

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: ОБ ИСТОРИИ ПОНЯТИЯ И ЯВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается становление доктрины конституционных реформ в советской и постперестроечной российской науке конституционного права. С опорой на научные труды автор указывает на важнейшие аспекты трансформации политико-правовой мысли в исследовании реформирования конституции.

Ключевые слова: конституция, развитие конституции, конституционная реформа, история реформирования конституции, доктрина конституционных реформ.

CONSTITUTIONAL REFORM IN RUSSIA: ABOUT THE HISTORY OF THE CONCEPT AND PHENOMENA

Abstract. The article examines the formation of the doctrine of constitutional reforms in the Soviet and post-perestroika Russian science of constitutional law. Based on scientific works the author points out the key aspects of the transformation of political and legal thought in the study of constitutional reform.

Keywords: constitution, development of the constitution, constitutional reform, history of constitutional reform, doctrine of constitutional reforms.

Идея конституции зародилась в России задолго до советского периода, однако, ее претворение в жизнь в полной мере стало возможно лишь с приходом к власти большевиков в 1917 году. На наш взгляд, ошибочно полагать, что в полной мере конституцией являлись основные законы Российской империи, поэтому в настоящей статье отсчет становления науки о конституционных реформах в России начинается именно с 1917–1918 годов — с принятия предвосхитивших возникновение конституции декретов «О земле», «О мире», «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», Декларации прав народов России, а также, собственно, с начала подготовки к принятию и принятия первой Конституции РСФСР.

Практически единственной научной работой, посвященной конституционной реформе 1918 года и претворению в жизнь первой российской Конституции, изданной в период ее действия, выступает «История Советской Конституции» Г.С. Гурвича. Автор сам задал рамки своего

КАДАЕВ Александр Александрович — аспирант, ассистент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва

исследования: «дать обзор работ по написанию Конституции, проследить возникновение документа как такового, документа, который нimalo не тщился что-то воздвигать и создавать, а только запечатлевал моменты массового революционного строительства». Гурвич отмечал недостаток информации, исчезновение документов, в частности, стенограммы третьего и четвертого заседания Конституционной комиссии, которые могли бы пролить свет на те или иные моменты возникновения советской конституции. По этой причине он считал необходимым воспользоваться проверяемыми устными источниками и свидетельствами очевидцев [1, главы VI–VII].

В своем исследовании Гурвич рассматривает конституционную реформу в ярко идеологическом ключе («сопоставление роспуска Учредительного Собрания с созывом 3 Съезда было полно глубокого значения: в то время как это собрание по существу явилось бы не учредительным, а упразднительным, ибо задавалось целью упразднить все завоевания октябрьской революции, третий Съезд призван стать подлинным Учредительным Собранием восставшего пролетариата» [1, с. 1]; «раньше буржуазные конституции провозглашали власть народа, теперь власть народа провозглашала конституцию» [1, с. 4]). Автор обращает внимание на совершенно своеобразный подход к работе по созданию конституции, которая не должна повторять буржуазные образцы, а призвана быть общей и обязательной схемой строительства власти на местах.

Несмотря на идеологизированность научной работы в целом, в ней отмечаются и правовые проблемы конституционной реформы. Характеризуя конституционный проект Отдела Наркомата юстиции, Гурвич высказывался и о том, что «вторая глава в разделе первом говорит о Всероссийском Съезде Советов, но мало и весьма неполно. Не означены ни порядок выборов, ни компетенция» [1, с. 10]; задавался вопросом, что делать местным советам с центральной властью, если они нарушают конституцию; ставил проблему отсутствия органа конституционного контроля и так далее [1, с. 87–88].

Отдельную, весьма разгромную критику Г.С. Гурвича вызвал конституционный проект одного из сотрудников Отдела Наркомата юстиции, теоретическим обоснованием которого выступали «синдикалистские теории союзного государства и именно в том виде, какой эти теории приобрели у Леона Дюги („Индивидуальное право. Социальное право. Преобразование государства“) и Максима Леруа („Эволюция государственной власти“)). Он указывал на то, что практическая часть данного проекта скопирована с «буржуазных образцов», в частности со швейцарского, «бесследно вычеркнув из определенно сложившейся к тому времени обстановки все революционно жизненные достижения пролетариата, совершенно игнорируя руководящую роль и значение рабочего класса». Гурвич применял к проекту такие эпитеты как «фантастический», «ребяческий», «граничащий с глупостью», «курьезный» и так далее [1, с. 11–12.]. Подобного рода характеристики в отношении проекта основного закона, как, впрочем, и критику в целом, сложно назвать правовыми.

Схожее негодование у Гурвича вызывал и «бюрократическо-канцелярский» проект конституции А. Шрейдера, в том числе его пункты, во многом воспроизводящие «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», точно детализирующие порядок выборов и устанавливающие самостоятельность местных органов власти. Он указывал на то, что Шрейдер пытается «контрабандой протащить эти возлюбленные земские учреждения». Его выводом стал не юридический анализ достоинств и недостатков проекта, а контрреволюционная сущность левых эсеров: «против непрощенных прожектёров и их контрреволюционных проектов существует лишь одно действительное средство — Бутырки» [1, с. 12–14].

Таким образом, в 1920-е годы, даже несмотря на еще довольно лояльные к свободе науки времена, советская юридическая мысль о конституционных реформах основывалась фактически не на научных методах, привычных правовым воззрениям, а на идеологии и лозунговом подходе к осмыслению различных проектов конституции.

В свою очередь известный советский правовед С.Л. Ронин критиковал Г.С. Гурвича, оценивая его работу «как произведение, скорее, мемуарного, чем научно-исследовательского порядка» [2, с. 3]. При этом сам он не был лишен аналогичного подхода, — Ронин называл источником конституционных реформ «революционное творчество народных масс» [2, с. 21].

* * *

К фундаментальным научным трудам, посвященным вопросам реформирования конституции, следует отнести диссертационное исследование С.П. Котового (1959 г.), в котором подробно рассмотрена проблематика реформирования Конституции СССР с 1936 по 1959 годы. Автор отмечает важность особого порядка внесения изменений в Основной закон [3, с. 14], при этом говоря о необходимости изменений, которые «диктуются потребностями развития советского общественного и государственного строя», а также изменениями международной обстановки [4, с. 37].

Котовой предлагает собственные идеи в дополнение к Конституции в качестве ответа на предложение, прозвучавшее на XXI съезде КПСС о необходимости внести соответствующие изменения в Основной закон. Предложения автора, разумеется, были основаны на трудах В.И. Ленина, резолюциях и решениях КПСС. Научные и практические выводы Котового хотя и идеологизированы (о государстве диктатуры рабочего класса [3, с. 39], построении социализма [3, с. 40], руководящей роли КПСС [3, с. 41] и т.д.), однако, говоря о главах Конституции, не касающихся общественного строя, он использовал гораздо более научный подход.

С.П. Котовой выделяет два пути возникновения союзных республик — развитие автономных социалистических республик и образование новых союзных республик [3, с. 52]. Однако, вся его научная работа построена на характеристиках изменений в Конституцию, практически лишенных критики.

Особенность работы заключается в отсутствии в ней общего вывода о характере конституционных реформ в исследуемый период, — в диссертации нет даже заключения. Котовой не использует юридическую категорию «конституционные реформы», применяя более нейтральные обозначения вроде слов «изменение» и «дополнение».

В сборнике научных статей 1978 года «Новые конституции и конституционные реформы [4]» впервые в советской юридической науке применяется понятие «конституционная реформа». Правда, оно использовалось по отношению к конституциям развивающихся стран: Мозамбика, Анголы, Катара, Судана, Бразилии. То есть данное понятие все еще было чуждо отечественной юридической науке.

Новую веху в развитии советской науки конституционных реформ заложила Н.А. Михалёва. В своем диссертационном исследовании в 1983 году она применила термин «реформа конституции», отмечая необходимость приведения конституционных положений в соответствие с новыми условиями жизни общества и государства и называя социалистическую конституцию «динамической» [5, с. 186].

Она полагала, что для осуществления реформы Основного закона должна произойти качественная трансформация общественных отношений. В то же время далеко не всякое изменение действительности требует принятия новой конституции. Михалёва выделяет такое свойство конституции как стабильность, перечисляя гарантии, характерные для социалистической конституции [5, с. 187]. Ее научный труд был основан на марксистско-ленинской теории, но в сравнении с предыдущими работами отечественных исследователей конституционных изменений в нем уделялось значительно больше внимания юридическим свойствам конституции и правовым проблемам ее реформирования.

В следующем научном труде Н.А. Михалёвой, написанном на излете советской власти в 1991 году, уже в современном смысле рассмотрены аспекты конституционной реформы в СССР [6]. В ней исследованы правовые нормы с учетом актуальных социально-политических событий и различные аспекты конституционной реформы: теоретические основы, общие положения, права человека, реформа федеративных отношений, разделение властей, правовая охрана и реализация конституции [6, с. 6–43]. «Советское государствоведение в условиях нового политического мышления отказывается от антагонистического противопоставления социалистической и буржуазной конституции» [6, с. 7]. На наш взгляд, данная работа содержала в себе концептуальные основы теории становления современной отечественной доктрины конституционных реформ.

После распада СССР и демократизации общественной жизни российская наука конституционных реформ подверглась значительному изменению. Существенную часть научных трудов истории становления конституционных реформ посвятил О.Е. Кутафин [7].

В своем исследовании он проследил весь путь отечественных конституционных реформ, начиная с Конституции РСФСР 1918 года: «В июле 1918 года была принята Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, которая закрепила федеративный принцип организации государственного единства РСФСР. (...) Таким образом, Конституция РСФСР твердо определила форму федерации, складывающейся в России. РСФСР должна была стать федеративным государством с автономными образованиями».

Кутафин затронул конституционную реформу 1924–1925 годов, зафиксировав, что «многочисленные дополнения в Конституцию РСФСР 1925 г. были внесены в связи с развитием автономии».

Он подробным образом разъяснил суть реформы конституции 1936–1937 годов: «Важным этапом в государственном строительстве РСФСР стало принятие 21 января 1937 г. новой Конституции РСФСР. Эта Конституция закрепила наличие в составе Федерации 17 автономных республик и 6 автономных областей, которые перечислялись в Конституции, а также упомянула в связи с установлением системы местных органов государственной власти о наличии в Республике национальных округов. В Конституции в самых общих чертах определялся правовой статус автономной республики и автономной области».

Ученый особое внимание уделил конституционным реформам 1977–1978 годов: «Новая Конституция РСФСР (так же, как и принятая в 1977 г. новая Конституция СССР), не внесла каких-либо существенных изменений в правовой статус союзных и автономных республик, автономных областей и автономных округов».

Наконец, проанализировал особенности российской Конституции 1993 года: «Новая Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г., закрепила федеративное устройство России в составе 89 субъектов, которыми были признаны республики в составе Российской Федерации, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа...» [7].

О.Е. Кутафин признавал наличие препятствий, возникших после принятия новой Конституции в 1993 году. В частности, он исследовал проблематику реализации единого правового конституционного пространства в субъектах Российской Федерации, приведения местных нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией России, решения вопросов единого гражданства и так далее [8].

В постсоветское время значительно изменился набор терминологии, которым различные авторы именовали конституционные реформы. Сложность и многообразие изменений основных законов как таковых, отсутствие единства в определении конституционной реформы обусловили использование наряду с понятием «конституционная реформа» таких терминов, как «радикальная реформа», «радикальная ревизия», «кардинальный пересмотр»,

«смена действующей конституционной модели», «революционные изменения», «корректировка конституции», «модификация конституции», «конституционное переустройство» и так далее [9, с. 33–34].

И.А. Алебастрова поставила вопрос об уровнях конституционных реформ, разделила их на частичные и более или менее целостные, а также дала им собственные определения: «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 текст» [10, с. 47].

В работе В.Н. Додонова (1997 г.) подведены итоги функционирования новых конституционных строев, дана оценка основным законам стран СНГ и Балтии, принятым непосредственно после провозглашения независимости [11]. Автор выделяет следующую закономерность временной разницы продолжительности принятия новых конституций в постсоветских странах: «Там, где общество было консолидировано, будь то на авторитарной или демократической основе, новые конституции были приняты достаточно быстро и относительно безболезненно; там же, где общество оказалось расколотым по политическому, идеологическому или национальному принципу, процесс выработки и принятия нового основного закона происходил чрезвычайно трудно и растянулся на несколько лет» [11, с. 17].

Считаем, что одним из значительных исследований о теоретических и практических аспектах конституционного реформирования является работа А.А. Белкина, в которой ставится вопрос о существовании различных форм конституционной модификации. В частности, автор подробно рассматривает такие концепты, как конституционная реформа, конституционная преемственность, конституционная стабильность, при этом не чураясь жесткой критики, в том числе и Конституции 1993 года, а также способа ее принятия [12, с. 80–81].

1990-е годы отметились бурным ростом исследований, детализаций и глубинных проработок, посвященных непосредственно реформам Основного закона. Именно в те годы возникли различные авторские подходы и классификации форм и способов изменения конституции. Конституционной реформе как явлению и понятию удалось освободиться от идеологизированности и обрести свое начало в сугубо юридическом подходе к исследованию конституционных изменений.

* * *

Исследование различных аспектов конституционных изменений в ранний советский период сопряжено с ангажированным подходом к сути проблемы с точки зрения господствующей на тот момент идеологии. Авторы допускали повсеместное и массовое применение лозунговых форм отстаивания

одних конституционных проектов и критики других. Лишь часть исследования была посвящена именно юридической проблематике, значительно реже применялись специальные методы исследования, характерные для юридической науки (Г.С. Гурвич, С.Л. Ронин, С.П. Котовой и др.).

Само понятие «конституционная реформа» было несвойственно и нехарактерно для ранней советской правовой мысли. Явления, связанные с внесением поправок в конституцию или принятием нового основного закона, чаще именовали как «развитие конституции» или просто «изменения» и «дополнения». Советские исследователи раннего периода не так много внимания уделяли различным терминологическим аспектам преобразования конституций. В чем различия между «развитием конституции» и «дополнением и изменением конституции» — на этот вопрос советские ученые раннего периода не отвечали. Конституционная реформа как явление не исследовалась. Сам этот термин начал встречаться в советской правовой науке в 1970-е годы в отношении иностранных государств. Лишь в 1980-х годах (большей частью уже в период перестройки) он стал применяться к отечественным конституционным изменениям.

Как в ранний, так и в позднесоветский период активность национальных ученых-юристов проявлялась в интересе к исследованию развития конституций союзных республик (А.А. Агзамходжаев, А.И. Ишанов, Р. Тургунбеков, Б.Г. Гусейнов, А.А. Вагабов, Г. Сатторов и др.).

Отдельного внимания заслуживают работы Н.А. Михалёвой. В своем диссертационном исследовании в 1983 году она изучала конституционные изменения с использованием того подхода, который во многом применим и сегодня. Ее научная работа, изданная в 1991 году, стала в некотором смысле революционной в становлении современного российского восприятия конституционных реформ.

В период перестройки выходило значительное число научных работ, посвященных конституционным реформам. В качестве исследователей данной проблематики зарекомендовали себя В.И. Фадеев, И.А. Алебастрова, П.Г. Семенов и другие ученые.

В начальный постсоветский период в связи с ослаблением цензуры, отмиранием обязательной государственной идеологии стало появляться гораздо больше трудов о преобразовании конституции. Авторы высказывались в различном контексте, — одни исследовали конституционную реформу как явление, сопоставляя отечественную практику с опытом зарубежных стран (А.А. Белкин), другие работали над комплексными научными трудами, описывающими конкретные конституционные реформы того времени в странах СНГ (В.Н. Додонов).

Основной тенденцией развития и становления доктрины конституционных реформ стала большая «теоретикоориентированность». Стало уделяться большое внимание правовым вопросам терминологического характера. Отграничение конституционной реформы от конституционной модернизации,

корректировки конституции, конституционного переустройства, смены конституционной модели и так далее, — вот чему в значительной степени посвящены научные труды на излете XX века, тогда как советские ученые при исследовании конституционных реформ уделяли больше внимания достижениям народного хозяйства. Полагаем, что конституционные реформы по-настоящему значимыми стали тогда, когда начались глубокие исследования не только конституционных норм, но и их реального содержания.

Список литературы

1. Гурвич Г.С. История Советской Конституции [Текст] / П.С. Гурвич; Социалистическая Акад., Секция Советского Стр-ва. Москва: Издание Социалистической Акад. 1923. 216 с.
2. Ронин С.Л. Первая Советская Конституция [Текст]: (К истории разработки Конституции РСФСР 1918 г.) / С.Л. Ронин; Акад. наук СССР. Ин-т права. Москва: Юрид. изд-во, 1948. 124 с.
3. Котовой С.П. Изменения и дополнения Конституции СССР 1936 года, 1936–1959: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.00. Ленинград, 1959.
4. Новые конституции и конституционные реформы [Текст]: (Сб. статей) / АН СССР, Ин-т государства и права; [Отв. ред. В.Е. Чиркин]. Москва: Наука, 1978. 255 с.
5. Михалёва Н.А. Теоретические проблемы социалистической конституции (сущность, содержание, форма): дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1983. 400 с.
6. Михалёва Н.А. Конституционная реформа в СССР // Конституционная реформа: поиски и решения: Сб. обзоров / [Отв. ред.-сост. Алферова Е.В.]. Москва: ИНИОН, 1991.
7. Кутафин О.Е. Становление, развитие и конституционно-правовой статус Российской Федерации. Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О.Е. Кутафина, доктора юридических наук, профессора, академика РАЕН. М.: Юридическая литература. 1996 г.
8. Кутафин О.Е. Конституция и проблемы ее реализации // Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. М.: Юрист, 1997.
9. Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2010. 584 с.
10. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие. М., 2000. 638 с.
11. Додонов В.Н. Конституционные реформы в государствах, возникших на территории бывшего СССР. Общее и особенное: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997. 173 с.
12. Белкин А.А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1995. № 1.