных революций» стремятся к идеалам, свойственным моделям современной конституции.

Конституция Кыргызстана 2010 г. (с поправками 2016 г.) в преамбуле подтверждает приверженность цели построения свободного и демократического государства, основанного на уважении и защите прав человека. В ней выражены воля народа развивать и укреплять кыргызскую государственность, оберегать государственный суверенитет и единство народа; стремление утвердить верховенство права, а также обеспечить социальную справедливость, экономическое благосостояние и духовное развитие народа; жить в мире и согласии, в гармонии с природой¹.

Статья 1 устанавливает, что Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством. Территория Кыргызской Республики в пределах существующей границы целостна и неприкосновенна. В целях организации государственного управления и местного самоуправления территория Кыргызской Республики делится на определяемые законом административно-территориальные единицы. Кыргызская Республика обладает полнотой государственной власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику.

Народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике (ст. 2). Он осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления. Государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части. Никакая часть народа, никакое объединение, никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве. Узурпация государственной власти является особо тяжким преступлением (ст. 5).

Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

1) верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем (однопалатным парламентом) и президентом;

2) разделения государственной власти;

3) открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;

¹ Положение о единстве с природой также отражает менталитет кыргызского народа.

4) разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не вправе выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами. Они несут ответственность за свои противоправные действия.

Законы и иные важные вопросы государственного значения могут выноситься на референдум (всенародное голосование). Порядок проведения референдума и перечень вопросов, выносимых на референдум, устанавливаются конституционным законом¹.

Конституция устанавливает, что выборы являются свободными. Выборы депутатов Жогорку Кенеша, президента, депутатов представительных органов местного самоуправления проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать имеют граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет.

В Конституцию включена своеобразная норма о представительстве в государственных органах и органах местного самоуправления различных социальных групп, в том числе на уровне принятия решений. Какие это группы, в Конституции не сказано, они должны быть определены законом, но общая формулировка о представительстве различных социальных групп является новеллой для конституционного права.

В настоящее время это предусмотрено только для верхних палат парламентов – Сената Ирландии² и Государственного совета Словении³. Заметим, что в Кыргызстане парламент однопалатный.

В данном случае социальная структура представлена более четко, но и такая классификация несовершенна.

¹ Как и в России, в Кыргызстане есть особый вид конституционного закона.

² В Ирландии ст. 78 Конституции 1937 г. устанавливает, что Сенат должен состоять из 60 членов, из которых 11 должны быть назначаемыми членами и 49 избираемыми членами, из которых:

- три члена должны избираться Государственным университетом Ирландии;
- три члена должны избираться Университетом Дублина;
- один – три члена должны избираться другими высшими учебными заведениями государства;

– 43 члена должны избираться из пяти списков кандидатов от различных слоев населения.

³ Государственный совет состоит из 40 членов. В его состав входят:

- четыре представителя работодателей;
- четыре представителя наемных работников;
- четыре представителя крестьян, ремесленников и лиц свободных профессий;
- шесть представителей работников непроизводственной сферы;
- 22 представителя местных интересов.

Пока неизвестно, какие социальные группы, слои будут иметь особое представительство в одноплатном парламенте Кыргызстана, но полагаем, что идея особого частичного представительства различных социальных групп в парламенте плодотворна. Будет иметь значение коллегиальный голос различных социальных общностей. Такое представительство не менее важно, чем представительство территориальных регионов, заложенное Конституцией США.

Нормы ст. 4 Конституции Кыргызстана 2010 г. также напрямую относятся к общественному строю. Она устанавливает, что в Республике признается политическое многообразие и многопартийность.

Политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов.

Политические партии содействуют выражению политического волеизъявления граждан, принимают участие в выборах депутатов Жогорку Кенеша, президента и органов местного самоуправления.

Вместе с тем в Кыргызской Республике запрещается:

1) слияние государственных, муниципальных и партийных институтов; образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности;

2) членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступления в поддержку какой-либо политической партии;

3) создание политических партий на религиозной, этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей;

4) создание объединениями граждан военизированных формирований;

5) деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, преследующих политические цели, действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды.

Установлено также, что Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике. Вступившие в

установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законами (о приоритете международных договоров в Конституции Кыргызстана не сказано). Это отличает подход Кыргызстана от подхода Марокко, где приоритет отдается международному договору.

В отличие от конституций арабских республик ст. 7 Конституции Кыргызской Республики гласит, что никакая религия в ней не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религия и все культы отделены от государства. Запрещается вмешательство религиозных объединений и служителей культов в деятельность государственных органов.

Социально-экономические положения в Конституции Кыргызстана соответствуют состоянию экономики Республики. В отличие от некоторых арабских стран государство в данном случае не берет на себя неисполнимые на данной стадии развития обязательства. Устанавливается, что Республика разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности, содействие занятости.

Кыргызская Республика обеспечивает поддержку социально незащищенных категорий граждан, гарантированный минимальный размер оплаты труда, охрану труда и здоровья (о прожиточном минимуме, как и в Конституции России, не сказано).

Кыргызская Республика развивает систему социальных служб, медицинского обслуживания, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Государственным языком Кыргызской Республики является кыргызский язык. В качестве официального употребляется русский язык. В Кыргызской Республике представителям всех этносов, образующих народ Кыргызстана, гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Согласно ст. 12 в Кыргызской Республике признается разнообразие форм собственности и гарантируется равная правовая защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Изъятие имущества помимо воли собственника допускается только по решению суда. Это общее положение известно, но в Конституции Кыргызстана учтены и реалии. Принудительное изъятие

имущества без решения суда допускается в случаях, предусмотренных законом, в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Законность такого изъятия подлежит обязательному рассмотрению судом.

Изъятие имущества для общественных нужд, определенных в законе, может быть произведено по решению суда со справедливым и предварительным обеспечением возмещения стоимости этого имущества и других убытков, причиняемых в результате отчуждения. Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), также производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков.

По вопросу о земле положения Конституции Кыргызстана, как и некоторых других конституций, например Китая и Украины, противоречивы. С одной стороны, земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства. С другой стороны, земля также может находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности, за исключением пастбищ, которые не могут находиться в частной собственности.

В Конституции Кыргызстана содержатся подробные нормы о государственном бюджете, иных бюджетах, налоговой системе. Порядок формирования, принятия, исполнения республиканского и местных бюджетов, а также аудит их исполнения определяются законом.

На территории Кыргызской Республики действует единая налоговая система. Право установления налогов принадлежит Жогорку Кенешу. Законы, устанавливающие новые налоги и ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Такую отдельную норму можно было бы и не включать в Конституцию, достаточно общего правила.

Заключительные статьи данного раздела Конституции Кыргызской Республики содержат положения международно-правового характера и касаются чрезвычайных ситуаций (ст. 14–15). Кыргызская Республика не имеет целей экспансии, агрессии и территориальных притязаний, решаемых военной силой, отвергает милитаризацию государственной жизни, подчинение государства, его деятельности

задачам ведения войны. Вооруженные силы Кыргызской Республики строятся в соответствии с принципом самообороны и оборонительной достаточности.

Право ведения войны, за исключением случаев агрессии против Кыргызстана и других государств, связанных обязательствами коллективной обороны, не признается. Разрешение по каждому случаю перемещения частей вооруженных сил Кыргызской Республики за пределы территории Кыргызстана принимается Жогорку Кенешем большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов.

Использование вооруженных сил Кыргызской Республики для достижения внутригосударственных политических целей запрещается.

Чрезвычайное положение и военное положение в Кыргызской Республике могут быть введены в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией и конституционными законами.

Таким образом, Конституция Кыргызской Республики 2010 г. излагает основные принципы современного демократического государства, основанного на верховенстве права.

В Конституции Марокко 2011 г. положения об основах общественного и государственного строя содержатся главным образом в преамбуле и главе первой «Общие положения». Марокко – монархия, но в Конституции этого государства есть новые, в том числе демократические, положения, которых нет в иных конституциях.

В предшествующей Конституции Марокко 1996 г. в первой части «Общие условия: основные принципы» содержалось несколько положений об основах общества и государства. Конституция 1996 г., принятая тоже после выступлений оппозиции, несколько демократизировала политическую систему в обществе. Устанавливалось, что Марокко – монархия демократическая, социальная (это слово использовалось тогда впервые) и конституционная. Говорилось, что верховная власть принадлежит народу, но далее конституционные нормы закрепляли власть короля. Было сказано, что политическая система не может быть однопартийной. Тогда было указано также, что политические партии, союзы, районные советы и торговые палаты принимают участие в организации и представительстве граждан; объявлялось, что мужчины и женщины равны в своих политических правах.

Конституция 2011 г. внесла новые принципиальные положения, относящиеся к обществу и государству. Преамбула подтверждает решимость построить демократическое государство. В ней говорится о

принципах плюрализма, задачах создания солидарного общества, где существует социальная справедливость в рамках принципа единства прав и обязанностей граждан. Констатируется национальное единство в стране, сложившееся путем взаимопроникновения арабо-исламских, тамазигских¹, сахаро-хассанских элементов, которое обогащается элементами африканской, андалузской, еврейской и средиземноморской культур, диалогом по установлению взаимопонимания между всеми мировыми культурами и цивилизациями, но при превосходстве мусульманской религии в национальной жизни Марокко.

В преамбуле содержатся также положения международного характера. Королевство Марокко обязуется следовать принципам, правам и обязательствам, закрепленным в соответствующих хартиях и конвенциях, подтверждает свою готовность соблюдать общепризнанные права и свободы человека и прилагать должные усилия для сохранения мира и безопасности, укреплять узы братства, сотрудничества, солидарности и конструктивного партнерства с другими государствами и работать на благо общего прогресса. Государство будет запрещать и бороться с любыми видами дискриминации по расовым, половым, религиозным или национальным признакам, на почве культурных ценностей, социальной или региональной принадлежности, языка, инвалидности и других личных обстоятельств, каковы бы они ни были.

Глава первая «Общие положения» начинается с определения государства, которое впервые появилось в Конституции 1996 г., но теперь добавлено определение «парламентарная»: Марокко – конституционная, демократическая, парламентарная и социальная монархия. Государственный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его непосредственно путем референдума и косвенно посредством своих представителей. Вместе с тем в девизе государства присутствует слово «король» (ст. 4). Нация руководствуется принципами коллективизма на основе союза, придерживается мусульманской религии умеренного толка, национального единства с множеством культурных влияний, конституционной монархии и демократического выбора.

Территория Королевства – децентрализованная; основывается на принципах усовершенствованной регионализации. Конституцион-

¹ Амазиги – обобщенное самоназвание народов, более широко известных в Европе как берберы. В Марокко (в разных частях государства) живут несколько народов (например, амацирги, шиллу и др.), объединяемых обобщенным самоназванием «амазиги». Они говорят на языках, которые объединяются в группу, именуемую носителями языков амазигов обобщенно «тамазигт». Данные о числе носителей этих языков сильно различаются, но, видимо, в одном Марокко их более 12 млн.

ный режим Королевства опирается на принципы разделения, равновесия и сотрудничества ветвей власти, демократии, гражданственности и участия граждан в управлении государством, добросовестного управления и соотношения между ответственностью и своей подотчетностью. Публичные власти обязаны соблюдать принципы конституционности, иерархии, а также обнародовать законодательные акты. Слово «обнародовать» в данном тексте не случайно, поскольку монарх вправе издавать акты (дирхамы), имеющие силу закона. Вместе с тем говорится, что закон является высшим выражением воли нации. Физические и юридические лица, а также публичные власти равны перед законом и обязаны ему подчиняться.

Ислам является государственной религией при гарантируемой свободе вероисповедания других культов.

Арабский язык является официальным государственным языком.

Государство обеспечивает защиту и развитие арабского языка и способствует его использованию. Тамазигт (язык амазигов, имеющий несколько диалектов, в том числе и в Марокко) – также официальный язык государства, поскольку «Отечество является общим для всех марокканцев без исключения». Органический закон¹ определяет официальный порядок применения этого языка, способы его включения в сферы образования и основные отрасли общественной жизни так, чтобы он выполнял функции официального языка.

Государство обеспечивает сохранность языка хасани², который является неотъемлемой частью культурного марокканского единства, а также защищает носителей языковых практик культуры Марокко. Государство заботится о единстве государственной языковой и культурной политики, об изучении и овладении самыми используемыми иностранными языками в мире как средствами для усиления коммуникации, интеграции и взаимодействия с другими обществами в мире и повышении открытости другим современным культурам и цивилизациям.

Создан Национальный совет³ по марокканским языкам и культурам, в обязанности которого входит, в частности, защита и развитие

¹ Органические законы принимаются в усложненном порядке по сравнению с обыкновенными законами. Такой вид законов позаимствован из французского законодательства.

² Хасани – язык (диалект), используемый в марокканской Сахаре.

³ Термин «нация» и производные от него используются в Конституции в нескольких значениях: общество, марокканская нация и государство. В данном случае «национальный» – государственный.

арабского и амазигского языков, различных марокканских культурных диалектов, которые являются элементами государственной аутентичности.

Конституция закрепляет равноправие женщин и мужчин и устанавливает, что публичные власти работают над созданием условий, обеспечивающих равные права и свободы для гражданок и граждан¹, а также их участие в политической, социальной, культурной и экономической жизни, в выборах².

Конституция регулирует роль политических партий в обществе. Она устанавливает, что деятельность политических партий направлена на принятие в свои ряды гражданок и граждан, и политическое формирование партии, способствующее участию в жизни нации и в управлении политическими делами. Партии конкурируют за выражение воли избирателей и участвуют в осуществлении власти на основе плюрализма и чередования путем использования демократических средств и в рамках конституционных институтов. Их создание и деятельность свободны при соблюдении Конституции и законов. Однопартийный режим незаконен.

Политические партии не должны быть основаны на религиозных, лингвистических, этнических или региональных началах или любых других дискриминационных основаниях, противоречащих правам человека. Они не должны посягать на мусульманскую религию, монархический режим, конституционные принципы, демократические основы, национальное единство и территориальную целостность Королевства. Организация и функционирование политических партий должны соответствовать демократическим принципам. Партиям предоставляется финансовая поддержка со стороны государства, закон устанавливает способы контроля за их финансированием (ст. 7).

Согласно ст. 8 профессиональные организации работников, профессиональные палаты и профессиональные организации нанимателей способствуют защите и поддержке прав и социально-экономических интересов представляемых ими категорий. При соблюдении Конституции и законодательства структура и порядок деятельности подобных организаций являются свободными.

¹ Обычно говорится не о женщинах и мужчинах, а о гражданках и гражданах, причем не только в связи с политическими отношениями, что не очень удачно: среди тех и других есть неграждане, к которым тоже относятся многие положения о правах человека (например, запрет дискриминации).

² В 2011 г.в голосовании за принятие Конституции участвовали почти все избиратели и 98% проголосовали «за». Это вызвало непонимание журналистов западных стран. Но надо иметь в виду, что в Марокко участие в голосовании обязательно.

Структура и порядок функционирования этих организаций должны соответствовать демократическим принципам. Правила, относящиеся к структуре профсоюзов, их деятельности, критериям представления государственного финансирования и порядку контроля за их финансированием устанавливает закон.

Публичные власти должны способствовать коллективным переговорам и поощрять заключение коллективных договоров о труде в соответствии с условиями, предусмотренными законом.

Статья 9 устанавливает, что политические партии и профсоюзные организации могут быть распущены или их деятельность может быть приостановлена публичными властями только по решению суда¹.

Конституция гарантирует парламентской оппозиции статус со всеми правами, позволяющими свободно выполнять функции, касающиеся парламентской работы и участия в политической жизни (заметим, что речь идет лишь об оппозиции в Парламенте). Конституция, в частности, гарантирует оппозиции следующие права:

- свободу мнения, выражения своего мнения и собраний;
- эфирное время в публичных средствах массовой информации пропорционально их представительству в Парламенте;
- пользование публичным финансированием на условиях, предусмотренных законодательством;
- эффективное участие в законотворческом процессе, в частности внесение законопроектов в повестку дня обеих палат Парламента;
- эффективное участие в осуществлении контроля за работой Правительства посредством выражения вотума недоверия и интерпелляций Правительству, устных вопросов Правительству и комиссий по парламентским расследованиям;
- право на выдвижение кандидатур и участие в выборах судей Конституционного суда;
- необходимое участие во внутренней деятельности двух палат Парламента;
- представительство в законодательной комиссии Палаты представителей;
- предоставление соответствующих средств (от публичных властей) для выполнения институциональных функций;
- активное участие в парламентской дипломатии для защиты основ и жизненных интересов нации;

¹ Судьи в Марокко, как и во многих странах континентальной Европы, называются магистратами (magistrats), а прокуроры – магистратами прокуратуры (magistrats du parquet).

- право на принятие в свой состав мужчин и женщин Марокко, а также их представительство через политические партии, которые формируются в соответствии с положениями ст. 7 Конституции;
- осуществление власти на местном, региональном и национальном уровнях через чередование демократии в рамках положений Конституции.

Группировки оппозиции должны принимать активное и конструктивное участие в работе Парламента. Порядок осуществления прав, предусмотренных для оппозиции, определяется органическим законом, законами, внутренним регламентом каждой из палат Парламента.

Положения о правах оппозиции впервые стали закрепляться в конституциях стран Латинской Америки. Они есть в немногих конституциях. В Конституции Марокко они сформулированы наиболее широко.

Статья 11 Конституции Марокко устанавливает требования к выборам. Она гласит, что свободные, честные и прозрачные выборы являются основой легитимности представительных органов власти. При выборах публичные власти должны соблюдать строгий нейтралитет по отношению к кандидатам и обеспечивать отсутствие дискриминации в их отношении.

Закон устанавливает правила, гарантирующие равный доступ к средствам массовой информации и полное использование основных прав и свобод в избирательных кампаниях и подсчете голосов. Власти обязаны организовывать выборы в соответствии с этими правилами. Закон определяет условия и порядок независимого и нейтрального наблюдения за выборами в соответствии с признанными международными нормами.

Любое лицо, нарушающее правила честности, открытости и прозрачности выборов, карается законом.

Государственные власти используют средства, необходимые для поощрения и стимулирования участия гражданок и граждан страны в выборах.

В Конституции Марокко используется термин «гражданское общество». Под ним, видимо, понимается совокупность различных общественных объединений и их деятельность, исключая партии и профсоюзы, деятельность которых регулируется отдельно. Статья 12 устанавливает, что объединения гражданского общества и неправительственные организации формируются и ведут свою деятельность совершенно свободно при соблюдении Конституции и законов. Они

могут быть распущены или их деятельность приостановлена публичными властями только по решению суда.

Ассоциации, заинтересованные в общественных делах, и неправительственные организации вносят свой вклад в рамках партиципаторной демократии, путем осуществления и оценки решений и проектов выборных институтов и публичных властей. Такие институты и власти должны действовать в соответствии с условиями и в формах, установленных законом. Организационная структура и порядок функционирования ассоциаций и неправительственных организаций должны соответствовать демократическим принципам.

Интересна ст. 13, которая устанавливает, что публичные власти способствуют созданию различных инстанций для согласования, имея в виду объединение социальных деятелей для разработки, осуществления и оценки публичной политики.

Завершая анализ Конституции Марокко 2011 г., отметим, что неоднократные политические кризисы в стране позволили за несколько десятилетий провести существенные конституционные изменения, демократизировать монархическое государство. И конституционная реформа 2011 г. не стала в этом ряду исключением.

Среди новелл необходимо обозначить положения о культурно-этническом многообразии Марокко, важнейшим компонентом которого являются берберы¹, и провозглашении берберского языка официальным. Это позволило вывести берберов из протестного движения, но влечет огромную работу по реализации конституционных положений на практике.

Конституция Египта 2014 г. в отличие от иных рассматриваемых трех конституций содержит особую главу об обществе – гл. 2 «Основные составляющие общества», включающую три раздела: социальные, экономические и культурные составляющие. Отдельные положения, относящиеся к обществу, содержатся в пространной преамбуле, в краткой (семь статей) гл. 1 «Государство». Как говорилось, именно в положениях Конституции Египта 2014 г. по социально-экономическим вопросам просматривается отдаленное влияние Конституции 1971 г. в ее первоначальном варианте, хотя лозунги о социализме в Конституции 2014 г. отсутствуют.

Статьи о социально-экономических и культурных отношениях в гл. 2 пространны, в них есть повторения, например, о возможных способах конфискации собственности, египетской культурной идентичности с ее разнообразными цивилизационными происхождени-

¹ Такого рода положение впервые было внесено в Конституцию Алжира в 1996 г.

ями. Государство возлагает на себя много обязанностей, определяет гарантии. Обычно такие положения устанавливают, что они осуществляются или будут осуществляться в рамках закона, который будет издан. О прямом действии Конституции 2014 г. не говорится. Некоторые статьи Конституции имеют значительный социологический или политологический элемент, но их регулятивные качества представлены недостаточно.

Вместе с тем в некоторых статьях содержатся конкретные социальные обязанности государства, например, указаны точные проценты государственных расходов от ВВП, которые государство обязуется выделять на образование или здравоохранение.

В преамбуле Конституции Египта, как уже отмечалось, содержатся несколько отправных положений социально-экономического, политического и социально-культурного характера: в ней говорится о переходе человечества (и египетского народа) от эпохи зрелости к эпохе мудрости, о воле народа, путях создания объединенного сообщества, утверждении социальной справедливости, справедливым государстве, роли египетских революций в этом процессе.

В гл. 1 «Государство» говорится, что Арабская Республика Египет является суверенным государством, объединенным и неделимым, в котором «нет ничего необязательного» и система которого представляет собой демократическую республику, основанную на гражданстве и верховенстве закона. Египет – часть арабской нации, он укрепляет ее интеграцию, гордится азиатскими размерами (Египет занимает 29-е место) и делает вклад в развитие человеческой цивилизации.

Ислам является религией государства, а арабский язык – официальным языком. Принципы шариата – основной источник законодательства, но принципы законов египетских христиан и иудеев – основной источник законов, регулирующих их личный статус, религиозные вопросы и избрание духовных лидеров (ст. 1 и 2).

Народ является источником власти. Он охраняет национальное единство, основанное на принципах равенства, справедливости и равных возможностей граждан. Политическая система основывается на политическом и партийном разнообразии, мирной передаче власти, разделении и балансе власти, подотчетности власти и уважении прав и свобод человека.

Гораздо подробнее, чем в других рассматриваемых конституциях, регулируются Конституцией Египта в гл. 2 основы общественного строя. В ней одновременно много положений, относящихся к госу-

дарству, к правам различных коллективов, а также к социально-экономическим правам граждан.

В первом разделе гл. 2 о социальных составляющих египетского сообщества повторяется, что египетское общество основывается на социальной солидарности (ст. 8). Государство обязуется достичь социальной справедливости, предоставляя средства для достижения социальной солидарности с целью обеспечения достойной жизни для всех граждан. Государство обеспечивает равные возможности для всех граждан без дискриминации. Как говорилось, хотя эта глава и ее соответствующие три раздела посвящены обществу, именно в ней содержатся многие социально-экономические права человека.

Семья рассматривается как основа общества, она базируется на религии, морали и патриотизме. Государство защищает ее сплоченность и стабильность, а также укрепление ее ценностей.

Статья 11 устанавливает, что государство обязуется достичь равенства (а не равноправия) между женщинами и мужчинами во всех гражданских, политических, экономических, социальных и культурных правах. Государство обязуется предпринимать необходимые меры для обеспечения надлежащего представительства женщин в парламенте в порядке, определенном законом. Оно предоставляет женщинам право занимать государственные должности и высшие руководящие должности в государстве, а также право назначения в судебные органы и организации без дискриминации.

Государство обязуется защищать женщин от всех форм насилия и обеспечить расширение прав женщин для совмещения обязанностей женщины в семье и на работе. Государство обеспечивает заботу и защиту материнства и детства, а также зарабатывающих на проживание, пожилых и наиболее нуждающихся женщин.

Статья 12 именуется «Право на труд, принудительный труд». Она устанавливает, что «труд – это право, обязанность и долг, гарантированный государством». Принудительный труд запрещен, кроме случаев, когда он предусмотрен законом и в целях исполнения государственной службы в течение определенного времени и в обмен на справедливое вознаграждение без противоречия основным правам человека.

В связи с этим государство обязуется защищать права рабочих и создавать сбалансированные трудовые отношения между двумя сторонами производственного процесса. Оно обеспечивает средства для коллективных переговоров и работает в направлении защиты работников от рисков работы, обеспечивает соблюдение условий профес-

сиональной безопасности и здоровья и запрещает незаконное увольнение. Все вышеперечисленное регулируется законом.

Государственная служба – особый труд. Государственные должности – это право граждан на основе заслуг, без привилегий или посредничества, назначение на службу народу. Институт гражданских званий запрещен (ст. 26). Государство обеспечивает права и защиту гражданских служащих, а также осуществление ими своих обязанностей в интересах народа. Они не могут сниматься с должности за пределами дисциплинарных мер, кроме случаев, предусмотренных законом.

В ст. 15 сказано о праве «мирных забастовок» в рамках закона.

Включены положения, посвященные «жертвам и пострадавшим от революции». Государство обязуется чтить память погибших за нацию, оказывать помощь пострадавшим от революции, пожилым военным ветеранам, раненым, семьям пропавших во время войны, а также лицам, приравненным к ним и раненым в ходе операций по обеспечению безопасности, их женам, детям и родителям. Оно предоставляет им возможности трудоустройства. Государство поощряет участие гражданского общества в достижении этих целей (ст. 16).

Согласно ст. 17 государство создает службы социального обеспечения. Все граждане, которые имеют доступ к системе социального обеспечения, имеют право на социальное обеспечение для достойной жизни, если они не способны обеспечивать себя и свои семьи в случае потери трудоспособности, пожилого возраста или безработицы.

Государство работает в направлении достойных пенсий мелким фермерам, сельскохозяйственным рабочим, охотникам и неофициальным сотрудникам в соответствии с законом. В Египте страховые и пенсионные фонды являются частными организациями, но они пользуются всеми формами защиты, которые предоставляются государственным фондам. Вместе с доходами они пользуются правом бенефициаров. Инвестиции в них должны осуществляться добросовестно, они должны управляться независимым органом, государство гарантирует фонды для страхования и пенсий.

Каждый гражданин имеет право на здоровье и всеобщее качественное медицинское обслуживание (ст. 18). Государство гарантирует содержание и поддержку государственных медицинских учреждений, которые предоставляют медицинские услуги людям, а также работает в направлении повышения их эффективности и справедливого географического распределения. Государство обязуется выделять процент правительственных расходов в размере не менее 3% ВВП на

здравоохранение, с тем чтобы постепенно повышать его и достигнуть мирового уровня¹.

Государство обязуется создать систему всеобщего медицинского обслуживания для всех египтян, охватывающего все болезни. Взносы граждан в этом отношении или освобождение от них основываются на уровне доходов.

Отказ в любой форме медицинской помощи человеку в чрезвычайной или угрожающей жизни ситуации является преступлением. Государство обязуется улучшить условия работы врачей, сестринского и медицинского персонала и обеспечить справедливость для них. Все медицинские учреждения и связанные со здоровьем товары, материалы и средства рекламы подлежат государственному надзору. Государство поощряет участие частного и государственного сектора в предоставлении услуг медицинского обслуживания согласно закону.

Детально регулируются в разделе 1 гл. 2 вопросы образования и научных исследований (ст. 19–26). Каждый гражданин имеет право на образование в целях построения египетского характера, поддержания национальной идентичности, развития научного мышления, талантов, инноваций и создания гражданских и духовных ценностей, а также концепций гражданства, терпимости и недискриминации. Государство обязуется разработать всеобщий план искоренения алфавитной и цифровой неграмотности среди всех граждан всех групп, механизмы его реализации с участием институтов гражданского общества в соответствии с определенным графиком, реализовывать свои цели в образовательных программах и методах и предоставлять образование в соответствии с общепринятыми стандартами качества.

Образование является обязательным до окончания стадии среднего образования или аналогичной стадии. Государство предоставляет бесплатное образование на различных стадиях в государственных образовательных институтах согласно закону.

Государство обязуется выделять процент правительственных расходов в размере не менее 4% ВВП на образование. Он подлежит постепенному увеличению до достижения мирового уровня². Государ-

¹ Государственные расходы на здравоохранение, по данным Всемирного банка за 2014 г., по всем странам составили 5,96% ВВП (16,4% – в Тувалу и 0,8% – в Бангладеш; в среднем в арабских странах – 3%, в государствах Северной Америки – 8,2%, в странах Европейского Союза – 7,8%). См.: URL: http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PUBL.ZS?end=2014&name_desc=false&start=2014&view=map.

² Государственные расходы на образование, по данным Всемирного банка за 2014 г., по всем странам составили 4,7% ВВП (в Швеции – 7,7%, в Монако – 1%, в странах Европейского Союза – 5,3%). См.: URL: http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2014&name_desc=false&start=1970&view=chart.

ство контролирует образование в целях обеспечения соблюдения образовательной политики всеми государственными и частными школами и институтами.

Государство обязуется поощрять и развивать техническое образование и профессиональное обучение, а также распространять все его виды в соответствии с общепринятыми стандартами качества, поддерживая потребности рынка труда.

Гарантируется независимость университетов, научных и лингвистических академий, предоставляется университетское образование в соответствии с общепринятыми стандартами качества, а также развивается бесплатное университетское образование в государственных университетах и институтах согласно закону. Государство работает в направлении поощрения создания неприбыльных государственных университетов, гарантирует качество образования в частных и государственных университетах, их соответствие общепринятым стандартам качества, подготовку их образовательных и научных кадров и выделение достаточного процента доходов на образование и исследовательский процесс.

Учителя, члены преподавательского состава и их помощники являются главной основой образования. Государство гарантирует развитие их научных компетенций и профессиональных навыков, защиту их финансовых и моральных прав с целью обеспечения качества образования и достижения своих целей (ст. 22).

Особая статья посвящена научным исследованиям. Государство предоставляет свободу научным исследованиям и поощряет свои институты в качестве средства достижения национального суверенитета и построения экономики, основанной на знаниях. Государство спонсирует исследователей и изобретателей, выделяет процент правительственных расходов в размере не менее 1% ВВП на научные исследования¹. Он подлежит постепенному увеличению до достижения мирового уровня. Государство обязуется предоставить эффективные способы пожертвований для частного и государственного сектора и пожертвований проживающих за рубежом египтян на развитие научных исследований.

Арабский язык, религиозное образование и национальная история на всех стадиях являются основными предметами доуниверситетско-

¹ Государственные расходы на исследования, по данным Всемирного банка за 2014 г., по всем странам составили 2,2% ВВП (в Южной Корее – 4,3%, в Мадагаскаре – 0,02%, в странах Европейского Союза – 2,4%). См.: URL: http://data.worldbank.org/indica-tor/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?name_desc=false&view=chart.

го государственного и частного образования (ст. 24). Университеты обязаны обучать правам человека, профессиональным нормам морали и этики, которые связаны с различными научными дисциплинами.

В разделе 2 «Экономические составляющие общества» прежде всего определяется характер и задачи экономической системы Египта. Статья 27 устанавливает, что экономическая система нацелена на достижение процветания в стране путем устойчивого роста и социальной справедливости с целью гарантирования увеличения реальных темпов роста национальной экономики, повышения уровня жизни, увеличения возможностей занятости, снижения уровня безработицы и искоренения бедности. Экономическая система придерживается критерия прозрачности и управления, поддерживает конкуренцию, поощрение инвестиций, сбалансированные темпы роста в отношении географии и окружающей среды; предотвращение монополии с учетом финансового и коммерческого баланса и справедливой налоговой системы; регулирование рыночных механизмов; гарантирование различных видов собственности и достижение баланса между интересами различных сторон для поддержания прав рабочих и защиты потребителей.

Экономическая система несет социальную ответственность за обеспечение равных возможностей и справедливого распределения достижений роста, уменьшение разрыва в доходах путем установления минимальной заработной платы и пенсии для обеспечения достойного уровня жизни, а также минимальной заработной платы в государственных ведомствах согласно закону.

Экономическое производство, основанная на услугах и информации деятельность являются ключевыми составляющими национальной экономики (ст. 28). Государство обязуется защищать их, повышать их конкурентоспособность, создавать инвестиционно привлекательную среду и работать в направлении увеличения производства, поощрения экспорта и регулирования импорта. Государство уделяет особое внимание мелкому и среднему бизнесу во всех сферах. Оно работает в направлении регулирования и обучения этого сектора экономики.

Согласно ст. 29 сельское хозяйство – это тоже основная составляющая национальной экономики. Государство обязуется охранять и увеличивать обрабатываемые земли, защищая их от захвата. Оно работает в направлении развития сельской местности, повышения уровня жизни ее жителей и защиты от сельскохозяйственных рисков,

а также в направлении развития сельскохозяйственного производства и поощрения основанных на них отраслях. Государство разрабатывает требования сельскохозяйственного производства и покупки основных сельскохозяйственных культур по соответствующей цене для получения маржи, прибыли для фермеров по согласованию с сельскохозяйственными союзами, синдикатами и сельскохозяйственными ассоциациями. Государство обязуется распределять процент возвращенных земель в пользу мелких фермеров и молодых специалистов, защищать фермеров и сельскохозяйственных работников от эксплуатации.

Государство обязуется также защищать рыболовство, защищать и поддерживать рыбаков, предоставлять им права для выполнения своей работы без нанесения вреда экосистемам.

В ст. 31 говорится о безопасности информационного пространства, что является неотъемлемой частью системы национальной экономики и безопасности. Государство предпринимает необходимые меры для поддержания этой безопасности в порядке, определенном законом.

О природных ресурсах Египта говорится во многих статьях. В ст. 32 содержатся общие положения. Она устанавливает, что природные ресурсы принадлежат народу. Государство обязуется охранять такие ресурсы, их обоснованную эксплуатацию, предотвращать их истощение и учитывать права будущих поколений, максимально эффективно использовать возобновляемые источники энергии, поощрять инвестиции и соответствующие научные исследования.

Государство работает в направлении поощрения производства сырья и повышения добавленной стоимости в соответствии с экономическим обоснованием.

Государство защищает собственность, которая бывает трех видов: государственная собственность, частная собственность и кооперативная собственность (ст. 33). Государственная собственность неприкосновенна и не может нарушаться. Обязанность каждого гражданина – защитить ее в соответствии с законом. Распоряжение государственной собственностью запрещено. Предоставление права на эксплуатацию природных ресурсов или концессии коммунальным предприятиям должно регулироваться законом на период не более 30 лет. Предоставление права разработки карьеров, небольших рудников и засоленных почв или предоставление концессии обществу осуществляется на срок не более 30 лет. Из статьи видно, что в египетском праве подобно французскому различают два вида

государственной собственности. Одна абсолютная и не подлежит никакому отчуждению. Другая в определенных случаях может отчуждаться.

Частная собственность и право на наследование защищаются. Частная собственность может быть конфискована только в случаях, определенных законом, и на основании судебного приказа. Собственность может быть конфискована только в государственных интересах и с выплатой справедливой компенсации.

Вместе с тем ст. 36 устанавливает социальную ответственность частного сектора. Государство поощряет частный сектор в выполнении своей социальной ответственности служения национальной экономике и обществу.

Кооперативная собственность также защищается. Государство охраняет кооперативы, и закон гарантирует их защиту и поддержку, а также обеспечивает их независимость. Они могут быть распущены только на основании судебного приказа. Конфискация государственной собственности запрещена, а частной – возможна только на основании судебного приговора.

Статья 38 довольно подробно регулирует налогообложение. Система налогообложения и других государственных сборов нацелена на развитие государственных ресурсов, достижение социальной справедливости и экономическое развитие. Государственные налоги могут вводиться, изменяться или отменяться только на основании закона. Исключения могут определяться только законом. Запрещено требовать оплаты дополнительных налогов и сборов, кроме как в рамках закона. При введении налогов необходимо принимать во внимание, что налоговая система имеет несколько источников. Налоги на доходы физических лиц – это прогрессивные многоуровневые налоги, которые зависят от «способности» платить налоги. Налоговая система обеспечивает поддержку тяжелых отраслей промышленности и стимулирование их роли в экономическом, социальном и культурном развитии. Государство обязуется развивать налоговую систему, принимать современные системы для достижения эффективности, простого и точного сбора налогов. Закон определяет методы и инструменты для сбора налогов, сборов и других отдельных поступлений и хранения в государственной казне. Оплата налогов – это обязанность, а уклонение от налогов – это преступление.

Из сказанного видно, что налог на доходы физических лиц в Египте, как и в большинстве стран, исчисляется по прогрессивной шкале. Сказано также, что сбережения – это национальная обязанность,

которая защищается и поощряется государством. Государство охраняет сбережения в соответствии с законом.

Статья 41 посвящена жилищным условиям. Государство обязуется реализовывать жилищную программу, нацеленную на достижение баланса между темпом роста населения и доступными ресурсами, максимизацию инвестиций в человеческую энергию и улучшение ее характеристик в рамках достижения устойчивого роста.

Принципиальное значение имеет ст. 42, которая устанавливает, что рабочие имеют долю в управлении проектами и доходами. В свою очередь, они обязуются развивать производство и исполнять план в своих производственных подразделениях. Поддержание средств производства – это национальная обязанность. Представители рабочих в советах подразделений государственного сектора составляют 50% от количества избранных членов. Они имеют также представительство в советах компаний государственного сектора (оно будет определено законом).

Установлено представительство мелких фермеров и ремесленников, которое составляет не менее 80% в советах директоров сельскохозяйственных, промышленных и торговых кооперативов. Эти нормы – повторение времен социалистической ориентации.

В этом разделе сказано также о Суэцком канале, реке Нил, морях, пляжах, озерах, водных путях, минеральной воде и природных резерватах. Государство обязуется защищать, развивать и поддерживать Суэцкий канал в качестве принадлежащего ему международного водного пути, развивать сектор каналов в качестве важной экономической основы.

Государство защищает реку Нил¹, сохраняя исторические права Египта на нее, рационализируя и максимизируя свои выгоды, не загрязняя и не истощая воду (ст. 44). Каждый гражданин имеет право пользоваться рекой Нил. Запрещено посягать на нее или наносить вред природной среде реки. Государство обязуется защищать свои моря, пляжи, озера, водные пути, минеральные воды и природные резерваты. Запрещено посягать на них, загрязнять или использовать их в порядке, который противоречит их природе.

В ст. 46, завершающей раздел 2, говорится, что каждый человек имеет право жить в здоровой, благоприятной и сбалансированной

¹ Примерно половина населения Египта сконцентрирована в плодородной дельте Нила, а 97% – на берегах Нила в целом, которые составляют около 4% территории страны. См.: Билан В.Н. Социальные вызовы в Египте // Институт Ближнего Востока. URL: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2010/28-07-10a.htm>.

окружающей среде. Ее защита – это национальная обязанность. Государство обязуется обеспечить рациональное использование природных ресурсов с целью устойчивого роста и гарантирования прав будущих поколений.

Раздел 3 гл. 2 Конституции Египта говорит о культурных составляющих египетского общества.

Статья 48 устанавливает, что культура – это право каждого гражданина, которое гарантируется государством. Материальное и моральное цивилизационное и культурное наследие Египта всех видов и всех периодов (включая фараонский, коптский, исламский и современный периоды) является национальным и человеческим наследием, которое государство обязуется защищать и поддерживать. Государство обязуется поддерживать культуру и предоставлять все виды культурных материалов различным группам народа без дискриминации на основании финансовой обеспеченности, географического расположения или других признаков. Государство уделяет особое внимание отдаленным регионам и наиболее нуждающимся слоям населения. Государство поощряет перевод на арабский язык и с арабского языка. Государство обязуется защищать египетскую культурную идентичность с ее разнообразными цивилизационными особенностями, современную архитектурную, литературную и творческую культуру. Статья 50 предусматривает наказания за нарушение этих положений.

Итак, Конституция Египта 2014 г. провозглашает построение современного демократического государства с гражданским правительством, однако ее отличительной чертой является наличие в государственном управлении военных.

Среди нововведений необходимо указать возвращение в конституционный текст положений о шариате как основном источнике законодательства и в целом правовой системы. Конституция при этом гарантирует права и свободы христиан как конфессионального меньшинства.

Конституция Туниса 2014 г. тоже содержит оригинальные положения об основах общественного и государственного строя, хотя их меньше, чем в египетской Конституции. Такие положения сосредоточены в преамбуле и гл. 1 «Основные принципы», хотя некоторые положения такого рода есть и в иных главах.

Поскольку в отличие от других рассматриваемых конституций тунисская принята Национальным учредительным собранием, преамбула Конституции Тунисской Республики 2014 г. констатирует, что она принимается от имени тунисского народа. В ней сказано о по-

строении государства, свободного от тирании, об утверждении воли народа и достижении целей революции, свободы и достоинства, о разрыве с несправедливостью, неравенством и тиранией. Здесь же выражены основные постулаты тунисских революционеров: верность народа учению ислама, целям открытости и терпимости этого учения, человеческим ценностям и высоким принципам общепризнанных прав человека.

Существо системы, которая создается в Тунисе, охарактеризовано как совокупность следующих элементов: доброе управление, свободные выборы с политической конкуренцией, с учетом просвещенных реформистских движений, которые базируются на элементах исламско-арабской идентичности и всеобщих достижениях человеческой цивилизации, а также на национальных достижениях тунисского народа, которые он смог реализовать.

В качестве основной цели ставится построение демократической республиканской, партиципаторной системы в рамках гражданского государства, направляемой правом, в которой суверенитет принадлежит народу, и он осуществляет его на основе мирных альтернатив и через свободные выборы, на основе разделения и равновесия властей, на праве самоорганизации, когда государство гарантирует верховенство закона, уважение прав и свобод человека, независимость судебной власти, равенство прав и обязанностей всех граждан, женщин и мужчин, всех социальных категорий и регионов страны.

В преамбуле говорится о высоком статусе человеческого существа и его достоинстве; национальном единстве на основах гражданственности, братства, солидарности и социальной справедливости. Сказано о поддержке Союза Магриба¹ в качестве шага по направлению к арабскому единству, взаимосвязи мусульманских и африканских народов и к сотрудничеству со всеми народами мира ради торжества угнетенных, права народов, которыми они располагают в любом месте; говорится о поддержке движений, которые являются справедливыми, о борьбе со всеми формами колонизации и расизма, за национальное освобождение, о стремлении вносить вклад в развитие цивилизации на основе независимого принятия национальных решений, всеобщего мира и человеческой солидарности.

¹ «Магриб» в переводе с арабского – «запад». Так традиционно называют часть арабских стран, находящихся к западу от Египта. В Магриб входят Марокко, Алжир и Тунис. Есть понятие «Большой Магриб» в политике. Помимо названных стран туда входят еще Ливия, Мавритания и Западная Сахара (спорная территория, находящаяся под управлением Марокко).

Статья 1 говорит о суверенитете, религии, языке и «системе правления». Тунис – суверенное государство; его религия – ислам, его язык – арабский, система правления – республиканская. Эта статья не может быть изменена.

Статья 2 устанавливает, что Тунис – гражданское государство¹. Оно основано на гражданственности, воле народа и верховенстве права. Эта статья Конституции не может быть изменена.

Суверенитет принадлежит народу, народ является источником власти, которая реализуется через его избранных представителей или посредством референдума. Девиз Тунисской Республики: свобода, достоинство, справедливость и порядок.

Положения Конституции о религии стали предметом серьезного анализа Венецианской комиссии².

Несколько положений Конституции отражают позиции ислама как доминирующей религии. Сам по себе факт того, что государство провозглашает религию в качестве доминирующей, не противоречит международным стандартам. Вместе с тем, как указано в Общем комментарии № 22 Комитета по правам человека по вопросам права на свободу мысли, совести и вероисповедания, гарантированного ст. 18 Международного пакта по гражданским и политическим правам (который был ратифицирован Тунисом), «тот факт, что религия признается государственной или что она установлена в качестве официальной или традиционной, или что ее последователи составляют большинство населения, не приводит к ослаблению каких-либо прав, предоставляемых Конвенцией, включая статьи 18 и 27, ни к какой-либо дискриминации последователей иной религии или неверующих». Необходимо отметить в связи с этим, что несколько стран сумели примирить государственную религию со свободой совести, мысли и вероисповедания.

Вместе с тем в Конституции Туниса существуют некоторые тенденции, отражающие, с одной стороны, доминирующие позиции ислама, а с другой – светский характер тунисского государства и принципы плюрализма, беспристрастности и недискриминации.

Например, в преамбуле установлено, что Конституция основана на «учениях ислама», но также признает «гуманитарные ценности» и «принципы всеобщих прав человека»; преамбула подчеркивает «арабскую и исламскую идентичность», но также признает «всеобщие

¹ Буквально в тексте: «государство гражданского характера».

² См. Заключение Венецианской комиссии по окончательному проекту конституции Республики Тунис (CDL-AD(2013)032-e).

достижения человеческой цивилизации» и провозглашает принципы плюрализма, управленческого нейтралитета, уважение к правам и свободам человека.

Статья 6 предусматривает, что государство защищает религию, но также гарантирует индивидуальную свободу совести, вероисповедания и отправления религиозных потребностей. Статья 6 предусматривает даже, что государство является «защитником того, что является священным», но также гарантирует нейтралитет храмов и мечетей и мест отправления религиозных потребностей в смысле использования их для политических целей.

В то же время ст. 6 не гарантирует свободу вероисповедания как таковую, но провозглашает роль государства по защите религии; она ограничивается гарантированием свободы совести, вероисповедания и отправления религиозных надобностей, явно не гарантируя, однако, право исповедовать ту или иную религию или убеждения, в том числе нерелигиозные. Учитывая упоминание в преамбуле о том, что Конституция основана и на учении ислама, а также неизменность принципа положения ислама как государственной религии и требование к президенту Республики придерживаться мусульманского вероисповедания, это может привести к выводу о защите Конституцией ислама в ущерб остальным религиям.

Статья 21 устанавливает, что все граждане, как мужчины, так и женщины, имеют равные права и обязанности. Они равны перед законом без дискриминации. Статья 15 выдвигает требования о том, что публичная администрация должна основываться на принципах беспристрастности и равноправия. Однако ст. 74 указывает, что президент должен принадлежать к мусульманскому вероисповеданию. Клятва, которую члены парламента, президент и Правительство должны давать (судьи избавлены от этой обязанности), носит исключительно религиозный характер. Наконец, президент назначает и отправляет в отставку муфтия, который также обеспечивает близкую связь государства и ислама.

Эти тенденции, по мнению Венецианской комиссии, могут привести к бессодержательности текста Конституции или даже к противоречиям и затруднить понимание и интерпретацию положений Конституции как «гармоничного целого», как это установлено в ее ст. 146¹.

Статья 7 устанавливает, что семья – это основная ячейка общества, и государство должно обеспечивать ее защиту.

¹ См. Заключение Венецианской комиссии по окончательному проекту конституции Республики Тунис (CDL-AD(2013)032-е).

Особая статья, как и в других арабских конституциях, посвящена молодежи. Молодежь представляет собой активную силу создания нации. Государство стремится обеспечить необходимые условия для развития способностей молодежи и реализации ее потенциала, ее укоренение в стране, поддерживает ее в принятии ответственности и борется за расширение ее участия в социальном, экономическом, культурном и политическом развитии.

В этой же главе сказано об обязанностях и содержатся некоторые другие положения об элементах общественного строя.

Государство создает необходимые механизмы для сбора налогов и для борьбы с уклонением от уплаты налогов и мошенничеством, обеспечивает надлежащее использование государственных средств и предпринимает необходимые меры для их расходования в соответствии с приоритетами национальной экономики, борьбы против предотвращения коррупции и всего, что наносит ущерб национальному суверенитету.

Статья 11 устанавливает, что любое лицо, которое занимает должность президента Республики, главы Правительства, члена Собрания народных представителей или члена любых независимых конституционных органов или какую-либо высокую государственную должность, обязано декларировать все имущество.

Государство должно стремиться к достижению социальной справедливости, устойчивого роста и баланса между регионами, рациональному использованию природных богатств, учитывая показатели развития и базируясь на учете принципа позитивной дискриминации¹. Государство стремится к максимально эффективному использованию природных ресурсов (ст. 12).

Природные ресурсы принадлежат народу Туниса. Государство реализует суверенитет над ними от имени народа. Контракты, связанные с такими ресурсами, должны представляться в специализированную комиссию Собрания народных представителей. Заключенные соглашения должны передаваться в Собрание для одобрения. Государство обязуется поддерживать децентрализацию и применять ее на всей национальной территории в рамках единства государства.

Статья 15 относится к государственным услугам. Речь идет о публичной службе. Публичная администрация находится на службе граждан и общих интересов. Ее организация и функционирование

¹ Речь идет о неодинаковом распределении ресурсов, если это целесообразно для общего развития.

подчинены принципам беспристрастности, равенства и преемственности публичной службы в соответствии с правилами прозрачности, целостности, эффективности и подотчетности. Государство гарантирует нейтральность образовательных институтов от всех форм институционализированных политических влияний.

Только государство имеет право учреждать вооруженные силы и внутренние силы безопасности в соответствии с законом и общими интересами. Статья 18 определяет характер, положение, полномочия национальной армии. Национальная армия является вооруженными силами, республиканской армией, основанной на дисциплине. Состав и структура армии определяются законом. Она несет ответственность за защиту страны, ее независимости и территориальной целостности. Она должна сохранять полную беспристрастность. Национальная армия поддерживает гражданские органы власти в соответствии с положениями закона.

Национальные силы безопасности являются республиканскими. Они несут ответственность за поддержание безопасности и общественного порядка, обеспечивают защиту лиц, институтов и имущества, а также исполнение закона при уважении прав и свобод с соблюдением полной беспристрастности.

Международные соглашения, одобренные Собранием народных представителей, имеют статус, который выше статуса законов, но ниже статуса Конституции.

«В отличие от новой конституции Египта, закрепившей победу военных над исламистами, новый Основной закон Туниса закрепил итоги национального диалога и тот консенсус, который был достигнут между исламскими и светскими политическими партиями»¹. Более того, традиционные для Туниса ценности были конкретизированы в Конституции. В целом государство, оставаясь верным религиозному выбору своих граждан, обозначает намерение бороться с экстремистскими явлениями в обществе.

Тунис конституционно подтвердил развитие демократических институтов путем достижения компромисса между различными социальными силами в стране.

«Цветные революции» и «арабская весна» 2010–2013 гг. в некоторых странах не привели к созданию нового общественного и государственного строя. Видимо, целостного представления о таком строе

¹ Сапронова М.А. Особенности конституционного строительства в Тунисе и Египте после «арабской весны» // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2014. № 3. С. 35.

ни у самих протестующих, ни у оппозиции (там, где она возглавляла выступления) не было.

В основе протестов населения были социально-экономические и гуманитарные факторы. Народ выступал против низкого уровня жизни, массовой безработицы, бесперспективности, массового нарушения прав человека, приниженности, привилегий властвующих кругов, авторитаризма и несменяемости власти.

Внешне протесты иногда имели политический характер (за свободу деятельности партий, профсоюзов, права человека, свободные выборы, свободу слова и информации и др.), но в основе этого находились социально-экономические требования – за достойную жизнь, социальную справедливость, право участвовать в решении вопросов своей жизни, социальную и политическую демократию. Положения о социальном и справедливом государстве, коллективистском, солидарном, партиципаторном обществе нашли отражение в преамбулах конституций. Хотя протестующие не создали и вряд ли могли создать какой-то новый общественный строй, они обозначили свои устремления и закрепили их в принятых новых конституциях.

Глава 5

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА, СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Несколько заключительных глав в конституциях «цветных» и «весенних» революций посвящены территориальной организации государства, системе его органов и органов местного самоуправления, их взаимоотношениям. Эти главы в своей совокупности занимают основную часть текста каждой конституции.

Для того чтобы понять существо изменений в результате революций в этой сфере, нет необходимости рассматривать детали. Многие нормы характеризуют частные полномочия органов государства и местного самоуправления, регулируют практику их текущей работы. Такая рутинная работа государственного аппарата необходима всегда, и ее основы тоже регулируются конституциями, они кардинально не изменились.

Территориальное устройство в рассматриваемых государствах осталось в основном прежним, но изменились внутренние административные границы между провинциями, губернаторствами и др., а также в связи с созданием выборных органов местного самоуправления иногда во всех, а иногда в части видов административно-территориальных единиц изменились отношения между ними. Сохранилась система основных органов государства (парламент, глава государства, правительство, суды и др.) с некоторыми изменениями форм (например, в Кыргызстане и Египте парламенты стали однопалатными).

«Цветные» и «весенние» революции повлекли изменение формы правления в государствах, перераспределение полномочий между парламентом, главой государства и правительством. Более самостоятельной, в частности, стала роль премьер-министра, который в отличие от главы государства¹ несет в той или иной мере ответственность перед парламентом (в Кыргызстане – в большей, в Египте – в меньшей).

¹ Монарх Марокко никакой ответственности не несет. Президент – только в форме импичмента.

В научной литературе применяются разные подходы к понятию формы правления¹. С нашей точки зрения, поскольку речь идет об управлении прежде всего людьми, при характеристике той или иной формы правления следует учитывать не только положение главы государства – монарха или президента, но и другие факторы. Конечно, традиционное деление на монархии и республики сохраняется, однако положение безвластного монарха в парламентарной республике совсем не похоже на единовластие (монархия на древнегреческом – «власть одного»), а положение президента в президентской республике иное, чем в парламентарной. Следует учитывать современную роль других центральных органов государства (например, контрольных органов, тоже участвующих в управлении государством), методы управления, формы прямых и обратных связей «управляющих» с «управляемыми». Организация государственного управления на местах (назначаемые префекты во Франции, губернаторы в Украине), существование или отсутствие местного самоуправления, даже если его органы не входят в систему органов государства, тоже оказывает влияние на форму правления.

Кроме того, в современных условиях появились такие формы правления, которые трудно однозначно отнести к существующим классификациям. Это полуабсолютные монархии (с дарованными конституциями, но без парламентов), выборная монархия в Малайзии, где король избирается на пять лет из числа девяти султанов – глав девяти монархических штатов (всего в стране 13 штатов), республики, где по конституциям соединены черты президентской и парламентарной республик, но на практике в системе управления государством доминирует либо президент, либо парламент и правительство (Украина после реформ 2004 г.).

Все эти и иные новеллы современности (появление правительства и премьер-министра в президентской республике, например в Сирии, что нетипично для классической президентской республики; широкое распространение органов конституционного контроля, которые вправе лишать закон действия, объявляя его противоречащим конституции; влияние общественного мнения на принимаемые решения и методы управления и др.) влекут за собой своеобразные характеристики формы правления в конституциях. В современной республике (монархия, как говорилось, форма «несовременная») в определение формы правления в конституции, видимо, может войти ее демокра-

¹ См., например: Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 454–467.

тический характер, указание, что государство является президентской, парламентарной, президентско-парламентарной или парламентарно-президентской республикой (это зависит от доминирования различных органов в структуре осуществления государственной власти, от того, какой орган формирует правительство и перед кем оно несет основную ответственность), указание на методы управления, прямые и обратные связи в управлении: население обязано выполнять решения органов государства, принятые в соответствии с конституцией и в пределах их компетенции, а органы управления обязаны учитывать общественное мнение в своей деятельности.

Что же касается оценки форм президентской и парламентарной республик, то в литературе существует мнение, что выбор президентских структур ведет к росту политической нестабильности, противопоставлению законодательных и исполнительных органов, пренебрежению принципом законности. Отрицательно оцениваются президентские модели в постсоциалистических государствах¹. При этом в научной литературе часты негативные оценки парламентарной модели, главным образом по причине нестабильности исполнительной власти (ее органы формируются парламентом) и недостаточного профессионализма парламентов. Смешанная, президентско-парламентарная или парламентарно-президентская республика, казалось бы, устраняет некоторые недостатки президентской и парламентарной республик, но, видимо, какой-то общий рецепт невозможен. Многое, если не все, зависит от конкретной ситуации. С этим связаны конституционный выбор и конституционное регулирование.

Хотя, как говорилось, после «цветных революций» система высших органов государства в рассматриваемых четырех странах в основном сохранилась (в Кыргызстане и Египте были только ликвидированы верхние палаты парламентов), в выступлениях народа отчетливо проявилось недовольство этой системой, ее плохим функционированием (даже исполнением рутинных обязанностей управления), отсутствием непосредственных связей с населением.

Протестующие и оппозиция не знали, чем заменить эту традиционную систему. В науке тоже не предложены институты, которые в крупном государстве (о предпочтительной системе управления в небольшом государстве говорил еще Ж.Ж. Руссо) могли бы заменить парламент, главу государства, правительство. Поэтому поиски протестующих пошли по иному пути. Новые конституции предусматривают целую систему независимых и контролирующих органов, кото-

¹ См.: Linz H. The Peril of Presidentialism // Journal of Democracy. 1990. No. 1.

рые призваны исправлять закоренелость традиционной системы. Конституции предусматривают создание целой группы, по существу, государственно-общественных консультативных органов и контрольных государственно-общественных органов (о некоторых из них говорилось выше), а также изменение и повышение роли судов, в том числе Конституционного суда. К конкретным судам, особенно в своем регионе, у них не было доверия (протестующие знали и практику), но к институту суда, его возможностям определенное доверие у них было, тем более что многие юристы (особенно адвокаты), требуя справедливости, участвовали в протестных действиях.

В Конституцию Кыргызстана в 2016 г. внесены существенные поправки, причем в основном эти поправки относятся к взаимоотношениям высших органов государства. Мы рассматриваем изменения в форме правления и в отношениях между высшими органами государства с учетом этих поправок, поскольку они продолжают традиции, заложенные в Конституции 2010 г.

Регулирование системы органов государства в Конституции Кыргызстана открывается разделом третьим, посвященным президенту Кыргызской Республики.

Статья 60 устанавливает, что президент является главой государства и олицетворяет единство народа и государственной власти. Президент избирается на шесть лет гражданами Кыргызской Республики. Одно и то же лицо не может быть избрано президентом дважды. Это положение может быть понято и так, что одно и то же лицо не может быть повторно избрано президентом на протяжении всей его жизни.

Президентом Кыргызстана может быть избран гражданин Кыргызской Республики не моложе 35 лет и не старше 70 лет, владеющий государственным языком и проживающий в Республике в совокупности не менее 15 лет. Кандидатом на должность президента может быть зарегистрировано лицо, собравшее не менее 30 тыс. подписей избирателей.

Президент на период осуществления своих полномочий приостанавливает свое членство в политической партии и прекращает любые действия, связанные с деятельностью политических партий. Последнее положение внесено в 2016 г. Если оно исключает любые контакты, то это вряд ли осуществимо. Кроме того, президент по своему положению назначает членов Правительства из победившей на выборах партии (партий). Так что его отношения с партиями совсем исключить нельзя.

В Конституции Кыргызстана названы основные полномочия президента. Они разделены на полномочия в связи с назначением выбо-

ров в представительные органы, с отношениями с парламентом, с Правительством, с назначением судей и других должностных лиц, иные кадровые вопросы и т.д. Такая систематизация дает лучшее представление о полномочиях президента, чем та, где они перечисляются подряд (а в некоторых конституциях их названо более тридцати).

В Конституции 2010 г. (в редакции 2016 г.) названы традиционные полномочия главы государства. Президент Кыргызстана:

- назначает выборы в парламент (Жогорку Кенеш) и местные кенешы (местные представительные органы), в предусмотренный Конституцией случаях осуществляет роспуск местных кенешей;

- подписывает и обнародует законы; возвращает законы с возражениями в парламент; созывает в необходимых случаях внеочередное заседание парламента и определяет вопросы, подлежащие рассмотрению; вправе выступать на заседаниях парламента;

- представляет парламенту кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда¹ и для освобождения их от должности по предложению Совета по отбору судей (его дисциплинарной комиссии); назначает и освобождает от должности судей местных судов по предложению Совета по отбору судей;

- назначает с согласия парламента генерального прокурора; в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности генерального прокурора с согласия не менее половины от общего числа депутатов парламента либо по инициативе 1/3 от общего числа депутатов парламента, одобренной 2/3 депутатов; по предложению генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей;

- назначает и освобождает от должности членов Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей;

- вносит в парламент кандидатуру для избрания на должность председателя Национального банка; по предложению председателя Национального банка назначает заместителей председателя и членов правления Национального банка; в случаях, предусмотренных законом, освобождает их от должности;

- вносит в Жогорку Кенеш для избрания и освобождения от должности кандидатуры 1/3 членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, кандидатуры 1/3 членов Счетной

¹ Как видим, существует не отдельный орган конституционного контроля, а палата Верховного суда.

палаты; назначает председателя Счетной палаты из числа избранных Жогорку Кенешем членов Счетной палаты и освобождает его в случаях, предусмотренных законом;

- представляет Кыргызскую Республику внутри страны и за ее пределами; ведет переговоры и подписывает по согласованию с премьер-министром международные договоры; вправе передавать указанные полномочия премьер-министру, членам Правительства и другим должностным лицам (положение о согласовании, как и о передаче полномочий, является новым); подписывает ратификационные грамоты и грамоты о присоединении; назначает по согласованию с премьер-министром глав дипломатических представительств Кыргызской Республики в иностранных государствах и постоянных представителей в международных организациях; отзывает их; принимает верительные и отзывные грамоты глав дипломатических представительств иностранных государств;

- решает вопросы гражданства, является главнокомандующим вооруженными силами Кыргызской Республики, назначает и освобождает их высший командный состав, возглавляет Совет безопасности;

- при наличии основания, предусмотренного конституционным законом, предупреждает о возможности введения чрезвычайного положения, а при необходимости вводит его в отдельных местностях без предварительного объявления, о чем незамедлительно сообщает парламенту; он объявляет общую или частичную мобилизацию; объявляет состояние войны в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии Кыргызской Республике и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша; объявляет в интересах защиты страны и безопасности ее граждан военное положение и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша;

- награждает государственными наградами Республики; присваивает почетные звания, высшие воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания; осуществляет помилование.

Президент осуществляет также иные полномочия, предусмотренные Конституцией; имеет свой аппарат, определяет его структуру и назначает руководителя; реализует свои полномочия посредством принятия указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики.

Полномочия президента могут быть прекращены досрочно в случае отставки по его заявлению, отрешения его от должности в пред-

усмотренном Конституцией порядке, а также при невозможности осуществления полномочий по болезни или в случае смерти.

При невозможности осуществления президентом своих обязанностей по болезни Жогорку Кенеш на основании заключения создаваемой им государственной медицинской комиссии принимает решение о досрочном освобождении президента от должности не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

Статья 68 Конституции устанавливает правила импичмента президенту. Президент может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением генерального прокурора о наличии в действиях президента признаков преступления.

Решение Жогорку Кенеша о выдвижении обвинения против президента для отрешения его от должности должно быть принято большинством от общего числа депутатов по инициативе не менее 1/3 от общего числа депутатов и при наличии заключения специальной комиссии, образованной парламентом.

Решение об отрешении президента от должности должно быть принято большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против президента. Если в этот срок решение не будет принято, обвинение считается отклоненным.

Президент может быть привлечен к уголовной ответственности после отрешения его от должности. Все бывшие президенты, кроме отрешенных от должности, имеют звание экс-президента Кыргызской Республики.

Должностные лица, временно исполняющие полномочия президента, не вправе назначать досрочные выборы в парламент, отправлять Правительство в отставку, быть кандидатами на должность президента на досрочных выборах президента.

Законодательной власти Кыргызской Республики посвящен раздел четвертый, в котором три главы. В первой содержатся основные положения о парламенте, вторая посвящена его полномочиям, третья регулирует законодательный процесс.

Парламент определен как однопалатный высший представительный орган, осуществляющий законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий (по прежней Конституции парламент имел две палаты). В этом определении не упомянуты важнейшие кадровые полномочия парламента и его роль в международных отношениях.

Жогорку Кенеш состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на пять лет по пропорциональной системе. По результатам выборов любой политической партии может быть предоставлено не более 65 депутатских мандатов в парламенте (из 120). Таким образом, одна партия может иметь абсолютное большинство (50% + 1) и принять закон одна своими голосами (кроме конституционного закона), но она не может иметь квалифицированного большинства (2/3) и, следовательно, не может одна внести поправку в Конституцию. Эти положения, по нашему мнению, следует учесть создателям конституций других государств.

Депутатом Жогорку Кенеша может быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший на день выборов 21 года, обладающий избирательными правами и соответствующий дополнительным условиям, установленным законом о выборах.

Статья 72 устанавливает основы правового положения депутатов. Депутат Жогорку Кенеша не может подвергаться преследованиям за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в Жогорку Кенеше. Привлечение депутата к уголовной ответственности допускается с согласия большинства депутатов Жогорку Кенеша, за исключением случаев совершения особо тяжких преступлений (последняя оговорка вряд ли удачна, она допускает арест и суд без разрешения парламента). Подобные положения появились в конституциях давно для защиты не подчинившихся монархам депутатов. Бывают ситуации, когда депутатский корпус проявляет корпоративную солидарность и не дает согласия на привлечение депутата к ответственности, хотя его вина очевидна. Это нужно предусмотреть и найти подходящую формулировку.

Депутат Жогорку Кенеша не может совмещать депутатскую деятельность с иной государственной или муниципальной службой, за исключением должности премьер-министра и первого вице-премьера, не может осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Депутат Жогорку Кенеша может заниматься научной, педагогической и иной творческой деятельностью.

Депутат Жогорку Кенеша не связан императивным мандатом. Отзыв депутата не допускается. Полномочия депутата прекращаются одновременно с прекращением деятельности соответствующего созыва парламента. Помимо этого они прекращаются при подаче им письменного заявления о сложении депутатских полномочий или выходе из партийной фракции; выходе из гражданства либо приоб-

ретенции иного гражданства; переходе на работу или неоставлении им работы, несовместимой с выполнением депутатских полномочий и др., в том числе при отсутствии на заседаниях Жогорку Кенеша без уважительных причин 30 и более рабочих дней в течение одной сессии.

Конституция устанавливает, что депутаты объединяются во фракции. Парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций, имеющая более половины депутатских мандатов. Парламентской оппозицией считаются фракция или фракции, не входящие в состав парламентского большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему.

Для обеспечения стабильности установлено, что решение о выходе из коалиции фракций парламентского большинства принимается фракцией не менее чем 2/3 от общего числа депутатов фракции. Решение фракции оформляется ее постановлением и подписывается каждым членом фракции, проголосовавшим за выход (ст. 70).

Жогорку Кенеш принимает закон о назначении референдума, назначает выборы президента, вносит изменения в Конституцию, принимает иные законы, ратифицирует и денонсирует международные договоры, решает вопросы об изменении государственных границ Кыргызской Республики, утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении, решает вопросы административно-территориального устройства Кыргызской Республики, издает акты об амнистии.

Парламент утверждает программу деятельности Правительства, определяет структуру и состав Правительства, за исключением членов Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности (эти кадровые вопросы входят в исключительную компетенцию президента).

Положение об утверждении программы Правительства парламентом являются новыми, равно как и положение о назначении части членов Правительства. Ранее состав Правительства в полном составе назначал президент, он же определял программу его деятельности.

Жогорку Кенеш утверждает также общегосударственные программы развития Кыргызской Республики, внесенные Правительством; принимает решение о доверии (недоверии) Правительству. Недоверие Правительству и отказ в доверии были возможны и раньше, но теперь эти вопросы, как мы увидим ниже, регулируются несколько иначе.

Многие полномочия парламента связаны с избранием и назначением судей и других должностных лиц. По представлению президен-

та парламент избирает судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда, освобождает их от должности (тоже только по представлению президента). Парламент утверждает состав Совета по отбору судей, избирает по представлению президента председателя Национального банка; освобождает его от должности; избирает членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов: 1/3 состава – по представлению президента, 1/3 – от парламентского большинства и 1/3 – от парламентской оппозиции; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом, таким же образом формируется Счетная палата. Нормы о представительстве членов парламентской оппозиции в Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и Счетной палате являются новыми для постсоветских стран.

Парламент избирает в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности акыйкатчы (омбудсмана) и его заместителей, дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности.

По представлению президента парламент дает согласие на назначение генерального прокурора; дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности; дает большинством не менее 2/3 голосов согласие на освобождение от должности генерального прокурора.

Жогорку Кенеш вводит чрезвычайное положение, решает вопросы войны и мира, введения военного положения, объявления состояния войны, утверждает или отменяет указы президента по этим вопросам. Он решает вопрос о возможности использования вооруженных сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности. Он также устанавливает воинские звания, дипломатические ранги, учреждает государственные награды.

Жогорку Кенеш заслушивает выступления президента, представителей иностранных государств, международных организаций, ежегодный доклад омбудсмана, ежегодные отчеты премьер-министра, генерального прокурора, председателя Национального банка, председателя Счетной палаты. Устанавливая подотчетность, Конституция делает интересную оговорку: заслушивание ежегодных отчетов и докладов должностных лиц осуществляется с учетом положений о самостоятельности и независимости государственных органов и их должностных лиц.

Система внутренних органов и депутатских объединений Жогорку Кенеша, их деятельность каких-либо существенных особенностей

не имеют (председатель и его заместители, комитеты и комиссии, партийные фракции, сессии и заседания парламента и т.д.). Можно отметить лишь, что в Конституцию вошло положение о представительстве в этих органах оппозиции, но оно существовало на практике и раньше (с 90-х гг. XX в.).

Жогорку Кенеш может принять решение о самороспуске большинством не менее 2/3 голосов от конституционного числа. Президент в пятидневный срок со дня самороспуска Жогорку Кенеша назначает досрочные выборы.

Право законодательной инициативы принадлежит 10 тыс. избирателей (народная инициатива), депутату парламента, Правительству (ст. 79). Законопроекты вносятся в парламент. Далее существует общепринятая процедура. Законопроекты, определенные Правительством как неотложные, рассматриваются Жогорку Кенешем во внеочередном порядке. Проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты после определения Правительством источника финансирования.

Заседание Жогорку Кенеша правомочно при условии присутствия на нем большинства от общего числа депутатов (т.е. 61 депутат). Законы принимаются в трех чтениях большинством присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосами депутатов (поправки в Конституцию, конституционные законы требуют повышенного большинства – 2/3). Запрещается принятие конституционного закона, закона об изменении государственной границы во время чрезвычайного и военного положения. Для подписания или возвращения принятого закона президенту предоставляется один месяц. Премьер-министр может обратиться к президенту о возвращении некоторых законов (о бюджете, налогах) без подписания. При преодолении вето президента большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша такой закон подлежит подписанию президентом в течение 14 дней со дня поступления к нему (ст. 81).

Раздел пятый Конституции Кыргызстана посвящен исполнительной власти. В отличие от подходов в президентских республиках в данном случае президент не рассматривается как глава исполнительной власти.

Согласно ст. 83 исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляют Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации. Эта формулировка удачна, она дает

целостное представление об исполнительной власти. Высшим органом исполнительной власти Кыргызской Республики является Правительство.

Правительство возглавляет премьер-министр. Оно состоит из премьер-министра, вице-премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов.

При формировании Правительства используется парламентский способ, но с усложнениями. Фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций с ее участием в течение 25 рабочих дней со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва выдвигает кандидата на должность премьер-министра. Кандидат на должность премьер-министра вносит в Жогорку Кенеш программу, предложение о структуре и составе Правительства.

В случае если до истечения вышеуказанного срока Жогорку Кенеш не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства либо если по результатам выборов ни одна из политических партий не получит более половины депутатских мандатов, президент предлагает одной из фракций в течение 25 рабочих дней сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра. Кандидат на должность премьер-министра до истечения вышеуказанного срока вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства.

Если до истечения вышеуказанного срока Жогорку Кенеш не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства, президент предлагает второй фракции в течение 15 рабочих дней сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра. Кандидат на должность премьер-министра до истечения вышеуказанного срока вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства.

Если до истечения вышеуказанного срока парламент не утвердит программу, не определит структуру и состав Правительства, фракции по своей инициативе в течение 15 рабочих дней должны сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра. Кандидат на должность премьер-министра до истечения вышеуказанного срока вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства. Президент в трехдневный срок издает указ о назначении премьер-министра и остальных членов Правительства. В случае если президент в вышеуказанный срок не издает указ о назначении премьер-министра и членов Правительства, они считаются назначенными.

В случае если в установленном Конституцией порядке не будут определены структура и состав Правительства, утверждена его программа, президент назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш. В этом случае Правительство исполняет свои обязанности до формирования Правительства новым созывом парламента в порядке, предусмотренном Конституцией. Утрата коалицией фракций статуса парламентского большинства влечет за собой отставку Правительства и формирование его нового состава. Таким образом, новый порядок ослабляет влияние президента на формирование правительства. В его исключительном ведении остаются лишь две названные выше министерские должности.

Статья 85 устанавливает, что Правительство подотчетно Жогорку Кенешу и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных Конституцией. Премьер-министр ежегодно представляет в Жогорку Кенеш отчет о работе Правительства. О подотчетности Правительства президенту в Конституции не говорится.

Жогорку Кенеш по инициативе 1/3 от общего числа депутатов может рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству. Постановление о выражении недоверия Правительству принимается большинством голосов от конституционного числа депутатов Жогорку Кенеша. После выражения недоверия Правительству президент вправе принять решение об отставке Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. В случае если парламент в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, президент отправляет Правительство в отставку.

Таким образом, как и в России, существует двойной вотум недоверия Правительству. Только после второго вотума президент обязан уволить Правительство в отставку. Премьер-министр не чаще двух раз в год может поставить перед Жогорку Кенешем вопрос о доверии Правительству. Если парламент отказывает в доверии правительству, то последствия наступают примерно такие же, как в России: президент в течение пяти рабочих дней принимает решение об отставке Правительства либо распускает парламент и назначает досрочные выборы в парламент.

Член Правительства, за исключением членов Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности, может быть освобожден президентом от занимаемой должности по представлению премьер-министра. В случае если в течение пяти рабочих дней после получения указанного представления президент не издает указ об освобождении чле-

на Правительства от занимаемой должности, премьер-министр после консультации с лидерами фракций парламентского большинства вправе освободить члена Правительства от занимаемой должности своим решением.

Таким образом, отношения между главой государства, парламентом и Правительством в Кыргызстане – преимущественно отношения, характерные для парламентарной республики. От президентизма сохранились очень слабые элементы. Но на практике влияние президента достаточно сильно. Поэтому Кыргызстан, особенно после поправок в Конституцию 2016 г., является парламентарно-президентской республикой.

В случае отставки либо освобождения от должности члена Правительства премьер-министр в течение пяти рабочих дней вносит в Жогорку Кенеш кандидатуру на вакантную должность. Одобренный кандидат назначается президентом на соответствующую должность члена Правительства. В случае если в течение трех рабочих дней со дня получения решения об одобрении кандидатуры президент не издает указ о назначении члена Правительства, он считается назначенным. Таким образом, в определенных случаях министр может быть назначен парламентом без согласия президента.

Основные полномочия Правительства определяет ст. 88. Они напоминают тот перечень, который был в советских конституциях.

Правительство обеспечивает исполнение Конституции и законов; реализует внутреннюю и внешнюю политику государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью; обеспечивает проведение единой государственной политики в социально-экономической и культурной сферах; обороноспособности, национальной безопасности и правопорядка и др. Новыми являются положения о мерах по обеспечению равных условий развития всех форм собственности и их защите, по управлению объектами государственной собственности, по взаимодействию с гражданским обществом.

В новой Конституции повышена роль премьер-министра. Его положению и полномочиям посвящена отдельная статья. Премьер-министр руководит Правительством, несет персональную ответственность перед Жогорку Кенешем, обеспечивает исполнение Конституции и законов всеми органами исполнительной власти, назначает и освобождает руководителей административных ведомств, назначает и освобождает глав местных государственных администраций.

В разделе шестом Конституции говорится о судебной власти. Содержатся общепринятые положения: об осуществлении правосудия только судом, о праве граждан участвовать в отправлении правосудия, о формах судопроизводства (помимо конституционного, гражданского, уголовного, административного предусмотрены и иные формы судопроизводства), о судах общей юрисдикции и специальных судах, запрещении чрезвычайных судов, состязательности процесса и т.д. Вместе с тем есть новые формулировки, а часть положений из законов о судах перенесена в Конституцию для повышения роли судов и обеспечения их независимости. Органами судейского самоуправления в Кыргызской Республике являются съезд судей, Совет судей и собрание судей.

Важным явлением становится ликвидация отдельного Конституционного суда и создание в составе Верховного суда Конституционной палаты. Решение Конституционной палаты Верховного суда является окончательным и обжалованию не подлежит. Такой порядок существует в некоторых странах Латинской Америки и позволяет избежать различий в толкованиях некоторых правовых норм двумя этими судебными органами, что, кстати сказать, имело место и в России. На наш взгляд, такая система организации конституционного контроля может стать в некоторых условиях предпочтительной.

Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам и осуществляет пересмотр судебных актов судов по обращениям участников судебного процесса. Судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет (для судьи Конституционной палаты – 15 лет). Судьи Верховного суда избираются до достижения предельного возраста, они (включая судей Конституционной палаты) могут быть досрочно освобождены парламентом от занимаемой должности.

Судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Судьи местных судов назначаются президентом по представлению Совета по отбору судей в первый раз сроком на пять лет, а в последующем – до достижения предельного возраста.

Судьи всех судов Кыргызской Республики занимают свои должности и сохраняют свои полномочия до тех пор, пока их поведение является безупречным. Временное отстранение от должности, при-

влечение судей к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, допускается с согласия дисциплинарной комиссии при Совете судей в порядке, определяемом конституционным законом. Дисциплинарная комиссия при Совете судей формируется президентом, Жогорку Кенешем и Советом судей по 1/3 состава комиссии соответственно.

В Конституции Кыргызстана 2010 г. имеется раздел седьмой «Иные государственные органы». В нем традиционно, под влиянием советского периода, говорится о прокуратуре, но иначе о Национальном банке, осуществляющем надзор за банковской системой, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов. Новыми органами такого рода являются Счетная палата и акыйкатчы, который осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В разделе восьмом сказано о местном самоуправлении.

Статья 110 устанавливает, что местное самоуправление – гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц. Важное значение имеет включение в это положение слов «реальная возможность», а также указание на местные сообщества. Эти положения отражают новые подходы в юридической науке.

Систему органов местного самоуправления образуют избираемые гражданами местные кенешы – представительные органы и тоже избираемые исполнительные органы местного самоуправления – айыл окмоту, мэрии городов, их должностные лица. Последние подотчетны кенешам. Однако наряду с такими органами в крупных административно-территориальных единицах есть назначаемые государственные администрации, они не являются органами местного самоуправления.

Согласно ст. 91 исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет назначаемая местная государственная администрация. Таким образом, в крупных территориальных единицах есть три вида органов. Два относятся к местному самоуправлению, а третий – это орган государственной исполнительной власти под руководством Правительства. Таким образом, Кыргызстан пошел по пути многих государств Европы: местный представительный орган и местный испол-

нительный орган избираются, а исполнительный орган общей компетенции назначается. Представляется, что такая схема в современных условиях более удачна.

Государственные органы в Кыргызстане не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления.

Органам местного самоуправления могут быть делегированы государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании закона или договора. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

Еще на стадии проекта Конституция Кыргызстана заслужила высокой похвалы со стороны Венецианской комиссии, так как она впервые в Центральной Азии создавала форму парламентского правления¹. «Даже с учетом того, что такая система может иметь определенные недостатки, опыт Кыргызстана свидетельствует о том, что президентская форма правления может легко перерасти в авторитарную. Хотя партийная система развита в меньшей степени, в Кыргызстане имеется достаточно сильное гражданское общество, которое может послужить основой для демократического развития в условиях парламентской системы»².

В Конституции предусмотрена более сбалансированная, чем ранее, по Конституции 2007 г., система распределения властных полномочий между президентом, парламентом и исполнительной властью.

Иначе строится система органов государства и местного самоуправления, разграничиваются между ними полномочия в *Марокко*, но в результате «арабской весны» в этом Королевстве осуществлена демократизация этой системы.

В Конституции Марокко регулирование системы органов государства начинается в главе третьей «О Королевстве». Определяя положение короля, Конституция говорит сначала о его религиозных правах и обязанностях, хотя в основном в Конституции речь идет о правах монарха светского характера.

Статья 41 устанавливает, что король всех правоверных Амир Аль Муминин следит за уважением ислама. Одновременно он выступает гарантом свободного отправления религиозных культов.

¹ См. Заключение Венецианской комиссии по проекту конституции Кыргызской Республики от 8 июня 2010 г. № 582/2010 (CDL-AD(2010)015).

² Там же.

Король является председателем Высшего совета улема¹ и обязан рассматривать подаваемые ему вопросы. Совет является единственной инстанцией, дающей религиозные консультации, на деле – указания (фетвы) на основе принципов, предписаний и догматов ислама. Утвержденная Советом фетва является для мусульманина по существу и юридической обязанностью.

Король выполняет свои обязанности посредством дахиров, осуществляет религиозные prerogatives, присущие эмиру в качестве исключительных (ст. 42). На деле, однако, как это видно ниже, дахирами король осуществляет и светские полномочия. Большинство из них скрепляется подписью премьер-министра.

Король является главой государства, его высшим представителем, символом единства нации, гарантом стабильности и постоянства государства, а также высшим арбитром между институтами (в положении об арбитраже видно влияние французского конституционного права), следит за соблюдением Конституции, за должным функционированием конституционных институтов, за защитой демократического выбора, прав и свобод граждан, территориальных коллективов и соблюдением международных соглашений Королевства. Король – гарант независимости и территориальной целостности Королевства. Это общие положения. На деле права короля Конституцией 2010 г. ограничены в пользу двухпалатного Парламента и Правительства, ответственного перед Парламентом.

Корона Марокко и конституционные права передаются по наследству от отца к сыну по прямой мужской линии в порядке первородства. Исключение составляют случаи, когда король при жизни назначает своим преемником другого сына, а не старшего. В случае отсутствия потомков по прямой мужской линии трон передается мужчинам-родственникам по боковой линии на тех же условиях. Женщина главой государства быть не может.

В период несовершеннолетия короля (до 18 лет) конституционные полномочия выполняет Регентский совет (ст. 44), а затем совет при нем (до 20-летия монарха) в качестве консультативного органа. Председателем Регентского совета является председатель Конституционного суда, члены – высшие должностные лица: генеральный секретарь Высшего совета улема и 10 представителей, лично назначенных королем.

¹ Улема – особое усердие в постижении смысла Корана и его официальных толкований различными масхабами. Улемы – ученые знатоки Корана.

Король неприкосновенен, и ему должно оказываться надлежащее уважение. Он имеет цивильный лист¹, размеры и порядок выплаты которого устанавливаются органическим законом.

Согласно ст. 47 король назначает главу Правительства из представителей политической партии, набравшей на выборах в Палату представителей наибольшее количество голосов. Король назначает других членов Правительства из кандидатур, представленных главой Правительства. Король может по своей инициативе после консультации с главой Правительства прекращать функции одного или нескольких членов Правительства. Глава Правительства может потребовать от короля прекратить функции одного или нескольких членов Правительства, сделав их отставку индивидуальной или коллективной. Таким образом, в Марокко существует парламентарный порядок формирования Правительства с элементами дуалистического.

Король председательствует в Совете министров, который состоит из главы и членов Правительства². Он может назначить главу Правительства председательствовать в Совете министров. Правительство можно уволить в отставку, Совет министров нельзя.

Статья 49 называет вопросы и документы, которые рассматривает Совет министров:

- стратегическая ориентация государственной политики;
- проекты пересмотра Конституции;
- проекты органических и рамочных законов;
- проекты документов, касающихся военной сферы;
- общая ориентация проекта закона о бюджете;
- объявление чрезвычайного положения;
- объявление войны;
- проект декрета Правительства о роспуске Парламента (ст. 104);
- назначение министра, назначение на государственные должности: руководителя банка Аль-Магреб, послов, вали³, губернаторов, руководителей отделов внутренней безопасности, руководителей стратегических организаций и предприятий (список организаций и предприятий стратегического назначения указан в органическом законе) и др.

¹ Средства, выделяемые Парламентом из государственного бюджета на содержание короля, его семьи и королевского двора.

² Как и в некоторых других арабских странах, в Марокко различаются Совет министров и Правительство. Первый заседает и действует под руководством главы государства, второе – под руководством премьер-министра.

³ Вали – главы регионов, губернаторы – главы провинций, префектур.

Король промульгирует законы в течение 30 дней с момента получения от Правительства принятого Парламентом закона. Он имеет право, издав дахир, распустить две палаты Парламента или одну из них (ст. 51, с соблюдением условий, указанных в ст. 96–98 (проведение консультаций и одновременное назначение новых выборов)).

Король имеет право направлять послания к нации и Парламенту. Эти послания зачитываются перед двумя палатами Парламента и не могут быть предметом для обсуждений. Король является верховным главнокомандующим вооруженными силами Королевства. Он назначает на военные должности и может делегировать это право. При монархе создается Высший совет безопасности, в состав которого входят глава Правительства и другие высокопоставленные должностные лица (Совет занимается разработкой стратегий внутренней и внешней безопасности страны и управлением кризисными ситуациями).

Король представляет и аккредитует послов в иностранные государства и международные организации, а также принимает верительные грамоты дипломатических представителей других государств и международных организаций. Он подписывает и ратифицирует международные договоры. Однако договоры о мире или о союзе, соглашения по изменению границ, коммерческие соглашения, соглашения о государственных финансах, соглашения, применение которых требует законодательных мер, а также соглашения, затрагивающие индивидуальные или коллективные права и свободы граждан, могут быть ратифицированы только после их одобрения законом. Король имеет право по своему усмотрению направить в Парламент любое другое соглашение или конвенцию перед ратификацией.

Статья 55 содержит, по существу, норму о приоритете международных договоров перед Конституцией. В ней говорится, что если Конституционный суд, в который обратились король, или глава Правительства, или председатель Палаты представителей, председатель Палаты советников, или 50 членов первой палаты, или 40 членов второй палаты, придет к выводу, что международные соглашения содержат положения, противоречащие нормам действующей Конституции, то подобные соглашения могут быть ратифицированы только после пересмотра Конституции.

Король председательствует в Высшем совете судебной власти, назначает магистратов в Высший совет судебной власти, издавая соответствующий дахир, осуществляет помилование, в определенных ситуациях после консультаций с высшими должностными лицами и обращения к народу имеет право объявить чрезвычайное положение.

В таком случае король имеет право предпринять меры по защите территориальной целостности и скорейшему возвращению к нормальному функционированию конституционных учреждений. Парламент не может быть распущен во время чрезвычайного положения.

В главе четвертой Конституции Марокко 2011 г. говорится о законодательной власти.

Парламент состоит из двух палат – Палаты представителей и Палаты советников. Право их членов голосовать является персональным и не может быть делегировано. Важнейшее значение имеет ст. 60. Она устанавливает, что оппозиция является неотъемлемой составляющей каждой из палат Парламента. Она принимает участие в законотворческом процессе и осуществляет контроль в рамках Конституции и законов.

Любой из членов Парламента, отказавшийся от принадлежности к политической партии, группе или парламентской группировке, от имени которой он баллотировался как кандидат, лишается своего мандата (о вакансии объявляет Конституционный суд)¹.

Члены Палаты представителей избираются сроком на пять лет посредством прямых всеобщих выборов. Срок полномочий истекает в день открытия заседания в октябре на пятый год с момента выборов членов палаты. Количество членов палаты, избирательную систему, принципы образования избирательных округов, условия представления кандидатуры, неизбираемость, порядок ограничения количества мандатов и организации избирательной кампании определяет органический закон.

Председатель Палаты представителей, члены бюро, председатели постоянных комиссий и члены их бюро избираются (переизбираются) исходя из количественного соотношения групп, представленных в Палате, приблизительно на два с половиной года.

Палата советников может включать от 90 до 120 членов. Представители Палаты советников избираются по сложной системе посредством всеобщего непрямого голосования сроком на шесть лет по следующему принципу. Три пятых членов палаты – представители территориальных коллективов. Одна треть из этих 3/5 избирается советами регионов из их членов. Оставшиеся 2/3 избираются на уровне региона из представителей коллегiums, состоящего из представителей коммунальных, префектурных и провинциальных советов. Две пятых членов избираются в каждом регионе из представи-

¹ Заметим здесь, что Марокко отказалось от французского названия «Конституционный совет», хотя многое взяло из французской модели.

телей коллегіума, состоящего из избранных представителей наиболее известных профессиональных палат и профессиональных организаций работодателей и из членов организаций профсоюзов национального уровня, состоящих из наемных работников. Они избираются этими коллегіумами из их среды. Председатель, члены бюро, председатели постоянных комиссий Палаты избираются исходя из количественного соотношения групп, представленных в Палате.

Члены Парламента не могут подвергаться преследованию, аресту или задержанию, объявляться в розыск на основании действий или мнений, которые они высказали при выполнении парламентских функций. Исключение составляют случаи высказываний против монархической формы правления, мусульманской религии или проявления неуважения к королю (ст. 64).

Парламент заседает два раза в год каждый раз минимум четыре месяца (установлены даты начала сессий). Заседания открытые (закрытые заседания проводятся по требованию главы Правительства или 1/3 членов палаты). Парламент может собираться на внеочередную сессию на основании декрета или требования 2/3 членов Палаты представителей или большинства членов Палаты советников. Внеочередная сессия Парламента проводится на основании точно определенной повестки дня. После рассмотрения повестки дня внеочередная сессия закрывается изданием декрета.

Возможны совместные заседания палат по традиционным вопросам. Например, для заслушивания послания монарха Парламенту и по немногим нетрадиционным, указанным в Конституции вопросам (принятие решения о пересмотре Конституции, заслушивание заявлений главы Правительства, представление годового бюджета страны). Кроме этого, глава Правительства имеет право требовать от председателя Палаты представителей и председателя Палаты советников проведения совместного заседания двух палат Парламента для представления информации государственной важности. Постоянные комиссии Парламента тоже могут проводить совместные заседания в соответствии с правилами внутреннего регламента, принимаемого каждой палатой.

Кроме постоянных комиссий по инициативе короля, 2/3 членов Палаты представителей или 1/3 членов Палаты советников могут создаваться комиссии расследований для сбора информации по определенным фактам или по вопросам управления, услуг, по поводу предприятий или государственных компаний. Предусматривается также создание временных комиссий по отдельным вопросам.

Министры имеют право доступа в каждую из палат Парламента и комиссию. Министры могут использовать помощь их комиссионеров¹.

Статья 70 устанавливает, что Парламент осуществляет законодательную власть, контролирует работу Правительства, оценивает государственную политику и определяет полномочия Правительства. Здесь же имеется важная оговорка: на основании делегирующего закона Правительство имеет право на ограниченный срок в случае определенных обстоятельств издавать декреты по вопросам, которые в основном являются сферой деятельности законодательной власти. Декреты вступают в силу с момента их публикации. Они должны быть направлены на утверждение Парламента в течение определенного срока в форме делегирующего закона. Такой закон становится недействительным в случае роспуска двух палат Парламента или одной из палат. Кроме того, ст. 81 устанавливает, что в перерывах между парламентскими сессиями Правительство имеет право с согласия соответствующих комиссий двух палат принимать декрет-законы, которые должны быть направлены на утверждение Парламента на очередном заседании Парламента.

В особой статье по примеру французского права в виде перечня определяется сфера полномочий законодательной власти. Этот перечень содержит более 30 позиций, плохо систематизированных. В нем названы законы по вопросам фундаментальных прав и свобод, семейного и гражданского статуса, гражданский и уголовный кодекс; порядок работы банков, страховых компаний и товариществ и др. Кроме того, говорится, что в Конституции существуют и другие сферы законодательства (например, Конституция детально регулирует принятие закона о бюджете в ст. 75–77), что «Парламент обязан» также принимать рамочные законы по вопросам фундаментальных задач экономической, социальной, экологической и культурной деятельности государства.

Все другие вопросы согласно ст. 72 относятся к регламентарной сфере, т.е. к актам исполнительной власти, но и закон может быть изменен декретом исполнительной власти после заслушивания мнения Конституционного суда, если он вмешивается в сферу регламентарной власти.

Такая схема давно существует во Франции, но практически не применяется. Законы регулируют вопросы декретов, и наоборот.

Чрезвычайное положение может вводиться дахиром, который должен быть контрасигнован главой Правительства в течение 30 дней. Этот срок может быть продлен только на основании закона (ст. 74).

¹ Сотрудников.

При принятии закона Правительство имеет право представить мотивированный отказ от представленных членами Парламента предложений и дополнений, если их утверждение влечет за собой уменьшение государственных средств или создание дополнительных публичных обременений.

Особый раздел главы третьей посвящен реализации законодательной власти. Правом законодательной инициативы обладают глава Правительства и члены Парламента. Предложенные законопроекты направляются в бюро той или иной палаты (в бюро Палаты советников, если они касаются территориальных коллективов, регионального развития и социальных вопросов). Затем законопроекты и поправки направляются на рассмотрение комиссий, которые должны работать между сессиями Парламента. Правительство имеет право оспорить принятие любой поправки. Если председатель той или иной палаты возражает, вопрос в течение восьми дней рассматривает и принимает решение Конституционный суд.

Минимум один день в месяц в палатах выделяется для рассмотрения законопроектов, вносимых оппозицией. Любой законопроект должен быть рассмотрен обеими палатами Парламента для выработки единого согласованного текста. Палата представителей окончательно рассматривает предоставленный ей текст (после Палаты советников). Органические законы, как говорилось, принимаются в более усложненном порядке.

Глава пятая Конституции Марокко 2011 г. посвящена исполнительной власти. Исполнительную власть осуществляет Правительство. Статья 87 устанавливает, что Правительство (глава, члены, могут быть государственные секретари) в целом составе назначается королем. Не требуется, чтобы председатель и члены Правительства принадлежали к фракции парламентского большинства, парламентский способ формирования правительства не обязателен. Используется французская схема.

После назначения глава Правительства обязан представить перед двумя палатами программу действий Правительства. В программе должны быть указаны основные направления деятельности Правительства в различных сферах деятельности государства. В первую очередь эти направления касаются экономической, социальной, экологической, культурной и внешней политики.

Программа должна обсуждаться в каждой из палат Парламента. Дебаты должны завершаться голосованием членов Палаты представителей. Правительство считается созданным после получения доверия

Палаты представителей в форме большинства голосов членов этой Палаты в пользу правительственной программы. Таким образом, состав Правительства все же зависит от решения Палаты представителей.

Правительство под руководством главы Правительства составляет программу действий Правительства, гарантирует выполнение законов, выполняет административные функции, контролирует государственные предприятия и организации и гарантирует их постоянную работу. В Конституции названы около 20 полномочий Правительства, в том числе право издавать декрет-законы.

Глава Правительства в Марокко имеет сильную власть, осуществляет регламентарную власть. Но все же регламентарные акты, подписанные председателем Правительства, должны также контрасигновываться министрами соответствующих министерств (ст. 90). Глава Правительства информирует короля о результатах обсуждений в Совете Правительства.

Глава шестая устанавливает принципы отношений между ветвями власти. В ней говорится об отношениях короля и законодательной ветви власти, а также законодательной и исполнительной власти. Наиболее важные стороны этих отношений уже были названы выше. В данной главе есть только некоторые дополнения.

Статья 95 устанавливает, что король имеет право потребовать от двух палат Парламента повторного чтения (т.е. обсуждения) любого законопроекта или предложения закона¹, в этом ему не может быть отказано. Он вправе распустить одну или обе палаты Парламента путем издания дахира после консультации с председателем Конституционного суда и информирования главы Правительства, председателя Палаты представителей и председателя Палаты советников (ст. 95). Респуск осуществляется путем послания короля к нации. Выборы нового Парламента или новой палаты Парламента проходят через два месяца после респуска.

Регулируя отношения законодательной и исполнительной ветвей власти, ст. 100 устанавливает, что в каждой палате одно заседание в неделю отводится на рассмотрение вопросов членов этой палаты и ответов Правительства, одно в месяц – на ответы главы Правительства. Раз в год Парламент проводит заседание по обсуждению и оценке общей политики Правительства.

Правительству должно дать ответ на вопрос в течение 20 дней с момента поступления вопроса парламентария. На вопросы, касаю-

¹ Различаются законопроекты (их вносит Правительство) и предложения закона (их вносят депутаты).

щиеся общей политики, отвечает глава Правительства. Одно заседание в месяц отводится для вопросов и ответов, направленных в соответствующую палату в течение 30 дней после их подачи главе Правительства.

Соответствующие комиссии двух палат Парламента имеют право потребовать проверить работу руководителей государственных организаций и предприятий в присутствии и под ответственность министров соответствующих министерств.

Глава Правительства может поставить вопрос об ответственности Правительства перед Палатой представителей в связи с декларацией об общей политике правительства или при голосовании текста законопроекта. Отказ от одобрения политического курса или от принятия текста законопроекта возможен только при абсолютном большинстве голосов Палаты представителей. Отказ от одобрения или принятия закона означает отставку Правительства.

Глава Правительства с обоснованием мотивов перед Палатой представителей может распустить эту Палату декретом, принятым Советом министров после консультации с королем, председателем этой палаты и председателем Конституционного суда. О возможности роспуска Палаты советников в Конституции не говорится.

Согласно ст. 103 Палата представителей имеет право выразить Правительству вотум недоверия посредством голосования, Палата советников такого права не имеет. Голосование возможно, если предложение о вотуме недоверия подписано не менее чем 1/5 частью членов Палаты. Вотум недоверия считается принятым, если он принят абсолютным большинством членов Палаты представителей. Голосование о вотуме недоверия должно произойти в течение трех дней с момента подачи предложения о вотуме недоверия.

Принятый вотум недоверия влечет за собой коллективную отставку Правительства. Другой вотум недоверия может быть внесен только через год.

Палата советников имеет право направлять интерпелляцию Правительству, подписанную по меньшей мере 1/5 частью ее членов¹. Голосование может состояться только через три дня посредством вотума, подписанного минимумом 50% от числа членов Палаты представителей, и требует абсолютного большинства членов Палаты. Вотум может утверждаться только в течение трех дней с момента его подачи абсолютным большинством голосов от числа членов этой Палаты.

¹ В отличие от вопроса Правительству, который предполагает только ответ, при интерпелляции ответ обсуждается Палатой.

Текст интерpellации должен быть немедленно направлен председателем Палаты советников главе Правительства, который должен направить ответ от имени Правительства в течение шести дней с момента его получения.

После этого ответ обсуждается без проведения голосования.

Глава о судебной власти включает общепринятые положения о подчинении закону, независимости и беспристрастности судебной власти (гарант независимости – король), запрете вмешательства, несменяемости судей, их праве создавать свои ассоциации и запрещении вступать в политические партии и профсоюзы и др. Прокуроры обязаны применять закон и должны быть информированы о письменных инструкциях, соответствующих закону, которые приняты вышестоящими властями.

Создается Высший совет судебной власти. Его председатель – король, члены – руководители высших судебных органов, генеральный прокурор Королевства в Кассационном (т.е. верховном) суде, председатель Национального совета по правам человека, назначенные и избранные судьями члены, причем среди избранных должно быть обеспечено представительство одной женщины-судьи на каждые 10 членов. Король назначает судей на основании рекомендаций генерального секретаря Высшего совета улема. Таким образом, судьи не только светские, но и религиозные деятели.

Высший совет судебной власти следит за осуществлением гарантий, предоставленных магистратам (судьям и прокурорам), в частности за их независимостью, назначениями, жалованьем, отставкой и дисциплиной. Судьи-инспекторы от имени Высшего совета периодически контролируют состояние судебной дисциплины. Высший совет судебной власти принимает во внимание оценочные доклады соответствующих инстанций, к которым относятся прокуроры. По требованию короля, председателя Правительства или Парламента Совет обязан предоставлять любые консультации по юридическим вопросам, соблюдая принцип разделения властей.

Высший совет заседает минимум два раза в год. Он административно и финансово автономен. В организационном законе определены порядок избрания, организационная структура и порядок функционирования Высшего совета судебной власти, критерии повышения судей и дисциплинарные правила, указаны положения, касающиеся прокуроров. Конституция устанавливает правила функционирования системы правосудия. Некоторые из них имеют общепринятый характер (свобода доступа к суду, презумпция невиновности, право на

защиту и запрещение чрезвычайных судов и др.). Другие специфичны, например: любой регламентарный или индивидуальный акт административного характера может быть оспорен в соответствующей инстанции административной юстиции, приговоры выносятся и исполняются от имени короля, правосудие бесплатно для тех, кто не обладает достаточными средствами для оплаты юстиции.

Глава восьмая Конституции посвящена Конституционному суду. Конституционный суд состоит из 12 судей, которые назначаются сроком на девять лет невозобновляемо (повторное назначение запрещается). Шесть членов суда назначаются королем по рекомендации генерального секретаря Высшего совета улема. Шесть членов Конституционного суда избираются: половина – Палатой представителей, половина – Палатой советников из кандидатур, представленных бюро каждой из палат. Они избираются тайным голосованием 2/3 голосов каждой палаты. Треть членов Конституционного суда переизбирается каждые три года. Председателя Конституционного суда из членов Конституционного суда назначает король.

Если палаты не избрали членов Суда в установленный срок для его обновления, Суд продолжает осуществлять свои полномочия, но принимает решения кворумом без учета еще не избранных членов.

Члены Конституционного суда избираются из лиц, обладающих безупречными знаниями в области юриспруденции и опытом работы в юридической, теоретической и административной сфере более 15 лет, известных своей беспристрастностью и честностью.

Согласно ст. 131 органический закон определяет организационную структуру и порядок функционирования Конституционного суда, процедуру назначения и положение членов Конституционного суда, критерии несовместимости, что особенно касается свободных профессий, условия первых трехгодичных обновлений и порядок замещения судей, у которых возникли препятствия для исполнения должности, ушедших в отставку или умерших, задержанных судей, судей в отставке или судей, умерших при исполнении своих обязанностей.

В соответствии со ст. 132 Конституционный суд выполняет полномочия, предоставленные ему Конституцией и требованиями органических законов.

Органические (не все) законы перед своим обнародованием и регламенты Палаты представителей и Палаты советников должны направляться на рассмотрение Конституционного суда для вынесения решения об их соответствии Конституции.

Иные законы имеют право направлять на рассмотрение Конституционного суда перед их обнародованием король, председатель Правительства, председатели Палаты представителей и Палаты советников, 50 членов Палаты представителей и 40 членов Палаты советников.

В полномочия Конституционного суда входит вынесение решения по ходатайству о нарушении конституционности, поданному в ходе судебного процесса заинтересованной стороной, которая считает, что закон, от которого зависят результаты судебной тяжбы, нарушает ее права и свободы, гарантированные Конституцией. Но непосредственно в Суд физическому и юридическому лицу обращаться нельзя – это делается только через суд, в котором рассматривается его дело. Кроме того, Суд устанавливает правильность проведения выборов членов Парламента и проведения референдума. Обычный срок для решения Суда – один месяц, он может быть уменьшен до восьми дней в случае срочности по требованию Правительства. Рассмотрение проекта закона Конституционным судом откладывает дату его обнародования.

Конституционный суд определяет постоянство выборов членов Парламента через год после выражения вотума недоверия. Тем не менее Суд вправе принять мотивированное решение вне установленных временных рамок, если этого требуют обстоятельства.

Положение, признанное не соответствующим Конституции, в соответствии со ст. 132 этой Конституции не может быть обнародовано или использовано. Положение, признанное не соответствующим в соответствии со ст. 133 этой Конституции, считается недействительным с момента решения Конституционного суда.

Решения Конституционного суда обязательны к исполнению публичными властями, административными и юрисдикционными инстанциями.

В главе девятой речь идет о регионах и других территориальных единицах. Статья 136 устанавливает, что территориальная и региональная организация Королевства основана на принципе свободного управления, сотрудничества и солидарности. Такая организация обеспечивает участие заинтересованного населения в управлении своими делами и способствует его вкладу в полное и устойчивое человеческое развитие.

Территориальными коллективами Королевства являются регионы, префектуры, провинции и коммуны. Другие территориальные коллективы создаются в случае необходимости. Они являются юридическими лицами публичного права, которые управляют своими де-

лами на демократических началах. Советы регионов и коммун избираются посредством всеобщего и прямого голосования.

Механизмы участия в обсуждении и взаимодействия в работе утверждаются советами регионов и советами других территориальных коллективов с целью привлечения гражданок и граждан и организаций к разработке и выполнению программ развития. Граждане и ассоциации имеют право подать петицию с требованием о включении в повестку дня работы совета рассмотрения вопроса, относящегося к его компетенции.

На основе принципа субсидиарности территориальные коллективы имеют собственную компетенцию, компетенцию, делимую с государством, и компетенцию, которая им передана государством, обладают территориальными полномочиями регламентарной власти для осуществления их дел. Любая передача полномочий государства регионам или другим территориальным коллективам должна сопровождаться передачей соответствующих финансовых ресурсов.

Территориальные единицы автономны. Ни одна территориальная единица не может руководить другой территориальной единицей, но при разработке и выполнении программ регионального развития и схем благоустройства регион под наблюдением председателя совета региона обеспечивает доминирующую роль по отношению к другим территориальным коллективам при соблюдении компетенции данного региона.

Представителями центральной власти в территориальных коллективах являются вали в регионах, губернаторы в префектурах и провинциях (ст. 145). От имени Правительства они гарантируют выполнение законов, правительственных постановлений и решений, осуществляют административный контроль, помогают председателям местных советов.

Под руководством соответствующих министерств они координируют деятельность децентрализованных служб центральной администрации и контролируют их работу.

Конституция Марокко, учитывая требования прошедших революционных выступлений, предусматривает создание различных консультативных и контрольных органов с участием общественности и для эффективного управления. Глава такого содержания (глава двенадцатая) является особенностью Конституции Марокко.

Глава двенадцатая об эффективном управлении¹ устанавливает, что публичные службы организуются на основе равного доступа

¹ Буквально: bon gouvernement – хорошее управление.

гражданок и граждан, равномерного размещения на государственной территории и постоянства предоставляемых услуг. Они работают в соответствии с правилами качества, прозрачности, отчетности об использовании средств и ответственности (такие отчеты обсуждаются в Парламенте) и принципами демократических ценностей, освященными Конституцией. Представители публичной службы обязаны выполнять свою работу, соблюдая закон, нейтральность, прозрачность, честность и общие интересы. Публичные службы должны прислушиваться к мнению граждан, государственные органы должны работать для людей и принимать во внимание их наблюдения, предложения и нужды (ст. 156). Они представляют отчеты об управлении публичным имуществом в соответствии с действующим законодательством, а также в связи с этим подвергаются контролю и оценке.

Любое лицо, избранное или назначенное, выполняющее публичные обязанности, должно в соответствии с положениями законодательства представлять письменную декларацию о своем имуществе и активах, прямых и косвенных, при вступлении в должность, в течение всего времени нахождения на этой должности и после прекращения работы. Инстанции, ответственные за соблюдение принципа эффективного управления, являются независимыми. Они пользуются поддержкой органов государства.

Конституция предусматривает создание следующих «инстанций по защите и популяризации прав человека, управлению, устойчивому развитию личности и партиципаторной демократии»:

1) Социально-экономический и экологический совет. Это консультативный орган. Он может консультировать Правительство, Палату представителей и Палату советников по всем вопросам экономического, социального и экологического характера;

2) Национальный совет по правам человека. Он является независимым и плюралистическим государственным институтом, в обязанности которого входит изучение всех вопросов по поводу защиты прав, обеспечение достоинства, индивидуальных и коллективных свобод гражданок и граждан, строгое соблюдение национальных и международных положений в этом отношении;

3) медиатор. Является независимым государственным институтом, к обязанностям которого относится рассмотрение споров между администрацией и пользователями ее услугами, защита прав, содействие верховенству закона; распространение принципов справедливости и равенства, моральных ценностей, прозрачности

управления административных структур, публичных учреждений, государственных организаций, территориальных единиц и организаций, которым предоставлена публичная власть;

4) Совет марокканских общин за границей. В его обязанности входит, в частности, представление своего мнения об ориентации публичной политики, обеспечивающей марокканцам, проживающим за границей, поддержку тесных связей с марокканской культурой, гарантии их прав и охрану их интересов, способствование устойчивому человеческому развитию на их родине – Марокко, ее прогрессу.

В ст. 165–166 отдельно названы институты эффективного управления и регулирования:

1) Высшая власть по аудиовизуальной коммуникации. Контролирует соблюдение плюрализма выражения мнений и права на информацию в аудиовизуальной сфере, соблюдая цивилизационные ценности и законы Королевства;

2) Совет по конкуренции. Является независимым институтом, в обязанности которого входит обеспечение свободной и лояльной конкуренции, прозрачности и равенства в экономических отношениях, особенно анализ регулирования конкуренции на рынках, контроль антиконкурентной практики, практики коммерческой нелояльности и операций по концентрации экономических ресурсов и монополии;

3) Национальная организация по честности, предотвращению и борьбе с коррупцией. Создана на основании положений ст. 36, обязана инициировать, координировать, контролировать и обеспечивать проведение политики по предотвращению и борьбе с коррупцией, ответственна за сбор и распространение информации в этой сфере, должна содействовать повышению морального уровня публичной жизни, укреплению принципов эффективного управления, культуры публичных служб и ценностей, гражданской ответственности.

Инстанциями по способствованию устойчивому развитию личности и партиципаторной демократии являются:

1) Высший совет по образованию, формированию и научным исследованиям. Совет является консультационной инстанцией, в обязанности которой входит предоставление консультаций по вопросам публичной политики и другим вопросам государственной важности в сфере образования, распространения знаний и научных исследований, по вопросам функционирования публичных служб, ответственных за эту сферу деятельности. Он также участвует в оценке политики и публичных программ в этой сфере;

2) Консультативный совет по вопросам семьи и детства, созданный на основании положений ст. 32 Конституции. Контролирует вопросы семьи и детства, представляет свои мнения по национальным планам в этой сфере, стимулирует общественные дебаты по вопросам семейной политики и обеспечивает реализацию национальных программ, инициированных различными компетентными департаментами, структурами и органами;

3) Консультативный совет по вопросам молодежи, созданный на основании ст. 133 Конституции. Является консультативной инстанцией в сфере защиты молодежи и ее интеграции в общественную жизнь.

Исследователи отмечают, что такое быстрое и безболезненное проведение конституционной реформы в Марокко стало возможным в том числе и потому, что в самой Конституции уже был заложен механизм для этого. «Марокко с момента достижения политической независимости в 1956 году пошло по пути эволюционной трансформации монархии, в ходе которой вырабатывалась юридическая основа, позволяющая соблюдать баланс властей, а само Королевство достаточно близко приблизилось к государствам с парламентской формой правления, хотя и с особой специфической властью главы государства»¹.

Часть полномочий короля была перераспределена в пользу главы Правительства. Прогнозируется, что борьба за получение должности премьер-министра будет и в дальнейшем способствовать активизации политической борьбы между различными группировками, для которых теперь очень важно завоевать большинство парламентских мест². Полномочия Парламента существенно расширены. Правительство теперь подотчетно только законодательному органу, а не королю. Повышен статус судебной власти, в том числе за счет появления Конституционного суда, обозначены иные новые конституционные институты.

Конституция Египта регулирует систему органов государства в гл. 5 «Система управления». В отличие от ранее рассмотренных конституций она начинается с норм не о главе государства, а о законодательной власти, парламенте – Палате представителей. Статья 101 устанавливает, что Палата представителей наделена законодательной

¹ Сапронова М.А. Электоральный процесс после «арабской весны» (модификация государственных институтов в арабских странах на примере Алжира, Египта, Ливии, Марокко, Сирии, Туниса). С. 140–141.

² См.: Сапронова М.А. Электоральный процесс после «арабской весны» (модификация государственных институтов в арабских странах на примере Алжира, Египта, Ливии, Марокко, Сирии, Туниса). С. 145.

властью и полномочиями одобрять общую политику государства, общий план экономического и социального развития и государственный бюджет. Она контролирует действия исполнительной власти.

Палата представителей состоит по крайней мере из 450 членов, избранных путем прямого тайного всеобщего голосования. Кандидат в члены Палаты должен быть гражданином Египта, пользоваться гражданскими и политическими правами, иметь образование не ниже среднего и быть в возрасте не менее 25 лет в день открытия регистрации кандидатов. Другие требования для выдвижения кандидатуры, избирательная система и распределение избирательных округов определяются законом, принимая во внимание справедливое представительство населения и провинций и равное представительство избирателей.

На выборах может использоваться мажоритарная, пропорциональная или смешанная система в любом соотношении. Это определяет закон. Президент Республики имеет право назначить не более 5% членов парламента. Члены парламента посвящают себя работе в парламенте, но их должность сохраняются за ними. Они приносят клятву Всемогущим Аллахом.

Срок членства в Палате представителей составляет пять лет. Решение об аннулировании членства при утрате доверия и в иных случаях принимается 2/3 членов Палаты представителей. Вопросы действительности членства в Палате представителей решает Кассационный суд. Ходатайства должны подаваться в Суд в течение не более 30 дней с даты объявления результатов выборов. Вакантное место должно заполняться в течение 60 дней с даты объявления Палаты о вакансии.

Статья 109 устанавливает ограничения экономической деятельности и обязанность раскрытия финансовой информации. Парламентарий не вправе лично или через посредника покупать или арендовать любой объект из государственной собственности или государственного коммерческого сектора. Он также не имеет права сдавать в аренду, продавать или обменивать с государством любую часть его собственности и заключать контракт с государством в качестве подрядчика, поставщика, исполнителя и т.п. Парламентарий обязан подавать финансовый отчет в момент вступления в должность, после ухода с должности и в конце каждого года. Если в связи со своим членством он получает денежные или другие подобные подарки, они переходят в собственность государственной казны.

Член Палаты вправе задавать вопросы правительству (Кабинету министров), министрам, их заместителям. Ответ обязателен, но срок

дачи ответа не установлен. Любой член Палаты представителей может направлять интерpellации премьер-министру, заместителям премьер-министра, министрам или их заместителям. Интерpellация в отличие от вопроса обсуждается (срок – от 7 до 60 дней после подачи). Вотум недоверия может быть вынесен только после интерpellации по требованию по крайней мере 1/3 членов Палаты представителей. Палата принимает решение большинством членов. Если Палата принимает решение о вотуме недоверия премьер-министру, одному из его заместителей, министру или его заместителям и правительство объявило о своей солидарности с ним до голосования, правительство обязано подать в отставку. Если вотум недоверия выносится относительно определенного члена правительства, член обязан уйти в отставку. Не менее 20 членов Палаты представителей могут потребовать обсуждения государственного вопроса для получения разъяснений по политике правительства в этом отношении. Любой член Палаты представителей может потребовать срочного брифинга или заявления от премьер-министра, заместителей премьер-министра, любого министра или его заместителей в отношении срочных вопросов государственной важности.

Член Палаты представителей не может быть привлечен к ответственности за любое мнение, которое он высказал в ходе своей работы в Палате или ее комитетах. Запрещено, кроме случаев поимки на месте преступления, осуществлять уголовное преследование за совершение любых преступлений против члена Палаты без предварительного разрешения Палаты. Если Палата находится не на сессии, разрешение должно предоставляться бюро Палаты представителей.

Палата представителей выбирает на первом собрании регулярной ежегодной сессии спикера и двух заместителей спикера, создает бюро, принимает законом свои правила.

Президент Республики созывает Палату представителей на очередную ежегодную сессию перед первым четвергом октября. Если такой созыв не сделан, Палата обязана согласно Конституции собраться в указанный день. Очередная сессия длится не менее девяти месяцев. Палата представителей может созываться на внеочередное собрание для рассмотрения срочных вопросов по требованию президента Республики или по крайней мере 10 членов Палаты. Сессии Палаты представителей проводятся в открытом порядке. Закрытые сессии проводятся по требованию президента Республики, спикера Палаты или по крайней мере 20 ее членов.

Палата большинством голосов принимает решение о проведении соответствующих обсуждений в открытом или закрытом порядке. Премьер-министр, его заместители, министры и их заместители имеют право присутствовать на сессиях Палаты представителей или заседаниях любого из ее комитетов. Их присутствие обязательно по требованию Палаты. Им могут оказывать содействие высшие должностные лица по их выбору. Им предоставляется слово по их просьбе. Они должны отвечать на вопросы, по которым проводится обсуждение, но не могут принимать участие в голосовании.

Собрания Палаты и решения, которые она принимает, считаются действительными только в случае присутствия большинства ее членов. Кроме тех случаев, когда для принятия решения необходимо специальное большинство, решения принимаются абсолютным большинством присутствующих членов, при этом оно должно составлять не менее 1/3 членов. Законы, дополняющие Конституцию, принимаются большинством в 2/3 голосов членов Палаты. Законы, регулирующие президентские, парламентские и любые местные выборы, деятельность политических партий, судебную систему и судебные органы, а также права и обязанности, определенные в Конституции, считаются дополняющими Конституцию.

Законопроекты предлагают президент Республики, Кабинет министров и 1/10 членов Палаты представителей (любой член Палаты тоже может предлагать законопроекты, но они не рассматриваются даже в комитетах).

Статья 123 устанавливает, что президент имеет право вето по отношению к принятому закону в течение 30 дней. Вето преодолевается 2/3 голосов Палаты (видимо, от существующего числа членов).

Детально регулируется порядок принятия государственного бюджета. Правительство по этому вопросу должно достигнуть соглашения с парламентом. Статья 127 устанавливает, что исполнительная власть имеет право предоставлять ссуду, принимать средства или брать обязательства по проектам, не перечисленным в одобренном государственном бюджете и влекущим расходы из государственной казны на последующий период, только при наличии одобрения Палаты представителей. Устанавливается также, что правила, определяющие заработную плату, пенсии, вознаграждение, субсидии и бонусы, выплачиваемые из государственной казны, регулируются законом, но возможны и исключения из таких правил. В последнем положении требования «арабской весны» не выполнены.

Закон об исполнении бюджета («итоговый баланс») принимается с заключением Центральной аудиторской организации.

Статья 125 устанавливает порядок парламентских расследований. Палата представителей может создать специальный комитет или поручить одному из существующих комитетов задачу по изучению государственного вопроса или деятельности любого административного департамента, государственного ведомства или государственного предприятия в целях выявления фактов. Для исполнения своей миссии такой комитет имеет право собирать доказательства, которые он считает необходимыми, и вызывать граждан для дачи показаний. Все органы обязаны отвечать на запросы комитета и предоставлять все документы, доказательства или другую необходимую информацию.

В любом случае любой член Палаты представителей имеет право получать от исполнительной власти любые данные или информацию, связанную с выполнением его работы в Палате.

Согласно ст. 137 президент Республики имеет право распустить Палату представителей путем обоснованного решения и только после государственного референдума, если избиратели примут такое решение. В течение 30 дней проводятся досрочные парламентские выборы.

Граждане могут подавать в Палату представителей письменные предложения по государственным вопросам. Граждане также могут подавать в Палату представителей жалобы, которые передаются соответствующему министру. По требованию Палаты министр должен предоставить разъяснения, и гражданин, который подал жалобу, должен быть проинформирован о результате.

Раздел 2 гл. 5 посвящен исполнительной власти. В отличие от иных конституций в рассматриваемой президент отнесен к исполнительной власти. Статья 139 устанавливает, что президент Республики является главой государства и «главой исполнительной власти – правительства». Он защищает интересы народа, охраняет независимость, территориальную целостность и безопасность страны, соблюдает положения Конституции и выполняет свои обязанности в порядке, определенном Конституцией.

Президент Республики избирается на четыре года путем прямого тайного голосования абсолютным большинством голосов и может быть переизбран только один раз. Он не имеет права занимать любые партийные должности в течение срока своих полномочий.

Кандидат на пост президента должен быть египтянином, рожденным от родителей-египтян. Он, его родители и его супруги (использовано множественное число) не могут иметь другое гражданство. Он должен быть старше 40 лет, обладать гражданскими и политиче-

скими правами, выполнить долг военной службы или быть освобожденным от нее в соответствии с законом.

Кандидатура выдвигается минимум 20 выборными членами Палаты представителей, или требуются подписи 25 тыс. граждан, которые имеют право голоса, по крайней мере в 15 провинциях, при этом от каждой провинции необходимо не менее 1000 подписей.

В любом случае одно лицо может поставить подпись в поддержку только одного кандидата.

Президент не имеет права покупать или арендовать любой объект государственной собственности или любых государственных юридических лиц, компаний государственного сектора или государственного коммерческого сектора. Он также не имеет права сдавать в аренду, продавать или обменивать с государством любую часть его собственности и заключать контракт с государством в качестве подрядчика, поставщика, исполнителя и т.п.

Для президента, как и для членов Палаты представителей, установлены трудовые, хозяйственные и финансовые ограничения и отчетность. Если в связи со своей должностью президент получает денежные или другие подобные подарки, они переходят в собственность государственной казны. Президент Республики может подавать заявление об уходе в отставку Палате представителей. Если Палата распущена, он передает его заседанию Верховного конституционного суда.

В соответствии со ст. 146 президент Республики назначает для формирования правительства премьер-министра, который представляет свою программу в Палату представителей. Если его правительство не получает вотум доверия в течение 30 дней, президент назначает на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную партией или коалицией, которой принадлежит большинство мест в Палате представителей. Если это его правительство не получает вотум доверия в течение 30 дней, Палата считается распущенной, и президент Республики объявляет о проведении выборов новой Палаты. Если правительство избрано из членов партии или коалиции, которой принадлежит большинство мест в Палате представителей, президент Республики имеет право после консультаций с премьер-министром выбрать министров юстиции, внутренних дел и обороны.

Президент Республики имеет право освобождать правительство от выполнения задач, при этом Палата представителей должна одобрить это решение большинством голосов. Президент Республики имеет право провести перестановку в Кабинете после консультаций с премьер-министром и одобрения Палаты представителей абсолют-

ным большинством присутствующих членов, которое должно составлять не менее 1/3 членов.

Президент Республики может созывать правительство для обсуждения важных вопросов и председательствовать на этом обсуждении. Он имеет право делегировать некоторые свои полномочия премьер-министру, его заместителям, министрам или губернаторам. Никакие полномочия не должны делегироваться другим лицам (ст. 148).

Президент Республики совместно с Кабинетом определяет общую политику государства и контролирует ее реализацию в соответствии с Конституцией.

Президент Республики может сделать заявление об общей политике государства перед Палатой представителей на открытии очередной сессии. Президент может делать другие заявления или передавать другие сообщения Палате.

Президент Республики представляет государство в международных отношениях, заключает соглашения и ратифицирует их после получения одобрения Палаты представителей. В отношении любого мирного и союзного договора, а также договоров, связанных с правом суверенитета, устраивается референдум, и такой договор не может быть ратифицирован до объявления о его одобрении на референдуме. В любом случае не может заключаться соглашение, противоречащее положениям Конституции или ведущее к передаче государственных территорий. Таким образом, в Египте в отличие от Марокко установлен приоритет Конституции.

Президент Республики является верховным главнокомандующим вооруженными силами. Президент имеет право объявлять войну или отправлять вооруженные силы для операций за пределами государственной территории только после проведения консультаций с Советом национальной обороны и одобрения Палаты представителей большинством в 2/3 голосов ее членов.

«Эти положения отразили особую роль армии в Египте, ее глубокую вовлеченность в различные сферы жизни страны, функцию своего рода арбитра в конфликтах различных политических сил»¹.

Военные управляли страной 60 лет. Четыре президента Египта – М. Нагиб, Г.А. Насер, А. Садат и Х. Мубарак – были офицерами и опирались главным образом на армию².

¹ Беляков В. Египет: «дорожная карта» исчерпана // Оценки и идеи. Бюллетень Института востоковедения РАН. 2016. Т. 1. № 8. С. 2.

² См. подробнее: Элдиб А.М., Бородин М.Ю. «Новая Республика» в Египте // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 5. С. 85.

Если Палата представителей была распущена, необходимо провести консультации с Верховным советом вооруженных сил и получить одобрение Кабинета и Совета национальной обороны.

Президент Республики назначает и снимает с должности гражданский и военный персонал и дипломатических представителей, а также утверждает политических представителей в иностранных государствах и международных организациях. После консультаций с Кабинетом он объявляет чрезвычайное положение. Такая прокламация должна передаваться на рассмотрение Палаты представителей в течение следующих семи дней. Если объявление чрезвычайного положения происходит между сессиями Палаты представителей, сессия созывается немедленно для рассмотрения объявления. В любом случае объявление чрезвычайного положения должно одобряться большинством голосов членов Палаты представителей. Чрезвычайное положение может быть объявлено на определенный период не более трех месяцев, который может продлеваться на такой же срок после одобрения 2/3 голосов членов Палаты.

Президент Республики может объявить помилование или смягчить приговор после проведения консультаций с Кабинетом. Общая амнистия может осуществляться только законом.

Президент вправе издавать указы, имеющие силу закона (ст. 156). В случае отсутствия Палаты представителей президент Республики имеет право издать указы, имеющие силу закона, при этом такие указы затем должны быть представлены в Палату представителей, обсуждены и одобрены в течение 15 дней с даты созыва новой Палаты. Если в период между сессиями Палаты представителей существует необходимость принятия срочных мер, которые не терпят отлагательства, президент Республики созывает Палату на внеочередную сессию. Если такие указы не были представлены Палате и по ним не было проведено обсуждение или если они не были одобрены, документ аннулируется с обратной силой кроме случаев, когда принимается решение об урегулировании последствий.

Президент Республики имеет право назначать референдум по вопросу, связанным с высшими интересами страны. Если референдум созывается более чем по одному вопросу, народ должен голосовать отдельно по каждому вопросу.

Таким образом, отношения президента Египта с парламентом и правительством характеризуют Египет как президентско-парламентарную республику из-за реальной роли президента, который, как правило, является генералом или маршалом. Египет в основном

пропрезидентская республика с некоторыми элементами парламентаризма, тем более что в парламенте доминирует пропрезидентская партия.

В отличие от монарха президент может быть досрочно отрешен от должности (монархов тоже смещают, но только в результате переворотов, в том числе семейных). Обвинение президента Республики в нарушении положений Конституции, государственной измене или совершении другого тяжкого преступления должно основываться на ходатайстве, подписанном по крайней мере большинством членов Палаты представителей. Решение об импичменте должно приниматься большинством в 2/3 голосов членов Палаты представителей после расследования, которое должно быть проведено генеральным прокурором. Немедленно после принятия решения о начале процедуры импичмента президент Республики прекращает свою работу до вынесения решения. Импичмент своеобразен, осуществляется в форме судебной ответственности. Президент Республики привлекается к судебной ответственности специальным судом во главе с президентом Верховного судебного совета и в составе старшего заместителя председателя Верховного конституционного суда, старшего заместителя председателя Государственного совета и двух старших председателей Апелляционного суда; сторону обвинения перед таким судом должен представлять генеральный прокурор. В случае обвинительного приговора президент Республики снимается с должности, решения суда окончательны и обжалованию не подлежат. Закон регулирует порядок расследования и судебного рассмотрения.

При возникновении вакансии президентской должности по причине смерти, ухода в отставку и др. Палата представителей объявляет о ней большинством в 2/3 голосов. Палата уведомляет Национальную избирательную комиссию, спикер Палаты представителей становится временным президентом, проводятся выборы.

Наряду с вотумом недоверия правительству Конституция Египта предусматривает возможность вотума недоверия президенту Республики. Для этого обоснованное ходатайство подписывается большинством членов Палаты представителей и одобряется 2/3 ее членов. После этого премьер-министр должен вынести на референдум вопрос о вотуме недоверия президенту Республики. Если большинство участников референдума одобряет решение о вотуме недоверия, президент Республики снимается с должности и пост президента Республики считается вакантным. В течение 60 дней должны быть проведены досрочные президентские выборы. Если результаты ре-

ферендума отрицательны, Палата представителей считается распущенной, а президент Республики должен объявить о проведении выборов новой Палаты представителей в течение 30 дней после даты роспуска.

Подраздел 2 гл. 5 относится к правительству. В дополнение к сказанному выше он устанавливает, что правительство является высшим исполнительным и административным органом государства и состоит из премьер-министра, заместителей премьер-министра, министров и их заместителей. Член правительства должен быть египтянином, рожденным от родителей-египтян. Он, его родители и супруги не могут иметь другое гражданство. Такое лицо должно быть в возрасте старше 30 лет (премьер-министр – 35 лет), обладать гражданскими и политическими правами, выполнить долг военной службы или быть освобожденным от нее законом. Запрещено одновременно занимать должность в правительстве и быть членом Палаты представителей. Члены правительства подобно парламентариям и президенту приносят клятву именем Аллаха.

Зарботная плата премьер-министра и членов правительства подобно заработной плате члена Палаты представителей и президента определяется законом. Премьер-министр так же, как член Палаты представителей и президент, имеет трудовые, хозяйственные и финансовые ограничения и обязан отчитываться.

Среди функций правительства названы типичные функции (например, разработка проектов и исполнение законов, поддержание безопасности нации и защита права граждан и интересов государства). Вместе с тем устанавливается, что оно сотрудничает с президентом Республики в процессе определения государственной политики и надзора за ее реализацией.

Члены правительства могут делать заявления перед Палатой представителей или одним из ее комитетов по любым вопросам.

Премьер-министр вправе издавать необходимые постановления для исполнения законов. Постановления, необходимые для создания и организации коммунальных предприятий, дисциплинарные постановления издаются после одобрения их правительством.

В отношении премьер-министра и членов правительства действуют общие правила организации расследования и судебного рассматривания, если они совершают преступление во время нахождения в своей должности. Окончание срока их полномочий не препятствует возбуждению или возобновлению преследования.

Подраздел 3 гл. 5 посвящен местному самоуправлению.

Государство разделено на местные административные единицы (провинции, города, деревни и др.), имеющие юридическую правоспособность.

При создании или упразднении местных единиц либо изменении их границ необходимо учитывать экономические и социальные условия. Все вышеперечисленное регулируется законом. Государство обеспечивает поддержку административной, финансовой и экономической децентрализации, передачу административным единицам полномочий в обеспечении, улучшении и управлении коммунальными предприятиями, а также определяет порядок передачи полномочий и бюджетов единицам местного самоуправления.

Статья 179 говорит о выборах губернаторов и глав других местных административно-территориальных единиц. На деле они назначаются. Выбираются советы. Каждая местная единица выбирает местный совет путем прямого, тайного голосования на четыре года. Кандидат должен быть в возрасте старше 21 года. При этом 1/4 мест должна распределяться для молодежи до 35 лет, 1/4 – для женщин и 50% – для рабочих и фермеров. И это соотношение предусматривает надлежащее представительство христиан и лиц с ограниченными возможностями.

Статья 177 устанавливает, что государство гарантирует предоставление местным территориальным единицам научной, технической, административной и финансовой поддержки, а также обеспечивает равное распределение средств, услуг и ресурсов и работает в направлении обеспечения соответствия уровня развития таких единиц всеобщим стандартам и установления социальной справедливости между такими единицами. Местные единицы имеют независимые финансовые бюджеты. Доходы местных единиц включают в дополнение к доходам, предоставляемым государством, основные и дополнительные налоги местного характера.

Местные советы отвечают за развитие и реализацию плана развития, контроль различных аспектов деятельности, использование инструментов контроля исполнительной власти, таких как предложения, вопросы, брифинги, ходатайства, интерpellации и др., а также за вынесение вотума недоверия главам местных советов.

Исполнительная власть не вправе оказывать влияние на их решения кроме случаев, когда это осуществляется в целях предотвращения нарушения советом административно-территориальных границ, нанесения вреда государственным интересам или интересам местных советов. Статья 183 устанавливает, что местные советы нельзя рас-

пускать в административном порядке государственным интересам или интересам местных советов.

Любой спор относительно юрисдикции таких местных советов в деревнях, центрах или городах урегулируется местным советом на уровне провинции.

Раздел 3 гл. 5 называется «Судебная власть». В подразделе 1 содержатся общепринятые положения (судебная власть независима, принадлежит судам различных типов и уровней, применяет закон; существует судейское самоуправление, вмешательство в судебные дела является преступлением, которое не имеет срока исковой давности, и др.). Судьи не могут сниматься с должности. Вместе с тем говорится, что судьи могут частично или полностью делегироваться в органы для выполнения задач, которые определены законом.

Подраздел 2 озаглавлен «Судебная власть и государственное обвинение». Статья 189 устанавливает, что государственное обвинение (включая расследование) является неотъемлемой частью судебной системы (как и во многих других странах, прокуроры в Египте находятся при судах). Государственное обвинение осуществляется генеральным прокурором, который избирается Верховным судебным советом из числа заместителей председателя Суда кассации, председателя Апелляционного суда или помощников генерального прокурора на четыре года и только один раз в течение карьеры судьи.

Подраздел 3 – «Государственный совет». Как и во Франции, это высший орган административной и дисциплинарной юстиции (помимо некоторых других функций, например дача заключений по правовым вопросам для высших органов государства). Он является независимым судебным органом, который обладает исключительной компетенцией для принятия решений по административным спорам, дисциплинарным делам и апелляциям и спорам, связанным с его решениями (ст. 190). Он также обладает исключительной компетенцией для заключений по правовым вопросам органов, определенных законом, изучает и разрабатывает законопроекты и резолюции законодательного характера, а также изучает проекты соглашений, стороной которых выступает государство или любые государственные предприятия.

Статья 191 регулирует положение Верховного конституционного суда. Суд состоит из председателя и «достаточного количества» заместителей председателя. Он имеет «Уполномоченный орган Верховного конституционного суда», который состоит из председателя и достаточного количества заместителей председателя в этом органе, советников и помощников советников.

Общее собрание Верховного конституционного суда выбирает председателя суда из числа старших трех вице-председателей суда. Оно также выбирает вице-председателей и членов Уполномоченного органа, которые назначаются указом президента Республики.

Суд обладает исключительной компетенцией для принятия решений о конституционности законов и постановлений, толкования законодательных текстов и разрешения споров, связанных с деятельностью его членов, споров между судебными органами и организациями, имеющими судебные полномочия, споров, связанных с исполнением двух противоречащих друг другу распоряжений, одно из которых принято судебным органом или ведомством с судебными полномочиями, а второе – другим органом, а также споров относительно исполнения его распоряжений и решений.

О системе иных судов в Конституции не говорится, но из содержания некоторых статей видно, что существуют Верховный кассационный суд и Апелляционный суд.

Раздел 5 гл. 3 называется «Судебные органы». Это своеобразные суды, юридически они не рассматриваются как подлинные, настоящие суды.

Раздел открывается положением, что Ведомство по государственным делам является независимым судебным органом. Оно осуществляет правовое представительство государства в исках и спорах, стороной которых является государство. Оно может предлагать урегулирование споров на любой стадии судебного разбирательства в соответствии с законом. Оно также может осуществлять технический надзор за делами, которые ведут департаменты правовой деятельности при органах исполнительной власти, оно разрабатывает проекты административных соглашений, стороной которых выступает государство. Его члены владеют всеми гарантиями, правами и обязанностями, предусмотренными для других членов судебной системы.

Независимым судебным органом в Египте является также Административное обвинение. Оно расследует финансовые и административные нарушения, переданные ему. В отношении таких нарушений оно обладает полномочиями, переданными ему административным органом по наложению дисциплинарных наказаний. Оспаривание его решений осуществляется перед компетентным дисциплинарным судом Государственного совета. Оно также возбуждает и проводит судебное разбирательство и дисциплинарные апелляции перед судами Государственного совета в соответствии с законом. Все вышеперечисленное регулируется законом.

Его члены владеют всеми гарантиями, правами и обязанностями, предусмотренными для других членов судебной системы. Они имеют дисциплинарную подчиненность, но в Конституции сказано лишь, что она определяется законом.

Статья 198 устанавливает, что адвокатура является независимой профессией. Адвокатура действует вместе с судебной властью в целях установления справедливости и верховенства закона, а также обеспечения права защиты. Кроме случаев поимки на месте преступления, запрещен арест и задержание адвокатов в момент реализации ими права защиты.

В разделе 7 названы служащие, содействующие правосудию, – судебные эксперты, криминалистические медицинские эксперты и публичные нотариусы, независимую деятельность которых обеспечивает закон.

Вооруженные силы принадлежат народу. Их обязанность – защищать страну, охранять безопасность и территории. Исключительное право на создание вооруженных сил принадлежит государству. Лицо, предприятие, организация или группа не имеют права создавать военные структуры, группы или организации или военизированные подразделения гражданских лиц либо их формирований.

Армия выполняет нехарактерные для нее задачи: осваивает земли, осуществляет строительство национальных проектов, обеспечивает продовольствием бедных и т.п.

Вооруженные силы имеют Верховный совет. Он был создан во время «арабской весны».

Под председательством президента действуют Совет национальной обороны и Совет национальной безопасности. Существует военная судебная система, а также судебные комитеты для офицеров и персонала вооруженных сил, обладающие исключительной компетенцией по разрешению всех административных споров.

Согласно ст. 206 полиция – гражданский орган на службе народа. Она обеспечивает безопасность граждан, охраняет общественный порядок и нравственность. Существует Верховный полицейский совет, который состоит из офицеров полиции, пользующихся наивысшим авторитетом, и главы правового департамента Государственного совета. Совет содействует министру внутренних дел. Его мнение запрашивается в отношении законов, связанных с деятельностью полиции.

Национальная избирательная комиссия несет исключительную ответственность за организацию референдумов и президентских выборов, что включает подготовку и обновление базы данных изби-

рателей, предложения о разделении избирательных округов, проведении и контроле избирательных кампаний, финансировании, порядке голосования, вплоть до объявления результатов выборов (ст. 208). Руководство Национальной избирательной комиссией осуществляет совет, состоящий из 10 членов, выбранных на шесть лет в равной пропорции между вице-председателями Суда кассации, председателем Апелляционного суда, вице-председателя Государственного совета, Ведомства по государственным делам и Административного обвинения, которые выбираются Верховным судебным советом и специальными советами вышеуказанных судебных органов, при этом они не должны быть членами Совета избирательной комиссии. Они назначаются указом президента Республики, половина членов совета замещаются каждые три года.

Голосование и подсчет голосов на референдумах и выборах в течение 10 лет после даты вступления действующей Конституции в силу должны проходить под надзором членов судебных органов.

Заключения по жалобам на решения Комиссии, связанные с референдумами, президентскими и парламентскими выборами, а также с их результатами, принимает Верховный административный суд. Результаты местных выборов оспариваются в Административном суде.

Согласно ст. 211 Национальный медиасовет является независимой организацией, которая имеет юридическую правоспособность, пользуется технической, финансовой и административной независимостью и имеет собственный бюджет.

Совет регулирует деятельность радио, телевидения, печатной и цифровой прессы и несет ответственность за гарантирование и защиту свободы прессы и медиа; охрану независимости, нейтралитета, плюрализма и разнообразия, предотвращение монополии; контроль законности источников финансирования прессы и медиаинститутов; с Советом проводятся консультации по законопроектам и постановлениям, связанным со сферой его деятельности.

Существует также Национальная ассоциация прессы и медиа (ст. 212). Она независима, управляет государственными институтами прессы и медиа, обеспечивает их развитие, независимость, нейтралитет и соблюдение ими профессиональных, административных и экономических стандартов. С ней проводятся консультации по законопроектам и постановлениям, связанным со сферой ее деятельности.

Раздел 11 посвящен независимым национальным советам и независимым контролирующим органам.

В подразделе 1 названы Национальный совет по правам человека, Национальный совет по вопросам женщин, Национальный совет по вопросам детства и материнства и Национальный совет по вопросам лиц с ограниченными возможностями. Все они имеют юридическую правоспособность и пользуются технической, финансовой и административной независимостью, правом уведомлять государственные органы о любых нарушениях, связанных со сферами их деятельности. Предусматривается также административная независимость их членов. С ними должны проводиться консультации по проектам законов и постановлений, связанных с их деятельностью (ст. 214).

Среди независимых контролирующих органов Конституцией названы Центральный банк, Египетская служба финансового надзора, Центральная аудиторская организация и Административный орган контроля (ст. 215). Они имеют юридическую правоспособность, техническую, финансовую и административную независимость, с ними проводятся консультации по проектам законов и постановлений, связанных с их деятельностью.

Для создания каждого независимого национального совета или контролирующего органа принимается закон, определяющий его полномочия, регулирующий его работу и закрепляющий гарантии его независимости и необходимой защиты для его работников, а также другие условия для обеспечения нейтралитета и независимости. Глав независимых и контролирующих органов назначает президент Республики после одобрения большинством членов Палаты представителей на четыре года. Период работы этих руководителей может быть продлен еще на четыре года один раз. На них распространяются те же запреты, что и на министров. Независимые и контролирующие органы представляют годовые отчеты президенту Республики, в Палату представителей и премьер-министру.

Особая статья (218) посвящена борьбе с коррупцией. Государство обязуется бороться с коррупцией. Компетентные контролирующие органы и организации осуществляют координацию друг с другом в борьбе с коррупцией для укрепления честности и прозрачности в целях надлежащего осуществления государственных функций, охраны государственных средств, развития и исполнения национальной стратегии борьбы с коррупцией в сотрудничестве с другими компетентными контролируемыми органами и организациями.

Центральная аудиторская организация несет ответственность за контроль средств государства, государственных лиц и других органов, определенных законом, за исполнение государственного бюд-

жета и независимых бюджетов и рассмотрение их итоговых балансов (ст. 219).

Центральный банк несет ответственность за развитие и надзор исполнения денежной, кредитной и банковской политики и контроль банков. Он обладает исключительной компетенцией по выпуску банкнот. Он поддерживает безопасность денежной и банковской системы, стабильность цен в рамках общей экономической политики государства в порядке, определенном законом.

Египетская служба финансового надзора несет ответственность за контроль рынков и небанковских финансовых инструментов, включая рынки капитала, фьючерсные биржи, страховую деятельность, недвижимое имущество, финансовый лизинг, факторинг (ст. 221).

Заключительные статьи Конституции Египта посвящены некоторым уточнениям, борьбе с терроризмом, упразднению прежних и созданию новых органов и переходным положениям.

Итак, Конституция Египта не поменяла существовавшую в стране смешанную (президентско-парламентскую) республику с широкими полномочиями главы государства, но установила некоторые особенности.

Конституция отразила новое соотношение сил в стране – победу военных над исламистами. В итоге вооруженные силы фактически стали автономным институтом с широкими полномочиями. Так, военная юстиция может подвергать суду гражданских лиц, рассматривать коррупционные преступления. Вооруженные силы страны имеют свой Верховный совет.

«Жесткая президентская форма правления в Египте, по-видимому, себя исчерпала. Свержение режима Х. Мубарака показало, что эта модель, как ассоциирующаяся с диктатурой, отвергается обществом. В то же время с учетом многовековых исторических традиций Египет трудно представить себе и парламентской республикой европейского типа. Политические традиции и склад ментальности в арабском обществе отличаются крайней живучестью»¹.

Конституция Туниса 2014 г. сначала регулирует систему органов государства в традиционном плане (законодательная, исполнительная, судебная власть), но затем добавляются новые органы, порожденные революцией.

Глава 3 Конституции посвящена законодательной власти. Статья 50 устанавливает, что народ реализует законодательную власть через

¹ Сапронова М.А. Особенности конституционного строительства в Тунисе и Египте после «арабской весны». С. 34.

своих представителей в однопалатном Собрании народных представителей или посредством референдума. Государство предоставляет в распоряжение Собрания народных представителей необходимые людские и материальные ресурсы для создания возможностей для Собрания в выполнении его обязанностей. Собрание народных представителей пользуется финансовой и административной независимостью в рамках государственного бюджета. Оно должно разработать правила внутренней процедуры и утвердить их абсолютным большинством членов Собрания.

Члены Собрания народных представителей выбираются на пять лет путем всеобщего, свободного, прямого, тайного, справедливого и прозрачного голосования в соответствии с законом о выборах. Избиратели – граждане Туниса с 18 лет, избранными членами Собрания могут быть избиратели с 23 лет, которые имеют тунисское гражданство не менее 10 лет, если им не запрещено законом занимать такую должность. Это относится и к тунисским гражданам, проживающим за границей. В случае невозможности проведения выборов по причине непосредственной угрозы мандат Собрания должен быть продлен в соответствии с положениями закона. Каждый член Собрания должен принять присягу именем Аллаха: «Я клянусь Всемогущим Господом добросовестно служить нации, уважать положения Конституции и хранить верность Тунису».

Согласно ст. 68 член Собрания народных представителей при исполнении его функций в парламенте неприкосновенен. Во время действия его мандата он не может быть привлечен к гражданской или уголовной ответственности, арестован или судим за свое мнение, предложения или действия, связанные с выполнением его обязанностей. Член Собрания народных представителей может быть задержан на месте преступления (ст. 69), но если он ссылается на свой парламентский иммунитет в письменной форме, он не может быть привлечен к ответственности или арестован за преступление или деликт в течение срока своих полномочий, кроме случаев, когда неприкосновенность была отменена парламентом. Спикер Собрания народных представителей должен быть немедленно уведомлен о задержании, и член парламента должен быть освобожден по требованию Бюро Собрания.

Обычные сессии Собрание народных представителей должно проводить каждый год, начиная с октября и заканчивая июлем. Внеочередную сессию Собрание народных представителей должно провести по требованию президента Республики, главы Правительства или

1/3 его членов для рассмотрения специальной повестки дня. Собрание выбирает председателя, постоянные и специальные комитеты, следственные комиссии. Все органы власти обязаны сотрудничать со следственными комиссиями в ходе выполнения ими своих задач.

Парламентская оппозиция является неотъемлемой частью Собрания народных представителей (ст. 60). Она должна пользоваться правами, которые позволяют ей выполнять свои парламентские обязанности и гарантируют надлежащее и эффективное представительство во всех органах Собрания, а также в его внутренней и внешней деятельности. Оппозиция имеет право председательствования в Бюджетном комитете и место докладчика в Комиссии внешних отношений. Она имеет право создавать и возглавлять следственную комиссию каждый год. Обязанности оппозиции включают активное и конструктивное участие в парламентской работе.

Венецианская комиссия в своем Заключении приветствовала конституционное признание оппозиции в качестве субъекта права. При этом Комиссия отметила, что права оппозиции не очень широки и ее определение не должно ограничиваться фактом принадлежности к определенной политической партии. «Используемыми критериями могут быть факт отсутствия дачи согласия на деятельность правительства, неодобрение предложенного правительством бюджета. Аналогичный термин применяется в ситуациях, когда член парламента просто не соглашается с решением или законопроектом»¹.

Голосование в Собрании народных представителей имеет личный характер и не может делегироваться (ст. 61).

Законодательная инициатива принадлежит не менее чем 10 членам парламента (это по французскому образцу «законодательные предложения»), президенту Республики и главе Правительства (это «проекты законов»). Глава Правительства – единственный, кто уполномочен представлять проекты законов, связанные с ратификацией договоров, и проект бюджетного закона. Проектам закона, исходящим от президента или главы Правительства, должен отдаваться приоритет при представлении на обсуждение. Такие формулировки вызвали вопросы у Венецианской комиссии: «Как определить иерархию законопроектов, представленных президентом и премьер-министром? Не лучше ли ограничить право законодательной инициативы президента сферами его компетенции?»².

¹ Заключение Венецианской комиссии по окончательному проекту конституции Республики Тунис (CDL-AD(2013)032-е).

² Там же.

Законодательные предложения и изменения, вносимые членами Собрания народных представителей, недопустимы, если они влияют на финансовый баланс, регулируемый законом о бюджете (ст. 62). Собрание народных представителей должно принимать органические законы абсолютным большинством всех членов (т.е. списочного состава), а обычные законы – большинством присутствующих членов, при этом такое большинство должно быть не менее 1/3 членов Собрания. Таким образом, порядок принятия обычных законов весьма «демократичен», например, из 120 членов парламента закон может быть принят 21 депутатом.

Статья 65 разграничивает предметы обыкновенных и органических законов согласно французской модели. Как говорилось, такие перечни сложно подвергаются систематизации.

Обычные законы посвящены следующим сферам: создание государственных институтов и учреждений, гражданство, гражданские и коммерческие обязательства, порядок процедуры в различных судах, определение тяжких и менее тяжких преступлений, законы о финансах, законы о праве собственности и др.

Сферы регулирования органических законов: утверждение договоров, организация правосудия и судебной системы, организация информации, прессы и публикаций, избирательное право, местные правительства (избранные советы местного самоуправления и назначаемые главы административно-территориальных единиц) и др.

Все вопросы, которые не включены в сферу действия законов, могут регулироваться общей регламентарной властью (ст. 65).

Подобно ранее рассмотренным конституциям в тунисской конституции особо регулируется принятие закона о государственном бюджете. Проект закона о бюджете должен быть представлен Собранию не позднее 15 октября и должен быть принят не позднее 10 декабря.

Провозглашение закона должно произойти не позднее 31 декабря. Если проект закона о бюджете не принят до 31 декабря, проект закона может приводиться в исполнение в плане расходов возобновляемым президентским декретом, траншами по три месяца.

Повышая роль Собрания народных представителей, ст. 67 устанавливает, что коммерческие договоры и договоры с международными организациями относительно границ государства, финансовых обязательств государства, статуса отдельных лиц или положений законодательного характера должны представляться в Собрание народных представителей для ратификации и вступают силу только после ратификации.

В случае роспуска Собрания президент Республики согласно ст. 70 имеет право по согласованию с главой Правительства издавать «декрет-законы»¹, которые должны быть представлены для ратификации в Собрание народных представителей в течение следующей сессии. Собрание народных представителей имеет право по согласованию с 3/5 своих членов уполномочить посредством закона на ограниченный период не более двух месяцев и для определенной цели также главу Правительства издавать «указы-законы» законодательного характера, которые подлежат представлению в Собрание для ратификации немедленно после окончания периода специальных полномочий. Избирательная система не может изменяться посредством декрет-законов.

Глава 4 регулирует вопросы исполнительной власти. Статья 71 устанавливает, что исполнительная власть реализуется президентом Республики и Правительством, которое возглавляет глава Правительства. Таким образом, президент, являющийся по нормам Конституции главой государства, отнесен к исполнительной власти, хотя по этим же нормам он занимает в ней не первое место (на практике, как и в Кыргызстане, часто дело обстоит иначе).

Часть 1 этой главы посвящена президенту. Президент Республики является главой государства и символом его единства. Он гарантирует независимость и преемственность государства, а также обеспечивает уважение Конституции.

Согласно ст. 74 каждый избиратель, мужчина или женщина, в возрасте от 35 лет, имеющий тунисское гражданство по рождению и исповедующий ислам, может стать кандидатом на должность президента. Если кандидат имеет другое гражданство, кроме тунисского, он обязан подать заявление об отказе от другого гражданства в случае его избрания президентом. По мнению Венецианской комиссии, исключение любого кандидата (мужчины или женщины), который не придерживается мусульманской веры, не согласуется с конституционными принципами равенства прав и обязанностей всех граждан и беспристрастности и равноценности при осуществлении государственного управления².

Кандидат обязан получить поддержку определенного количества членов Собрания народных представителей, глав избранных местных советов или зарегистрированных избирателей согласно закону о вы-

¹ Акты главы государства, принимаемые в присутствии Совета министров и имеющие силу закона.

² См. Заключение Венецианской комиссии по окончательному проекту конституции Республики Тунис (CDL-AD(2013)032-е).

борах. В отличие от египетской Конституции тунисская Конституция конкретных показателей такой поддержки в виде сбора подписей не содержит. Предполагается, что более точные детали будут определены избирательным законом, но важная часть этого вопроса – список кандидатур, безусловно, повлияет на результат. Нет сомнений в том, что необходима большая ясность по данному вопросу в Конституции¹.

Президент Республики избирается на пять лет путем всеобщего, свободного, прямого, тайного, справедливого и прозрачного голосования абсолютным большинством голосов избирателей. В случае если ни один из кандидатов не получает такое большинство в первом туре, в течение двух недель после объявления результатов первого тура необходимо провести второй тур. Во втором туре участвуют только два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов в первом туре.

В случае невозможности проведения президентских выборов в результате непосредственной угрозы мандат президента продлевается путем принятия закона. Одно и то же лицо имеет право занимать должность президента не более двух полных сроков полномочий, не имеет значения, последовательных либо раздельных. Президент Республики не имеет права занимать партийную должность одновременно с президентской. Конституция не может изменяться в целях увеличения срока полномочий президента.

Статья 77 определяет полномочия президента Республики. Они традиционны, но сформулированы в виде его ответственности. Такой подход при конституционном закреплении полномочий некоторых органов государства давно пробивает себе дорогу, впервые появившись в немецком государственном и административном праве. На наш взгляд, он имеет свои преимущества, ибо с точки зрения теории права полномочия не только права, но и обязанности, причем последние могут иметь доминирующее значение.

Президент несет ответственность за представительство государства, за определение общих государственных ориентиров в сфере обороны, внешних отношений и национальной безопасности, относительно защиты государства и национальной территории от внутренних и внешних угроз. Эти вопросы он решает после консультаций с главой Правительства.

Президент вправе распускать Собрание народных представителей в соответствии с положениями Конституции (оно не может быть

¹ См. Заключение Венецианской комиссии по окончательному проекту конституции Республики Тунис (CDL-AD(2013)032-e).

распущено в течение шести месяцев после представления вотума доверия Правительству, шести месяцев после выборов в парламент или в течение шести месяцев до окончания президентских и парламентских полномочий), возглавляет Совет национальной безопасности, является верховным главнокомандующим вооруженными силами, объявляет войну и заключает мир после одобрения большинством в 3/5 членов Собрания народных представителей, принимает меры, требуемые чрезвычайным положением, и в открытом порядке объявляет о них, ратифицирует договоры, присуждает награды, издает декреты (в том числе декрет-законы при отсутствии парламента), осуществляет особое помилование.

Путем обыкновенного президентского декрета президент Республики назначает и снимает с должности главного муфтия Тунисской Республики (главный пост исламской религии в стране)¹; лиц, занимающих старшие должности в президентских институтах Республики и связанных с ними институтах; лиц, занимающих старшие военные и дипломатические должности, а также должности, связанные с национальной безопасностью, после проведения консультаций с главой Правительства; управляющего Центральным банком по предложению главы Правительства и после одобрения назначения абсолютным большинством членов Собрания народных представителей (ст. 78).

Согласно ст. 80 у президента есть право вето по отношению к принятым законам, но Конституция в некоторых случаях своеобразно устанавливает сроки – четыре или пять дней при разных обстоятельствах (например, четыре дня – после истечения срока для оспаривания конституционности закона или возвращения закона после оспаривания, пять дней – когда суд принимает решение о конституционности закона). Срок для оспаривания составляет обычно не более четырех дней, если президент возвращает закон в парламент; для преодоления вето президента по отношению к обычному закону необходимо одобрение абсолютного большинства членов Собрания, а для проекта органического закона – одобрение 3/5 членов. Согласно ст. 120 Конституции Туниса проекты закона, направленные в Конституционный суд по ходатайству президента Республики, главы

¹ Венецианская комиссия отметила, что в государстве должна иметь место нейтральная и беспристрастная организационная позиция в отношении практик, религий, конфессий и верований, которая позволяет обеспечить общественный порядок, религиозный мир и терпимость в демократическом обществе. Государство должно уважать независимость религиозных общин (см. Заключение по окончательному проекту конституции Республики Тунис (CDL-AD(2013)032-e)).

Правительства или 30 членов Собрания народных представителей, подаются в течение семи дней после ратификации Собранием проекта закона или ратификации проекта закона с учетом поправок, после его возврата президентом Республики.

В случае непосредственной угрозы национальным институтам, безопасности или независимости страны, препятствий обычному функционированию государства президент Республики имеет право принять все меры, необходимые в исключительных обстоятельствах, после проведения консультаций с главой Правительства и председателем Собрания народных представителей, а также информирует председателя Конституционного суда. Президент обязан заявить о таких мерах в обращении к народу. В течение такого периода Собрание народных представителей считается находящимся на непрерывной сессии. В данной ситуации президент Республики не имеет права распустить Собрание народных представителей и принять выраженный вотум недоверия правительству.

В течение 30 дней после вступления в силу таких мер и в любое время после этого председатель Собрания народных представителей или 30 членов Собрания имеют право обратиться в Конституционный суд в целях определения, являются ли обстоятельства исключительными. Суд должен принять постановление в течение 15 дней.

Согласно ст. 82 президент Республики имеет право при исключительных обстоятельствах в течение крайнего срока для возврата проекта закона представить на референдум проект закона, связанный с ратификацией договоров, с правами и свободами человека или личным статусом, который был принят Собранием народных представителей. Представление на референдум считается отказом от права возврата проекта закона Собранию. Если результаты референдума подтверждают принятие проекта закона Собранием, президент Республики обязан подписать его и издать указ о его опубликовании в течение 10 дней с момента оглашения результатов референдума.

При временной нетрудоспособности президента, констатированной Конституционным судом, его полномочия исполняет глава Правительства (до 60 дней). В иных случаях по решению этого Суда обязанности президента до выборов исполняет председатель Собрания народных представителей (как обычно, у него есть ограничения по исполнению президентских полномочий, например, он не вправе предлагать поправки к Конституции или назначать референдум). Справедливо отмечена необоснованность асимметрии в правилах

замены президента в зависимости от того, превышает или нет его временное отсутствие 60 дней¹.

В течение срока своих полномочий президент Республики пользуется судебной неприкосновенностью. Все сроки исковой давности и другие крайние сроки отменяются, и судебные разбирательства могут быть возобновлены после окончания сроков его полномочий. Президент Республики не может привлекаться к судебной ответственности за действия, осуществленные в рамках исполнения своих функций.

Президент не может рассматриваться как номинальный глава государства или «нейтральный» арбитр. Он наделен значительными политическими полномочиями. С такими полномочиями процедура отставки возможна только в случае явного нарушения Конституции. Статья 88 устанавливает возможность импичмента президенту за грубое нарушение Конституции. Инициатива исходит от большинства членов Собрания народных представителей. Если это ходатайство одобрено большинством в 2/3 членов, вопрос передается в Конституционный суд для принятия решения большинством в 2/3 его членов. В случае принятия обвинения Конституционный суд издает постановление о смещении президента Республики с должности при возможности в дальнейшем уголовного преследования в случае необходимости. Таким образом, вопрос об импичменте президенту в Тунисе решает не парламент, а Конституционный суд.

Конституция (ч. 2 гл. 3) повышает положение Правительства и особенно премьер-министра. В определенной мере это результат протестного движения против 32-летнего правления президента Бен Али.

Правительство состоит из главы Правительства, министров и государственных секретарей, выбранных главой Правительства (министров иностранных дел и обороны он выбирает после консультаций с президентом Республики). Таким образом, даже в отношении этих двух должностей в Правительстве полномочия президента невелики: с ним нужно только проконсультироваться. На практике, конечно, глава Правительства при его формировании удовлетворит пожелания президента, который несет ответственность по этим двум направлениям.

Порядок формирования Правительства в Тунисе таков. Хотя Правительство реально формирует его глава, в течение первой недели после объявления результатов выборов в парламент президент Республики обращается к партиям, представленным в парламенте, и тре-

¹ См.: Заключение по окончательному проекту конституции Республики Тунис (CDL-AD(2013)032-e).

бует от руководителя партии или партийной коалиции, которая получила наибольшее количество мест в Собрании народных представителей, сформировать Правительство в течение одного месяца. Этот период может быть увеличен еще на месяц. Если две и более партии или коалиции имеют одинаковое количество мест, то требование о формировании Правительства направляется партии или коалиции, которая получила наибольшее количество голосов на выборах. Если Правительство не было сформировано в течение указанного периода или не получило вотум доверия Собрания народных представителей, президент Республики обязан провести консультации с политическими партиями, коалициями и парламентскими группами с целью выявления кандидатуры, способной сформировать Правительство в течение не более одного месяца. Если в течение четырех месяцев после первого назначения лица для формирования Правительства Правительство не получило вотум доверия членов Собрания народных представителей, президент Республики имеет право распустить Собрание народных представителей и объявить о проведении новых выборов. Таким образом, используется парламентский способ формирования Правительства. В отличие от прежнего времени роль президента в этом очень невелика.

Правительство должно представить краткую программу Собранию народных представителей для получения вотума доверия абсолютного большинства членов Собрания. Если Правительство получает вотум доверия Собрания, президент Республики обязан назначить главу Правительства и членов Правительства. Если и это Правительство не получит доверие, президент вправе распустить парламент с датой назначения новых выборов.

В Тунисе совмещение членства в Правительстве (должность министра и др.) и в Собрании народных представителей (депутата) невозможно (ст. 89)¹. Глава и члены Правительства не имеют также права заниматься какой-либо другой профессиональной деятельностью.

Статья 91 выделяет в Правительстве роль главы Правительства. Глава Правительства возглавляет Совет министров (ст. 93)². Президент Республики председательствует в Совете министров на заседаниях по вопросам, связанным с обороной, внешней политикой и национальной безопасностью, в целях защиты государства и нацио-

¹ Это допускается, например, в Великобритании.

² Например, в Марокко Совет министров возглавляет монарх. В некоторых президентских республиках – президент.

нальной территории от внешних и внутренних угроз. Президент также имеет право присутствовать на других заседаниях Совета министров и председательствовать на них.

Глава Правительства определяет общую политику государства и обязан обеспечить ее осуществление. Он несет ответственность:

- за создание, изменение и роспуск министерств и секретариатов государства, а также определение их полномочий и прерогатив после обсуждения вопроса в Совете министров;

- персональное снятие с должности и принятие отставки одного или нескольких членов Правительства (в случае министров иностранных дел и обороны после проведения консультаций с президентом Республики);

- создание, изменение и роспуск государственных институтов, государственных предприятий и административных органов, а также определение их полномочий и компетенции после обсуждений в Совете министров, кроме институтов, предприятий и департаментов в рамках компетенции Администрации президента Республики.

Глава Правительства информирует президента Республики о решениях, принятых в рамках вышеупомянутых сфер компетенции.

Постановлениям, издаваемым главой Правительства, посвящена ст. 94. Управленческие постановления скрепляются второй подписью каждого министра соответствующей компетенции. Глава Правительства тоже скрепляет второй подписью управленческие приказы министров, что обычно не применяется в других странах. Министры постоянно информируют главу Правительства или отчитываются перед ним. В Тунисе контрасигнатура премьер-министра на актах министров устанавливает взаимную ответственность и усиливает коллегиальность Правительства.

Правительство подотчетно Собранию народных представителей (ст. 95), о его ответственности перед президентом Республики не говорится.

Правительство увольняется в отставку Собранием народных представителей в результате вотума недоверия, выдвинутого Правительству на основании обоснованного требования, представленного по крайней мере 1/3 членов парламента. Голосование по вотуму недоверия может проводиться только после истечения 15 дней с момента представления проекта вотума председателю Собрания.

Вотум недоверия Правительству требует абсолютного большинства членов Собрания народных представителей и одновременного представления альтернативного кандидата на должность главы Пра-

ительства, который должен быть одобрен таким же количеством голосов (ст. 97). Президент Республики обязан поручить такому кандидату задачу формирования Правительства. Таким образом, в Тунисе принят немецкий вариант «конструктивного вотума недоверия»: государство не останется без главы Правительства и, следовательно, без управления. Аналогичный порядок относится и к отзыву доверия для отдельного министра.

Заявление об уходе главы Правительства (и, следовательно, всего Правительства) в отставку представляется в письменной форме президенту Республики, который информирует председателя Собрания народных представителей. При этом глава Правительства имеет право потребовать от Собрания народных представителей рассмотреть вотум доверия Правительству для продолжения его работы. Такой вотум доверия требует абсолютного большинства членов Собрания народных представителей. Если Собрание не возобновляет свое доверие Правительству, Правительство считается ушедшим в отставку (ст. 89). Во всех случаях президент Республики назначает лицо, которое обладает возможностью сформировать новое Правительство.

Президент Республики также имеет право запросить у Собрания народных представителей принять вотум доверия Правительству, но максимум два раза в течение срока президентских полномочий. Вотум доверия требует абсолютного большинства членов Собрания. В случае невозобновления вотума доверия Правительство считается ушедшим в отставку. В таком случае президент Республики направляет лицу, имеющему наибольшие возможности по формированию Правительства, задачу сформировать Правительство.

Если в течение установленного периода Правительство не сформировано или если Правительство не получает вотум доверия Собрания, президент Республики имеет право распустить Собрание народных представителей (с даты назначения выборов) и провести досрочные выборы законодательного органа в течение не менее 45 дней и не более 90 дней. Если Собрание возобновляет свой вотум доверия Правительству, когда вопрос о недоверии ставил президент, он считается ушедшим в отставку. Таким образом, парламент может снять президента с должности без импичмента, но только тогда, когда сам президент начал процедуру отставки Правительства и проиграл.

Любые споры, которые возникают относительно соответствующих полномочий президента Республики, Правительства и главы Правительства, передаются в Конституционный суд какой-либо из сторон. Суд обязан принять решение по спору в течение одной недели (ст. 101).

Глава 5 регулирует вопросы судебной власти. Сначала содержатся общепринятые принципы с некоторой спецификой (независимость, неприкосновенность, компетентность, объективность, честность, свободный доступ к правосудию, запрет на вмешательство, правовая помощь за счет государства обездоленным и др.). Здесь же определяется характер юридической профессии. Она является свободной и независимой, содействующей отправлению правосудия и защите прав и свобод, адвокаты пользуются правовыми гарантиями, которые защищают их и позволяют им выполнять свои функции.

Различные категории судов учреждаются законом. Не могут создаваться специальные суды и специальные процедуры (речь идет о чрезвычайных судах и процессах), которые противоречат принципам справедливого судебного разбирательства. Военные суды обладают компетенцией только по рассмотрению военных преступлений.

Судьи назначаются президентским декретом на основе согласованного предложения Верховного судебного совета. Старшие судьи назначаются президентским декретом после консультаций с главой Правительства (ст. 106).

Разделы 1 и 2 главы 5 посвящены Верховному судебному совету и судебной системе. Судебная система Туниса состоит из Суда кассации (это верховный суд), апелляционных судов и судов первой инстанции. Прокуратура является частью судебной системы и пользуется аналогичной конституционной защитой.

Верховный судебный совет в Тунисе своеобразный орган. Он состоит из четырех органов: Судебный совет, Административный судебный совет, Финансовый судебный совет и Общее собрание трех названных выше судебных советов (ст. 111). Две трети каждой из этих структур состоит из судей, большинство из которых являются выборными, в дополнение к судьям, которые назначаются за профессиональные качества, а оставшаяся треть состоит из независимых специалистов, не являющихся судьями. Большинство членов таких органов подлежат избранию. Выборные члены выполняют свои функции в течение одного срока – шесть лет.

Верховный судебный совет пользуется административной и финансовой независимостью и является самоуправляемым. Он разрабатывает собственный проект бюджета, который обсуждается компетентной комиссией Собрания народных представителей. Верховный судебный совет обеспечивает надлежащее функционирование системы правосудия и уважение ее независимости. Общее собрание трех судебных советов предлагает поправки и дает заключение относительно проектов законов, связанных с судебной системой (ст. 115).

Раздел 3 гл. 5 регулирует систему административного правосудия. Она состоит из Верховного административного суда (французское название «Государственный совет» в Тунисе не принято), административных апелляционных судов и административных судов первой инстанции.

Система административного правосудия имеет юрисдикцию относительно фактов злоупотребления полномочиями в сферах управления, всех административных споров и выполняет консультативные функции в соответствии с законом.

Верховный административный суд (как и иные высшие судебные органы) представляет ежегодный отчет президенту Республики, председателю Собрания народных представителей, главе Правительства и председателю Верховного судебного совета. Он публикуется.

Раздел 4 гл. 5 посвящен системе финансового правосудия. Она состоит из Счетной палаты и ее различных органов. Система финансового правосудия принимает решения в лице государственных аудиторов. Они оценивают методы бухгалтерского учета и назначают наказания за ошибки и недостатки, которые выявляют. Система финансового правосудия помогает законодательной и исполнительной власти контролировать исполнение государственного бюджета и закрытие счетов бюджета (т.е. исполнение бюджета).

Часть 2 гл. 5 регулирует организацию и деятельность Конституционного суда. В Тунисе также не принято французское название «Конституционный совет», но в порядке формирования, полномочиях и процедуре много заимствовано от французской модели.

Конституционный суд Туниса состоит из 12 компетентных членов, 3/4 из которых являются правовыми экспертами, имеющими по крайней мере 20 лет опыта. Президент Республики, Собрание народных представителей и Верховный судебный совет назначают по четыре члена, 3/4 из которых являются правовыми специалистами, на один срок – девять лет. Одна треть членов Конституционного суда подлежит обновлению каждые три года.

Члены Суда выбирают председателя и вице-председателя Суда из числа своих членов, специализирующихся в правовой сфере. Запрещено совмещение членства в Конституционном суде с любыми другими функциями или задачами.

Согласно ст. 112 Конституционный суд является единственным органом, наделенным компетенцией для рассмотрения конституционности следующих документов:

- проектов законов, направленных по ходатайству президента Республики, главы Правительства или 30 членов Собрания народных

представителей¹. Ходатайство подается в течение семи дней после принятия Собранием проекта закона или принятия проекта закона с учетом поправок после его возврата президентом Республики;

- проектов конституционных законов², переданных ему председателем Собрания народных представителей согласно ст. 144 или после принятия решения относительно соблюдения процедуры внесения изменений в Конституцию;

- договоров, представленных президентом Республики до подписания проекта закона, одобряющего такие договоры;

- законов, переданных судом на основании ходатайства суда, в случае подачи иска о неконституционности одной из сторон судебного процесса в соответствии с порядком, определенным законом (таким образом, физические и юридические лица при нарушении их конституционных прав с жалобами непосредственно в Конституционный суд Туниса, как и во Франции в Конституционный совет, обращаться не могут, лишь суд общей юрисдикции может передать их жалобу в Конституционный суд, если посчитает необходимым);

- порядка внутренней процедуры Собрания народных представителей, переданного председателем Собрания.

Решения Конституционного суда принимаются в течение 45 дней с момента оспаривания конституционности. Решения принимаются абсолютным большинством членов Конституционного суда. Если проект закона признан неконституционным, он передается президенту Республики, который передает его в Собрание народных представителей для второго чтения в соответствии с решением Конституционного суда. Президент Республики обязан до подписания проекта закона повторно направить такой закон в Конституционный суд для повторного рассмотрения его конституционности.

Статья 125 устанавливает, что независимые конституционные органы (большинство из которых возникли в результате революции)

¹ Первоначально в проекте такое право было только у президента. Эти положения вызывали замечания у Венецианской комиссии. Эту функцию Комиссия рекомендовала распространить на определенную часть членов Собрания народных представителей и, возможно, также на премьер-министра. Главное преимущество этого правила – включение в процесс оппозиции, с тем чтобы обеспечить немедленную проверку конституционности закона, которому она противостоит, уменьшить политическую аргументацию и помочь обеспечить более широкое признание закона теми, кто выступал против него в ходе парламентских дебатов (см. Заключение Венецианской комиссии по окончательному проекту конституции Республики Тунис (CDL-AD(2013)032-е)).

² В Тунисе понятие конституционного закона соответствует подходу большинства стран: это закон о внесении изменений в Конституцию.

действуют для поддержания демократии и все институты государства должны содействовать их работе. Они имеют юридическую правосубъектность, пользуются финансовой и административной независимостью.

Независимые конституционные органы избираются Собранием народных представителей квалифицированным большинством голосов. Они подотчетны Собранию и должны предоставлять ему ежегодный отчет. Отчет каждого независимого конституционного органа обсуждается на специальной пленарной сессии Собрания.

Особые части гл. 6 регулируют организацию и деятельность органов, находящихся вне традиционной триады властей. В Конституции говорится о Высшей независимой избирательной комиссии, Комиссии по аудиовизуальным средствам массовой информации, Комиссии по правам человека – Комиссии устойчивого развития и прав будущих поколений, Комиссии надлежащего управления и борьбы с коррупцией.

Комиссии состоят обычно из шести членов (избирательная – из девяти), которые работают в данной комиссии только один срок – шесть лет. В большинстве комиссий проводится ротация на 1/3 через два года. Благодаря этому комиссия пополняется свежими силами и пресекаются нежелательные устойчивые связи ее членов с органами или лицами, которых она должна контролировать.

Все комиссии обладают управленческими полномочиями в сфере своей компетенции, несут ответственность за решение вопросов соответственно своему названию. Они должны состоять из независимых, беспристрастных, компетентных, опытных и честных членов. С ними должны проводиться консультации относительно проектов законов, связанных с их компетенцией.

Глава 7 посвящена «местному управлению». (Избран этот британский термин, а не «самоуправление», видимо, потому, что в Тунисе, как и во многих других странах, на местах существуют не только избранные советы, но и назначенные государством администраторы общей компетенции, хотя термин «самоуправление» тоже в тесте Конституции есть.)

Местное управление основывается на принципах децентрализации (ст. 131). Децентрализация достигается через системы органов местного самоуправления, состоящие их муниципалитетов (т.е. муниципальных образований), органов округов и районов, составляющих территорию страны, но закон может предусматривать создание и особых местных органов власти.

Конституция прямо не гарантирует «местное самоуправление», которое определяет перечень полномочий местных органов власти в рамках закона по регулированию и управлению значительной долей публичных функций под свою ответственность и в интересах местного населения. Тем не менее законодатель связан принципами, содержащимися в этой главе, в частности через определение местных органов власти, которым должны быть делегированы полномочия, и принципом административной независимости (ст. 129); таким образом, принцип местного самоуправления опосредованно гарантирован¹.

Местные органы власти – выборные советы. Они должны иметь юридическую правосубъектность и пользоваться финансовой и административной независимостью.

Муниципальные и районные советы выбираются путем всеобщего, свободного, прямого, тайного, справедливого и прозрачного голосования. Окружные советы выбираются непрямым образом – членами муниципальных и районных советов.

Согласно ст. 114 местные органы власти обладают собственными полномочиями, совместными полномочиями (разделенными с центральными органами власти) и полномочиями, делегированными им центральным правительством. Совместные и делегированные полномочия должны распределяться в соответствии с принципом субсидиарности². Местные органы власти обладают управленческими полномочиями в рамках сферы своей компетенции.

Местные органы власти обладают собственными ресурсами и ресурсами, предоставленными центральным правительством, и эти ресурсы пропорциональны задачам, переданным им. Предоставление и передача полномочий центральным правительством местным органам власти должна сопровождаться соответствующими ресурсами.

Центральное правительство должно предоставить местным органам власти дополнительные ресурсы для сбалансированной и организованной реализации принципа солидарности. Доля доходов, по-

¹ См. Заключение Венецианской комиссии по окончательному проекту конституции Республики Тунис (CDL-AD(2013)032-е).

² Принцип субсидиарности в последние десятилетия вошел в законодательство многих стран, а в последние годы – в некоторые конституции. В самом общем виде он означает, что публично-правовое (законодательное и иное) регулирование, предоставление определенных прав и возложение обязанностей должны осуществляться на той ступени административно-территориального и иного деления, той сферы общественных отношений, где для этого и для реализации целей существуют наилучшие условия и возможности.

лученных от использования природных ресурсов, может быть распределена в целях поддержания регионального развития по всей национальной территории. Местные органы власти подлежат последующему аудиту для определения законности их действий.

Статья 139 Конституции Туниса устанавливает, что местные органы власти должны использовать механизмы демократии, основанной на участии, принципах открытого управления, для обеспечения широкого участия граждан и гражданского общества в разработке программ развития и планировании использования земельных ресурсов, а также в контроле их исполнения в соответствии с законом.

Местные органы власти имеют право сотрудничать и создавать партнерства друг с другом в целях реализации программ или выполнения деятельности в рамках общих интересов, устанавливать иностранные отношения партнерства и децентрализованного сотрудничества.

Создается Высший совет местных органов власти. Он является представительской структурой для всех местных органов власти. Высший совет местных органов власти обладает юрисдикцией для рассмотрения вопросов, связанных с развитием, и предоставляет консультации относительно любого проекта закона, связанного с местным планированием, бюджетом и финансовыми вопросами. Все споры, связанные с юрисдикцией, которые возникают между местными органами власти и между центральным правительством и местными органами власти, разрешаются в рамках системы административного правосудия.

Таким образом, конституционные положения, регламентирующие взаимоотношения органов государственной власти, подверглись изменениям. В соответствии с предыдущей Конституцией Тунис был президентской республикой с сильной централизацией государственного управления, фактической независимостью исполнительной власти от законодательной и большими полномочиями президента. Конституционная реформа предпочла смешанную республику, разделив исполнительную власть между избираемым президентом и премьер-министром, назначаемым парламентом. Это предопределило соответствующее решение и иных вопросов, таких как формирование и подотчетность Правительства, законодательная инициатива, принятие государственного бюджета, вопросы безопасности, пересмотр Конституции.

Новые конституции везде перераспределили полномочия высших органов государства, их подотчетность и ответственность, в резуль-

тате чего во всех странах, принявших новые конституции, изменилась форма правления. Кыргызстан стал парламентарно-президентской республикой, причем после поправок 2016 г. в Конституцию 2010 г. (поправки приняты в русле изменений, начатых в 2010 г.) элементы президенциализма стали невелики. Монархия Марокко превратилась в парламентарно-дуалистическую, в Египте республика стала президентско-парламентарной, а в Тунисе – ближе к парламентарно-президентской также с незначительными элементами президенциализма (мы говорим о правовом, а не о фактическом положении).

Участники «цветных» и «весенних» революций выражали крайне негативное отношение к органам государства (особенно к высшим) и искали способы усовершенствовать систему управления, добавить в эту систему такие органы, которые стояли бы ближе к народу и действовали бы более активно в интересах общества. Это в меньшей степени нашло выражение в самой структуре высших органов государства, но в большей мере – в создании во всех странах системы национальных консультативных и государственных контрольных органов с участием представителей различных группировок общест-венности.

Изменения предусмотрены в системе местного самоуправления. Предусмотрено создание избираемых советов либо на всех уровнях административно-территориальных единиц, либо на всех кроме высшего звена. Исполнительные органы местного самоуправления (мэры и др.) тоже избираются, но главами административно-территориальных единиц по-прежнему остаются чиновники общей компетенции.

Особенностью системы государственного управления рассмотренных стран было историческое доминирование главы государства. Авторитарные режимы во многом стали причиной революционных событий. Новые конституции обозначили курс на демократизацию государственных институтов и объединение общества.

События «цветных революций» и «арабской весны» – определенный этап в конституционном развитии. Исследование показало, что развивающиеся страны готовы к усваиванию конституционных новелл. Новые конституции обогащают конституционный опыт человечества и теорию конституционного права.

Анализ подтверждает, что конституционные преобразования в ходе «цветных революций» – это частичные или полноценные конституционные реформы, значение которых может быть подтверждено с течением времени.

Каждая из реформ имеет особенности, производные от историко-культурного пути и сохраненного политико-правового наследия независимо от того, стремительна она или растянута во времени, затрагивает все основы конституционного строя или только их часть.

Так, важнейшая особенность «революционных» конституций – закрепление основ устройства общества.

В сфере общественного и государственного строя закреплены принципы социальной справедливости, партиципация (в том числе участие населения в решении государственных вопросов), упоминается о социальном государстве, социальной ответственности. В этих конституциях прозвучало современное отношение к частной собственности, а именно обязанность выполнения некоторых общественных функций, определено социальное положение различных групп населения в обществе.

Им характерна подробная регламентация роли партий и оппозиции, которая иногда даже определена как необходимый элемент в обществе и в структуре парламентов, причем государство обязуется способствовать деятельности парламентской оппозиции.

Много норм во всех конституциях посвящено средствам массовой информации. Закреплено право доступа гражданина к государственным средствам СМИ. Создаются специальные консультативные советы по вопросам СМИ с участием представителей различных групп общественности или государственные органы с таким участием. Общая черта – расширение доступа к информации и обеспечение ее свободы.

В области прав человека существенно расширены гарантии личных прав и включены новые социально-экономические права гражд-

дан. Значительным шагом является признание коллективных прав отдельных социальных и профессиональных групп, подкрепленное обязанностями государства по постепенной их реализации. Впервые установлены нормы о правах женщин, молодежи, лиц с ограниченными возможностями и др.

При этом система высших органов существенных изменений не претерпела. Основным направлением стало усиление роли парламента и правительства (в некоторых странах – премьер-министра, ответственного перед парламентом), ослабление позиций главы государства.

Таким образом, новые конституции приобретают комплексный, более завершенный характер. В них заложены тенденции целостного регулирования взаимосвязей человека, коллектива, общества и государства. Правда, пока в мире нет конституций, которые бы полностью реализовали такой подход в своих текстах. Реализация этой тенденции бесконечна, ибо жизнь постоянно ставит новые вопросы.

При сравнении конституционных текстов эти изменения нередко могут показаться не такими масштабными и реформаторскими. Однако нельзя забывать, какую социально-политическую нагрузку несут эти изменения, порой незаметные за конституционными формулировками. Новые конституции, по сути, провозгласили нетрадиционные для стран Арабского Востока либерально-демократические ценности. На практике законы стали демократичнее, в избирательных кампаниях появилась состязательность и конкуренция. Но при этом остается и приверженность прежним общественным устоям. Целенаправленное создание такого симбиоза «старого» и «нового» может свидетельствовать о фундаментальности конституционных изменений. При этом они должны обеспечивать преемственность институтов и исключить в будущем социальные потрясения.

Новые конституции отражают ценности мирового конституционализма и вряд ли уже смогут подвергнуться принципиальному пересмотру в этой части. Однако эти идеалы все-таки выступают не столько отражением действительности или даже могут не соответствовать этой действительности, сколько целью, к которой надо стремиться. И это дезориентирует субъектов права, в первую очередь граждан, разрушает тот пласт конституционного правосознания, который сформировался до реформы и определял их поведение долгие годы.

Опыт показывает, что реализация конституционного замысла на практике идет неоднозначно. Многие целевые установки реформ

оказались недостижимыми. Экономический и политический хаос в государствах обеспечивает возрождение авторитаризма и уход от свобод, которые считались победой революций.

Это самый сложный этап любой конституционной реформы, связанный с установлением новой системы конституционных правоотношений и выступающий еще одним критерием того, состоялась реформа или это лишь изменения в тексте основного закона, а цели и замыслы конституционного законодателя не достигнуты.

Точно замечено, что «даже хороший конституционный текст не может обеспечить стабильность и демократическое развитие общества без (в том числе) соответствующей политической воли различных политических сил, дальнейшего законотворчества в соответствии с демократическими стандартами и надежной системой сдержек и противовесов, которая устанавливает основу для осуществления вышеизложенного»¹.

Принятие новых конституций явилось важным шагом к построению демократических режимов в этих государствах. Например, череда революций в Египте позволила получить места в парламенте женщинам и христианам. Однако конституционные положения нередко на практике не имеют должного обеспечения механизмами их реализации. Игнорирование глубоких экономических проблем и ситуации с правами человека, которые в большей мере лежали в основе революционных событий, может опять стать причиной новых социальных потрясений.

Поэтому важно не только оформление конституционной реформы путем необходимых процедур в желаемый текст основного закона, отражающий устремления конституционного законодателя, но и превращение скорректированной юридической конституции в фактическую.

Правоприменительные органы должны начать осваивать новое законодательство, а в правосознании граждан должны сформироваться оценочные позиции, соответствующие новым правовым актам.

Обеспечение действия новелл основного закона предполагает достаточный уровень правовой культуры и правосознания. Деформированное общественное мнение может являться причиной юридических конфликтов, ведет к правовой анархии, несовпадению требований конституции и ожиданий общества. К тому же существует

¹ Заключение Венецианской комиссии по проекту конституции Кыргызской Республики (CDL-AD(2010)015).

много сопутствующих факторов, оказывающих влияние на общественную поддержку реформы, и не столько сугубо юридических, например крайних форм правового нигилизма и правового идеализма, сколько общесоциальных детерминант, в частности: снижение экономического благосостояния, национально-культурное расслоение, обострение религиозных конфликтов, разочарование в политике мультикультурализма или, наоборот, признание толерантности как средства общественной стабильности. Вследствие этого необходимо постоянное разъяснение конституционных положений, рассчитанное на массовую аудиторию, с разным уровнем профессиональной, общеобразовательной подготовки, преданности разным традициям.

В связи с этим представляется актуальным продолжение исследований национальных конституций и сравнительно-правового анализа конкретных конституционных преобразований.

La dimensión constitucional de «las revoluciones de color» y «la primavera árabe»: estudio polífico y constitucional

La obra sintetiza la experiencia constitucional de «las revoluciones de color» y de «la primavera árabe». Sobre la base del análisis de las enmiendas constitucionales y el texto de nuevas constituciones se consideran las condiciones políticas y sociales de estos acontecimientos. Esta obra se dedica a los resultados de las revoluciones en las siguientes áreas: derechos humanos, fundamentos del régimen social y de estado, órganos estatales y municipales.

Les «révolutions colorées» et le «printemps arabe» en dimension constitutionnelle: recherche juridique et politique

Cet ouvrage est une recherche juridique et politique. Il résume l'expérience constitutionnelle des «révolutions colorées» et du «printemps arabe». Sur la base de l'analyse des amendements constitutionnels et de nouvelles constitutions les auteurs examinent les conditions sociales et politiques de ces événements. L'ouvrage propose l'étude des résultats constitutionnels des révolutions dans trois domaines: les droits de l'homme, les fondements de l'ordre public et du système social, les organes de l'Etat et les autorités locales.

Die «farbigen revolutionen» und der «Arabische Frühling» in die verfassungsrechtliche Dimesion: politische – juristische Forschung

Diese Arbeit ist ein politische – juristische Forschung. Es fasst die verfassungsrechtlichen Erfahrung «farbigen Revolutionen» und der «Arabische Frühling», untersucht die soziale und politische in Natur, diese Revolutionen, gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen, Ziele, Anforderungen, durch die Analyse der Verfassungsänderungen und vier neue Verfassungen untersucht die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Revolutionen Ergebnisse in drei Bereiche: die Menschenrechte, die Grunde des gesellschaftlichen und staatlichen System, die Organe des Staates und der kommunale Selbstverwaltung.

哈布利耶娃

宪法维度中的“颜色革命”和“阿拉伯之春”：政治、法学研究：专著

本书从宪法角度概括了“颜色革命”和“阿拉伯之春”的研究经验。通过对宪法修正和新宪法材料的分析，研究了该类事件所处的基本社会和政治条件。建议从以下方向对上述革命在宪法和法律方面的结果进行研究：人权、社会体制和国家体制基础、国家机构及地方自治。

本书面向法学家、政治学家、历史学家和社会学家、国家机构代表、教师、大学生和硕士研究生，以及对国家建设、社会冲突解决方案及加强法律基础以促进国家和社会有效发展问题感兴趣的广大读者。

РЕЦЕНЗИЯ

доктора юридических наук, профессора,
заслуженного деятеля науки Российской Федерации,
Президента Российской ассоциации
международного права *А.Я. Капустина*
на монографию
«Цветные революции» и «арабская весна»
в конституционном измерении»¹

Революции и конституции: куда ведут современные конституционные реформы

Авторы монографического исследования не новички в науке конституционного права, да и в развитие отечественной юридической науки их вклад трудно переоценить. Для них это не первое совместное произведение, однако, нельзя сказать, что выход рецензируемой работы является неким продолжением ранее начатого цикла. Скорее, наоборот, в отличие, например, от «Теории современной конституции»², заглавие которой – торжество академизма самой высокой пробы, рецензируемый труд выглядит куда прагматичнее. Само название исследования и очерченные в нем хронологические рамки (2003–2013 гг., а если ориентироваться на анализируемые конституционные тексты, то это еще более короткий промежуток времени – 2011–2016 гг.) создают впечатление труда, изданного, можно сказать, по горячим следам событий.

Читателя, который готовится к знакомству с этой работой и настраивается на легкую прогулку с predetermined результатом, спешу разочаровать. Несмотря на незначительный по нынешним меркам объем монографии, она вместила достаточно много конституционного материала, как являющегося предметом анализа (четыре новых конституции), так и наработанного за всю историю мирового конституционализма. Нередко, по ходу работы авторы обращаются к истории развития какой-либо конституционно-правовой категории, института или доктрины, чтобы продемонстрировать перемены в современном конституционном ландшафте по сравнению с прошлым и место в нем исследуемого объекта.

Так что отнести данное исследование к жанру политической публицистики никак нельзя. Скорее, это серьезный научный анализ конституционных преобразований, наиболее трудно поддающейся трансфор-

¹ Государство и право. 2018. № 6.

² См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. Монография. М.: Норма, 2005. Эта работа выдержала два издания и переиздавалась на иностранных языках; см., например: Хабриева Т., Чиркин В. Теория на съвременната конституция. София, 2009.

мациям части современного мира, которую по старой традиции продолжают называть развивающимся миром.

Феномен «цветных революций» и «арабской весны» был предметом политологических исследований как в России, так и за рубежом¹, кроме того, отдельные правовые вопросы и международно-правовые аспекты «цветных революций» и «арабской весны» рассматривались в научных статьях и монографических работах². Однако комплексный анализ проведенных конституционных преобразований не выглядел бы полным без ответа на ключевой юридический вопрос: к какому из известных видов типологии конституционных изменений можно отнести конституционно-правовые итоги исследуемых политических процессов? В самой работе об этом ничего не говорится, но если обратиться к монографии одного из соавторов исследования, посвященной конституционной реформе³, то можно отыскать ключ к разгадке исследовательского кода.

В предыдущей работе, посвященной всестороннему рассмотрению социальных и правовых границ конституционного развития, академик Т.Я. Хабриева верно подметила долгую и противоречивую эволюцию утверждения конституционного императива права на всем протяжении истории развития человеческого общества и его правовых и государственных форм⁴. Понимая тщетность попыток сведения к единому знаменателю всех изгибов и поворотов конституционных преобразований, для современного этапа мирового конституционного развития автор выделил в качестве доминирующих две основные формы (способа) изменений: модернизация и реформирование конституций⁵. Для определения каждой из них предлагаются научно обоснованные критерии. Созданный доктринальный задел позволил оценить границы происхо-

¹ См.: Исаев Л.М. Политический кризис в арабских странах: опыт оценки и типологизации: дис... д-ра полит. наук. М., 2014; Бочанов М.А. «Цветные революции» как фактор трансформации внешнеполитических стратегий государств на постсоветском пространстве: автореф. дис.... канд. полит. наук. Орел, 2011; Влияние «арабской весны» на политический процесс на Ближнем Востоке // Право и современные государства. 2016. № 8; Bayat A. A New Arab Street in Post-Islamist Times // People's Power: the Arab World in Revolt / L. Al-Zabaidi (ed). Beirut, 2011 и др.

² См.: Романовский Г.Б. Право на восстание и «цветные революции» в современном мире // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1 (16); Сазонова К.Л. Проблема международно-правовой ответственности государств за организацию «цветных революций» // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1 (16); Сапронова М.А. Электоральный процесс после «арабской весны» (модификация государственных институтов в арабских странах на примере Алжира, Египта, Ливии, Марокко, Сирии, Туниса). М., 2015 и др.

³ См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016. С. 95–112.

⁴ См.: Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 16–40.

⁵ Там же. С. 99–103.

дящих конституционных изменений после переворотов (революций) в рассматриваемых в рецензируемой монографии странах. На основе анализа текста новых конституций каждой из этих стран и применения к ним выделенных ранее критериев стало возможным квалифицировать произошедшие перемены в качестве разновидности современного конституционного реформирования.

Работа состоит из введения, заключения и пяти глав. Авторы постарались в созданном ими исследовательском пространстве компактно и в логичной последовательности разместить наиболее важные элементы постреволюционного конституционного реформирования. В первой главе раскрыты условия, цели, требования и итоги «цветных революций» и «арабской весны», позволившие определить социальный и политический характер рассматриваемых событий. Исследование причин общественно-политического кризиса завершается убедительным выводом о том, что, несмотря на различные признаки, характерные для революционных процессов в странах Ближнего Востока и в постсоветских государствах, он был обусловлен одинаковыми факторами, присущими слабо развитым странам: безработицей, бедностью, проблемами социального обеспечения, коррупцией, клановостью власти.

Неудивительно поэтому, что доминирование в лозунгах протестующих политических требований не отменяло того факта, что глубинные причины «цветных революций» и «арабской весны» были результатом социально-экономических отношений. Понимание данного обстоятельства и побудило сфокусировать внимание на подробном анализе изменений в конституционном статусе рассматриваемых стран и их оценке с точки зрения теории конституционного реформирования. Это стало предметом анализа второй главы работы.

В последующих трех главах особенности и итоги конституционного реформирования в четырех государствах (Кыргызстан, Марокко, Тунис, Египет) рассмотрены на примере изменений, затронувших три основных блока конституционных норм: правовой статус человека и гражданина; основы общественного и государственного строя; организация государства, системы его органов и органов местного самоуправления.

Учитывая, что одним из основных политических лозунгов протестных движений в ходе «цветных революций» и «арабской весны» были демократизация политического строя, его реализация в ходе реформирования конституций привела к закреплению политических прав граждан, расширению их участия в управлении общественными и государственными делами. Наряду с этим нельзя не признать, что ряд прогрессивных изменений в конституционном статусе личности носили «догоняющий» характер по отношению к современным конституционным моделям, что в полной мере относится, например, к закреплению

равноправия женщин и мужчин в новых конституциях арабских государств. Иные нормы, особенно, выделяющие в особую группу права молодежи, детей, подростков, а также права на образование, развитие науки, культуры, спорта, наоборот, отличаются определенной новизной. Разумеется, остаются вопросы о реальных экономических и иных материальных возможностях данной группы государств реально обеспечить реализацию указанных прав. Однако сам факт закрепления подобных положений на конституционном уровне, пусть даже в виде программных целей, заслуживает поддержки и ориентирует на развитие и достижение их осуществления в будущем. На наш взгляд, в известных дозах «юридические прививки» от возможных отклонений от прогрессивных конституционных ценностей не выглядят избыточными даже для слаборазвитых стран.

Одним из интереснейших вопросов, поставленных авторами в качестве научной задачи, явился замер уровня новизны конституционного регулирования основ государственного и общественного строя, установленного в результате проведенных конституционных реформ. Вполне убедительным и обоснованным выглядит вывод о том, что «цветные революции» и «арабская весна» 2010–2013 гг. в некоторых странах не привели к созданию нового общественного и государственного строя». Видимо, наиболее желанным у протестующих и оппозиции был идеал либерально-индивидуалистической конституционной модели, которая ассоциируется традиционно с благополучным «золотым миллиардом». Однако понимания, как совместить ее с решением насущных социально-экономических проблем и, прежде всего, преодолением социального неравенства, бедности, голода и низкого уровня экономического развития, ни у протестующих, ни у лидеров оппозиции не было, поэтому, вероятнее всего, за основу преобразований были приняты лишь некоторые элементы либерально-социальной модели.

Изложенное позволяет заключить (хотя открыто это не акцентируется), что мировая политологическая наука в долгу перед странами и народами развивающихся государств. Можно сколько угодно концентрироваться на «разломах и трещинах» современного межцивилизационного взаимодействия, но не за этим будущее мирового устройства. Человечество и общественные науки должны через диалог и сотрудничество предлагать своего рода «мосты в будущее» для народов развивающихся государств.

Следовало ожидать, что протестные движения в означенных странах повлекут изменения в формах правления государства, приведут к перераспределению полномочий между ветвями власти, изменению роли тех или иных высших должностных лиц. Недовольство у населения и оппозиции сложившейся системой управления государством было настолько

острым, что не менять ее было просто невозможно. Однако, как справедливо отмечают авторы, у протестующих не было не только четкой программы действий, но даже представления о том, «чем заменить эту традиционную систему». Соответственно, выбор был сделан в пользу формирования целой системы независимых и контролирующих органов, на которые возложили задачу исправления закостенелости традиционной системы управления. Конституции предусмотрели создание целой группы государственно-общественных консультативных органов и контрольных государственно-общественных органов, а также повысили роль судов, в том числе Конституционного суда.

В результате проведенной реформы во всех рассматриваемых странах изменилась форма правления. Так, Кыргызстан стал парламентско-президентской республикой, монархия в Марокко превратилась в парламентско-дуалистическую, Египет стал президентско-парламентской республикой, а Тунис приблизился к парламентско-президентской республике с незначительными элементами президенциализма. Определенные изменения произошли в системе местного самоуправления, были созданы избираемые советы либо на всех уровнях административно-территориальных единиц, либо на всех кроме высшего звена (с. 183–184).

Таким образом, в рецензируемой монографии проведено исследование новой проблемы современного конституционного развития, не получившей еще должного освещения в юридической литературе. На характере методологии исследования бесспорно сказался практический опыт одного из соавторов – академика Т.Я. Хабриевой, которая в качестве члена Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) принимала непосредственное участие в анализе и оценке проектов конституционных поправок и реформ как в тех, странах, которые стали предметом рассмотрения в данной работе, так и иных стран, затронутых революционными процессами. Как минимум проекты двух из четырех анализируемых конституций был предметом обсуждения Венецианской комиссии – уникального органа Совета Европы, объединяющего цвет европейской и отчасти мировой науки конституционного права. В результате перед нами предстает не исключительно догматический анализ конституционных текстов (который ценен сам по себе, к тому же проведен блестяще и безукоризненно), а рассмотрение их через призму сравнительно-правового подхода с обязательным ориентиром на современную конституционную модель и последние тенденции европейского и мирового конституционного развития.

Кроме того, международный исследовательский опыт требует оценивать конституционные новеллы и подходы, принятые лидерами конституционного реформирования в рассматриваемых странах, на предмет соответствия передовым международным стандартам, особенно это

относится к вопросам закрепления прав и свобод человека и гражданина. И это не просто дань современному стилю научного анализа. Выявление подобного соответствия свидетельствует о том, что авторы монографии подчеркивали достаточно ясную мысль: отсутствие весомых прогностических гуманитарных исследований о путях развития данной группы стран не лишает надежды на то, что этот недостаток может быть преодолен практикой государственного и конституционного строительства. Определенной гарантией подобного оптимизма является равнение на международные стандарты и передовые правовые образцы, что, разумеется, не перечеркивает значения национальных правовых традиций, которые присущи правовым системам рассматриваемых государств.

Ознакомление с работой такого высокого научного уровня побуждает отметить не только несомненные достоинства, но и высказать пожелания на будущее. Прежде всего, чтобы с учетом современной геополитической обстановки в мире авторы дали более широкую картину конституционных преобразований с точки зрения географического разнообразия стран. Было бы интересно посмотреть на результаты анализа иных государств, охваченных обозначенной в работе новой конституционной волной (Грузии, Украины, Армении, Йемена, Иордании и др.). Хотелось бы ввести в научный оборот результаты сопоставительного исследования конституционных изменений «бархатного периода» конца 1980-х–1990-х годов в постсоциалистических странах с «цветным периодом» и «арабской весной». Надеемся, что авторы в своих творческих планах найдут возможность учесть высказанные предложения.

Данная работа будет интересна не только узкому кругу специалистов по конституционному праву, но и более широкому кругу читателей, не равнодушных к проблемам современного мирового политического и правового развития.

РЕЦЕНЗИЯ

профессора кафедры конституционного права
МГИМО МИД России, доктора юридических наук,
заслуженного деятеля науки Российской Федерации

М.Л. Энтина

на монографию

«Цветные революции» и «арабская весна»
в конституционном измерении»¹

Исследование, выполненное видными российскими государственоведами Т.Я.Хабриевой и В.Е.Чиркиным, посвящено анализу причин и правовых последствий «цветных революций» и «арабской весны».

Отношение в российском политическом и экспертном сообществе к обоим этим явлениям далеко не однозначное. Они зачастую сопровождались насилием, уходом с политической сцены светских режимов, крахом отдельных государств, перекройкой политической карты регионов. Однако до сих пор о них писали в основном политологи и специалисты по международным отношениям.

Ценность работы Т.Я. Хабриевой и В.Е.Чиркина в том, что в ней предпринята попытка взглянуть на «цветные революции» и «арабскую весну» под иным углом зрения – с позиций государственно-правового, институционального и нормативного строительства. Такой подход позволяет увидеть другие грани этих явлений. По крайней мере, в отдельных странах.

Благодаря этому намного понятнее становится, почему им дали столь романтические названия. Они отражают зачастую успешное продвижение демократических начал в переустройстве отдельных государств и в праве стран Северной Африки и Центральной Азии.

Авторы монографии сосредоточили свое основное внимание на событиях и правовой эволюции в четырех странах: Египте, Марокко, Тунисе и Кыргызстане. Именно в этих странах осуществлены серьезные изменения в национальном праве. Эти перемены, закрепленные в конституционном праве, свидетельствуют о серьезных сущностных переменах в государственном строе. Речь идет преимущественно о событиях последнего десятилетия, в которое уложились эти конституционно-правовые подвижки и новации.

Причины и характер пережитых революционных потрясений во многом однородны, хотя степень и глубина социальных перемен не одинакова. В каждой из этих стран имели место выступления против диктаторских или реакционных авторитарных режимов. Действительно, на-

¹ Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2.

помним, что в Египте многие десятилетия господствовал авторитарный милитаристский режим.

Схожи, но и, тем не менее, отличны положение и развитие событий в Марокко и Тунисе. В этих странах, бывших когда-то владениями Франции, или точнее подопечными территориями, входившими в качестве присоединившихся стран во Французский Союз, в значительной мере использовали конституционную практику метрополии.

Может быть, несколько особняком стоит процесс государственно-правовой перестройки в Кыргызстане. И здесь речь тоже шла о демократизации государства и общества. Однако исходные позиции сильно отличались по сравнению с тремя другими странами. Ведь Кыргызстан получил статус суверенного государства сравнительно недавно. Характер утвердившегося в нем конституционно-правового строя объяснялся как внутренними, так и внешними причинами.

Общее, что позволяет проводить комплексный анализ конституционно-правового развития четырех стран, состоит в том, что пришедшие в них к власти новые элиты ставят перед собой схожие цели. В качестве главной задачи они выдвигают демократизацию общественного и государственного строя, разрыв с практикой и идеологией тоталитарного правления, создание и обеспечение эффективного функционирования новых демократических институтов.

Конечно, практика перемен или подвижек не всегда одинакова. Даже далеко не одинакова. В Египте, например, на протяжении многих десятилетий власть находилась в руках милитаристской верхушки. Однако попытка демократизировать общественное развитие натолкнулось на упорное сопротивление со стороны вовсе не военных, а реакционных исламистских кругов.

«Братья-мусульмане», добившиеся власти вполне легитимными методами, попытались утвердить господство радикального ислама. Ответом стало решительное противодействие сравнительно демократических сил. И решающую роль сыграло выступление военных кругов, ранее тесно интегрированных в механизм власти. Реакционная исламизация, помноженная на давление и нападки, объектом которых стали армейские круги, вызвала ответную реакцию. Военный переворот внес существенные изменения в характер власти и правовую эволюцию государственного строя.

В этом плане особенно интересен данный авторами монографии анализ как конституционно-правовых изменений, которые уже осуществлены, так и тех, которые реализуются. Пускай тяжело, сложно, нелинейно, далеко не в самых благоприятных условиях. Разделы, посвященные конституционным реформам в современном Египте, рисуют интересную

и детальную картину того, как перестраиваются государственный и общественный механизмы.

Их несомненным достоинством является то, что они написаны по-настоящему профессионально. Скрупулезному рассмотрению в монографии подвергнуты система прав и свобод человека и порядок осуществления центральной власти, что само по себе чрезвычайно важно. Столь же досконально, к тому же с использованием обширного нормативного материала исследован широкий круг конкретных политико-правовых структур. Самое пристальное внимание уделено анализу конституционных установлений, направленных на развитие самоуправления и максимально широкое вовлечение народных советов и множества иных негосударственных структур в отправление государственных полномочий.

Правда, следует оговориться, что Египет продолжает сталкиваться с большим числом вызовов самого разного порядка. Курс экстремистских сил на то, чтобы расправиться с демократическими кругами, ни в чем не изменился. Они активно используют для этого этнические и религиозные противоречия. Тем не менее многочисленные аргументы, проводимые в монографии, подводят к выводу о том, что тенденции демократического развития в Египте не ослабевают.

Важные изменения произошли в Тунисе и Марокко. Обе страны в прошлом находились под владычеством Франции. Можно было ожидать, что позитивные положения французской конституционной теории повлияют на них определяющим образом, но этого не произошло. В Тунисе установился авторитарный диктаторский режим единоличного правления. Его глава на протяжении длительного времени безраздельно доминировал в политической системе Туниса. Революционные изменения положили этому конец. Соответственно конституционное устройство Туниса, подробно разбираемое авторами монографии, стало реальным отражением произошедших серьезных перемен, которые подробнейшим образом рассматриваются в монографии, прежде всего, на основе анализа конституционного механизма осуществления власти.

Подкупает логика исследования, использованная авторами. Структура работы носит четкий, продуманный характер. Первая глава дает общую характеристику перемен, привнесенных «цветными революциями» и «арабской весной». Последующие главы содержат сравнительный анализ всех ключевых конституционно-правовых норм, в которых они нашли воплощение, анализ конкретного правового материала. С его помощью исследователям удастся решить те очень непростые задачи, которые они перед собой поставили. Их суть – выяснить причины и движущие силы революционных перемен, характер и специфику их за-

крепления в конституционных текстах, дать определение изменившихся форм правления, их особенностей и последствий.

Соответственно во главу угла последующего исследования поставлено изучение конкретных вопросов конституционно-правового развития. Авторы раскрывают направленность конституционных реформ, их роль и результат «цветных революций» и «арабской весны».

Как подчеркивалось выше, конкретный анализ проводится применительно к рассмотрению опыта нормативно-правового развития преимущественно четырех стран: Египта, Туниса, Марокко и Кыргызстан. С одной стороны, эти страны с определенными допущениями можно отнести к довольно близкому социокультурному пространству – все они принадлежат к числу так называемых мусульманских государств. С другой – каждая из них обладает несомненной спецификой. Немалую роль в этом сыграли исторические предпосылки формирования государственности, которые во многом различны.

Тем не менее выбор стран, конституционно-правовые основы которых испытали столь существенную трансформацию, продиктован не столько историей их формирования и эволюции, сколько присущими всем им политическими, социальными и этническими особенностями. В этом плане вполне можно согласиться с мнением авторов книги о том, что большинство перемен, происходящих в рассмотренных ими странах, утверждаются и прогрессируют не под влиянием глубинных социальных революций, а скорее отражают перемены политического характера.

Вместе с тем можно полагать, что отсутствие подобных социальных перемен не препятствует существенным изменениям и их закреплению в национальном конституционном праве. Так, события последних лет, например в Египте и Марокко, в какой-то степени изменили формы и методы правления. В то же время не менее важную роль сыграла смена правителей, которая повлекла за собой серьезные преобразования в общественной жизни.

Внешне в Марокко почти ничего не изменилось. Сохранилась монархическая форма правления, но реальной власти монархия лишилась. В стране утвердилась смешанная форма правления, при которой доминирующую роль играет правительство. Похожими перемены были и в Тунисе. Формально в этой стране с момента независимости закреплена республиканская форма правления. На деле утвердилась авторитарная, а в определенной мере, и тоталитарная власть. Новейшая конституция – результат свержения тоталитарного строя. Влияние французской конституционной теории в определенной мере все же сказалось.

Особое внимание уделено в книге Кыргызстану – одной из стран постсоветского пространства. Внутреннее столкновение политических

сил в этой стране вызвало масштабные потрясения в общественно-политической и государственной жизни. В результате последовали народные выступления, которые повлекли ограничение авторитарных форм правления и их перестройку.

Конечно, оценка конкретных перемен, спровоцированных изменениями в общественном развитии, всегда несколько субъективна. Происходящие перемены неоднозначны. Решающее значение имеет только практика. Она позволяет проверить справедливость высказываемых суждений. Как раз эта практика конституционно-правового развития и исследуется в главах, посвященных конкретным правовым последствиям произошедших событий, закреплению новых подходов в национальных конституциях, принятых в последнее время.

«Цветные революции» далеко не равнозначны революциям социальным. Тем не менее изменение форм правления и введение элементов демократизации могут создать предпосылки для последующих глубинных перемен. Каковы эти предпосылки, позволяют раскрыть главы, в которых анализируются основы правового статуса личности, реформы основ общественного и государственного строя, а равно построение и функционирование государственного механизма и эффективность местного самоуправления.

Приведенный в работе материал и скрупулезное изложение конституционных постановлений позволяют сделать вывод, скорее, о позитивном характере перемен в изучаемых странах. «Цветные революции» действительно не равнозначны социальным. Но в конкретных условиях соответствующих стран они могут изменить стратегическую направленность развития и повлечь за собой, при наличии позитивных слагаемых, демократизацию общественного и государственного строя.

Насколько продвинулись в этом плане исследуемые страны, показывает в том числе продемонстрированный ими подход к закреплению в конституциях основных прав и свобод, характеризующих место и роль человека в обществе и государстве. Показателен пример Кыргызстана, где, как справедливо подчеркивают авторы монографии, повышенное внимание было уделено их особенно обстоятельной детализации, даже по сравнению со многими другими новейшими конституциями. Кыргызстан обогатил мировую практику рядом положений новаторского характера. К их числу можно отнести, в частности, запрет неприемлемых действий или актов.

На пользу пошло то, что при осуществлении конституционной реформы 2010 года в Республике были учтены конкретные пожелания, высказанные Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и другими авторитетными международными органами, к мне-

нию которых имело смысл прислушаться. К этому можно добавить, что проведенные на рубеже 2017–2018 годов президентские выборы, оказавшие большое влияние на форму правления в стране, не вызвали каких-либо замечаний со стороны международных наблюдателей.

Важное место проблематике прав человека и основных свобод отводится в конституциях Марокко, Египта и Туниса. Так, одной из отличительных особенностей конституции Марокко является то, как основательно в ней выписаны положения о равноправии граждан. Для мусульманской страны это имеет исключительно большое значение. В конституции Египта 2014 г. содержится специальная глава 3 под названием «Государственные права, свободы и обязанности». Несомненный интерес представляет то, что ее положения распространены на отдельные профессиональные группы населения. Заслуживает внимание и проведенное в ней вычленение «естественных прав» и «частных прав».

В конституции Египта и Марокко включены статьи о праве детей, подростков и молодежи. В Тунисе, где действующая конституция принята в 2014 г., особый акцент сделан на утверждении равноправия между мужчинами и женщинами.

В целом перечень конституционных прав и свобод во всех рассматриваемых странах чрезвычайно обширен. Встречаются, правда, и весьма специфические ограничения. Так, принадлежность к исламу может указываться в качестве условия для занятия государственных должностей и т.п. Тем не менее прогресс в этой сфере конституционного законодательства очевиден.

Одним из центральных элементов позитивного конституционного развития, как отмечается в работе, является эволюция форм правления. Практически по всем четырем странам, которые стали предметом углубленного анализа, в ней приводится материал, который позволяет говорить о ликвидации режимов диктаторского единоличного правления и расширении или введении смешанных форм правления. Во всех рассматриваемых странах заметно возросли и укрепились выборные парламентские учреждения. В целом проявилась тенденция к утверждению демократических начал в построении и модернизации государственного механизма. Детальнейший сравнительно-правовой анализ того, как и в чем это проявляется, также, вполне естественно, занимает большое место в монографическом исследовании.

Несомненным достоинством работы является то, что выводы авторов коррелируют с оценками Венецианской Комиссии Совета Европы. В области конституционного права это одна из всемирно известных и наиболее авторитетных международных организаций. Участие в ее деятельности Т.Я. Хабриевой обогатило монографию, придало ей дополнительный вес.

Высокой оценки заслуживают также широкое использование и воспроизведение авторами наиболее важных и существенных конституционных положений, относящихся ко всем основным сферам государственно-правового регулирования рассматриваемых стран. В практическом плане книга позволяет расширить изучение и преподавание курса «Конституционное право зарубежных стран», который читается в России на всех юридических факультетах. Особенно большое значение монография имеет для изучения данного курса на международно-правовом факультете МГИМО МИД России. Спасибо, уважаемые авторы.

Справочная информация

Том 1

1. Телеологическое (целевое) толкование советского закона
2. Толкование Конституции Российской Федерации
3. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права

Том 2

1. Конституционный контроль
2. Правовая охрана конституции
3. Теория современной конституции

Том 3

1. Национально-культурная автономия в Российской Федерации
2. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование

Том 4

- Миграционное право России: теория и практика

Том 5

1. Конституционная реформа в современном мире

2. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении

Том 6

1. Теория толкования права
2. Теория правотворчества. Концепции развития законодательства

Том 7

- Теория конституции

Том 8

1. Федерализм и вопросы этно-культурного самоопределения
2. Миграционное право
3. Глобализация и интеграционные процессы

Том 9

1. Институты государственной власти и местного самоуправления
2. Парламентское право
3. Правосудие

Том 10

1. Право и экономика
2. Право и антикоррупционная политика

Reference information

Volume 1

1. Teleological (target) interpretation of the Soviet law
2. Interpretation of the Constitution of the Russian Federation
3. The Venice Commission as a Body for the Interpretation of Law

Volume 2

1. Constitutional Review
2. Legal Protection of the Constitution
3. Theory of the Modern Constitution

Volume 3

1. National-Cultural Autonomy in the Russian Federation
2. Modern Problems of Self-Determination of the Ethnic Groups: Comparative Legal Study

Volume 4

- Migration Law of Russia: Theory and Practice

Volume 5

1. Constitutional Reform in the Modern World

2. "Color Revolutions" and "Arab Spring" in the Constitutional Dimension

Volume 6

1. Theory of Interpretation of Law
2. Law-Making Theory. Concepts of Legislative Development

Volume 7

- Theory of the Constitution

Volume 8

1. Federalism and the issues of ethno-cultural self-determination
2. Migration law
3. Globalization and integration processes

Volume 9

1. Institutions of State Power and Local Self-Government
2. Parliamentary Law
3. Justice

Volume 10

1. Law and Economics
2. Law and Anti-Corruption Policy

Научное издание

Талия Ярулловна Хабриева

Избранные труды в 10 томах

Том 5

Монографии

**КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА
В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ
«ЦВЕТНЫЕ РЕВОЛЮЦИИ»
И «АРАБСКАЯ ВЕСНА»
В КОНСТИТУЦИОННОМ ИЗМЕРЕНИИ**

Подписано в печать
Формат 60х90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Minion Pro.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 31,5.
Тираж 100 экз. Заказ №

Издатель – Российская академия наук

Публикуется в авторской редакции

Издается по решению Научно-издательского совета
Российской академии наук (НИСО РАН) и
распространяется бесплатно

Отпечатано в типографии ООО «Принт».
426035, г. Ижевск, ул. Тимирязева, 5.