
О ПРОБЛЕМЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ АБХАЗИЯ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Б.А. Камкия

Кафедра теории и истории государства и права
Сочинский институт (филиал) РУДН
ул. Куйбышева, 32, Сочи, Россия, 354348

Статья посвящена изучению проблем конституционно-правовой реформы как в Республике Абхазия, так и в других странах. Анализируются различные модели взаимоотношения права и политики. Ставится проблема нахождения собственных ресурсов в создании конституционно-правовой идеологии в Абхазии как необходимое условие общественной стабильности. Отмечается, что общество может дать ответ деструктивным вызовам с помощью политической элиты, которая обязана формировать конституционно-правовую идеологию. В статье сделан вывод о том, что конституционный патриотизм для современной Абхазии есть осмысление Конституции как гарантирующее мир, справедливость и благосостояние, признание, охрану и защиту ценностей демократии и гражданских прав.

Ключевые слова: конституционно-правовая идеология, конституционный патриотизм, конституционная реформа, политические элиты, конфликтный потенциал, демократические традиции, новация, модернизация, маргинализация общества.

Основная проблема в развитии конституционализма на постсоветском пространстве заключается в отсутствии конституционно-правовой идеологии, являющейся структурным элементом конституционного правосознания. Конституционно-правовая идеология предполагает: 1) верховенство и определяющую роль конституции как основного закона в системе действующего законодательства; 2) опосредованность политических отношений конституционно-правовыми нормами; 3) конституционную регламентацию государственного строя и политического режима; 4) конституционное признание прав и свобод личности в качестве высшей ценности; 5) правовой характер взаимоотношений гражданина и государства.

Высокое правосознание, в том числе конституционное, невозможно представить без правовой идеологии, сущность которой определяется И.И. Кравченко следующим образом: «Идеология, в том числе правовая, выступает как некий функционирующий в обществе ценностный модус, определяющий смысл, настроение, убеждение той или иной общественной системы. Это чувственная, человеческая окраска соответствующей системной динамики, вносящая в нее настроение, убеждение, уверенность или просто веру» [3; 4].

В правовом сознании в Абхазии, как и во многих постсоветских государствах, укоренились ассоциации об отечественном конституционном процессе не на основе конституционно-правовой идеологии. Вместе с тем не прекращаются

попытки изменить Конституцию — об этом заявляют различные политические партии, к этому призывает каждый президент Абхазии.

Обращаясь к мировой практике относительно конституционных реформ, мы увидим, что существует повышенная стабильность основных законов государств [3; 19]. Однако в современных условиях стремительных перемен в общественной жизни будет ошибкой преувеличивать ценность «неприкосновенности» конституции. Что касается порядка внесения изменений, почти все конституции мира (за исключением так называемых неписаных Конституций Великобритании и Новой Зеландии) считаются жесткими, поскольку порядок их изменения значительно сложнее (жестче) по сравнению с порядком изменения обычных законов. Тем не менее, это не означает, что усложненная процедура внесения изменений в конституцию должна быть препятствием для конституционной модернизации. Она является, с одной стороны, гарантией важнейших для общества правовых основ, а с другой — предпосылкой для более взвешенного и единодушного подхода к конституционному реформированию.

Так, классическим примером подтверждения позиции о нежелательности внесения изменений в конституцию является Конституция США, принятая еще в 1787 г. При этом преуменьшается значение факта наличия 27 поправок к тексту основного закона, который состоит только из семи статей и регулирует довольно ограниченный круг вопросов.

Другие примеры говорят сами за себя: седьмая по счету Конституция Бразилии, принятая в 1988 г., уже претерпела 64 изменения; Конституция Венесуэлы, вступившая в силу 30 декабря 1999 г., стала 26-й конституцией страны; Конституция Грузии 1995 г. менялась уже 19 раз. В Конституции ФРГ, вступившей в силу 24 мая 1949 г., было внесено более 50 изменений. Среди них правки, касающиеся вступления в НАТО (1956 г.), состояния обороны (1968 г.), последствий объединения Германии (1994 г.).

Конституция Франции с 1958 г. действует с изменениями и дополнениями от 1962, 1992, 1993, 1996, 2000, 2008 г. До нее, в период с 1791 до 1946 г., во Франции было принято 13 конституций. Основной закон Мексики, вступивший в силу 1 мая 1917 г., является единственным в своем роде, поскольку, согласно его же положениям, он является «вечной» конституцией, принятой «на все времена», и не может быть отменен «даже в результате революций» [6. С. 87]. При этом за время существования этой Конституции в нее было внесено более 400 изменений и дополнений.

Таким образом, внесение изменений в конституцию является обычной мировой практикой, которая позволяет эффективно учитывать изменения в общественной жизни, внешние и внутренние факторы, влияющие на качество организации государства и общества, безопасности и благосостояния граждан.

Вопрос лишь в том, насколько указанные изменения являются объективно обусловленными, юридически обоснованными и общественно ориентированными. Иными словами — действительно ли они нужны и пойдут ли они на пользу национальному благу и каждому человеку?

При этом заимствование лучших достижений мировой правовой мысли без учета местных исторических и геополитических особенностей, внутренних и

внешних угроз и, что хуже, при отсутствии системного и настойчивого их воплощения в жизнь стало существенным препятствием для дальнейшего общественного развития Республики Абхазии.

Нынешняя ситуация в Абхазии пока характеризуется отсутствием безусловно господства права во всех сферах жизни и выборочным применением Конституции. А отсюда и перманентные попытки ее реформирования. Следствием и одновременно причиной вышеизложенного является незавершенная окончательно, а лишь поверхностно очерченная национальная конституционно-правовая идеология, не подкрепленная эффективным механизмом ее реализации.

Скорее, проблема не столько в Основном Законе. Большинство прогрессивных принципов и идей, закрепленных в Конституции Абхазии, принятой в 1994 г., пока остаются большей частью на бумаге.

Конституция Абхазии 1994 г. учредила демократическую модель организации государственной власти с учетом принципа разделения власти в его функциональном значении. Чтобы Конституция Абхазии на практике обеспечила достижение главных провозглашенных ею целей и чтобы Абхазия стала подлинно демократическим и правовым государством, где человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность стали социальной ценностью, где права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства, которое отвечает перед человеком за свою деятельность, необходима конституционно-правовая идеология. «Сама конституция нуждается в системе мер общегосударственной, общесоциальной, общегражданской поддержки. Такая система мер предполагает теорию конституционного патриотизма» [1; 7].

Опыт Германии в конце 40-х гг. дает нам пример того, как идеология конституционного патриотизма поднимает народ и страну на преодоление наследия нацизма и создает одну из высокоразвитых экономик мира.

По одной из ведущих правовых теорий, Конституция рассматривается как акт учредительной власти народа, который, основывая государство (или кардинально меняя его конституционный строй), определяет главные принципы функционирования государства на благо народа. При этом единство народа в понимании им национальных интересов и национальной идеи является ключевым фактором для эффективности государства и Конституции. Поэтому нельзя допускать отсутствие четко определенной и понятной национальной идеи, национальной стратегии развития, а главное — отсутствие общепризнанных национальных лидеров, способных осуществлять государственный процесс в интересах общества. Это может привести к усилению имеющегося конфликтного потенциала в общественном развитии Абхазии.

Вопрос о том, что назрела необходимость укрепления роли парламента, укрепления самостоятельности судебной и избирательной, муниципальной власти, укрепления институтов гражданского общества, совершенствования вертикали исполнительной власти, все чаще затрагивается в дискуссиях среди научных и политических кругов Абхазии.

Опыт России показывает успешное конституционное реформирование без изменения текста Конституции. «Двадцать лет действия Конституции РФ 1993 г.

доказали возможность существования в одних текстуальных конституционных рамках значительно отличающихся друг от друга политических режимов» [1. С. 13]. Так и для современной модели президентской республики Конституция Абхазии не исключает возможности усиления роли парламента.

Бесспорно, находясь в регионе повышенного геополитического сжатия, Абхазия подвергается экономическому, политическому и информационному влиянию различных политических кругов с целью установить свое доминирование.

В ответ на такой вызов стабильности политическая элита Абхазии может и должна формировать идеологию конституционного патриотизма. Осознав данный вызов народ Абхазии может обосновать рациональный ответ — принятие самой совершенной модели правового государства, призванной устоять в условиях присутствия в регионе деструктивных сил.

Другими словами, чем выше угрозы стабильности в Абхазии, тем выше мотивационный ресурс создавать адекватные вызовам конституционно-правовые нормы и институты, содержание которого восходит к признанным международным стандартам.

Конституция становится в этом случае способом существования абхазского народа. Осознание народом не только своих прав, но и своих обязанностей являются слагаемыми конституционно правовой идеологии.

Единству конституционных прав и обязанностей народа в писанной форме посвящено гл. III Конституции Японии 1947 г.: «Права и обязанности народа». Понятие «народ» в переводе с абхазского означает множество родов племен, что семантически близко современному пониманию народа. Понятие «народ» у абхазов всегда ассоциируется с судьбоносными событиями в истории. «Государствообразующий народ в своем глубинном историческом понимании — это не только современное поколение людей, но и те поколения, которые формировали этот народ на протяжении веков, и те поколения, которым только предстоит прийти на эту землю» [1. С. 11]. Такое понимание народа обязывает всех, кто живет на этой земле, принимать исторические вызовы, отвечая развитием на пути достижения высоких политико-правовых систем организации человека, общества и государства. Реализация статуса абхазского народного суверенитета как творца истории включает единство традиционного и современного посредством следования фундаментальной традиционной идеей абхазов — приращения (айзырхара).

В истории интегрирование каждого народа в единое национальное целое — гражданское общество обусловлено и обосновано были реальными вызовами.

Таков путь зарождения и развития идей и практики конституционализма. Конституционный патриотизм для современной Абхазии есть осмысление Конституции как гарантирующей мир, справедливость и благосостояние, признание, охрану и защиту ценностей демократии и гражданских прав. Конституционный патриотизм призван придать смысл правовому государству как справедливому государству, как средству достижения мира и благосостояния. Однако нет предрешенности положительного ответа на вызовы в конституционно-правовом развитии Абхазии и каждой страны.

Политическая элита Абхазии пытается найти подходы к организации государственной и общественной жизни, в целях достижения существенных результатов на пути демократизации, утверждения прав и свобод человека и гражданина, в создании правового государства. Однако ей предстоит избежать противопоставления традиционных и новационных проектов общественного развития.

Часто в целях легитимации политической власти имеет место противопоставление традиции и новации, что препятствует интеграционным процессам в национальное социальное целое.

Сможет или нет сегодня Абхазия отказаться от такой практики и перейти к изобретению смелых и успешных идеологических общенациональных конструктов в общественном развитии? Очевидно, сегодня уже на примерах стран с успешной модернизацией можно обнаружить, что традициям не противостоят новации и модернизация. Скорее, традициям противостоит маргинальность, в которой сосредоточен значительный конфликтный потенциал.

Сегодня уже стало спорным мнение, что есть ряд западных стран с демократическими и правовыми ценностями и есть страны без таких ценностей. Отсутствие оппозиции власти, политического и идеологического плюрализма можно увидеть в США, где на политической сцене представлено только две партии, политические программы обеих партий совпадают в большинстве пунктов, и различия в них может найти только специалист, а не рядовой избиратель [3. С. 101]. В этой связи следует согласиться с мнением о том, что проблемы реализации демократии и прав человека возникают и в странах Западной Европы [2].

Надо отметить, что демократические и правовые традиции есть в каждой культуре, у каждого народа, проявляемые в особых формах. Поэтому надо отказаться политическим элитам от противопоставления традиционных и современных народов, что может привести к такому деструктивному явлению, как маргинализация общества. Именно взаимообусловленность и взаимодействие, традиции и новации есть условие для развития. Тогда как маргинальное состояние общества приводит к установлению антинародных иерархических структур, господству ценностей привилегированных, при котором большинство граждан пребывают во второстепенном статусе.

Не требует специальных доказательств тот факт, что качество жизни в современном мире давно уже не измеряется географическим положением страны и ее природными ресурсами. Оно определяется эффективностью государственного управления, способного к приращению национального благосостояния. Традиции в этих странах, выполняя функцию «социальной трансмиссии», способствуют процессу приращения благосостояния общества. Какой по своему развитию является страна и как живут в ней люди, решающим образом зависит от того, кто и как ею управляет, по каким принципам организована общественная жизнь, в чьих интересах используются общественные ресурсы. Особенно контрастно это проявляется в Европе, где государства, находящиеся в примерно одинаковых условиях, имеют существенно различающиеся уровни развития.

Причину отсутствия прогресса в повышении уровня жизни простых граждан Абхазии частично можно объяснять пробелами или несовершенными по-

ложениями Конституции Абхазии. Однако основная причина заключается не в «исчерпании» конституционного механизма, а в том, что за весь период «работы» действующей Конституции Абхазии этот механизм не был «запущен на полную мощность». Можно отметить, что политические элиты постсоветских государств стремились использовать конституцию не в строгом соответствии с ее предписаниями в общественных интересах, а трактуя и применяя ее по принципу политической конъюнктуры.

Изменить ситуацию в стране к лучшему можно и без изменения конституции. Здесь ради справедливости надо отметить: праву как рациональному социальному регулятиву противостоит политика как социальное явление во многом эмоциональное, ресурсы которого восходят к инстинктам и мифам солидаризма, в силу этого обладающем большей действенностью и большей мобилизационной силой, чем право.

В сознании подавляющего большинства граждан и в профессиональной среде Абхазии укоренились мифы, в частности, о том, что создание Конституционного Суда Абхазии неизбежно изменит ситуацию, что норма, которая не выполняется, является несовершенной нормой или норма несовершенна, потому что она не выполняется. Поэтому многие ошибочно видят потребность в конституционной реформе, считая, что Конституция, которая не выполняется, является несовершенной Конституцией, поэтому она должна быть изменена.

Но такой вывод делается без выяснения и учета указанных выше причин невыполнения (несоблюдения) Конституции, и справедлив он только в том контексте, что нет предела совершенству. В России также господствует миф о том, что ужесточение санкций по отношению к коррупционным преступлениям искоренит данное зло.

Как известно, разница между качеством норм становится ощутимой только на этапе их применения. Также известно, что для практики правоприменения не имеет никакого значения, какая норма не будет выполняться — бестолковая или совершенная. Поэтому нет смысла в выработке идеальных норм, которые могут остаться на бумаге. Надо отметить, что снижение уровня конституционного регулирования в реальном положении дел в государстве вообще может привести к необратимым последствиям.

На мой взгляд, действующая Конституция Абхазии дает достаточно правовых возможностей для прогрессивного развития, утверждения в ней прав и демократии, существенного повышения уровня благосостояния граждан, эффективной защиты их прав и свобод. Особенно надо отметить целесообразность изложения ст. 11 (о признании и гарантировании прав и свобод человека и гражданина) Конституции Абхазии бланкетным способом, что делает Конституцию Абхазии всегда современной и открытой для новых стандартов в сфере прав человека.

По большому счету, изменить ситуацию в государстве можно было бы и без изменения Конституции, приблизив к ней современную реальность только лишь принятием соответствующих законов, организационных мер, направленных на выполнение Основного закона. В таком случае спокойная наработка изменений к Конституции в сочетании с неотложной организацией указанных

выше механизмов и средств обеспечения реализации могло бы произвести соответствующее положительное влияние как на состояние дел в государстве, так и на общее восприятие Конституции в обществе.

Итак, главная проблема сегодня как в Абхазии, так и в других республиках постсоветского пространства, — обеспечить действенность Конституции.

В развитых демократических государствах существует система предотвращения (подконтрольность власти обществу, четкое разделение властей с действенным механизмом противовесов и сдержек, наличие независимого суда и т.д.), которая в принципе делает изменение Конституции в угоду конъюнктуры невозможной. Поэтому во избежание закрепления в Конституции Абхазии узкопартийных интересов можно было бы предложить, что ее конституционные новеллы вступают в силу через пять (а возможно, и больше) лет.

Это актуально еще и потому, что Конституцию Абхазии по способу внесения изменений можно отнести к чрезмерно гибким. Указанная норма могла бы ограничить неправовые факторы влияния на конституционный процесс, а также принятие изменений к Конституции без привязки к текущему политическому моменту. Безусловно, внесение изменений возможно в том случае, если перед конституционной реформой ставится общественно значимая цель.

Сегодня необходимо подготовить условия для полноценной реализации Конституции — минимизировать коррупцию, повысить правовое сознание граждан, улучшить экономические показатели, определить общие национальные интересы, повысить роль и парламента и суда, существенно повысить уровень профессионализма и социальный статус всех правоохранительных органов, иначе надежды, что лишь измененная Конституция улучшит ситуацию, будут безосновательными. В современной Абхазии необходимо создавать условия для правовой самоидентификации личности, для которой образ права связан со справедливостью, добром и благосостоянием.

На наш взгляд, результатом работы Конституционной комиссии по конституционной реформе в Абхазии обязательно должна стать выработка рекомендаций по обеспечению реализации Конституции. И не нужно бояться принимать нестандартные решения. Ситуация в стране уникальна, а потому требует также уникальных подходов. В то же время алгоритм обеспечения действия Конституции является универсальным и простым: принятие государственного бюджета основано на императивах Конституции, т.е. государственный бюджет по структуре и по содержанию должен быть принят на основании и во исполнение содержания Конституции Абхазии; безусловное выполнение его предписаний теми, кому они адресованы; неотвратимость ответственности за каждое его нарушение.

Абхазии нужна не просто конституционная реформа (изменение Конституции РА), а конституционная модернизация всего государственного механизма. Обоснованные изменения в Конституции РА могут сыграть положительную роль в развитии Абхазии только при условии одновременных изменений в организации и функционировании государственной власти, обеспечении реализации конституционных норм соответствующими материальными, организационными и другими ресурсами.

Имеющиеся в Абхазии системные социально-экономические и политические проблемы не являются следствием только несовершенства Конституции РА.

Итак, главная проблема сегодня как в Абхазии, так и в других республиках постсоветского пространства — достижение идеологического обоснования конституционно-правовых реформ в целях обеспечения реальности Конституции.

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что в Абхазии для конституционно-правового реформирования в целях обеспечения действенности Конституции необходимо формирование конституционно-правовой идеологии. Потому как конституционно-правовая идеология есть определенная теоретическая конституционно-правовая концепция, состоящая из идей, взглядов, убеждений, оценок и предлагаемых ценностей, а также исходящий из официальных источников (или одобряемый ими) определенный тип понимания конституционного права и его оценки. В силу этого конституционно-правовая идеология есть гарант успешных конституционных реформ как Абхазии, так и в других странах.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Барциц И.Н.* Доктрина конституционного патриотизма: европейский вызов и российская перспектива (К 20-летию Конституции Российской Федерации) // Государство и право. — 2014. — № 1. — С. 5–16.
- [2] В. Матвиенко призвала отказаться от деления Европы на старые и новые демократии. URL: <http://fedpress.ru/news/federalsovet/sovetsnews/1363840361>.
- [3] Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В.Е. Чиркин. — М., 2011.
- [4] *Кравченко И.И.* Либерализм: политика и идеология // Вопросы философии. — 2006. — № 1. — С. 3–14.
- [5] *Рассолов М.Х.* Актуальные проблемы теории государства и права. — М., 2010.
- [6] Современные и зарубежные конституции. — М., 1992.

PROBLEM OF THE CONSTITUTIONAL REFORM IN ABKHAZIA: COMPARATIVE ASPECT

B.A. Kamkiya

The Department of Theory and History of State and Law
Sochi Institute (branch) of Peoples' Friendship University of Russia
32, *Kuybyshev Street, Sochi, Russia, 354348*

The article deals with exploration of constitutional reform both in Abkhazia and other countries. Different models of relations between law and policy are analyzed. The problem of finding of own resources for the creation of constitutional ideology in Abkhazia as a provision for social stability is raised. There is a notion that the process of constitutional reform is always the hardest exam for each society. The society may give an answer to the destructive challenges with a help of political elite, who

must form the constitutional — ideology. The article concluded that the constitutional patriotism for the modern Abkhazia is a comprehension of the Constitution as a guarantee of peace, justice and prosperity, recognition, protection and enforcement of the values of democracy and civil rights.

Key words: constitutionoal patriotism, constitutional ideology, political elites, potential of conflict, ociety marginalisation, democratic traditions, novation, modernisation, constitutional reform.

REFERENCES

- [1] *Barcic I.N.* Doktrina konstitucionnogo patriotizma: evropejskij vyzov i rossijskaja perspektiva (K 20-letiju Konstitucii Rossijskoj Federacii) // Gosudarstvo i pravo. — 2014. — № 1. — S. 5–16.
- [2] V. Matvienko prizvala otkazat'sja ot delenija Evropy na starye i novye demokratii. URL: <http://fedpress.ru/news/federalsovet/sovetsnews/1363840361>.
- [3] Konstitucija v XXI veke: sravnitel'no-pravovoe issledovanie / otv. red. V.E. Chirkin. — M., 2011.
- [4] *Kravchenko I.I.* Liberalizm: politika i ideologija // Voprosy filosofii. — 2006. — № 1. — S. 3–14.
- [5] *Rassolov M.H.* Aktual'nye problemy teorii gosudarstva i prava. — M., 2010.
- [6] *Sovremennye i zarubezhnye konstitucii.* — M., 1992.