



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

УДК 342.4

ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ ФРАНЦУЗСКОГО ОПЫТА КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ

Л.В. БУТЬКО*Кубанский государственный
аграрный университет**e-mail: ved2_lav@bsu.edu.ru*

В статье показаны особенности реформирования Конституции Франции 1958 г. и возможности использования в России опыта конституционных реформ этого государства. С учетом цикличности преобразовательных процессов и на основе сравнения представлены концептуальные сходства и различия Основных законов двух стран, дана оценка механизмов и процедур совершенствования Конституции, возможности их применения в России.

Ключевые слова: Конституция, конституционные реформы, постепенность трансформации, юридический инструмент, цикличность конституционного развития.

Наблюдая разнообразие мировой конституционно-правовой практики, следует считать одной из задач правовой науки необходимость объяснения причин такого разнообразия на основе сравнительного правоведения. Богатую фактологическую базу для этого дают процессы конституционного реформирования, которые заметно активизировались в последние десятилетия не только в России, но и в других странах. В связи с этим юридическая наука вновь и вновь вынуждена возвращаться к оценкам эффективности проведения конституционных реформ в контексте отражения в конституциях идей конституционализма. Рост актуальности указанных вопросов предопределен процессами глобализации и модернизации, наблюдаемыми в реальной жизни, влекущими трансформацию конституционно-правовой материи и модификацию научных исследований. Необходимость сравнительного анализа подтверждается еще и тем, что признаки и черты объекта исследования можно отыскать «в политической практике самой седой древности, а все его современные воплощения обросли столь многими и разнородными обобщениями, что впору говорить еще об одной очень давней и никак не поддающейся внятному растолкованию теме»¹.

Уникальный опыт конституционного строительства имеет место в истории Франции. Он дает возможность наблюдать завидное постоянство и преемственность воплощения идей конституционализма в конституциях разных исторических эпох этого государства, а также трансформацию, как применяемых моделей конституционализма, так и юридических особенностей конституций, их структуры, принципов, порядка принятия, изменения и др.

¹ Графский В.Г. Конституционализм как предмет изучения // Право. 2009. № 3. С. 3.

В истории конституционных реформ России и Франции можно обнаружить не мало сходного, чем объясняется востребованность в России французского опыта при выборе модели конституционного строя, институтов государственности (вспомним, к примеру, о том, что одной из форм социалистической государственности, пропагандируемой в советское время, считалась модель типа Парижской коммуны). В определенной степени французский опыт использован и при создании действующей российской Конституции. Так, институт Конституционного Сопределения, использованный при обсуждении и доработке проекта Конституции РФ в 1993 г. сравнима с обсуждением Конституции Франции 1958 г. на консультативном комитете, конституции обеих стран принимались на референдумах. Сравнимыми могут считаться и политические кризисы, предшествующие принятию указанных конституций. Возможности дальнейшего обращения к французскому опыту по-прежнему сохраняют свою актуальность.

В научной литературе в оценках процессов реформирования, которые вызывают самые разноречивые мнения², применяется теория цикличности. По мнению А.Н. Медушевского, «конституционный цикл – период, в ходе которого в обществе через известные промежутки времени происходит смена основных состояний конституционного регулирования – от утраты старой конституции (Основного закона) к принятию новой, а затем – трансформации последней под влиянием реальности»³. Фазами цикличности ученый называет *деконституционализацию* как отказ от старого Основного закона; *конституционализацию* в лице принятия нового Основного закона; *реконституционализацию* – процесс изменения новой конституции под влиянием изменившейся социальной реальности⁴.

Несколько по-иному содержание и цикличность конституционных процессов представляет В.Е. Чиркин, органично связывая их с судьбоносными историческими событиями, которые ученый именует «историческими вызовами»⁵. Образцом страны, прошедшей в истории своей Конституции все три предлагаемые В.Е. Чиркиным цикла (вызова), следует считать Францию. Первому циклу соответствует Конституция Франции 1791 года, второму циклу – Конституция Франции 1946 года и, наконец, третьему циклу соответствует Конституция 1958 года.

В связи с этим конструкция цикличности, предложенная В.Е. Чиркиным, как доказанная историей, несмотря на известную условность хронологии, заслуживает поддержки и внимания. Идеиные ценности конституционализма каждого времени находили свое подтверждение при закреплении принципов, категорий, дефиниций в нормах конституций соответствующих исторических периодов.

Этот опыт позволяет обосновать особенности современного конституционного развития. Во-первых, назовем стремительность нарастания изменений в мироустройстве в связи с расширением демократических процессов на постсоветском пространстве и в других регионах мира – Азии, Африке, Латинской Америке. Эти изменения потребовали конституционализации новых моделей власти, новых условий конституционного регулирования статуса человека и гражданина, модернизации институтов государственного устройства и других фрагментов предмета конституционного регулирования, включение в него новых блоков отношений, к примеру, касающихся экологии и экологической безопасности. Во-вторых, имеются попытки создания универсальных теоретических кон-

² Аничкин Е.С. Конституция Российской Федерации в условиях современного развития; Киреев В.В. Политико-правовые проблемы развития теории конституционных реформ; Бутько Л.В. Теория конституционных реформ как научное направление; Безруков А.В. Современные конституционные реформы в России: тенденции и перспективы / Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран. Материалы международной научной конференции, Москва 10-13 марта 2010 года. М., 2010. С. 22-57.

³ Медушевский А.Н. Право и справедливость в политических дебатах постсоветского периода // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2012. № 2 (87). С. 25.

⁴ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2005.

⁵ Первым таким вызовом автор считает «вызов общества Нового времени», суть которого состояла в требованиях «равноправия, ликвидации абсолютизма и феодальных привилегий». «Второй крупный вызов, – по мнению В.Е. Чиркина, – был связан с демократическими и особенно социальными требованиями широких слоев населения», в результате которых «в конституции стали включаться социальные положения». «Третий крупный вызов, – утверждает ученый, – сопутствует нашему времени» / Чиркин В.Е. Вызовы современности и развитие французской конституции // Право. 2008, № 1. С.100-101.



струкций конституционализма на базе усиления вариативности их юридического воплощения в конституционных нормах.

Из опыта французских конституционных реформ для использования в России представляются полезными: 1) моменты, свидетельствующие о реализации преемственности и постепенности воплощения идей конституционализма; 2) особенности структурирования предмета конституционно-правового регулирования; 3) своевременное реагирование на актуальные вызовы современности.

Отметим, что действующая ныне Конституция Франции считается 17-й в истории государства и ею оформлен 22-й по счету политический режим⁶. В Конституции 1958 г. нашли подтверждение такие конституционные принципы, как суверенитет народа, многопартийность, ответственность правительства перед парламентом. На ее основе были проведены реформы, изменившие конституционный режим, избирательную систему, систему управления, законодательные полномочия, финансовую сферу, правосудие, армию. Эти реформы были нацелены на долгосрочную перспективу, благодаря чему данная Конституция оказалась столь жизнеспособной и имеет самый длительный срок применения среди французских конституций – уже более 50-ти лет⁷.

Опыт ее применения свидетельствует о постепенности накопления в юридическом содержании конституционных норм различных ценностей конституционализма, воспринимаемых каждой очередной конституционной реформой на основе преемственности, а также об их эмпирической обусловленности практикой государственного строительства страны. Тем самым соответствие конституции и конституционализма доведено до уровня, обеспечивающего реальность и действенность Конституции. Изменения и поправки, вносимые в Конституцию Франции 1958 года в последние десятилетия, свидетельствуют о продолжении процесса накопления в конституционном блоке страны ценностей обновляемой концепции современного конституционализма⁸.

Структура действующей французской Конституции представлена не одним, а несколькими консолидированными документами. Автономными частями (элементами) структуры французской Конституции, выстроенными хронологически, считаются: Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Преамбула Конституции 1946 г., Конституция Франции 1958 г., Хартией окружающей среды 2004 г. введенная в структуру французской Конституции со 2 марта 2005 г. Следует также отметить ряд поправок к Конституции 1958 г., внесенных в разные годы. Но элементами структуры Французской Конституции они не признаются. Для понимания исторической преемственности Французской Конституцией идеалов конституционализма наукой конституционного права введено в оборот понятие «конституционного блока», объединившего все перечисленные элементы. Их описание позволяет не только углубить представление о структуре Французской Конституции, но и наглядно продемонстрировать особенности ее реформирования, а также воплощение компонентов конституционализма французскими конституциями разных исторических эпох на основе принципа преемственности.

Первым элементом конституционного блока является сама Конституция 1958 года в полном объеме своего текста. Во второй элемент включены акты, названные в Преамбуле Конституции 1958 г., а именно – Декларация человека и гражданина 1789 года и Преамбула Конституции 1946 года⁹. Если первые два элемента блока оказываются со-

⁶ Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J.M., Ricci J.C. La V-e Republique.P.: Eco-nomica. 1985. P. 5. Хотя в других источниках речь идет о 15-ти конституциях. См.: Morabito M. Histoire constitutionally de la France. P., 2010. P. 5.

⁷ Значения указанных реформ проявляется в том влиянии, которое они оказали и на современную Российскую Конституцию, поскольку «в постсоветский период Конституция 1993 года ввела смешанный политический режим французского образца (в его голлистской интерпретации периода установления Пятой республики 1958 года), который, ... получил трактовку, позволяющую ему функционировать как президентский или даже сверхпрезидентский режим» / А.Н. Медушевский. Право и справедливость в политических дебатах постсоветского периода // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2012. № 2 (87). С. 23.

⁸ Конституционные законы до 23 июля 2008 г. обозначены в книге В.В. Маклаков. Конституции зарубежных государств. Учеб. Пособие. 8-е издание. Москва*Берлин Инфотропик Медиа, 2012. С. 81-82.

⁹ Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия; учеб. пособие. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. 2006. С. 44.



вершено доступными для восприятия, то с третьим элементом дела обстоят сложнее. Он носит название «Основные принципы, признанные законами Республики». Такое название требует существенного пояснения, поскольку формирование третьего элемента блока основывается на косвенных доказательствах, отсылочных документах и аргументах, подтвержденных конституционно-применительной практикой.

Полагаем, что предлагаемые выводы помогут разъяснить эту непростую ситуацию. Во-первых, формулировка «основные принципы, признанные законами Республики», названа в Преамбуле Конституции 1946 года. Но перечень самих принципов в данном документе отсутствует, поскольку перечисленные в тексте после этой фразы принципы предложены помимо «основных принципов, признанных законами Республики». Следовательно, нужно объяснить не только содержание последних, но и указать их место нахождения. Считается, что они содержатся «в законах трех первых Республик: Первой, существовавшей с 22 сентября 1792 г. по 18 мая 1804г.; Второй – с 28 февраля 1848 г. по 7 ноября 1852 г.; Третьей – с 4 сентября 1870 г. по 16 июня 1940 г.¹⁰ Тем самым определены *исторические истоки* «основных принципов». Что же касается их *содержания*, то о нем свидетельствует, прежде всего, практика применения конституционного законодательства и осуществления конституционного контроля в стране.

Поэтому, во-вторых, следует учитывать, что на эти принципы ссылается в своих решениях Конституционный совет, осуществляя функцию конституционного контроля¹¹. Например, в своем решении от 16 июля 1971 г. Конституционный совет указал на принцип свободы ассоциаций, который был провозглашен Законом от 1 июля 1901 года. Этому закону не был придан статус конституционного, а указанный в нем принцип приобрел ранг «основного принципа, признанного законом Республики» в силу вышеуказанного решения Конституционного совета.

Наконец, в третьих, принципы, о которых идет речь, могут содержаться и в законах Пятой Республики. Но для этого необходима воля законодателя и Конституционного совета, к примеру, так, как она была проявлена Конституционным советом в его решении от 15 января 1975 года, которым установлено, что международные договоры или соглашения, ратифицированные или одобренные должным образом, не включаются в конституционный блок. Как видим, государственно-правовая практика Франции дала сложный механизм формирования третьего элемента конституционного блока.

Знаковым событием в конституционной реформе Франции явилось учреждение в 2005 году четвертого элемента конституционного блока – Хартии окружающей среды 2004 года. Такой статус она получила в результате введения ее в конституционный текст Конституционным законом от 2 марта 2005 года. Тем самым продемонстрировано существенное отличие реформы Французской Конституции от преобразований конституций других государств (к примеру, России), поскольку в ней особое внимание уделено одному из острейших вопросов современности – проблемам экологии.

Каждый из названных документов знаменует собой отдельные этапы и фрагменты французских конституционных реформ, юридическое учреждение и введение в действие определенных положений концепции конституционализма, представляет картину воплощения его идеалов в жизнь. Несмотря на всю сложность представленной конструкции конституционного блока, он дает основание для вывода о том, что юридическими инструментами воплощения идей конституционализма в жизнь могут выступать не только конституции, но и другие источники права, посредством которых может осуществляться конституционная реформа. Возможно, по этой причине наиболее значимые конституционные законы с некоторых пор стали получать специальные названия. К примеру, Конституционный закон от 23 июля 2008 года назван «О модернизации институтов V Республики», которым в Конституцию Франции внесены 62 поправки и включено 8 новых статей.

¹⁰ Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия; учеб. пособие. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2006. С. 44.

¹¹ Как известно, конституционному контролю подвергаются органические законы, международные договоры, простые законы, регламенты палат французского Парламента.



В общей сложности «за более чем 50 лет своего существования Конституция 1958 г. была реформирована 24 раза; некоторые из пересмотров (например, 23 июля 2008 г.) изменяли или включали в себя по нескольку десятков поправок, другие же касались лишь незначительных вопросов (об установлении точных сроков открытия сессий – поправка от 30 декабря 1963 г.). В одном случае два закона об изменении конституции были изданы с интервалом в три дня (25 и 28 марта 2003 г.) и три закона в один и тот же день – 23 февраля 2007 г.¹²

Особое место в структуре Французской Конституции занимает Хартия окружающей среды 2004 года. Она состоит из преамбулы и десяти статей. В ней провозглашено право каждого жить в условиях сбалансированной и сочетающейся со здоровьем окружающей среды, иметь право на получение информации о состоянии окружающей среды и на участие в разработке государственных решений, влияющих на окружающую среду. Каждый обязан принимать участие в сохранении и улучшении окружающей среды (статьи 1, 2), содействовать возмещению причиненного ей ущерба. На органы государственной власти возлагается обязанность принимать меры по ограничению рисков, по разработке политики, согласованной с использованием окружающей среды, экономическим развитием и социальным прогрессом¹³.

Принятие Хартии явилось ответом на призывы и требования международного сообщества и международных организаций о необходимости разработки каждым государством концепции устойчивого экономического развития, прозвучавших на международных саммитах 1972, 1992, 2002 и последующих годов и нашедших отражение в принятых на них документах. Эти требования вошли составной частью в обновленную модель конституционализма и послужили началом разработки концепции Ноосферной конституции, как совокупности принципов экологического благополучия и безопасности.

Наиболее масштабные изменения внесены в Конституцию Франции Конституционным законом № 2008-724 от 23 июля 2008 года. Можно считать, что этот закон внес изменения во все блоки отношений, составляющих предмет конституционного регулирования. В их числе политические, экономические, социальные, духовные отношения. Так, в сферах экономической и социальной учрежден новый орган – Экономический, социальный и экологический совет (взамен бывшего Экономического и социального совета). В числе его полномочий такие, как дача заключений на законопроекты, получение петиций по сферам своей деятельности, обращение с предложениями по предлагаемым мерам в Правительство и Парламент, консультирование по вопросам экономики, социальных отношений, окружающей среды.

Введены новые форматы взаимоотношений в сфере организации всех ветвей государственной власти, в особенности законодательной и президентской. Просматривается явная тенденция повышения роли Парламента, демократизации его деятельности. Появились нормы, определяющие статус оппозиции в Парламенте. Усилены его контрольные полномочия в отношениях с Правительством, парламентарии призваны к процедуре формирования Конституционного совета. Палаты Парламента могут создавать следственные комиссии.

Установлен более строгий контроль Парламента над деятельностью Президента страны по использованию им своих чрезвычайных полномочий. Содержание и условия реализации этих полномочий предусмотрены в ст. 16: «После 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 эту 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»¹⁴.

¹² Хартия окружающей среды 2004 г. / Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. – 8-е издание. М.; Берлин: Инфотропик Медиа, 2012. С. 121-122.

¹³ Там же.

¹⁴ Если учесть, что некоторые разделы из нее исключены (Раздел «О Сообществе» – Конституционный закон № 95-880 от 4 августа 1995 г.), наряду с тем, что в нее включены новые разделы

Получила, наконец, конституционное закрепление практика избрания одного и того же лица Президентом страны не более чем на два срока подряд. Имеются новеллы регламентации законодательной деятельности. В частности, учрежден новый вид законов – программные законы, которые предназначены для определения задач деятельности государства, к примеру в сфере социальной политики, политики в области окружающей среды и др. Учреждена предварительная стадия для рассмотрения законопроектов, подготовленных Правительством, – конференция председателей палаты. В случае возникновения разногласий, к их разрешению подключается Конституционный совет. По требованию депутатских фракций (групп) в парламенте могут проводиться дебаты.

В сфере защиты прав и свобод личности введена должность Защитника прав, в структуру Конституции включен специальный новый «Раздел XI bis. Защитник прав». Это особое должностное лицо, назначаемое Президентом Республики сроком на 6 лет без возможности его переназначения. Функции Защитника несовместимы со статусом парламентариев и членов Правительства. О своей деятельности он отчитывается перед Президентом и Парламентом. Статус Защитника определяется органическим законом, принятым 29 марта 2011 года «О Защитнике прав». Характеризуя в целом поправки 2008 года, можно предложить следующие основные направления внесенных изменений. Реформированию были подвергнуты

1. Порядок создания, компетенция и принципы взаимодействия высших органов государственной власти: **Парламента** (в части восстановления равновесия между ним и другими органами, усиления контроля за деятельностью Правительства и Президента, оценки государственной политики, увеличения числа постоянных комиссий, создания комиссий по расследованию, введения новой области законодательства); **Президента** (в части ограничения его руководства Высшим советом магистратуры и установления контроля над введением чрезвычайного положения); **Конституционного совета** (в части усиления его контрольных полномочий по введению в стране чрезвычайного положения на основе ст. 16 и разрешению дел при нарушении прав и свобод граждан по запросу Кассационного суда или Государственного совета); **Экономического и социального совета** (в части изменения его названия и статуса); **Высшего совета магистратуры** (в части изменения статуса с целью восстановления принципа разделения властей).

2. Внесены изменения в институты представительной демократии (установлен неизменный численный состав палат Парламента: 577 – Национального собрания и 348 – Сената), непосредственной демократии (референдум), в статус политических партий.

3. Усилены меры по защите прав и свобод личности – учрежден новый институт Защитника прав (по типу омбудсмена).

4. Установлены новые нормы, регламентирующие законодательную деятельность. Таким образом, значение опыта французских конституционных реформ дает возможность сформулировать следующие выводы. Во-первых, во Франции сложились механизмы обновления Французской Конституции, позволяющие на протяжении достаточно длительного времени (более чем полста лет) своевременно реагировать на вызовы времени и обеспечивать эволюционирование Конституции без потрясений и конституционных революций. При этом достигается необходимая трансформация государственного строя страны, организации и осуществления власти, положения личности в государстве и обществе, организации территории государства и его составных частей в лице заморских территорий.

Во-вторых, опыт конституционных процессов Франции позволяет считать юридическим инструментом воплощения идей и концепций конституционализма не только конституцию, но и иные источники права, что представляет практическую ценность для стран, стремящихся совершенствовать механизмы воплощения идей конституционализма в жизнь.



В-третьих, мы не исключаем, что в перспективе общемировая тенденция на обновление конституций может коснуться и Конституцию Франции. Такая потребность может возникнуть в силу известного усложнения структуры Французской Конституции 1958 г.¹⁵

Общемировые тенденции развития общественных процессов, явления глобализации в мире, конвергенции в праве, кризисное состояние финансово-экономической сферы во всем мире, приведшее к открытой борьбе за передел сфер влияния на международном пространстве, способны не только существенно повлиять на смену конституционных парадигм, но и ускорить все процессы конституционного обновления. Россия находится на пороге очередного периода конституционного обновления, полагаем, что опыт французских конституционных реформ может оказаться полезным.

Список литературы

1. Аничкин Е.С. Конституция Российской Федерации в условиях современного развития; Киреев В.В. Политико-правовые проблемы развития теории конституционных реформ; Бутко Л.В. Теория конституционных реформ как научное направление; Безруков А.В. Современные конституционные реформы в России: тенденции и перспективы / Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран. Материалы международной научной конференции, Москва 10-13 марта 2010 года. М., 2010.
2. Графский В.Г. Конституционализм как предмет изучения // Право. 2009. № 3.
3. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие. – 8-е издание. М.; Берлин: Инфотропик Медиа, 2012.
4. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия; учеб. пособие. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. 2006.
5. Медушевский А.Н. Право и справедливость в политических дебатах постсоветского периода // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2012. № 2 (87).
6. Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2005.
7. Чиркин В.Е. Вызовы современности и развитие французской конституции // Право. 2008, № 1.
8. Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J.M., Ricci J.C. La V-e Republique. P.: Economica. 1985.
9. Morabito M. Histoire constitutionally de la France. P., 2010.
10. <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

THE POSSIBILITY OF USING THE FRENCH EXPERIENCE OF CONSTITUTIONAL REFORMS IN RUSSIA

L.V. BUTKO

Kuban state agrarian university

e-mail: ved2_law@bsu.edu.ru

The article shows the features of the reform of the French Constitution of 1958 year and possibilities of their use in Russia the experience of constitutional reforms of this state .With cyclical nature of the transformation processes and on the basis of comparison of the conceptual similarities and differences of the Basic laws of the two countries ,it was given an assessment of the mechanisms and procedures for improvement of the Constitution, the possibility of their application in Russia.

Key words: Constitution, constitutional reforms, gradual transformation, legal instrument, cyclicity of constitutional development.

¹⁵ Если учесть, что некоторые разделы из нее исключены (Раздел «О Сообществе» – Конституционный закон № 95-880 от 4 августа 1995 г.), наряду с тем, что в нее включены новые разделы (Раздел «Об уголовной ответственности членов Правительства» – Конституционный закон № 93-952 от 27 июля 1993 г.; Раздел XI-bis «Защитник прав» – Конституционный закон. № 2008-724 от 23 июля 2008 г.).