

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ: МЕНЯТЬ, АДАПТИРОВАТЬ ИЛИ НЕ ТРОГАТЬ?

Сегодня, 12 декабря, в России отмечается День Конституции. Принятая в 1993 году, она действует уже 22 года (это один из самых «долгоиграющих» Основных законов нашей страны). Но в последнее время, в связи с резким изменением международной обстановки, а также проходящими в стране экономическими и политическими преобразованиями, всё громче звучат разговоры о необходимости принятия новой, отвечающей современным реалиям Конституции. В этом году депутаты Госдумы дважды пытались перевести инициативу о пересмотре Основного закона в законодательную плоскость. «ОГ» опросила представителей обеих лагерей — и сторонников сохранения нынешней Конституции, и их оппонентов.

Нынешняя Конституция — вторая по длительности действия

Первая Конституция появилась в нашей стране в 1906 году. За истекшие 109 лет у нас было 6 Основных законов. Вот как они распределяются по времени действия

№	Конституция	Срок (и годы) действия
1.	«Сталинская»	41 год (1936—1977)
2.	Конституция РФ	22 года (1993 — наст. время)
3.	«Брежневская»	16 лет (1977—1993)**
4.	Первая Конституция СССР	12 лет 10 мес. (1924—1936)
5.	«Царская»*	12 лет 4 мес. (1906—1918)
6.	Конституция РСФСР	5 лет 6 мес. (1918—1924)

* Документ, подписанный Николаем II, формально не является конституцией, но соответствует ей по статусу, содержанию и значению для страны.
** Фактически утратила силу 12 декабря 1991 года.

Как изменяют Конституцию

Правила изменения Конституции РФ зависят от глав, которые планируется менять.

- Положения первой, второй и девятой глав считаются основополагающими, и поэтому их изменение возможно лишь принятием нового Основного закона Конституционным собранием. В свою очередь, для созыва Конституционного собрания необходим соответствующий Федеральный закон, которого до сих пор не существует. С 1998 года проект в Госдуму РФ вносили пять раз. Последний — осенью этого года на рассмотрение нижней палаты парламента внёс депутат «Единой России» **Евгений Фёдоров**. Кроме того, он же летом внёс законопроект «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Оба документа отклонили в первом чтении из-за того, что не был набран кворум — решение не голосовать приняли более 80 процентов народных избранников.
- Обновление статей в главах с третьей по восьмую происходит через принятие парламентом соответствующего Закона РФ о поправке к Конституции. Для вступления его в силу необходима также ратификация законодательными органами субъектов РФ.
- В особом порядке происходит обновление 65-й статьи Конституции, где перечислены субъекты РФ. Здесь есть два способа. Наименование субъекта в связи с его решением меняется указом Президента России. А новый субъект РФ в состав существующих включается принятием парламентом соответствующего Федерального закона. Так же меняется конституционно-правовой статус, например, с области на республику.

Изменения, внесённые в действующую Конституцию РФ

С 1993 года и по сегодняшний день в Конституцию было внесено 14 поправок.

Первое изменение произошло 9 января 1996 года, последнее (на данный момент) — 21 июля 2014 года.

10 поправок, если так можно выразиться, «технические»: они внесли изменения в статью 65, где перечислены субъекты РФ.

- 5 поправок касались объединения субъектов РФ (например, 1 декабря 2005 года Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединились в Пермский край).
- 4 поправки — это изменения названий субъектов.
- 1 поправка — о вхождении в состав РФ новых членов (Республики Крым и города Севастополя).

Существенных поправок было 4:

- 30 декабря 2008 года сроки полномочий Президента РФ увеличены до шести лет, а Государственной думы — до пяти лет.
- 30 декабря 2008 года Правительство РФ обязали предоставлять ежегодный отчёт Государственной думе.
- 5 февраля 2014 года расширены полномочия Президента РФ, связанные с назначением прокуроров, и исключены упоминания о Высшем Арбитражном суде РФ (в связи с объединением Верховного суда и Высшего Арбитражного суда).
- 21 июля 2014 года в состав Совета Федерации дополнительно введены представители РФ, назначаемые президентом государства и составляющие не более 10 процентов остальных членов Совфеда.

НАДО МЕНЯТЬ, И КАК МОЖНО СКОРЕЕ

Известный эрудит и политический консультант **Анатолий Вассерман** — ярый сторонник создания новой Конституции.

— Какими вы видите время и условия, в которых 22 года назад создавалась Конституция Российской Федерации?

— Насколько я могу судить и по собственному настроению, и по наблюдениям за другими, тогда, в 1993 году, была общая и полная уверенность в том, что при как можно более точном воспроизведении западной структуры государства и общества мы получим и западные результаты. И ради этой цели считалось оправданным практически всё (в том числе то, что сейчас мы по долговому и печальному опыту расцениваем как пагубное). Тогда всё это казалось необходимым минимальным ладом достижения максимального добра. И соответственно, Конституция писалась по западному образцу (в основном — по американскому) с участием американских советников. Но это никого не смущало — наоборот, считалось свидетельством высокого качества будущего результата.

— Сейчас настроения изменились?

— Сегодня мы по большей части уже видим, что поговорка: «Что русскому хорошо, то немцу смерть» — работает и в обратном направлении. Стало очевидно, что воспроизводить западные образцы бессмысленно. Во-первых, потому что сами эти образцы создавались для совершенно других целей и в иных условиях. Во-вторых, потому что в них есть ещё довольно много нюансов, невидимых со стороны. Скажем, американцы очень бурно хвалятся своими успехами в борьбе с коррупцией. Но главный их успех в этом — переименование коррупции в лоббирование, что даёт возможность отчитываться в победах, но не уменьшает явление. Есть и другие нюансы подобного рода. Сейчас в России, конечно, ещё есть люди, искренне верящие, что подражать Западу полезно, но, по-моему, их с каждым днём все меньше. Соответственно, и Конституция, 22 года назад казавшаяся большинством (в том числе и мне) колоссальным достижением, сейчас, с точки зрения многих, в том числе и моей, — серьёзное препятствие к нашей дальнейшему развитию. И препятствие это желательно убрать как можно скорее.

— Какие американские принципы заложены в нашу Конституцию?

— Практически весь текст Конституции написан в полном соответствии с американскими примерами государственного строительства, американским политическим языком. Если говорить о тех положениях, которые в наибольшей степени мешают — это вся начальная часть Конституции. Первые 12 статей содержат основы либерального мировоззрения, причём в современном его понимании. Когда концепция либерализма только возникла, этим термином обозначали исследование вопроса о том, какие свободы личности совместимы с существованием и благополучием общества. Но в современной трактовке либерализм — это учение о благополучии личности без всякой оговорки на общество. У меня есть несколько теоретических трудов, объясняющих, почему эта концепция несовместима с реальной жизнью. Но и без подробностей, по-моему, понятно, что человек неспособен существовать вне общества и уж тем более, находиться внутри общества, не обращая на него внимания.

— России, согласно 13-й статье Конституции, запрещено иметь идеологию. Появление этого положения обычно связывают с тем, что в начале 1990-х годов власть пыталась огрести страну от возможности возрождения коммунизма. Сейчас этот запрет — оправдан или опасен?

— Статья 13 официально запрещает существование государственной идеологии, то есть создание системы, способной критиковать либеральную концепцию, на которой базируется Конституция. То есть — фактически — 13-я статья представляет собой не обеспечение свободы мысли, а, наоборот, её запрет. Оформленный, действительно, в виде заявления о её поддержке. Это, наверное, самый яркий пример, показывающий подвожные камни нынешней Конституции. Возможность создать государственную идеологию лишает нас и фразы о многонациональном народе. Как ни крути, а государственная идеология должна опираться на представление о том, что нужно для народа. Все ценно-



Анатолий Вассерман — инженер-теплофизик по образованию, публицист, политолог. Известен участием и победами в интеллектуальных играх («Своя игра» и «Что? Где? Когда?»).

Родился в 1952 году в Одессе. Имеет украинское гражданство, которого летом нынешнего года депутаты Верховной Рады призвали его лишиться. Причина — пророссийская позиция эрудита в оценке нынешних украинских катаклизмов. Кроме того, в сентябре 2015 года Служба безопасности Украины возбудила уголовное дело в отношении Анатолия Вассермана: его обвиняют в сепаратизме.

— Вы считаете, что сейчас мы готовы к её созданию? И не будет ли специальное формулирование идеологии, документально зафиксированное, искусственным?

— Думаю, сейчас возможно сформулировать все эти ценности, но это большая работа. Несомненно, идеологию необходимо разрабатывать сознательно и целенаправленно. Но невозможно сказать, что идеология — явление искусственное. Она представляет собой концентрированное выражение естественных понятий и процессов.

— Осенью этого года на рассмотрение Госдумы выно-

сили законопроект о создании Конституционного собрания — органа, без которого невозможно изменение основополагающих (1-й, 2-й и 9-й) глав Конституции РФ. Но более 80 процентов депутатов не стали голосовать, в результате чего проект был отклонён «по техническим причинам»...

— Такое отношение депутатов к закону о Конституционном собрании показывает, что большинство из них считают рискованными любые дебаты на тему нашей Конституции. А это, в свою очередь, свидетельствует, что наша Конституция достаточно спорная, и депутаты опасаются перевести дискуссию в публичную плоскость. Боюсь, что такое решение принципиально ошибочно, ибо отсутствие официального обсуждения влечёт за собой множество неофициальных дебатов, вряд ли более разумных и полезных, чем официальные.

— Председатель Комитета Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству **Владимир Плигин** объясняет необходимость отклонения законопроекта об изменении в текст Конституции тем, что её стабильность — «одна из гарантий развития нашего демократического государства». Может, поправки в основной закон действительно могут негативно отразиться на России?

— Не исключено, что изменения Конституции могут повлечь за собой некоторые негативные последствия. Но приведу вам такую аналогию. Ребёнок, вышедший из мажорки и пошедший по комнате, может обо что-нибудь ушибиться. Но разве это основание держать ребёнка в манеже до совершеннолетия?

— Конституция РФ за 22 года практически не изменилась. Это долгий период?

— Да, это достаточно много. То, что наша Конституция продержалась так долго, на мой взгляд, показывает, что она действительно длительное время способствовала стабильности всей страны. Но сейчас Россия вошла в новый период своей истории, и это новое развитие требует множества изменений, в том числе изменения Конституции.

ДОСТАТОЧНО АДАПТИРОВАТЬ

Судья Конституционного суда в отставке, заслуженный юрист **РФ Тамара Морщакова** считает, что большинство возникающих противоречий можно решить (и уже не раз решалось) путём принятия соответствующих конституционных законов.

— Тамара Георгиевна, Конституция РФ исполнилось 22 года...

— Когда в 1993 году принимали Конституцию, то немногие верили, что она проживёт так долго. Тогда страна находилась в глубоком кризисе, того и гляди вспыхнет очередная гражданская война. У Конституции в то время первоочередная задача была — сплотить народ, восстановить в стране согласие, стать тем фундаментом, на который могут опереться люди. Естественно, первым делом в Конституции прописали базовые ценности, о которых никто не спорил. Среди них: высшая ценность прав и свобод человека, разделение властей, идеологическое многообразие и так далее. Стоит понимать, что в Основном законе были закреплены не инструкции по применению, а лишь процедуры, в рамках которых должны приниматься решения и разрешаться споры. Следить за исполнением Конституции должен был Конституционный суд.

— Как вы считаете, не устарел ли Основной закон за столько лет? Не нужно ли его изменить?

— Авторы Конституции, безусловно, понимали, что со временем страна будет меняться, и Основному закону придётся адаптироваться к этим изменениям, развиваться. Но совсем не обязательно не то, что менять Конституцию, но даже вносить в неё поправки — большинство возникающих противоречий решаются путём принятия соответствующих конституционных законов.

— Согласно 13-й статье Конституции РФ, никакая идеология в стране не может устанавливаться в качестве государственной. Сегодня многие выступают против этого пункта Основного закона.



Тамара Морщакова родилась в Москве в 1936 году. Окончила юридический факультет Московского государственного университета и аспирантуру Института государства и права Академии наук СССР. С 1971 по 1991 год была главным научным сотрудником Всесоюзного научно-исследовательского института советского государственного строительства и законодательства. В 1991 году на V съезде народных депутатов России была избрана членом Конституционного суда. С 1995-го по 2002 год была заместителем председателя Конституционного суда РФ. Ушла в отставку в связи с достижением предельно допустимого возраста. Сегодня — заведующая кафедрой судебной власти в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики».

— Как правильно однажды сказал **Сергей Шахрай** (один из авторов российской Конституции). — «Прим. «ОГ»», государственная идеология России — это, по сути, первый раздел Основного закона. Там закреплены вечные ценности, признанные всеми гражданами. Другой идеологии нам не надо.

— Как Конституционный суд РФ регулировал и регулирует исполнение Основного закона?

— Можно сказать, что благодаря Конституционному суду Основной закон и начал функционировать в нашей стране. Нам дали чрезвычайные полномочия. Мы проверяли каждый указ и закон на соответствие Конституции. Другими словами, мы привели страну в соответствие с Основным законом. Далеко не в каждой стране есть подобный судебный орган.

КОНСТИТУЦИЯ ДОЛЖНА МЕНЯТЬСЯ ТОЛЬКО ВМЕСТЕ СО СМЕНОЙ ИСТОРИЧЕСКОЙ ЭПОХИ



Михаил Казанцев, заведующий отделом права Института философии и права Уральского отделения РАН: — Ценность Конституции как правового акта состоит в том числе и в том, что она должна быть стабильной. И создаваться она должна именно с таким расчётом. В принципе, в существующем тексте Основного закона это заложено — его очень сложно сейчас изменить. Конституция — это некий фундамент, смена которого повлечёт за собой и другие изменения, причём неизбежно неблагоприятные и положительные для страны.

На мой взгляд, можно было бы обойтись даже без тех поправок, которые уже внесены в нашу нынешнюю Конституцию. Это касается и увеличения сроков полномочий Президента РФ и депутатов Госдумы, и объединения судов — Верховного и Высшего Арбитражного. Никаких оснований для этого, по-моему, не было.

Тем более ничего такого не произошло, что обусловило бы необходимость полного пересмотра Конституции. И сейчас, и в ближайшие десятилетия даже речи об этом не может быть. Потому что Основной закон государства меняется только тогда, когда меняется историческая эпоха, а она пока остаётся прежней.

Конечно, Конституция — не священная корова, и при необходимости в неё можно вносить поправки. Но даже в том случае, когда в процессе применения Основного закона выясняется, что какие-то его положения не вполне удачны, определённые и ясны, их лучше не менять. Необходимо стараться обходиться такими средствами, которые не влекут изменения Основного закона. Например, путём толкования спорных положений Основного закона Конституционным судом — оно многое в этом плане может сделать.

Михаил Казанцев родился в 1955 году в Невьянском районе. Окончил Свердловский юридический институт. С 1988 года работает в Институте философии и права УрО РАН. С 1997 года заведует отделом права. Активно занимается законопроектной деятельностью. Участвовал в подготовке более 20 законопроектов, в том числе Гражданского кодекса Российской Федерации и Устава Свердловской области.

ИЗВЕЩЕНИЕ

15–16 декабря 2015 года созывается Законодательное Собрание Свердловской области для проведения пятидесяти пятого заседания.

Начало работы 15 декабря в 10.00 часов в зале заседаний на 6 этаже здания Законодательного Собрания Свердловской области по адресу: г. Екатеринбург, ул. Бориса Ельцина, 10.

На заседании Законодательного Собрания предполагается рассмотреть следующие вопросы:

- ✓ О назначении на должности мировых судей Свердловской области;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1607 «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1612 «О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов»»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1596 «О внесении изменений в отдельные законы Свердловской области в сфере обращения с отходами производства и потребления»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1614 «О сроках применения отдельных требований, установленных федеральным законом в отношении сельскохозяйственных розничных рынков и сельскохозяйственных кооперативных розничных рынков, расположенных на территории Свердловской области»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1606 «О внесении изменений в статью 3 Закона Свердловской области «Об установлении и введении в действие транспортного налога на территории Свердловской области»»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1603 «О внесении изменений в Устав Свердловской области»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1608 «О внесении изменений в отдельные законы Свердловской области в связи с необходимостью приведения их в соответствие с федеральными законами в сфере противодействия коррупции»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1609 «О внесении изменений в Избирательный кодекс Свердловской области и приостановлении действия статьи 89–1 Избирательного кодекса Свердловской области»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1617 «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнёрстве»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1610 «О внесении изменений в статью 12 Закона Свердловской области «О государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности в Свердловской области»»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1601 «О внесении изменений в главу 4 Закона Свердловской области «Об обеспечении проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Свердловской области»»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1616 «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Свердловской области»»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1600 «Об упразднении отдельных населенных пунктов Свердловской области и о внесении изменений в приложение 67 к Закону Свердловской области «О границах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области»»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1602 «О внесении изменений в статью 2 Закона Свердловской области «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области»»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1605 «О внесении изменений в статью 6 Закона Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области»»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1604 «О сроке полномочий депутатов представительных органов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области»»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1598 «О внесении изменений в отдельные законы Свердловской области в связи с необходимостью их приведения в соответствие с федеральными законами»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1613 «О внесении изменений в отдельные законы Свердловской области, регулирующие отношения, связанные с предоставлением отдельным категориям граждан мер социальной поддержки и гарантий социальной защиты»»;
- ✓ О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1599 «О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об обеспечении проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Свердловской области»»;
- ✓ О даче согласия на передачу в хозяйственное ведение государственному унитарному предприятию Свердловской области «Газовые сети» государственного имущества Свердловской области — 9985/10000 доли в праве общей долевой собственности на объект недвижимого имущества «Газопровод высокого давления от ГРС г. Кировграда до потребителей пос. Карпушка и Лёвиха»»;
- ✓ Об изменениях, внесенных в Программу управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества Свердловской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов»;
- ✓ Об исполнении Закона Свердловской области «Об исключительном случае осуществления на территории Свердловской области заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков»»;
- ✓ Об исполнении Закона Свердловской области «Об установлении дополнительных оснований признания в Свердловской области безнадежными к взысканию недоимки по региональным налогам, задолженности по пеням и штрафам по этим налогам»»;
- ✓ Об исполнении Закона Свердловской области «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Законодательном Собрании Свердловской области, при осуществлении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом»»;
- ✓ Об исполнении Закона Свердловской области «О социальном обслуживании граждан в Свердловской области»»;
- ✓ О постановлении Законодательного Собрания от 16.12.2014 № 1923-ПЗС «Об исполнении Закона Свердловской области «О развитии малого и среднего предпринимательства в Свердловской области»»;
- ✓ О постановлении Законодательного Собрания от 23.06.2015 № 2249-ПЗС «О «Протесте прокурора Свердловской области на Закон Свердловской области от 29.10.2007 № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области»»;
- ✓ О порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов Свердловской области, постановлений Законодательного Собрания Свердловской области нормативного характера, проектов законов Свердловской области, проектов постановлений Законодательного Собрания Свердловской области нормативного характера»;
- ✓ О плане законопроектной работы Законодательного Собрания Свердловской области на 2016 год»;
- ✓ О плане проведения Законодательным Собранием Свердловской области контрольных мероприятий на первое полугодие 2016 года»;
- ✓ О внесении изменений в пункты 2 и 3 постановления Законодательного Собрания от 15.07.2015 № 2360-ПЗС «О проекте закона Свердловской области № ПЗ-1532 «Об установлении на территории Свердловской области случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство» (первое чтение)»»;
- ✓ О награждении Почетной грамотой Законодательного Собрания Свердловской области»;
- ✓ О награждении Почетным дипломом Законодательного Собрания Свердловской области.