
ПРАВО И ГОСУДАРСТВО

С. М. Шахрай

*доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ*

КОНСТИТУЦИЯ 1993 ГОДА КАК НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ СТРОИТЕЛЬСТВА НОВОЙ РОССИИ (К 15-ЛЕТИЮ ОСНОВНОГО ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)¹

S. Schahraiy

THE CONSTITUTION OF 1993 AS NATIONAL PROJECT OF BUILDING NEW RUSSIA (FOR THE 15 ANNIVERSARY OF THE FUNDAMENTAL LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION)

The Constitution of 1993 is known to have lacked the consent of the national elites, thus it has not become the social contract in the fullest meaning of the term. Nevertheless the internal mechanisms it

implied allowed to transform this controversial document into the ground for the development of wide civil concord.

Универсальность конституций, в т.ч. российской, в том, что это основа легитимности власти, ядро правового сознания и опора гражданского общества. Устойчивость основного закона является залогом политической стабильности и успешного развития любого государства.

1. Конституция содержит в себе модель политического и социально-экономического устройства государства. В период глубоких общественно-политических изменений, принятие новой конституции является актом своеобразного предвидения, юридическим закреплением ещё не существующей, но желаемой (по крайней мере, частью населения и элиты) модели будущего устройства страны. Поэтому в трансформирующихся обществах конституция выполняет не только регулятивные, но и конструктивные функции.

Например, в отличие от реальной ситуации в экономике начала 1990-х годов, Конституция РФ запечатлела модель экономики благосостояния, которая должна быть основана на концепции

устойчивого развития и в которой используются инструменты как рыночного, так и государственного регулирования. Согласно ст. 7 Основного закона, целью такой экономики является социальное государство.

Взамен прежней, унитарной, модели федеративных отношений Конституция 1993 г. закрепила принципы кооперативного федерализма, т.е. отношений координации и сотрудничества между Федерацией и её субъектами, для чего Конституция обеспечивает соответствующие правовые и институциональные условия. Сама формула части 1 ст. 1 "Российская Федерация Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления" была в момент принятия основного закона не констатацией факта, а образом желаемого будущего.

Период масштабной общественно-политической и социально-экономической трансформации в России ещё не завершён. Поэтому сегодня, как и в начале 90-х годов XX в., раз-

¹ В статье использованы материалы доклада А.А. Клишаса и С.М. Шахрая на круглом столе на тему «Конституция 1993 года как план будущего для России», организованном Академическим учебно-научным центром РАН-МГУ и Фондом современной истории 22 октября 2008г. в Фундаментальной библиотеке МГУ им. М.В.Ломоносова.

вите общества происходит в сложном, динамичном контексте, который порождается общими закономерностями, свойственными переходному периоду в любом социуме. К ним, в частности относятся:

неустойчивость, нелинейный, вероятностный характер развития;

объективная нецелостность системы сочетание как старых, так и новых форм и отношений;

альтернативный характер развития – итоги перехода могут быть различными и далёкими от первоначально ожидавшихся вследствие борьбы конкурирующих стратегий.

В реальности продолжают сосуществовать, взаимодействовать и конкурировать старые и новые институты, различные представления о "должном" и разные модели желаемого будущего. Из этого следует, что точка невозврата ещё не пройдена. Переход к новым общественным отношениям станет необратимым, когда не только институты, но прежде всего философия демократического федеративного правового государства станет неотъемлемой частью системы общественных ценностей, будет определять повседневную политическую и социальную практику.

Очевидно, что 15 лет – это слишком малый по историческим меркам срок для полноценного становления институтов демократического федеративного правового государства в стране с давними традициями авторитаризма, унитаризма и правового нигилизма, но его вполне хватило, чтобы накопились разного рода погрешности, неточности, противоречия, недовольство.

Поэтому для исследователей актуальным остаётся вопрос, насколько фактическая реализация заложенных в основном законе моделей государственного, политического, экономического, социального устройства является адекватной не только конституционному замыслу, но также общеправовым представлениям о неких "правильных" демократии, федерализме, социальной экономике и правовом государстве. Одним из важнейших практических инструментов обеспечения должного вектора общественно-политического развития является систематическая сверка координат, позиционирование нынешнего положения страны по отношению к утверждённому Конституцией 1993 г. "целевым показателям" национального проекта по созданию в России подлинно демократического федеративного правового государства.

2. Очевидно, что никакое новое государственное устройство, правовая система или экономические отношения не вызревают в стерильных условиях. В институциональной экономике

существует теория зависимости от предшествующего развития. Исходя из нее, "новизна" любого принимаемого основного закона не может быть абсолютной, а его конструктивный потенциал всегда будет ограничиваться инерцией системы, в которой производятся изменения.

Более того, динамичный баланс традиционного и нового является объективно необходимым, поскольку позволяет государству, обществу, культуре развиваться и отвечать на вызовы времени, не теряя своей национальной идентичности.

Известно, что Конституция 1993 г. не была плодом согласия элит и потому не стала в полном смысле слова "общественным контрактом". Тем не менее, заложенные в ней внутренние механизмы позволили превратить спорный документ в платформу для последующего формирования широкого гражданского согласия.

Возможно даже, что одним из существенных факторов сохранения стабильности конституционного акта стала его т.н. внутренняя противоречивость, которая на протяжении 15 лет является объектом критики со стороны правоведов. Однако то, что юристам-теоретикам представляется недостатком, выглядит абсолютно адекватным и эффективным решением проблемы с точки зрения общественно-политических наук.

Пресловутая "внутренняя противоречивость" Конституции, с одной стороны, объективно отражает общий контекст переходного периода, а с другой стороны, является следствием стремления максимально учесть и сохранить базовые ценности, значимые для различных слоёв российского общества: например, зафиксированные в Конституции различия в наименовании субъектов Российской Федерации, формальные отличия в статусе республик и других субъектов Российской Федерации, наличие сложносоставных субъектов Российской Федерации и, соответственно, коллизии между принципом равноправия субъектов Федерации и вхождением одного равноправного субъекта в состав другого, одновременное существование административно-территориального принципа и "рудиментов" национально-территориального принципа государственного устройства; определённая асимметрия в устройстве Федерации. Эти особенности отражение общего контекста переходного периода и одновременно - конституирование правовых и институциональных форм, существующих в действительности.

Включение формально противоречивых позиций в "общественный договор" является одним из методов примирения конфликтующих сторон. Фактически в российской Конституции был

реализован известный принцип взаимной безопасности: когда противостоящие элиты или различные группы расколотого общества убеждаются, что Основной закон государства равным образом защищает их права и содержит идеи, против которых трудно возразить, они становятся заинтересованными в сохранении этого документа как инструмента взаимного сдерживания, основы для налаживания диалога и достижения консенсуса.

3. Для того чтобы образ желаемого будущего был реализован на практике, конституция должна обладать особыми свойствами, которые позволяют "переформатировать" реальность в соответствии с новыми принципами и противостоять неблагоприятному влиянию отживающих институтов и отношений. Западные правоведы и политологи именуют такого рода конституции жизнеспособными, или самореализующимися.

Самореализующаяся конституция является не только моделью будущего, которая постулирует цели и ожидаемые результаты начатых изменений, но и особым инструментом управления, который при должном использовании обеспечивает успешное решение поставленных задач.

Конституция 1993 г. обладает качествами устойчивости и жизнеспособности, поскольку изначально включала в себя набор стимулов, процедур, инструментов, обеспечивающих её самосохранение. С одной стороны, это жёсткое закрепление основополагающих принципов, включая усложнённый порядок внесения изменений в текст Основного закона. С другой - отсутствие запретов для самого широкого политического творчества в существующих конституционных рамках.

Как подчёркивает председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, гигантское завоевание Конституции 1993 г. состояло в том, что она закрепила прочность государственных конструкций и одновременно сохранила пространство для свободы внутри этих прочных конструкций. Целостность СССР могла сохраняться только в условиях идеологической диктатуры, потому что в советской Конституции был заложен «динамит» суверенитетов, пресловутых прав наций на самоопределение вплоть до полного отделения. Конституция 1993 г. разрушила зависимость между проблемой государственной целостности и идеологическим диктатом. Прочность государства оказалась возможной вне диктата каких бы то ни было идеологий. Вместо защиты идеологии возникла идея защиты страны как таковой. Именно Конституция 1993 г. стала главным средством безусловной

и универсальной юридической легитимации государства как единства территории, проживающего на ней населения и механизмов исторического воспроизводства и развития общества.²

4. Какими бы совершенными механизмами "самозащиты" ни обладала конституция, ей нужна поддержка государства и общества, для того чтобы избежать деформации основополагающих идей и принципов и обеспечить их адекватную реализацию. К примеру, отсутствие консенсуса по поводу "правильной" модели федерализма привело к тому, что в России одновременно внедряются в жизнь три конкурирующие концепции кооперативная, параллельная и унитарная, порождая многочисленные противоречия и правовые коллизии. В экономической сфере тоже сложились три различные модели развития: экспортно-сырьевая, индустриальная высокотехнологичная и инновационная. Несмотря на общее согласие относительно необходимости перехода к модели инновационного развития, на практике доминирует экспортно-сырьевая ориентация.

Очевидно, что никакая "невидимая рука рынка" не поможет в такой ситуации сделать адекватный выбор. Особое значение имеет уровень конституционной культуры и ответственности элит, поскольку в силу своего положения именно эта часть общества располагает возможностью выбирать из альтернативных вариантов и тем самым непосредственно влиять на результаты реализации конституционного проекта будущего для России. Обладая властными полномочиями, элиты могут направлять ресурсы на осуществление выбранной стратегии, придавать собственному решению большой запас инерционности, делая процесс практически необратимым.

5. В странах, переживающих трансформационный переход, реализация норм Основного закона сопровождается разного рода коллизиями и конфликтами. Это связано, в частности с тем, что в общественном сознании отсутствует устойчивый консенсус относительно стратегии и тактики осуществляемых перемен, что нередко ведёт к противоречивости и непоследовательности действий органов государственной власти.

Все это в полной мере можно отнести к начальному периоду российских реформ. Анализ результатов деятельности Конституционного Суда Российской Федерации показывает, что институт конституционного правосудия в нашей стране стал одним из системообразующих элементов новой российской государственности, поскольку на протяжении многих лет наряду с выполнением собственных специфических кон-

² Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007.

трольных функций он принимал участие в выполнении сложной миссии «переформатирования» общественно-политической реальности в соответствии с идеями и принципами, заложенными в Конституции Российской Федерации 1993 года.

В основу концепции Конституционного Суда Российской Федерации была положена идея о том, что этот орган независим, стоит «над» политическими схватками, неизбежными в период перехода государства и общества к качественно новому состоянию, к новой политической системе. Сама идея создания специального независимого органа конституционного контроля тесно связана с теорией разделения властей, признанием необходимости формирования механизмов «сдержек и противовесов» для установления эффективных пределов бюрократии, а также с так называемым «широким» пониманием конституции.

Известно, что при подготовке проекта новой Конституции Российской Федерации обсуждались предложения сформировать конституционную коллегия в составе Верховного Суда, либо возложить конституционно-контрольную функцию на Верховный Суд в целом (как в США), либо создать т.н. «Высшее судебное присутствие» как своеобразную надстройку над Конституционным, Верховным и Высшим Арбитражным судами. Но в конечном итоге новая Конституция России сохранила модель конституционного суда как самостоятельного и независимого властного института.

Находясь вне системы законодательной и исполнительной власти и вне политики, Конституционный суд Российской Федерации не просто оценивал отношения между различными субъектами государственно-правовых отношений, между государством и обществом с точки зрения буквы и духа Основного закона, но и предлагал цивилизованные правовые методы разрешения возникающих конфликтов и противоречий, осуществляя тем самым отчасти регулятивную функцию.

Таким образом, именно конституционное право и конституционное правосудие стали одновременно и гарантом, и инструментом претворения в жизнь положений нового Основного закона страны, становления и укрепления новой российской государственности. То есть наряду с контрольной и регулятивной функциями, Конституционный Суд Российской Федерации выполнял и выполняет функцию конструктивную, которая выражается в самых различных формах.

Это и стимулирование законодательной дея-

тельности с целью ликвидации существовавшей в 90-х годах XX века катастрофической пробельности законодательной базы новой России, и сохранение созданных в соответствии с Конституцией новых институтов, правоотношений и актов от попыток ревизии со стороны политических оппонентов, и своеобразное «отбраковывание» возникающих в процессе государственно-политического творчества негодных с точки зрения Конституции правовых норм и практик.

В условиях, когда в нашей стране на протяжении многих лет отсутствовали важнейшие федеральные законы Конституционный Суд сыграл исключительную роль в решении проблемы ликвидации пробельности законодательства. При этом, рассматривая конкретные споры, в том числе очень острые, порожденные реальной практикой государственного строительства, Конституционный Суд не только формулировал основные принципы и параметры взаимоотношений различных институтов государства, но и постоянно разъяснял обществу и политическим субъектам основы нового конституционного устройства страны.

За период 1995-2008 гг. Конституционный Суд РФ принял более 5,5 тысяч решений по ключевым вопросам государственного строительства и общественных отношений. При этом анализ документов показывает, что оставаясь строго вне политики, Конституционный Суд РФ всегда был «на острие» наиболее острых и актуальных вопросов общественно-политической практики. Это вполне понятно, поскольку даже в относительно стабильные времена, конституционные нормы работают и «оживают» только тогда, когда входят в соприкосновение с реалиями жизни. В переходный же период грань между конституционной теорией и политической практикой становится особенно тонкой: когда государство и общество переустраиваются на новых конституционных началах, то как академическое толкование положений Основного закона, так и авторитетное разъяснение законодателям, какие принципы должны быть соблюдены и учтены при разработке нормативных правовых актов, имеют исключительный общественный резонанс и несут в себе большой конструктивный потенциал.

Конституция Российской Федерации, закрепившая важнейшие принципы новой модели государственности и общественных отношений, является одновременно основой и действенным инструментом для обеспечения успешного и необратимого перехода нашей страны к демократическому, федеративному, правовому государству. В решении этой задачи Основному зако-

ну помогает Конституционный Суд Российской Федерации, который, благодаря особенностям своего места в системе государства и права, а также высочайшему авторитету в обществе, способен быть не только защитником «буквы» Конституции, но также надежным и эффективным проводником ее идей.

6. Суть новой модели отношений в сфере общества и государства – это приоритет ценности человека и признание естественно-правового происхождения его прав и свобод. Впервые в российской истории в Конституции было записано, что целый комплекс прав и свобод дан всем нам от рождения, а не дарован законодателем. Отсюда несложно сделать вывод о приоритете прав человека над интересами государства. Очевидно, что эта цель пока не достигнута, но за 15 лет проделан значительный путь к ней.

Перенос акцента в «треугольнике» отношений «Государство-Общество-Человек» на приоритет интересов, прав и свобод человека привел и к такому эффекту, как закрепление в Конституции РФ модели общественного гражданского контроля над властью. Институт, который позволяет реализовать этот общественный контроль, существует во всех развитых странах мира и в общем виде называется государственным аудитом. Согласно этому подходу у каждого гражданина существует не только конституционная обязанность платить налоги, но и конституционное право на участие в управлении делами государства путем осуществления контроля за эффективностью работы органов власти, на получение достоверной и актуальной информации о том, куда и как расходуются наши налоги. В рамках этой модели создана Счетная палата РФ, функционирует система контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, ведется работа по созданию системы контроля за расходованием бюджетных средств на муниципальном уровне. Сегодня эта модель реализована на 30-40 %.

Говоря об актуальности Основного закона, нельзя не назвать главный фактор его жизнеспособности: сама Конституция закрепила юридические формы решения возникающих проблем. Это конституционные законы, федеральные законы и решения Конституционного Суда РФ.

7. Конструктивный потенциал действующей Конституции РФ не исчерпан. С одной стороны, к настоящему времени принято не более 60% от общего числа необходимых для развития конституционных положений федеральных законов и других нормативных правовых актов. С другой стороны, нормы основного закона государства

не содержат прямых запретов на политическое творчество, включая изменение порядка формирования Совета Федерации, введение института "правительства парламентского большинства" или перераспределение полномочий между ветвями и уровнями власти. Не исчерпаны и такие правовые механизмы совершенствования Конституции РФ, как решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Различные политические силы, поставленные в жесткие конституционные рамки, не оставляют попыток изменения или ревизии действующей Конституции, чтобы создать условия для реализации собственных моделей развития государства, отличных от предписанных Основным законом.

Вопрос о важности сохранения в неприкосновенности действующей Конституции России может быть рассмотрен в более широком социально-политическом ракурсе. В частности, важно понять, что конкретно не устраивает инициаторов идей "усовершенствования" Основного закона: принципиальные основы конституционной модели будущего для России (гражданские и экономические свободы; демократическое, правовое, федеративное, социальное государство; экономика благосостояния и т.п.) либо тактика конкретных действий по достижению поставленных конституционных целей?

Если речь действительно идет о принципиальных разногласиях, о неприятии основополагающих принципов Конституции и существует серьезная социальная поддержка такого рода настроений, тогда этот вопрос необходимо вынести на широкое общественное обсуждение. Если же дело касается дискуссий элит по поводу разного видения тактики развития страны, тогда ради этого менять Конституцию не следует достаточно изменить законы или установить новые политические обычаи и традиции.

Как показывает опыт развитых зарубежных государств, задачи модернизации сложившейся структуры государственного управления или изменения стратегии социально-экономического развития могут быть решены без пересмотра основ конституционного строя и базовых ценностей и положений конституции (при этом возможна «техническая» корректировка отдельных норм).

Напротив, именно апелляция к идеям неизменности Основного закона повышает легитимность принятых решений, подчёркивает поступательность и преемственность развития страны.