

25-ЛЕТИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

С. М. Шахрай*

25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕАЛИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ

Аннотация. Статья посвящена анализу ряда проблем, связанных с реализацией и развитием конституционных моделей. В качестве характерной особенности действующей Конституции Российской Федерации подчеркивается ее роль как политико-правового инструмента, обеспечивающего целенаправленное управление многообразными изменениями, связанными со сменой политического, экономического, правового и в конечном счете — всего социального порядка.

Отмечено, что набор конституционных моделей, содержащихся в Основном законе страны, в своей органической совокупности представляет «план будущего» для России, дает целевые ориентиры для развития общества и государства. Специальное внимание уделено рассмотрению причин, влияющих на качество претворения конституционных моделей в жизнь. Ключевая из них — объективные особенности культурно-исторического контекста, в котором начала функционировать Конституция 1993 г. Реализация конституционных целей стартовала в переходный период, когда фактически отсутствовала правовая и институциональная база, соответствующая новым конституционным установлениям, а в общественном сознании, как и в сознании элит, одновременно сосуществовали и конкурировали старые и новые представления о желаемом будущем, о стратегии и тактике развития страны, о том, что является приемлемым и одобряемым. Сохранение таких конкурирующих представлений и соответствующих моделей желаемого будущего по-прежнему оказывает влияние на качество и полноту воплощения «конституционных намерений» в жизнь.

В работе показано, что анализ реализации конституционных моделей действительно требует использования кросс-дисциплинарных подходов, поскольку любые исследования «конституционного плана» и факта, а тем более — поиск причин сложившегося положения дел, с неизбежностью выходят за рамки предметной области конституционного права в сферы других общественных наук: политологии, социальной психологии, истории, экономики.

Ключевые слова: конституция, Конституция Российской Федерации, конституционная модель.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.009-015

© Шахрай С. М., 2018

* Шахрай Сергей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, и. о. декана Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, руководитель Центра правового обеспечения социально-политических процессов Института социально-политических исследований РАН
info@audit.msu.ru
119992, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13

ВВЕДЕНИЕ

Конституция России 1993 г. действует уже четверть века, что намного превышает средний срок жизни многих демократических конституций¹. Одной из причин подобной устойчивости является то обстоятельство, что этот основополагающий документ стал своего рода планом и одновременно — инструментом строительства новой общественно-политической системы, современной государственности и экономики.

Конституция Российской Федерации представляет собой не только правовой документ высшей юридической силы, но также систему философских представлений, принципов и идей, которые в совокупности определяют образ желаемого будущего страны. Закрепляя в своих положениях ценности и принципы конституционного должного, Основной закон устанавливает ключевые характеристики новой России — демократического федеративного правового государства. При этом на практике и демократия, и федерализм, и правовое государство — как политико-правовые концепты и как реальные феномены — находятся в постоянном развитии, результаты которого требуют теоретического осмысления, соотнесения с конституционным замыслом.

Конституция России 1993 г. — это акт, обладающий большим идеологическим потенциалом². Фактически в Основном законе особым юридическим языком изложены и принципиальные положения национальной идеи: это признание высшей ценностью человека, его прав и свобод; незыблемость демократических основ суверенной государственности России; исторически сложившееся государственное единство, гражданский мир и согласие; любовь и уважение к Отечеству, благополучие и процветание России; ответственность граждан за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями и многие другие важные для большинства россиян мировоззренческие принципы и ценности.

Конституционный образ новой России как ориентира развития многомерен, он состоит из

сложной системы конституционных моделей, находящихся в органическом единстве и взаимосвязи, но различающихся по своему содержанию.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ МОДЕЛИ

«Конституционная модель» — понятие более узкое, чем «модель конституции»³. Это установленный и описанный языком Основного закона желаемый образ (общий план) того или иного конституционного института (группы общественных отношений), характеристики которого складываются в процессе юридического анализа и системного толкования норм Конституции. Исследование конституционных моделей предполагает выявление в ходе анализа норм конституции целей и принципов, исходя из которых определяется назначение, роль и место конкретного конституционного института в системе общественных отношений, а также восстановление «конституционных намерений» относительно структуры, функций, правил и стандартов его функционирования.

С методологической точки зрения концепт конституционных моделей является чрезвычайно полезным и инструментальным, поскольку позволяет не только анализировать особенности регулирования того или иного конституционного института буквально и догматически, но также исследовать те же проблемы в динамике. В частности, это дает возможность сравнивать предписываемый конституцией желаемый образ как с фактическим результатом, возникшим в ходе претворения предписаний Основного закона в жизнь (реализуемость), так и с вариантами регулирования аналогичных институтов в других конституциях (определение национальной специфики).

Действующая Конституция РФ содержит набор различных моделей, отражающих представления о должных принципах устройства и регулирования фундаментально важных сфер и отношений, по меткому замечанию профессора Б. С. Эбзеева, «своим

¹ См.: *Alberts S., Warsaw Ch., Weingast B. R. Countermajoritarian Institutions and Constitutional Stability* // URL: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/LEO/LEO_Weingast.pdf (дата обращения: 16.06.2018) ; *Ginsburg T., Elkins Z., Melton J. The Lifespan of Written Constitutions* // *Alumni Magazine*. Spring 2009. URL: <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan> (дата обращения: 16.06.2018).

² См., например: *Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации*. М. : Юрист, 2002. С. 171, 173.

³ См., например: *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции*. М. : Норма, 2005. С. 16—18.

регулятивным воздействием социальный порядок в целом»⁴. Среди этих конституционных моделей — модель отношений государства и общества; модель государственного устройства (модель российского федерализма); модель организации верховной государственной власти (форма правления); модель политической системы; модель экономического порядка; модель общественного контроля и многие другие. Форма изложения принципов и основных структурных элементов, лежащих в основе конструкции конституционных моделей, различна: одним моделям посвящены специальные главы или группы статей, другие могут быть сформулированы в результате системного анализа текста действующей Конституции.

Например, известно, что российский Основной закон не имеет специальной главы, посвященной основам экономического порядка. Однако фактически все его положения и нормы (включая преамбулу) в их органическом единстве имеют отношение к социально-экономической системе страны, задают базовые принципы и логику ее развития. Действующая Конституция устанавливает основные принципы экономического строя, закрепляет перечень важнейших экономических прав, определяет экономические функции органов государственной власти, а также регулирует наиболее значимые вопросы функционирования отдельных институтов, непосредственно связанных с осуществлением экономической политики.

Так, важнейшими принципами, положенными в основу конституционной модели экономического строя Российской Федерации, являются экономический суверенитет государства и его экономическая безопасность; единство денежно-кредитной системы страны; многообразие форм собственности, в том числе частной, государственной (федеральной и субъектов Российской Федерации), муниципальной; социальная функция собственности; рыночная экономика; государственное регулирование экономической деятельности; свободное предпринимательство и свобода иных видов экономической деятель-

ности; трудовые права и свободы; свободная конкуренция; экономический и бюджетный федерализм; эффективная налоговая и бюджетная система; стремление к сокращению социального неравенства; стимулирование национальной экономики; обеспечение условий для эффективной интеграции экономики России в мировую экономику.

Будет полезным напомнить, что вопрос о том, каким актом следует закрепить начавшийся в 1990-х гг. переход к новой, рыночной экономической модели, был предметом дискуссий российских специалистов с экспертами Совета Европы. Свидетельство об этом содержится в материалах семинара с участием представителей Венецианской комиссии⁵, состоявшегося в Москве в январе 1993 г. Российские участники настаивали, что основы нового экономического строя должны быть закреплены не обычным законом, а именно конституционным актом, поскольку «только Конституция способна защитить слабых от возможных злоупотреблений рыночной экономики». При этом российская сторона отмечала, что Конституция обязательно должна содержать положения, гарантирующие защиту социальных прав, даже если впоследствии суды не смогут прямо применять эти нормы, поскольку конституционное закрепление такого рода прав — «это часть российских традиций, и люди не поймут иной подход»⁶.

В результате новая Конституция Российской Федерации, вся логика которой выстроена на сочетании свободы и ответственности, впервые обеспечила органическое единство либеральных принципов «естественного права» и социальной традиции Новейшего времени.

РЕАЛИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ

Вопрос практической реализации конституционных моделей — классический сюжет о соотношении юридической и фактической конституции — в условиях масштабных социальных

⁴ Эбзеев Б. С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 24.

⁵ Венецианская комиссия — действующий при Совете Европы консультативный орган по конституционному праву (Venice Commission, European Commission for Democracy through Law, создана в 1990 г.).

⁶ Transition to a New Model of Economy and Its Constitutional Reflections: Proceedings of the UniDem Seminar Organized in Moscow on 18 and 19 February 1993, in Co-operation with the Supreme Soviet of the Russian Federation. Science and technique of democracy (Volume 4). European Commission for Democracy through Law, Russia (Federation). Verkhovnyĭ Sovet. Strasbourg. Council of Europe, 1993. P. 28.

перемен приобретает особую глубину и актуальность. Конституция, принятая как «план будущего», призвана в относительно короткие сроки обеспечить трансформацию прежней правовой, политической и социально-экономической реальности при отсутствии на начальном этапе перемен системы законодательства, соответствующей новым конституционным установлениям. Особую трудность создает то обстоятельство, что в любой переходный период в реальности одновременно сосуществуют, взаимодействуют и конкурируют старые и новые представления о желаемом будущем, о стратегии и тактике развития страны, об устройстве различных институтов, о том, что является приемлемым и одобряемым. В результате на практике могут реализовываться не только конституционные установления «во всей чистоте» их замысла, но также иные модели, основанные порой на принципах, диаметрально противоположных идеям Основного закона.

Уже четверть века продолжается конкурентная борьба сразу трех моделей российского федерализма⁷. Наряду с закрепленной в Конституции 1993 г. моделью кооперативного федерализма, в стране одновременно реализуются еще две модели: так называемый параллельный федерализм (главный признак — стремление к предельному сокращению и даже ликвидации сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов) и унитарный федерализм (главный признак — стремление к централизации при сохранении внешних декоративных атрибутов федеративного государства). И если в 1994—1998 гг. развитие правовой базы и политических практик было направлено на создание «конкурентных преимуществ» для воплощения в жизнь кооперативного федерализма, то на рубеже XX—XXI вв. фактическая модель стала быстро приобретать черты унитарного федерализма с элементами параллельного.

Точно так же в сфере экономики продолжают сосуществовать несколько конкурирующих подходов к моделям экономического развития: экспортно-сырьевая, высокотехнологичная индустриальная и инновационная. Несмотря на то что переход к инновационной модели является публично одобряемым должным, на практике экспортно-сырьевая модель до последнего

времени обладала более значительными политико-правовыми «конкурентными возможностями» для приоритетного развития.

Очевидно, что в процессе реализации конституционных установлений в обществе с давними традициями авторитаризма, унитаризма и правового нигилизма могут возникать разного рода погрешности, неточности, искажения. Отсюда актуальным для исследователей остается вопрос, насколько фактическая реализация заложенных в Основном законе моделей государственного, политического, экономического, социального устройства является адекватной не только конституционному замыслу, но и общефилософским представлениям о некоей «правильной» демократии, федерализме, социальной экономике и правовом государстве. А одним из важнейших практических инструментов обеспечения должного вектора общественно-политического развития является систематическая сверка координат, позиционирование нынешнего положения страны по отношению к утвержденным Конституцией 1993 г. «целевым показателям» национального проекта по созданию в России подлинно демократического федеративного правового государства. Поэтому для оценки полноты претворения в жизнь конституционных моделей требуются совокупные усилия всех общественных наук, поскольку необходимо определить «точку невозврата», по прохождению которой можно с уверенностью сказать, что основы нового социального порядка, соответствующего конституционным намерениям, построены надежно, а регресс системы становится невозможным.

Представляется, что необратимость перехода к новому социальному порядку, к новым общественным отношениям зависит не только и не столько от точности институционального воплощения конституционного «плана будущего». Самые идеальные по форме институты демократии, федерализма и правового государства останутся бутафорией, если философия демократического федеративного правового государства еще не стала неотъемлемой частью системы общественных ценностей, а ее принципы не определяют повседневную политическую и социальную практику. Таким

⁷ Попова С. М., Шахрай С. М. «Звезды и тернии» федеративного выбора России: строительство новой федеративной государственности (1994—1999) // Становление федерализма в России : Документы и материалы (1986—1999) : в 2 ч. М. : Фонд современной истории, 2014. Ч. 2 : Строительство новой федеративной государственности в России: проблемы, поиски, решения (1993—1999). С. 51—114.

образом, перспективы полноценной реализации и творческого развития конституционных моделей прямо и непосредственно зависят от уровня развития конституционной культуры, идеологии и психологии, от состояния системы ценностей российского общества. Очевидно, что качественные изменения в этой сфере — процесс, требующий длительного времени и целенаправленных усилий.

Детальный анализ реализации моделей, заложенных в российской Конституции 1993 г., их «стратегический аудит» (сравнение конституционного плана с фактом) требуют много больше объема, чем позволяют рамки журнальной публикации. Однако с уверенностью можно констатировать, что на сегодняшний день далеко не все конституционные цели достигнуты и не все конституционные модели реализованы на 100 %.

В ряде предыдущих исследований⁸ было показано, что важный фактический материал для такого рода исследования дает информация о динамике принятия федеральных и федеральных конституционных законов, прямо предусмотренных нормами Конституции 1993 г. Значительные задержки в реализации в виде законов ряда конституционных норм позволяют «картографировать» проблемные зоны, которые оказались камнем преткновения для законодателей. Причиной такого положения дел стали либо неразрешимые идеологические противоречия между участниками законотворческого процесса, либо отсутствие согласия по вопросам стратегии и тактики практического воплощения предельно лаконичных, концентрированных конституционных максим. Очевидно, что в подобных условиях становление правовых основ новых институтов государственной власти происходило также крайне неравномерно, что содержало в себе постоянные угрозы для общественно-политической стабильности.

Одним из первых для реализации норм Конституции был принят новый Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде (1994 г.). Анализ последующей практики общественно-политического и государственного строительства показал, что такое решение оказалось эффективным, поскольку во второй

половине 1990-х гг. именно Конституционный Суд принял на себя основную тяжесть работы по имплементации норм Основного закона. Фактически Конституционный Суд стимулировал активность законодателя, одновременно указывая ему направление движения и коридор правовых возможностей.

В 1995 г. была создана Счетная палата — конституционный орган, призванный контролировать эффективность деятельности органов исполнительной власти по управлению бюджетом и государственной собственностью, были приняты в соответствии с новой Конституцией законы о выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы и порядке формирования Совета Федерации. В 1996 г. вступило в силу законодательство о судебной системе в Российской Федерации. И только спустя 4 года с момента принятия новой Конституции страны — в 1997 г. — был принят Федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации. При этом Конституционному Суду пришлось рассмотреть немало споров между парламентом и президентом о том, какая ветвь власти контролирует текущую деятельность Правительства, утверждает его структуру и состав, решает кадровые вопросы.

Что же касается символов нового государства, то соответствующие законы о гербе, флаге и гимне были приняты только в 2000 г., т.е. через 7 лет после вступления в силу Основного закона страны.

Ряд специалистов считает, что одной из причин, затрудняющих реализацию конституционных моделей, является то обстоятельство, что Конституция, которая однозначно и жестко установила базовые, принципиальные идеи для строительства новой России, допускает определенную амбивалентность в решении вопросов практического характера⁹. В этой амбивалентности содержатся большие возможности для политического творчества, постоянного совершенствования институтов государства и общественных отношений. Но одновременно существует опасность увлечься формально-юридическим позитивизмом, который может привести к искажению подлинных идей консти-

⁸ См.: Шахрай С. М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013. 919 с.

⁹ См., например: Гаджиев Г. А. Экономическая Конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской (экономической) деятельности // Конституционный вестник № 1 (19). 2008. С. 249—263.

туции в условиях конкуренции мировоззрений разных политических сил и недостатка правовой культуры в обществе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полноценная имплементация конституционных принципов в жизнь нуждается не только в соблюдении формальных процедур, но и в наличии у политических элит и государственных служащих должной политической и правовой культуры, уважения к верховенству закона, единства в понимании идей Основного закона. Как писал в самом начале становления первой российской Государственной думы Петр Аркадьевич Столыпин, ветвям власти важно найти «тот язык, который был бы одинаково нам понятен». И таким языком, по его мнению, должно было стать сходное понимание правительством и «молодым народным представительством» общенациональных и общегосударственных задач¹⁰. Собственно, ради обеспечения «сходного понимания общенациональных и общегосударственных задач» всеми ветвями власти и политическими силами и принимаются конституции.

К сожалению, даже спустя четверть века подобное единое понимание конституционных принципов еще не выработано. Одним из характерных примеров является подчас диаметрально противоположное понимание и, следовательно, интерпретация конституционных норм, устанавливающих пределы вмешательства государства в экономику. Как отмечает профессор Г. А. Гаджиев, «государство, закрепляя в конституциях нормы о своих функциях в экономике, берет на себя новое конституционное обязательство, защищая основные экономические права, соблюдать разумную меру в применении ограничительных правовых средств»¹¹. Последнее означает помимо прочего, что конституционные установления должны очерчивать пределы экспансии государства в сферу частного предпринимательства, как и личной жизни граждан. Однако на практике

масштабы государственного регулирования постоянно растут, а объем экономических свобод сокращается.

Тем не менее позиция, согласно которой Конституция, равным образом защищающая ценности экономической свободы и социальный характер государства, «виновата» в том, что «суды и практика имеют возможность оценивать такие нормы в своем интересе»¹² (иными словами, интерпретируют их в пользу государства), представляется как минимум наивной, поскольку меняет местами причины и следствия. Такую же подмену причин и следствий демонстрирует экспертный вывод о том, что именно «амбивалентность» норм Конституции стала основой для «объявленного Конституционным Судом России “нейтралитета” в оценке проводимой государством экономической политики»¹³.

Представляется, что речь идет не о нейтралитете, а о политико-правовом выборе, который длительное время самым непосредственным образом сказывается на экономике страны. Как отметил Президент России В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию 2018 г., «для того чтобы экономика заработала в полную силу, нам нужно кардинально улучшить деловой климат, обеспечить высочайший уровень предпринимательских свобод и конкуренции. Хочу обозначить здесь принципиальную позицию. Доля государства в экономике должна постепенно снижаться»¹⁴.

На самом деле между принципами экономической свободы и социальным характером государства, как и между другими, кажущимися противоречивыми идеями Конституции, неразрешимого конфликта не существует. Равновеликие конституционные ценности создают своего рода коридор возможностей, в котором балансирует политика государства, и Конституционный Суд РФ, выполняя свои обязанности по толкованию Конституции, обязан разъяснять законодателям и правоприменителям не только букву, но и дух, мировоззренческие принципы Основного закона.

¹⁰ Столыпин П. А. Нам нужна Великая Россия. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906—1911. М. : Молодая гвардия, 1991. С. 62—65.

¹¹ Гаджиев Г. А. Указ. соч. С. 250.

¹² Нефедов Д. В. Экономическая теория как основание конституционного толкования // Правоведение. 2013. № 5 (310). С. 215—223.

¹³ Гаджиев Г. А. Указ. соч. С. 251.

¹⁴ Послание Президента Федеральному Собранию. 1 марта 2018 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957#sel=155:1:1kp,155:4:vpk> (дата обращения: 24.06.2018).

Как справедливо отмечал профессор В. Т. Кабышев, «главная причина конституционного дефицита не в конституционной модели власти <...>, не в тексте Конституции, а вне ее, в реальном соотношении социально-политических сил, неадекватности правотворческой и правоприменительной практики конституционным нормам и конституционным принципам»¹⁵. А по-

тому активная позиция Конституционного Суда не только способствовала бы повышению качества реализации конституционных моделей, но, в случае необходимости, помогала исправить «провалы демократии», если решения, принятые в законной процедуре, в конечном счете, негативно сказываются на интересах общества и государства, на правах и свободах граждан.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

25 YEARS OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: IMPLEMENTATION AND DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL MODELS

SHAHRAY Sergey Mikhailovich, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Acting Dean of the Higher School of Public Audit (Faculty) of the Lomonosov Moscow State University, Head of the Center for Legal Support of Socio-Political Processes of the Institute of Socio-Political Researches, Russian Academy of Sciences
info@audit.msu.ru
119992, Russia, Moscow, Leninskie Gory, d. 1, str. 13

Abstract. The paper is devoted to the analysis of several issues related to the implementation and development of constitutional models. The author emphasizes and highlights the role of the current Constitution as a political and legal instrument providing purposeful administration of diverse changes associated with the change of political, economic, legal and, in the end, socio-political order in general. It is noted that constitutional models set forth in the Basic Law of the State in their organic totality provide for a “future plan” for Russia and establish guidelines for the development of the society and the State. Special attention is paid to the consideration of the reasons influencing the quality of implementation of constitutional models. The key reason involves the objective features of the cultural and historical context under which the 1993 Constitution began to operate. Implementation of Constitutional objectives started during the period when legal and institutional basis corresponding to the new constitutional determinations did not exist, and old and new ideas concerning approved and acceptable future, strategy and tactics of the country’s development were coexisting and competing in both social consciousness and consciousness of elites. The persistence of such competing perceptions and corresponding models of the desired future still influence the quality and completeness of “constitutional intentions” implementation. The paper shows that the analysis of constitutional models implementation strongly requires the use of cross-disciplinary approaches, since any research with regard to the “constitutional plan” and its factual implementation, and, even more, the search for the reasons of the current state of affairs, necessarily goes beyond the scope of the subject area of constitutional law, namely: political science, social psychology, history, economics.

Keywords: Constitution, Constitution of the Russian Federation, constitutional model.

¹⁵ Кабышев В. Т. О фактической и юридической Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1 (96). С. 36.