

С.Ф. УДАРЦЕВ
Директор НИИ правовой политики и
конституционного законодательства Университета КАЗГЮУ,
доктор юридических наук, профессор

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА КАК ОДНО ИЗ СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ (НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ)

Конституционная реформа – крайнее, радикальное средство системной синхронизации правовой политики и законодательства с изменившейся исторической ситуацией, целями и задачами, стоящими перед обществом и его элитой на новом этапе развития. До этого и параллельно с этим используются и такие средства, как совершенствование законодательства и правоприменительной практики, целенаправленное воздействие на общественное сознание, защита и толкование норм конституции. Однако на каком-то этапе требуется также изменение и дополнение текста конституции, когда прежний текст и его трактовки начинают все более обнаруживать несоответствие общественным потребностям, а традиции и технологии понимания права и конституции, их толкования и гибкого применения, в основном исчерпаны.

В политологии давно замечено, что важными составляющими *стабильности* являются *легитимность и эффективность*.³²⁵ Своевременная корректировка конституции – важный элемент легитимности системных изменений в законодательстве, адекватных общественным изменениям. Кроме того, конституционная реформа может содействовать повышению эффективности функционирования государственного аппарата, а также эффективности и согласованности действия системы законодательства в соответствии с вызовами времени.

Необходимость конституционной реформы может диктоваться тем, что общество вступает в новый этап своего развития – например, формируется новое независимое государство или новый субъект федерации, либо общество выходит из кризиса, вступает в этап активного развития и система законодательства должна быть адекватна ему. Законодательство должно быть ориентировано не только на выход из кризиса с использованием для этого определенных средств, методов и ресурсов, но и на привлечение скорректированных средств, методов, ресурсов для естественного последующего развития оптимальными темпами.

С учетом новых задач государство может перегруппировать соответствующим образом социальные силы и реформатировать государственные механизмы управления процессами в обществе, их структуру, функции и взаимодействие между собой.

³²⁵ См., напр.: Яшкова Т.А. Сравнительная политология. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2015. С. 352-353.

В историческом развитии периодически чередуются этапы нарастания хаотических явлений и – после определенных реформ, изменений, перестроек – периоды укрепления порядка.³²⁶ Для современного состояния развития постсоветских стран характерно то, что завершилась или в основном завершается фаза хаотического развития и нарастают элементы порядка, устойчивые связи между структурами и институтами в обществе, достраиваются новые структурные элементы и институты. На этой стадии циклического развития возможна определенная волна конституционных преобразований, интегрирующая накопившиеся изменения и создающая задел для бескризисного перспективного развития общества.

В ходе исторического развития конституция выполняет важную роль по организации, упорядочению и согласованию движения общества к стоящим перед ним целям. Она является одним из важнейших средств управления. «Если раньше считалось, – пишет С.М. Шахрай, – что Конституция является закреплением победы одного класса над другим или, в лучшем случае, результатом общественного договора, фиксирующим сложившийся баланс политических сил, то теперь эта точка зрения серьезно изменилась. Сегодня специалисты считают, что подавляющее большинство конституций, включая самую первую писаную конституцию в мире – Конституцию США, на самом деле являются не столько символом достигнутого консенсуса, сколько особым инструментом управления общественными изменениями. В таких координатах Конституция понимается как стратегический документ высшего уровня, в котором содержится, говоря современным языком, описание миссии и целей общественного развития, а также алгоритмов взаимодействия всех участников для того, чтобы цель была достигнута, а миссия реализована».³²⁷

В целом возникновение потребности в конституционной реформе и ускорении многопланового конституционного процесса в ходе исторической эволюции (если это не связано с историческими скачками и разрывами преемственности между этапами развития, как это случается в периоды социальных взрывов и политических переворотов) может быть связано, в частности:

1) с началом нового этапа развития общества и необходимостью системной институциональной и нормативно-правовой корректировки общественной жизни, адекватной наступающему периоду;

2) с глубокими структурными изменениями в экономике, с активным переходом от малоэффективной сырьевой экономики к более продуктивной и

³²⁶ Признанный исследователь истории Великой французской революции П. А. Кропоткин писал: «Всякая реформа неизбежно является компромиссом с прошлым; тогда как всякий прогресс, совершенный революционным путем, непременно содержит в себе задатки для будущего... Наследие, завещанное революцией, народы стараются воплотить в своих учреждениях. Все то, что ей не удалось провести вполне в практическую жизнь, все великие идеи, которые были провозглашены во время переворота, но которых революция не смогла или не сумела осуществить так, чтобы они удержались в жизни, все попытки социологической перестройки, намеченные ею, – все это становится содержанием периода медленного развития, эволюции, следующего за революцией; причем к этому прибавятся еще те новые идеи, которые будут вызваны эволюцией, когда она будет проводить в жизнь программу, унаследованную от предыдущего общественного переворота. Затем через 100–130 лет новый переворот совершится уже среди другого народа, и этот народ, в свою очередь, даст программу деятельности для следующего столетия. Таков был ход истории за последние пять или шесть веков» (*Кропоткин П. А. Великая французская революция. 1789–1793 / примеч. А. В. Гордона, Е. В. Старостина; статьи В. М. Далина, Е. В. Старостина. М., 1979. С. 445*).

³²⁷ *Шахрай С. М. К 20-летию Конституции Российской Федерации: из истории российского конституционализма и государственного строительства // Вопросы правоведения. 2013. № 2. С. 17.*

перспективной перерабатывающей, производящей конечную продукцию и инновационной экономике, что может потребовать определенных изменений в действии макроюридических факторов для запуска механизмов, регулирующих подключение к общественным процессам разнообразных социальных сил, дополнительной энергии социальных групп;

3) с объективной необходимостью корректировки политической системы и механизмов регулирования степени и широты подключения к законотворчеству и государственному управлению социальных сил и слоев, общественной инициативы, расширения или сужения сферы саморегуляции общественной жизни;

4) с заменой устаревшей идеологии, выработкой и юридическим закреплением новых политико-правовых идей и концепций, обновленной правовой доктрины;

5) с необходимостью разработки и реализации конституционных и соответствующих им иных законодательных конструкций, обеспечивающих назревшие шаги по реформированию политической системы общества, политического режима и его правовых основ (в частности, в связи с демократизацией, укреплением прав и свобод человека и гражданина);

6) с потребностью в создании адекватной исторической ситуации баланса властей, учитывающего значительную динамику спектра социальных сил и интересов, изменение удельного веса политических сил, а также в реформировании системы государственных органов;

7) с новым этапом адаптации страны к международным стандартам по мере вхождения страны в международную систему общественных отношений в рамках ООН, глобальной и региональной интеграции разнообразных международных организаций, а также разветвленной сети двухсторонних и многосторонних межгосударственных отношений.

В разных исторических ситуациях конституционные реформы могут быть вызваны давлением «снизу» – народных масс, оппозиционных сил; кроме того, они могут проводиться по инициативе высших государственных органов («сверху»), могут быть продолжительными или краткосрочными. В обоих случаях большое значение может иметь международное влияние, особенно в условиях глобализации.

Конституционная реформа может быть составной частью обновления политического курса страны, ее политической модернизации, свидетельством выхода из исторически транзитной зоны на новые рубежи развития.

Своевременное и эффективное управление социально-политическими процессами «сверху», оптимальное дозирование назревающих преобразований – свидетельства устойчивости развития государства и политической системы, их реагирования на изменяющиеся внутренние и внешние условия.

Конституционная реформа способна обеспечивать реальные социально-экономические и политические изменения в обществе (стимулировать или притормозить определенные процессы) или, в иных условиях, декоративно обновить, осовременить текст и язык конституции.

Реформа конституции может быть разовой или поэтапной, радикальной или умеренной. Такая реформа может обеспечивать реализацию временного равновесия политических сил (как это часто бывает в процессе незавершенной революции или в переходный период) или быть связанной с фиксацией победы вполне определенной политической силы, с прекращением равновесия сил. Конституционная реформа

может оказаться неожиданной для высших государственных органов или планомерно и заблаговременно готовиться ими по мере назревания потребности в соответствующих изменениях. В истории реформа конституции оказывается неизбежной в условиях кризиса легитимности государственной власти, в период революции или после государственного переворота.

Как и когда проводить конституционную реформу, могут решить сами государственные органы, государственные и политические лидеры страны, если только ими не упущены необходимое для этого историческое время и подходящий повод. Если политическая инициатива в этом вопросе переходит к иным сильным политическим игрокам, которые могут заставить государственную власть проводить реформу конституции или даже диктовать ее основные параметры, она либо поспешно осуществляется самой государственной властью, либо становится целью в жесткой политической борьбе и может быть проведена после победы оппозиции, поддержанной электоратом.

Учитывая, что процедура планового внесения изменений в конституцию не относится к числу простых, а также признавая определенное экономическое значение конституционных норм как создающих прямые и косвенные предпосылки для экономического развития, начинать этот процесс следует заблаговременно и своевременно.

Правовая политика, конституция, правотворческая и правоприменительная деятельность государства в значительной степени объективно ориентированы на потребности развития общества в целом, на реальную историческую практику. Объективно в правовой сфере реализуется приоритет реальной жизни, интересов общества и отдельных людей над текстом ранее принятого закона, который должен быть своевременно приведен в соответствие с общественными потребностями.

Реформа конституции – более существенное изменение в системе законодательства по сравнению с принятием нового закона. Основания для изменения конституции, тем более для ее реформирования, должны быть более прочными. Необходимость конституционной реформы в истории может проявиться в комплексе событий, фактов, к которым могут относиться следующие:

1) нарастание политической напряженности и конфликтов значительных групп людей с государственной властью, ее политикой; об этом могут свидетельствовать социологические опросы общественного мнения и статистика санкционированных и несанкционированных митингов и иных акций протеста; в период кульминации противостояния (как это было, например, в Египте в июле 2013 г.) в митингах и манифестациях могут участвовать миллионы граждан;

2) изменение общественного сознания, значительное смещение по шкале оценок отношения к власти общественного мнения от позитивного к негативному и невозможность существенного изменения данного отношения с помощью СМИ, социальных или иных принимаемых властью мер, в том числе мер по отвлечению общественного сознания и переключению его внимания на иные вопросы;

3) рост недовольства населения существующими политическими и государственными институтами в сочетании с нарастающим ожиданием перемен или ставшая очевидной и для государственных органов их неэффективность и необходимость их модернизации в контексте проводимых государственной властью реформ;

4) затянувшаяся политическая нестабильность,³²⁸ которой могут способствовать нерешаемость длительное время назревших политико-правовых проблем и вынужденное принятие несколько запоздалых экстренных политико-правовых мер;

5) развивающийся кризис легитимности государственной власти, связанный с целой серией событий, конфликтов, коррупционных и иных скандалов, в которых проявляется ее противостояние народу (жестокая расправа над мирными демонстрантами, митингующими, отказ от разумного диалога с общественностью в общественно значимых вопросах и т. д.), вскрываются различные крупные фальсификации общественного мнения, выборов и т. д.;

6) появление политических сил, способных перехватить политическую инициативу в проведении назревших политико-правовых изменений и быстрый рост их влияния;

7) значительное изменение международного общественного мнения и отношения международного сообщества к официальной государственной власти в стране, принятие негативных для государственных властей решений международными организациями, имеющими политические и экономические последствия; изменение соотношения сил на международной арене, имеющее значение для внутренней ситуации в стране.

В силу не всегда равномерной экономической и социально-политической динамики общественного развития ситуация может резко и быстро меняться, а вместе с ней меняются ее оценка и перспективы перехода в другую ситуацию (например, средства выхода из кризиса). То, что недавно было еще невозможно, через короткий отрезок времени может стать необходимым. То, что сегодня может быть сделано меньшими усилиями, гуманными средствами и в спокойной обстановке, завтра, если изменится ситуация, может потребовать напряжения сил и более жестких методов преодоления. Что не так давно поддерживало меньшинство (особенно если реальное отношение скрывалось), в близком будущем может поддержать большинство (и наоборот). То, исполнение чего сегодня соответствует справедливому разрешению дела, завтра, в иных условиях, может вызывать вопросы или оцениваться как несправедливость.

Задача государственных органов и лиц, находящихся у власти, – находить оптимальные сочетания времени, места, формы и средств реагирования на различные назревающие ситуации, проблемы, противоречия. От них во многом зависит, чтобы решения были оптимальными и своевременными – без запаздывания и забегания вперед. Мысль о том, что многое зависит от кадров и что кадры решают многое, если не все, остается актуальной во все времена.³²⁹

³²⁸ «К факторам *политической нестабильности*, – пишет Л. Н. Тимофеева, – обычно относят персонификацию власти и сложности обеспечения ее преемственности; наличие межэтнических и религиозных противоречий, создающих угрозу целостности и самому существованию государства. Соответственно политическая нестабильность может проявляться в таких формах, как: изменение режима, смена правительства, активизация оппозиционных сил, вооруженная борьба с правящим режимом. Наиболее нестабильными считаются переходные режимы, осуществляющие реформы политической и социально-экономической жизни (курсив оригинала. – С. У.)» (Тимофеева Л. Н. Политический конфликт. Лекция. М., 2008. С. 20).

³²⁹ Карл Ясперс в связи с этим отметил и негативную тенденцию в истории: «Физическое уничтожение людей выдающихся, задыхающихся под давлением реальностей массы, – явление, наиболее часто встречающееся в истории. Быстрый рост усредненности, неразмысляющего населения, даже без борьбы, самым фактом своей массовости, торжествует, подавляя духовное величие. Бесперывно идет отбор неполноценных, прежде всего в

Серьезный политический кризис является той чертой, перейдя которую государство может войти в период некоторых катастрофических необратимых изменений, перехода в фазу хаоса и аномии, а затем – в новую фазу развития, изменения форм и режима функционирования. «*Политический кризис* символизирует собой не что иное, как предельную выработку обществом всех ресурсов тех социальных и политических технологий, которые использовались им до последнего времени. Это резко негативное изменение отношения граждан к политической власти».³³⁰ Своевременное принятие мер по преодолению назревающих противоречий, в том числе изменение законодательства, больше способствует стабильности и устойчивости, чем упорное сопротивление изменениям и тем самым косвенное содействие назреванию политического кризиса.

В политико-правовой сфере в такой ситуации также проявляются черты, свидетельствующие о сбоях в функционировании конституции и заложенных в ней правовых институтах. Обнаруживается, в частности, следующее:

1) несоответствие конституции и ее норм фундаментальным общественным отношениям и произошедшим или назревающим в обществе изменениям в экономике (например, в отношениях собственности), политике, международном положении;

2) невозможность адекватного ситуации толкования конституции в связи с наличием в ней определенных запретов и ограничений;

3) невозможность развития законодательства с учетом назревших общественных потребностей на основании действующей конституции, когда намечается значительный разрыв содержания текста опережающих законов и значительно отставшего от реальности текста конституции;

4) необходимость политической реформы, демонтажа или модернизации определенных политических и государственных институтов, закрепленных в конституции, но в той форме и с теми функциями уже тормозящих дальнейшее развитие общества и не поддающихся корректировке за счет толкования конституции;

5) необходимость перераспределения полномочий между высшими государственными органами, а также между высшими и местными, если эти полномочия конкретно, однозначно записаны в конституции.

Могут быть и другие свидетельства назревшей конституционной реформы, проявляющиеся, как правило, комплексно.

Следует иметь в виду, что правовая политика, общественное мнение, конкретная историческая ситуация и конкретные действия власти в разных случаях могут способствовать как позитивному, утверждающему, развивающему толкованию конституционных норм и идей, так и негативному, дискредитирующему их толкованию.

таких условиях, когда хитрость и брутальность служат залогом значительных преимуществ. Невольно хочется сказать: все великое гибнет, все незначительное продолжает жить. Однако в противовес таким обобщениям можно указать на то, что великое возвращается, что великому вторит эхо, даже если оно молчало целые века и более» (Ясперс К. Смысл и назначение истории. М., 1991. С. 259).

³³⁰ Тимофеева Л. Н. Политический конфликт. С. 21. – В политологии политический кризис чаще всего «измеряется понятием “нелегитимности” власти и управления. Можно рассматривать показатели нелегитимности власти через уровень принуждения, применяемый для проведения политики в жизнь: наличие попыток свержения правительства или лидера; силу проявления гражданского неповиновения; результаты выборов, референдумов, массовых демонстраций в поддержку оппозиции» (Там же).

При этом проведение правовой реформы, тем более конституционной, – дело весьма ответственное. При ее проведении необходимо учитывать ряд важных моментов. Для реформы должны созреть объективные и субъективные условия. Не только юридическая наука, но и значительные слои общества должны понимать неизбежность и необходимость реформы. Проект реформы не должен строиться на недостоверных прогнозах, спорных точках зрения и содержать элементы значительного риска; кроме того, он должен минимизировать возможные социальные издержки.³³¹

Правовая реформа не должна без достаточных оснований разрывать связи между прошлым и будущим, преемственность в праве. «В каждом реформаторе должен сидеть осторожный консерватор, внушающий: “Не ломай того, что еще неплохо работает, убедись, что новое лучше старого и т. д.”».³³²

При принятии решения о проведении конституционной реформы должны соизмеряться степень необходимости этого и реальная возможность осуществления реформы с учетом закрепленной в той или иной стране процедуры изменения конституции. Дело в том, что в разных странах процедуры внесения изменений в конституцию могут существенно различаться. Выделяют гибкие конституции, когда для их изменения достаточно изменить входящие в их состав законы (Великобритания, Новая Зеландия), менее жесткие (Конституции Пакистана 1973 г., Испании 1978 г., Казахстана 1995 г.) и более жесткие (Конституции США 1787 г. и России 1993 г.), для изменения которых требуется ратификация поправок субъектами федерации. К тому же в России запрещено вносить изменения в гл. 1, 2 и 9.³³³

Для успеха преобразований необходимо обеспечить социальную и информационную поддержку реформы и прирост ее сторонников по мере реализации проекта. При подготовке и проведении реформы важно разработать методику оценки ее промежуточных результатов, ее отдельных этапов, разумных предложений, их анализа. Не следует ожидать от реформы «все сразу» или игнорировать «симптомы неблагополучного прохождения реформы». Важно иметь инструменты для оценки того, «где реформы осуществлены правильно, а где допущен сбой, с какого момента реформа ушла в сторону или насколько отклонилась от ожидаемых, проектируемых результатов».³³⁴

В целом синхронизация развития общества и конституции на современном этапе должна учитывать основные глобальные и общие тенденции эволюции стран соответствующего уровня развития и региона. Необходимо исходить из того, что потенциал конституции, представляющей собой большую социальную ценность, может и должен быть максимально реализован; при необходимости текст конституции может быть усовершенствован в той части, в которой выявляется ее недостаточная эффективность в современных условиях и в будущем.

При этом не следует забывать, что изменением текста конституции полностью далеко не исчерпываются и не реализуются ее роль и значение. Развитие конституции – это не только изменение, но и толкование ее текста, совершенствование вытекающего из нее законодательства, развитие институтов защиты прав человека,

³³¹ Мальцев Г. В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 198.

³³² Там же. С. 199.

³³³ Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2007. С. 96.

³³⁴ Мальцев Г. В. Указ. соч. С. 199.

юридического образования, правового профессионального и общественного правосознания, правовой культуры. Для совершенствования и претворения в жизнь положений конституции необходимо задействовать весь комплекс средств раскрытия ее позитивных возможностей. В то же время следует внимательно следить за изменением ситуации, объективно анализировать возникающие проблемы и своевременно принимать меры по корректировке реализации конституции и соответствию ее текста состоянию общества, вызовам времени.³³⁵

³³⁵ См. также: *Ударцев С. Ф.* Конституция и развивающееся общество // *Дипломатия жаршысы / Дипломатический курьер.* 2005, № 4. С. 259 – 263; *Он же.* Конституция и развивающееся общество: потенциал возможного взаимодействия // *Сб. материалов международной научно-практической конференции «Конституция: Личность, общество и государство».* 30 – 31 августа 2005 г. Астана, 2005. С. 420 – 433. *Он же.* Конституционное развитие: вопросы синхронизации с развитием общества // *Право и государство (КазГЮУ, Астана).* № 4 (33), 2006. С. 3 – 12; *Он же.* Конституционное развитие и изменение конституции // *Право и политика (Астана).* 2006, № 2. С. 27 – 31; *Он же.* Устойчивое развитие общества и конституция // *Правовая реформа в Казахстане.* № 3 (51) 2010. С. 6 – 9; *Он же.* Развитие общества, государства и эволюция конституции // *Материалы международной научно-практической конференции «Конституция – основа демократического развития государства», посвященной 15-летию Конституции Республики Казахстан.* Астана, 2010, жылғы 27 – 28 тамыз. В 2-х томах. Т. 1. Астана, 2010. С. 202 – 207; *Он же.* Глобализация, перспективы правового развития и конституция // *Ж. Юридический форум – Legal Forum. Научно-практический журнал – Scientific&Praktical Journal [Бишкек].* Иссык-Куль, 2014. С. 60-68; и др.

К. К. Айтхожин справедливо отмечает, что «отечественные конституционалисты должны работать не только на решение задач современного конституционного процесса, но и на их опережение, чтобы подготовить теоретико-методологические основы для возможных в будущем конституционных реформ» (*Айтхожин К. К.* Действие Конституции Республики Казахстан: теоретико-правовое исследование // *Материалы между. науч.-практ. конф. «Конституция – основа стратегии развития общества и государства», посвященной Дню Конституции Республики Казахстан.* 29–30 августа 2013 г. г. Астана, Щучинск / под общ. ред. И. И. Рогова, А. О. Шакирова. Астана, 2013. С. 280).

А. А. Черняков в качестве закономерности (и метода познания) правового развития выделяет «нормативно-правовую прогрессию в сфере права» и полагает, что она отражает «постоянное развитие в формах воспроизводства новой и отмирания устаревшей правовой и юридической действительности» (*Черняков А. А.* Конституционное право: эволюция отраслевого содержания. Монография. Алматы, 2007. С. 305). В то же время общая отмеченная историческая тенденция не исключает сложных и разнонаправленных векторов временного исторического движения, в том числе и регрессивного в определенные отрезки времени в различных странах.