

УДК 342.4

*Посвящается 90-летию со дня рождения
профессора В. С. Основина*

О КОНСТИТУЦИОННОМ РАЗВИТИИ РОССИИ И СОЦИАЛЬНОЙ ЦЕННОСТИ КОНСТИТУЦИИ

Н. В. Бутусова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 24 ноября 2014 г.

Аннотация: *раскрываются содержание и основные проблемы конституционного развития России. Отмечается актуальность аксиологического подхода к изучению российской Конституции. На основе исторического подхода, а также анализа некоторых современных российских реалий делается вывод о необходимости формирования общественно-политических условий, способствующих превращению Конституции в действительную ценность российского общества и государства.*

Ключевые слова: *конституционное развитие, конституционные ценности, конституционное реформирование, устойчивое развитие.*

Abstract: *the article reveals the essence and main problems of constitutional development of Russia. The author, realizing the need for a multidimensional understanding of the phenomenon of constitutional development, notes the particular importance of the axiological approach to the study of the Russian Constitution. On the basis of the historical approach, as well as the analysis of some modern Russian realities the author concludes on the need to create social and political conditions conducive to the transformation of the Constitution in the real value of Russian society and the state.*

Key words: *constitutional development, constitutional values, constitutional reform.*

Понятие «конституционное развитие России» с точки зрения «фактической» и «юридической» Конституции можно рассматривать в нескольких взаимосвязанных основных аспектах:

- имея в виду исторические этапы, связанные с изменениями и принятием новых конституций;
- как изменение содержания общественных отношений под воздействием новой конституции (в частности, Конституции РФ 1993 г.);
- с позиций проблемы обеспечения конституционной законности в стране;
- акцентируя внимание на качественном содержании общественных отношений в демократическом обществе и государстве, позволяющих их идентифицировать¹ как конституционные.

¹ См.: Бутусова Н. В. Глобальные проблемы современности и стратегия конституционного развития России в первой четверти XXI в. // Государство и право : вызовы XXI века (Кутафинские чтения) : сб. тезисов. М., 2009. С. 20–21.

Отмечая важность многоаспектного понимания феномена конституционного развития, следует подчеркнуть актуальность его изучения в последнем из отмеченных аспектов, который должен определять основную направленность изучения названной проблемы и в иных аспектах.

Речь идет о понимании конституционного развития как развития на основе закрепленных в Конституции общечеловеческих ценностей и идеалов. Новые общественно-политические реалии требуют глубокого осмысления роли и назначения российского Основного закона в жизни страны и в меняющемся мире. Все это актуализирует значение аксиологического подхода к изучению российской Конституции, а следовательно, и разработку проблем «ценности конституции» и «конституционных ценностей».

В соответствии с философским определением «ценность» – это «социальное определение объектов окружающего мира, выявляющее их положительное или отрицательное значение для человека и общества»². Понятия «социальная ценность Конституции» и «конституционные ценности» не являются идентичными, хотя и неразрывно друг с другом связаны. Определяя социальную ценность российской Конституции, нужно прежде всего исходить из содержания закрепленных в ней идей и ценностей. Конституция является подлинной социальной ценностью лишь тогда, когда закрепленные ею ценности базируются на общечеловеческих ценностях и отражают объективные закономерности, потребности и интересы развития российского общества и государства. Конституция как важнейший инструмент социального управления и элемент правовой культуры общества призвана на основе нравственных ценностей обеспечить согласование воли и интересов различных участников общественных отношений, закрепить научно обоснованные ориентиры развития российского общества и государства.

Все конституционные ценности в той или иной степени представляют собой конституционные идеалы, к наиболее полному осуществлению которых стремятся государство, общество и каждый человек. К сущностным чертам норм, закрепляющих конституционные ценности, отличающих их от иных конституционных норм, относится их обобщенный характер; они аккумулируют принципиальные черты общественных отношений, вычленяют в них главное с точки зрения высшей конституционной ценности.

В современном мире выработанные мировым сообществом общепризнанные принципы и нормы международного права в качестве высшей ценности определяют человека, его права и свободы. Эта идея получила закрепление и развитие во всех современных демократических конституциях, в том числе и в Конституции России (ст. 2).

В зарубежных конституциях демократических государств закрепляется обязанность государства признавать и гарантировать неотъемлемые права человека, уважать и защищать человеческое достоинство, которая рассматривается в качестве высшего предмета заботы государственной

² Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М., 1991. С. 512–513 ; Философский энциклопедический словарь. М., 1997. С. 507.

власти (например, ст. 2 Конституции Италии, ст. 10 Конституции Испании, ст. 1(1) Основного закона Федеративной Республики Германии, ст. 7 Конституции Швейцарии, ст. 13 Конституции Японии и др.)³. Главный пафос ст. 2 российской Конституции заключается в том, чтобы подчеркнуть, что *именно человек, его права и свободы – единственная самоцель развития российского общества и государства и высшая цивилизационная ценность*. Не будет преувеличением вывод о том, что судьба нынешней цивилизации непосредственно зависит от последовательности претворения в жизнь этого конституционного идеала во всем мире.

Разумеется, *важным показателем ценности конкретной конституции является ее реальность*, т.е. последовательная реализация конституционных норм различными участниками правовых отношений, в первую очередь органами государственной и муниципальной власти и должностными лицами.

Как неуважение к конституции следует рассматривать, к примеру, и то, что по истечении 20 лет со времени ее введения в действие все еще отсутствуют важные законы, принятие которых непосредственно ею предусмотрено. Едва ли можно говорить об уважении к конституции, когда законы, конкретизирующие конституционные нормы, «выхолащивают» смысл положений, идей конституции, что приводит к утрате «духа и буквы конституционных положений»⁴, тем более, когда эти законы приняты с нарушением конституционного принципа законности как одного из основ конституционного строя России (ст. 15 Конституции РФ).

Приведем актуальный для Воронежской области и пограничных с ней регионов пример, связанный с принятием распоряжения Правительства РФ от 26 декабря 2011 г. № 2360-р. «О проведении в 2012 году конкурса на право пользования участками недр федерального значения, расположенными на территории Воронежской области (Еланского и Елкинского месторождений)»⁵. По мнению ученых, в случае разработки никелевых месторождений в Воронежской области будет разрушена экосистема, причинен непоправимый вред здоровью людей, загрязнение грунтовых вод практически одномоментно похоронит реальные шансы развивать на воронежской земле органическое земледелие, экологически чистое сельскохозяйственное производство, способное накормить всю Россию и обеспечить продовольственную безопасность страны⁶. Попробуем разобраться с конституционно-правовой основой данного акта.

³ См.: Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. М., 2002 . С. 68, 132, 174, 228, 383.

⁴ *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 82.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 2. Ст. 335.

⁶ См.: Комплексная экспертная оценка целесообразности и возможных последствий планируемых разработок медно-никелевых месторождений в Воронежской области. М., 2012 ; Проблемы разработки полезных ископаемых и стратегия устойчивого развития регионов России (на примере Воронежской области) : материалы науч. конф. Воронеж, 2014.

Принятие указанного распоряжения Правительства РФ без проведения экологической экспертизы, без серьезных экономических и социальных обоснований, без учета мнения ученых и широкого общественного обсуждения стало возможным вследствие того, что в декабре 2006 г. под предлогом устранения излишних административных барьеров в Градостроительный кодекс РФ и ряд российских законов (в частности, законы об экологической экспертизе, об охране окружающей среды и др.)⁷ были внесены изменения, которые свели на нет роль обязательной государственной экологической экспертизы и оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Известные юристы-экологи пытались вести борьбу за восстановление обязательной государственной экспертизы, однако пока их борьба не дала существенных результатов⁸.

Норма ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» в *прежней редакции* закрепляла очень важную юридическую гарантию от принятия необоснованных, опасных с экологической точки зрения нормативных и иных актов, управленческих решений: в качестве обязательного этапа процедуры принятия упомянутых актов предусматривалась их экологическая экспертиза. Однако, как видим, данной гарантии оказалось недостаточно: она не застраховала от внесения изменений даже в норму ст. 11 указанного закона. Государственной Думой была нарушена законодательно предусмотренная процедура: экологическая экспертиза в отношении новой (и ныне действующей) редакции нормы ст. 11 анализируемого закона не проводилась. Ни Совет Федерации, одоббивший этот закон, ни Президент, его подписавший, на данное обстоятельство, к сожалению, «не обратили внимания». В результате было допущено нарушение предусмотренного ч. 2 ст. 15 Конституции РФ требований соблюдения Конституции и законов всеми органами государственной власти и должностными лицами. Несоблюдение предусмотренной законом процедуры для внесения изменений в правовые акты – это нарушение конституционного принципа законности как одного из основ конституционного строя Российской Федерации. Следовательно, только по этим основаниям уже можно говорить о неконституционности анализируемых и иных норм законодательства в сфере охраны природы, принятых или измененных с нарушением названной выше процедуры.

Однако существуют и иные, не менее серьезные сомнения в конституционности анализируемого законодательства, а также принятого на его основе распоряжения Правительства от 26 декабря 2011 г. *в связи с тем,*

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 11 (ч. 1). Ст. 16 ; Об экологической экспертизе : федер. закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ с изм. и доп. // Там же. 1995. № 48. Ст. 4556 ; Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ с изм. и доп. // Там же. 2002. № 2. Ст. 133.

⁸ См.: Боголюбов С. А. Право и этика в экологии // Диалог культур и партнерство цивилизаций : IX Междунар. Лихачевские науч. чтения (14–15 мая 2009 г.). СПб., 2009. С. 380–382, 426.

что их реализация создает серьезную угрозу конституционному строю, национальной безопасности страны, правам и свободам человека и гражданина в Российской Федерации: без проведения экологической экспертизы, без учета мнения ученых и широкого общественного обсуждения стало возможным принятие решений, реализация которых способна разрушить экологическую среду, причинить вред здоровью людей, привести к широкомасштабной экологической катастрофе. Названные акты нарушают основополагающие положения Конституции РФ, предусмотренные нормами ст. 2–3, 7, 9, 15, 17–18, 20, 41–42, 45 и др. Основного закона, препятствуют реализации принципов прямого, непосредственного действия российской Конституции (ст. 15), а также прав и свобод, которые должны определять «смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления...» (ст. 18 Конституции РФ). В первую очередь, речь идет о взаимосвязанных и взаимообусловленных правах на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (ст. 24, 42), о праве на охрану здоровья (ст. 41), об основополагающем праве на жизнь (ст. 20) и др.

Конституция является безусловной ценностью только тогда, когда именно ей подчинена политика государства во всех сферах жизни, а политическая конъюнктура и целесообразность не могут быть поставлены выше требований конституционной законности.

Правовая и политическая культура государств с прочными, давно сложившимися демократическими традициями препятствует приспособлению Основного закона к политической конъюнктуре, когда конституция дискредитируется, утрачивает ценность документа, содержащего важные доктринальные положения, являющиеся правовой и идеологической основой развития демократического общества и государства.

К сожалению, *недавняя история демократического становления России и реалии сегодняшнего дня свидетельствуют о недооценке и недопонимании правящей элитой и обществом в целом важной роли и значения Конституции как безусловной и важнейшей демократической ценности.*

Утрата ценностного значения Конституции в России стала очевидной еще в бывшем Советском Союзе в последнее десятилетие XX в., когда политические интересы, идущие вразрез с Конституцией, одерживали верх. Достаточно вспомнить Декларацию о государственном суверенитете РСФСР – акт политический, спорный с точки зрения юридической природы, породивший не только парад суверенитетов, но и «войну законов».

Хотя Декларация подтверждает стремление создать демократическое правовое государство «в составе обновленного Союза», однако ее ст. 5 предусматривает верховенство российских законов над общесоюзными, что прямо противоречило не только союзной (ст. 74, 76), но и российской Конституции (ст. 4, 76). Фактически ст. 5 Декларации о государственном суверенитете РСФСР создала юридическую основу для разрушения Советского Союза. Кроме того, в соответствии со ст. 15 Декларации данный документ явился «основой для разработки новой Конституции РСФСР,

заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства». Это положение также не поддается объяснению с точки зрения принципов правового государства, конституционной законности, так как Декларации придавалась юридическая сила, равная Конституции. Очевидно также несоответствие анализируемой Декларации Конституции с точки зрения ее юридической формы. Согласно ст. 104 действовавшей тогда Конституции РСФСР Съезд народных депутатов РСФСР принимал законы и постановления, но анализируемой Декларации не была придана ни та ни другая правовая форма. Таким образом, диктуемое политическими соображениями и целями принятие Декларации о государственном суверенитете означало использование неправовых средств для движения к благим целям (как, во всяком случае, тогда считало большинство российских депутатов, голосовавших за ее одобрение). Отдаленные цели, к которым неизбежно должно было привести принятие такого документа, понимали далеко не все. Автор настоящей статьи могла убедиться в этом лично, когда, будучи на стажировке в высшем органе государственной власти России осенью 1990 г., в беседе с некоторыми народными депутатами РСФСР разъясняла им политические и правовые последствия принятия Декларации о государственном суверенитете. Вскоре разрушительные последствия этого политического шага стали очевидными для всех; многие депутаты глубоко раскаивались в том, что допустили политическую близорукость и неправовые действия: «Виноваты мы все. И те наши руководители, которые борьбу против недостатков, а также конкретных политиков, находящихся у власти в Союзе, превратили в борьбу против государства и основ этого государства»⁹.

Однако не только российские политические лидеры, но и союзный центр тогда, по-видимому, также не рассматривал Конституцию как безусловную ценность, а руководствовался скорее исключительно политическими соображениями. Союзный центр заведомо ослабил свои позиции в деятельности по сохранению Советского Союза, восприняв идею подготовки нового Союзного договора. Необходимо было сосредоточить усилия на подготовке новой Конституции СССР, тем более заручившись такой мощной поддержкой народа, как итоги союзного референдума 1991 г., когда более 75 % от общей списочной численности избирателей на референдуме проголосовали за сохранение Союза. Деятельность по разработке *нового* Союзного договора дала повод противникам сохранения союзного государства рассматривать Договор об образовании СССР 1922 г. как действующий акт, хотя он перестал быть таковым после вступления в силу Конституции 1924 г.¹⁰

⁹ Цит. по: Лукьянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России 1917–1993. М., 2000. С. 95.

¹⁰ Договор об образовании СССР, принятый I съездом Советов, по юридической природе фактически был *законом конституционной значимости*, и возникшая на его основе Федерация была не договорной, а конституционной. Одной из главных причин принятия Конституции 1924 г., в которую Союзный договор в модифицированном виде был включен в качестве одного из разделов, – намерение

Инициированные же политическим руководством России неконституционные действия, направленные на окончательное разрушение Союза, завершились денонсацией Договора об образовании СССР Верховным Советом РСФСР. Это постановление Верховного Совета изначально было юридически ничтожным, так как был денонсирован акт, который международным договором не являлся, более того, давно утратил юридическую силу, не был актом действующего права. Грубейшая юридическая ошибка была исправлена постановлением Государственной Думы РФ об отмене денонсации Договора об образовании СССР¹¹ только по прошествии пяти лет, когда реалии жизни изменить уже было невозможно. В Послании Федеральному Собранию Президента В. Путина 2005 г. «*крушение Советского Союза*» было названо «*крупнейшей геополитической катастрофой века*»¹², а в интервью В. Путина французским СМИ в июне 2014 г. – «одной из самых крупных гуманитарных катастроф... XX века»¹³; продолжающееся кровопролитие на Украине является кошмарным подтверждением правильности этих слов.

К сожалению, история России 90-х гг. прошлого столетия хранит немало иных примеров дискредитации Конституции российской властвующей элитой. Так, нельзя найти правовую аргументацию, основанную на признании ценности Конституции, для оправдания Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», в котором поправки действовавшей Конституции 1978 г. цинично мотивировались тем, «что существует более высокая ценность, чем формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной властью»¹⁴. В итоге Конституция опять оказалась лишь разменной картой в политической игре.

Очень важно проявлять уважение не только к конкретной конституции, но и к конституции вообще. В связи с этим, по меньшей мере, как неуважение к конституции следует рассматривать нарушение законодательно установленных процедур реформирования Основного закона. В частности, институт Президента РСФСР фактически был включен в Конституцию РСФСР Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1326-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР»,

упрочить конституционную природу федерации, исключить возможность истолкования возникшего союзного государства как конфедерации (см.: Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987. С. 96–97 ; Чистяков О. И. Договор об образовании СССР и современность // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1995. № 2. С. 22 ; Златопольский Д. Л. Разрушение СССР. М., 1998. С. 42–43 ; Лукьянова Е. А. Указ. соч. С. 34–36).

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 13. Ст. 1274.

¹² Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Рос. газета. 2005. 26 апр.

¹³ Интервью В. Путина французским СМИ. URL: <http://www.fontanka.ru/2014/06/05/064/big.5.html>

¹⁴ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 359.

принятым III Съездом народных депутатов¹⁵, хотя широко известно, что вопрос о введении поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием, был вынесен на российский референдум 17 марта 1991 г. В соответствии со ст. 35 Закона РСФСР от 16 октября 1990 г. № 241-1 «О референдуме РСФСР»¹⁶ при проведении референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР решения считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан РСФСР, внесенных в списки для участия в референдуме. Однако на следующий день после референдума 18 марта 1991 г. Президиумом Верховного Совета РСФСР было принято постановление «О правилах подведения итогов референдума РСФСР 17 марта 1991 года», в котором «...Президиум Верховного Совета РСФСР разъясняет: итоги референдума РСФСР 17 марта 1991 года устанавливаются по большинству голосов от принявших участие в голосовании, при условии явки на референдум более половины граждан РСФСР, имеющих право на участие в референдуме»¹⁷. Причина появления указанного постановления и его очевидное расхождение с российским законом о референдуме понятны: требуемого законом большинства голосов избирателей России набрать не удалось, поэтому *де-юре* и *де-факто* пост Президента России не был введен на основании результатов референдума от 17 марта 1991 г. В соответствии с российским законом о референдуме 1990 г. (ст. 35) вопрос о введении поста Президента в России мог быть вновь поставлен на референдум не ранее чем через год. Решение по этому вопросу, принятое Съездом народных депутатов в мае 1991 г., нельзя признать законным, так как в соответствии со ст. 3 закона о референдуме изменение либо отмена решения, принятого (и не принятого) референдумом, могло производиться только референдумом.

Говорить сегодня о нелегитимности процедуры введения поста Президента в России необходимо не для того, чтобы «беречь прошлое» в каких-то политических целях, а для того, чтобы не допускать впредь подобных дискредитаций действующей Конституции России. В связи с этим очевидна необходимость формирования общественно-политических условий и духовной среды, способствующих превращению Конституции в действительную ценность российского общества и государства. Вне всякого сомнения – это одна из актуальнейших проблем науки и практики.

¹⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.

¹⁶ Там же. 1990. № 21. Ст. 230.

¹⁷ Там же. 1991. № 12. Ст. 429.

Воронежский государственный университет

Бутусова Н. В., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: butusova@law.vsu.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Butusova N. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Russian and Foreign Constitutional Law Department

E-mail: butusova@law.vsu.ru

Tel.: 8 (473) 220-83-78