

Основной закон и категория «переходного периода»

Пугачёв А.Н.

Учреждение образования «Витебский государственный университет
имени П.М. Машерова»

Актуализируется дискуссия о «постоянных» и «временных» конституциях, критически осмысливается категория «переходного периода», обуславливающего момент принятия нового основного закона. Страноведческая специфика представлена в контексте сравнительно-правовых исследований. Выясняются причины принятия временных конституций, особенности перехода в стадию устойчивого (постоянного) развития. Показан позитивный и негативный опыт соответствующих трансформаций. Особое внимание уделено ситуации с Основным Законом Германии. Дается критический анализ теории «преобразования» конституции без формального изменения её основ. Объясняется связь между конституциями «переходного периода» и авторитарными режимами. Соответствующий этап (1990–1994 гг.) конституционного развития Беларуси характеризуется в положительном ключе.

Целью данной работы является изучение категории «переходного периода» в контексте дискуссии о причинах и способах принятия конституций.

Материал и методы. Исследование осуществлено на основе исторического и сравнительно-правового методов, используемых в юриспруденции. В качестве объектов изучения выступают конституции, принятие которых обусловлено рамками «переходного периода». Показаны особенности конституционного процесса такого рода, поливариантность поведения власти, учреждающей основной закон. Отмечены положительные и отрицательные стороны ситуаций с переходным периодом.

Результаты и их обсуждение. Признаётся невозможным определить некую единую модель, по которой принимаются конституции «временного» характера. Раскрывается авторская позиция по вопросу обоснованности обращения к таким нетрадиционным способам легализации основного закона.

Заключение. На основе сравнительно-правового исследования оценивается ситуация в Беларуси 1990–1994 гг., когда в Верховном Совете и Конституционной комиссии разрабатывалась первая Конституция суверенного белорусского государства.

Ключевые слова: основной закон, переходный период, конституционализм, «постоянные» и «временные» конституции, правовые рамки, учредительная власть, стиль революции, юридические традиции.

The Basic Law and Category of the Transition Period

Pugachev A.N.

Educational Establishment “Vitebsk State P.M. Masherov University”

The discussion of “permanent” and “provisional” constitutions is being updated. The category of the transition period is critically interpreted. A country’s specificity is presented in the context of comparative and legal studies. The reasons for the adoption of provisional constitutions, as well as the peculiarities of transition to the stage of sustainable (permanent) development are elucidated. Positive and negative experiences of the corresponding transformations are shown. Particular attention is paid to the situation with the Basic Law of Germany. Critical analysis of the theory of the Constitution Transition without formal changes of its bases is given. The connection between the constitutions of the transition period and authoritarian regimes is explained. The corresponding stage (1990–1994) of the constitutional development of Belarus is characterized in a positive way.

The aim of this article is to study the category of the transition period in the context of the discussion on the reasons and methods for the adoption of constitutions.

Material and methods. The research is based on historical and comparative legal methods used in jurisprudence. The objects of the study are constitutions, the adoption of which is conditioned by the framework of the transition period. Features of such a constitutional process are shown, as well as many options for the behavior of the authorities that establish the Basic Law. Positive and negative aspects of the transitional period are noted.

Findings and their discussion. It is recognized as impossible to determine a single model by which constitutions of a “temporary” nature are adopted. The author’s position on the issue of the validity of applying to such non-traditional ways of legalization of the Basic Law is disclosed.

Conclusion. Based on a comparative legal study, the situation in Belarus in 1990–1994 is estimated when the first Constitution of the sovereign Belarusian state was developed in the Supreme Council and the Constitutional Commission.

Key words: Basic Law, transition period, constitutionalism, “permanent” and “temporary” constitutions, legal framework, constituent power, style of revolution, legal traditions.

Принятие нового основного закона может быть обусловлено окончанием периода действия конституции. Здесь следует видеть два подхода [1, с. 146]. Один является, строго говоря, формально-юридическим, то есть в самой конституции устанавливается срок её действия, что и приведёт к разработке нового основного закона. Во втором случае применяется категория «переходного периода». Рассмотрим оба варианта. Однако оговоримся, что они не имеют в данном контексте отношения к дуалистической конструкции, описанной И.И. Царьковым [2, с. 216]: она доказывает мысль о том, что конституция, как и любой закон, – это временный документ; но может и возноситься актом вечным и неизменным (если конституционный правовой порядок мыслится не как производный от неких условий жизни, а как безусловный – значит, определяемый метафизическими основаниями).

Изучению причин появления конституций в условиях «переходного периода» уделяется недостаточное внимание в современной науке, сама тема является новой, слабо развитой, дискуссионной. В Беларуси и России специальные научные исследования отсутствуют, фрагментарно проблематика раскрывается в работах И.И. Царькова [2], М.Ф. Чудакова [3], С.А. Авакьяна [1], А.Н. Медушевского [4], Н.А. Бобровой [5], А.В. Курьяновича [6].

Цель работы – изучение категории «переходного периода» в контексте дискуссии о причинах и способах принятия конституций.

Материал и методы. Исследование осуществлено на основе исторического и сравнительно-правового методов, используемых в юриспруденции. В качестве объектов изучения выступают конституции, принятие которых обусловлено рамками «переходного периода». Показаны особенности конституционного процесса такого рода, поливариантность поведения власти, учреждающей основной закон. Отмечены положительные и отрицательные стороны ситуаций с переходным периодом.

Результаты и их обсуждение. Временная конституция с заранее оговорённым «календарным» сроком действия – явление исключительно редкое в мировой практике. Но такие случаи имели место (Конго, Мадагаскар, ЮАР). Например, на первом после упразднения в Непале монархии созыве Конституционного собрания в 2008 году народные избранники установили себе крайний срок написания основного закона страны – 28 мая 2010 года, но из-за непрекращающихся политических неурядиц конституция так и не была написана. Лишь за считанные часы до истечения

этого срока стране удалось избежать конституционного кризиса – срок написания конституции продлили ещё на год – до 28 мая 2011 года. Однако основной закон так и не появился. К тому же полномочия Конституционного собрания должны были закончиться с наступлением этой даты, и страна могла остаться без легитимного парламента, правительства и какой-либо, даже временной, конституции. Поэтому непальские законодатели в последний день действия временной конституции страны продлили срок её легитимности, а также полномочий Конституционного собрания (парламента) и правительства ещё на три месяца.

Всё это говорит о том, что при принятии решения о действии временной конституции его инициаторам не стоит «загонять» себя под заранее установленные сроки, целесообразнее оговаривать период действия такой конституции наступлением определённого события. Это более распространённая практика. Например, Конституция Таиланда 1959 года, включавшая всего 20 статей, действовала до выработки проекта постоянной Конституции Учредительным собранием. О «постоянной» Конституции этой страны можно говорить умозрительно, так как с 1959 года в Таиланде произошли десятки государственных переворотов со сменой множества конституций.

Временные конституции принимаются, замечает М.Ф. Чудаков [3, с. 149], как правило, в особых ситуациях – во времена потрясений, революций, военных переворотов, связанных с изменением государственного устройства. Временный характер конституции подчёркивается либо в названии конституции, либо в законах о введении её в действие. Временная конституция может называться, например, «Временный конституционный акт», «Временная конституция страны», «Конституционная декларация». Несмотря на то что временные конституции устанавливают срок своего действия, он приурочен не к конкретной дате (случай с Непалом здесь исключение), а к какому-либо событию: созыву учредительного собрания, конституционного конвента или к проведению референдума по принятию постоянной конституции. Такая практика имела место во многих постсоветских республиках бывшего СССР, а также после крушения социалистической системы. Принимались эти конституции, как правило, в упрощённом порядке, чаще всего – парламентами.

Достаточно распространённой в практике конституционализма является категория «переходного периода», обуславливающего момент принятия нового основного закона. По мнению С.А. Авакьяна [1, с. 147], под таким периодом понимается время, в течение которого будут решены генеральные задачи, заложенные в основном

законе, и реализован так называемый потенциал конституции. А после этого, следуя логике самих слов о «переходном периоде», казалось бы, надо принимать новую и уже постоянно действующую конституцию.

Классическим примером такой ситуации является принятие Конституции Республики Польша в 1997 году, и вот почему. Нынешняя конституционная система Польши сложилась в результате реформ, начатых в конце 1980-х годов. В апреле 1989 года была восстановлена двухпалатная структура польского парламента, а Государственный Совет, высший коллегиальный орган государственной власти, был ликвидирован и одновременно учреждён институт единоличного главы государства – Президента, избираемого Национальным Собранием Польши. Поправки к Конституции, принятые в декабре 1989 года, фактически изменили характер основ общественного устройства страны, признали и предоставили равную защиту различным формам собственности, ввели принцип политического плюрализма. Осенью 1990 года в Конституцию были внесены изменения, касающиеся выборов Президента. Глава государства стал избираться непосредственно гражданами страны (первым всенародно избранным Президентом Польши стал Лех Валенса, лидер общенационального движения «Солидарность», лауреат Нобелевской премии мира). Значительным этапом явилось принятие 17 октября 1992 года Конституционного закона (получившего название *Малой Конституции*) о взаимных отношениях между законодательной и исполнительной властью, а также о территориальном самоуправлении.

Действующая Конституция Польши была принята Национальным Собранием только 2 апреля 1997 года и одобрена на референдуме 25 мая 1997 года. Таким образом, продолжительность «переходного периода» составила 8 лет, что оказалось достаточным для мирного «демонтажа» социалистической системы с 1989 года. Как верно отмечается, последующие и «нынешние реформы польской правовой системы также проводятся очень осторожно, без спешки, сопровождаются длительными дискуссиями и подготовительными работами» [7, с. 520]. Более подробно о теории и практике польского конституционализма можно прочитать у А.Е. Вашкевича [8], понимание которого, с точки зрения учёного, актуально для белорусской юридической науки уже хотя бы в силу 400-летней общности государственно-исторического, экономического и социокультурного развития наших народов.

По сходному с польским сценарию развивались события в Албании. Как известно, с 1944 по 1991 год в стране существовал однопартийный

коммунистический режим, но с 1989 года начался процесс коренных преобразований, который привёл к разрушению существовавшей тоталитарной системы. Демократизация общественно-политической жизни сопровождалась обновлением государственно-правовых структур.

До 1990-х годов в Албании действовала социалистическая Конституция 1976 года, однако с началом демократических преобразований 24 апреля 1991 года была принята «временная» Конституция страны – Закон об основных конституционных положениях [7, с. 23]. В 1993 году он был дополнен Хартией основных прав и свобод человека. 21 октября 1998 года Парламентом принята новая, демократическая Конституция Республики Албания, одобренная на референдуме 22 ноября 1998 года. Особо отметим, что в указанный «переходный период» почти всё законодательство в стране было пересмотрено в соответствии с принципами западной демократии, прав человека и свободной рыночной экономики, а в результате масштабных правовых реформ Албания к середине 1990-х годов перешла из социалистической правовой семьи в романо-германскую (континентальную). Албанский пример наглядно иллюстрирует, каким образом можно эффективно распорядиться временем, отпущенным под «переходный период». К началу преобразований страна была самой нищей и отсталой в Европе, а ныне являет собой сплошную строительную площадку – регион, притягательный для иностранных инвесторов.

Необычна ситуация с «переходным периодом», имевшая место в Германии. Принятый в 1949 году Основной Закон ФРГ, действующий и поныне, рассматривался временным документом не только в период раздела Германии на ФРГ и ГДР, но и после Договора об объединении Германии 1990 года. Вот что гласит статья 146 этого верховного акта: «Настоящий Основной Закон, который в результате обретения Германией полного единства и свободы распространяется на весь немецкий народ, прекратит своё действие в день, когда вступит в силу Конституция, принятая свободным решением немецкого народа» [9, с. 104]. Следствием объединения стали многочисленные поправки к Основному Закону, которые, однако, не поколебали его духа и принципов. Но факт остаётся фактом – на 2017 год в этой стране так и не принята общегерманская Конституция. В ней просто нет надобности.

На это обстоятельство обращают внимание многие учёные, предлагая разные трактовки такому «временному» основному закону. М.Ф. Чудаков пишет: «Иногда временная конституция, если не возникает необходимости её

изменять, становится постоянной. Классический пример – Конституция ФРГ 1949 года. Она была принята как временная и охватывала не всю Германию, а так называемую англо-американо-французскую зону оккупации. ФРГ принимала эту Конституцию даже неполным составом парламента: предполагалось, что вскоре остальная часть Германии присоединится к ФРГ и будет принята другая конституция. Однако другая часть Германии превратилась в ГДР, и в итоге временная Конституция ФРГ служит в качестве основной и по сей день, правда, с определёнными дополнениями» [3, с. 149].

Немецкие политики, государствоведы, юристы обычно не проводят терминологической разницы между Основным Законом и Конституцией, когда говорят о верховном акте страны. В 1994 году Федеральный Президент Р. Херцог указал, что после «завершения процесса, обеспечивающего государственное единство Германии, на основе свободного и сознательного решения граждан Основной Закон стал общегерманской Конституцией» [9, с. 3], а профессор В. Бергманн уточняет, что уже с 1955 года (момента подписания союзнического «Договора о Германии») «Основной Закон в правовом отношении стал полноценной конституцией» [9, с. 7]. Как показывает современное развитие событий, «переходный период» в Германии не закончится никогда, да и зачем что-либо кардинально менять, если действующий Основной Закон полностью справляется с возложенными на него задачами? Можно вспомнить и о том, что в ФРГ в наше время в системе законодательства находятся нормативные акты, принятые во времена Веймарской Республики и Нацистского Третьего Рейха (!), что наглядно иллюстрирует немецкий консерватизм и традиционализм, непринятие радикальных методов государственно-правовых преобразований.

Случай с германским опытом наглядно демонстрирует неопределённость и условность категории «переходный период». Но это, надо признать, скорее исключение из правил, тем более – с положительным результатом. Практика знает немало примеров обратного толка. Суть вопроса достаточно чётко изложена у С.А. Авакьяна [1, с. 147], и смысл его рассуждений состоит в следующем.

Сторонники сохранения принятой конституции могут растянуть «переходный период» на длительное время, утверждая, что всё ещё происходит формирование новых общественных отношений. Появилась даже теория так называемого «преобразования» действующей конституции, когда её нормы сами по себе остаются нетронутыми, но через текущие акты и политическую практику приспособляются к новым реалиям. В этом как раз и состоит опасность: ведь на про-

тяжении всего «переходного периода» общество живёт в состоянии неустроенности. Можно ждать стабилизации политических и экономических отношений несколько лет. Но если всё затягивается на десятилетия, налицо не «переходный период», а элементарная попытка «под маркой» такого периода сохранить в чём-то нежизненные общественные отношения или же формальное действие ставшей уже в сильной степени фиктивной конституции. Сюда можно отнести Конституцию Танзании 1965 года, которая действовала в течение 12 лет; в Объединённых Арабских Эмиратах – 25 лет (1971–1996 гг.); Конституция Ирака 1970 года действовала до 2004 г., момента свержения режима С. Хусейна (в 2005 году на референдуме была принята «постоянная» конституция страны).

Категория «переходного периода» оказалась востребованной различного рода диктаторами, хунтами и прочими узурпаторами в XX веке. Особенно это затронуло страны Латинской Америки, Азии, Африки. Как правило, в результате военного переворота пришедшие к власти новые лидеры (генерал Стресснер правил 42 года [10, с. 7]) устанавливают «переходный период», объясняя это чрезвычайной ситуацией и общей политической нестабильностью, а затем уже комментируют, что позже будет принята новая конституция в условиях неминуемой стабилизации после преодоления трудностей. Но поскольку у любых авторитарных режимов всегда находятся внутренние и внешние враги, «переходный период» очень соблазнительно продлевать до бесконечности (в этом диктаторы уверены), однако на деле всё заканчивается очередным переворотом либо революцией. Абсолютно права Н.А. Боброва: «Любой переходный период, на мой взгляд, это всего лишь благообразный псевдоним чрезвычайщины» [5, с. 130].

Но даже если в таких условиях принимают «постоянные» конституции, «факт установления неограниченного срока их действия отнюдь не гарантирует их вечности, а лишь указывает на намерения законодателя в момент принятия» [11, с. 70]. Для многих государств XX века «конституционная чехарда» представляла собой обычное явление. Десятки «временных» и «постоянных» конституций насчитывает современная история Боливии, Венесуэлы, Гаити, Доминиканской Республики, Йемена, Таиланда и ряда других стран. Иметь основной закон в государстве и практиковать конституционализм – вещи совершенно разные.

Заключение. Стратегия конституционной революции, основанная на принятии новой конституции вне правовых рамок прежней и исключительно на основе новой легитимности, идеально подходит, как показал исторический опыт,

ЛИТЕРАТУРА

к модели «временной конституции». Постоянное обращение к временным конституциям, отмечает А.Н. Медушевский [4, с. 468], – это своего рода стиль революции, стремившейся остановить неизбежное приближение контрреволюции, сохранить ситуацию «переходного периода» и конституционной неопределённости, не допустить преобразования философских принципов в правовые нормы. Стремление перенести решающий момент принятия конституции «на потом», когда все революционные изменения будут завершены и станут необратимыми, отражает условность подхода революционеров к конституционализму. Но есть и обратные примеры. Американцы не форсировали принятие конституции, и для её появления потребовался немалый период (с 1776 по 1791 г.). Здесь сказались влияние англосаксонской правовой традиции, чрезвычайно высокий уровень образованности и рассудительности истеблишмента.

Беларусь удачно воспользовалась «переходным периодом» 1990–1994 гг., когда в этот промежуток времени плодотворно работала Конституционная комиссия, созданная при Верховном Совете XII созыва. Несмотря на объективно возникавшие проблемы и политические разногласия, в 1994 году наша страна обрела свою первую Конституцию как независимое государство. Здесь события развивались в русле, характерном для большинства бывших республик Союза ССР (более подробно см. монографии А.В. Курьяновича [6], Г.А. Василевича [12], В.А. Круталевича [13] и М.Ф. Чудакова [14]). Особняком стояла Латвия, реанимировавшая Конституцию 1922 года. Как оказалось, и это также может быть жизнеспособным проектом.

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. / С.А. Авакьян. – М.: Юристъ, 2005. – Т. 1. – 719 с.
2. Царьков, И.И. Метафизика конституционности / И.И. Царьков // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 216–228.
3. Чудаков, М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. пособие / М.Ф. Чудаков. – Минск: ООО «Новое знание», 2001. – 576 с.
4. Медушевский, А.Н. Теория конституционных циклов / А.Н. Медушевский; Гос. ун-т – высш. шк. экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 574 с.
5. Боброва, Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: монография / Н.А. Боброва. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 264 с.
6. Курьянович, А.В. Конституция независимой Беларуси: разработка, проекты, принятие: монография / А.В. Курьянович. – Минск: Тесей, 2010. – 176 с.
7. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА, 2001. – 840 с.
8. Вашкевич, А. Основы конституционного права Республики Польша: пособие для студентов вузов / А. Вашкевич. – Минск: Тесей, 2007. – 488 с.
9. Основной Закон Федеративной Республики Германия. Введение и научное консультирование: проф. В. Бергманн. – Бонн: Клаусен & Боссе, Лек, 1998. – 47 с.
10. Лардэйрэ, Г. Канстытуцыі і сістэмы выбараў: што кажа гістарычны вопыт / Г. Лардэйрэ; пер. з фр. Ю. Барысевіча. – Мінск: Фонд Сораса-Беларусь, 1994. – 40 с.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для юрид. вузов: в 4 т. / Г.Н. Андреева [и др.]; под ред. Б.А. Страшуна. – М.: БЕК, 1996. – Т. 1–2. – 778 с.
12. Василевич, Г.А. 1991 год: хроника пикирующей страны / Г.А. Василевич. – Минск: Право и экономика, 2012. – 171 с.
13. Круталевич, В.А. На путях национального самоопределения БНР – БССР – РБ / В.А. Круталевич; под ред. В.Г. Гавриленко. – Минск: Право и экономика, 1995. – 138 с. – (Сер. Общественно-политические науки).
14. Чудаков, М.Ф. Конституционный процесс в Беларуси (1447–1996 гг.): монография / М.Ф. Чудаков. – Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 327 с.

Поступила в редакцию 30.05.2017 г.