

Сергей ШАХРАЙ

Общество в период изменений: опыт конституционного строительства. Публичная лекция

Продолжение. Начало в ГС №1-2013

2.3. Конституция 1993 года как «план будущего» для России

Как я уже отмечал, одной из самых интересных особенностей Конституции 1993 года является тот факт, что она стала своего рода *планом и одновременно – инструментом строительства новой России.*

Будучи актом высшей юридической силы и прямого действия, Основной закон выступает не только как правовой документ, но и как *система мировоззрения, как логически структурированный свод принципов, идей и представлений о том, какой должна быть в обозримом будущем наша страна.* Конституция закрепляет в своих положениях *ценности и принципы конституционного должного и формирует тем самым контуры новой России.*

Сама формула «Российская Федерация – Россия есть *демократическое федеративное правовое государство*» по-прежнему остается в значительной степени *нормой-целью*, а не констатацией факта. И дело здесь не в том, что мы чего-то не достигли или не соответствуем каким-то стандартам. Просто нужно помнить, что демократия, федерализм и правовое государство находятся в постоянном развитии как в плане идеологического обеспечения, так и с точки зрения новых политических практик.



Сергей ШАХРАЙ – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Ни один Основной закон не рождается в стерильных условиях, вне исторического контекста. Наша российская Конституция является результатом всего предшествующего развития, и потому она содержит в себе творчески переработанное наследие отечественного и зарубежного конституционализма и одновременно отражает те российские реалии, которые сложились к моменту принятия нового Основного закона.

Более того, конструктивный потенциал Конституции, ее способность *переформатировать* в соответствии с новыми принципами окружающую действительность *ограничивается* возможностями общественной системы воспринимать новое.

Говоря о *конституционном образе России*, необходимо рассматривать в системе не только совокупность конституционных доктрин и норм, но также их внутреннюю логику, теоретические истоки, идеи, принципы и самый дух Основного закона. Только так можно очертить теоретическую модель желаемого будущего, содержащуюся в Конституции, и оценить эффективность ее практической реализации.

Закрепление в Конституции образа желаемого будущего имеет большой практический смысл, особенно в период крупных социально-экономических перемен.

Во-первых, утверждая в акте высшей юридической силы нормы-принципы и нормы-цели, Конституция тем самым ограничивает стихию общественного творчества достаточно широкими, но при этом очень жесткими рамками реальных политических и правовых возможностей.

Во-вторых, модель будущего позволяет задавать четкие векторы необходимых трансформаций, определять и нормативно закреплять критерии успешности развития.

В-третьих, образ желаемого будущего, вобравший в себя идеи и ценности, одинаково важные для *большинства граждан*, формирует основу для налаживания реального диалога и постепенного формирования широкого общественного согласия.

Может быть, я выскажу сейчас крамольную мысль, но мне кажется, что наши поиски национальной идеи оказались до настоящего времени не слишком успешными скорее всего потому, что на самом деле нам не нужно ничего искать.

У нас уже есть свои национальные идеи – и все они изложены в Конституции.

Это признание высшей ценностью человека, его прав и свобод. Это незыблемость демократических основ суверенной государственности России. Это исторически сложившееся государственное единство, гражданский мир и согласие. Это любовь и уважение к Отечеству, благополучие и процветание России. Это ответственность граждан за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями.

Уже преамбула Конституции содержит заряд огромной идеологической силы, который пронизывает каждую главу, каждую норму Основного закона.

Как отмечалось в одном из президентских Посланий Федеральному собранию Российской Федерации, «именно Конституция утверждает свободу и справедливость, человеческое достоинство и благополучие, защиту семьи и Отечества, единство многонационального народа – не только как общепризнанные ценности, но и как юридические понятия. То есть придает им практическую силу и поддерживает всеми ресурсами государства. Всем авторитетом самого Основного закона. Формирует социальные институты и *образ жизни* миллионов людей»*. Я особенно хотел бы подчеркнуть эти последние слова – «*образ жизни миллионов людей*». Это значит – образ будущего, образ новой России.

Как эти ценностные представления претворяются в конкретные институты, отношения, конституционные модели?

2.3.1. Конституционная модель отношений государства и общества

Конституционная модель отношений государства и общества впервые в истории нашей страны построена на главном императиве современного мира – это *гуманизм и права человека*. Вторая статья Конституции объявила человека, его права и свободы *высшей ценностью* и вменила в обязанности государства признание, соблюдение и защиту этих прав и свобод. Свобода человека – это *двигатель развития*.

Как наглядно подтвердил опыт последних десятилетий, гарантии свободы не возникают сами по себе и *не существуют в безвоздушном пространстве*. Для того чтобы их создавать, развивать и поддерживать, нужны прежде всего *сильные государственные институты и эффективная правовая система*.

Но говоря о сильном государстве, Конституция делает акцент не на расширении диапазона его функций, а на повышении эффективности его работы. Очевидно, что практическая реализация этих положений – дело не одного дня и даже не двадцати лет.

2.3.2. Конституционная модель российской экономики

Конституционная модель российской экономики основана на концепции устойчивого развития, равной защите всех видов собственности и сочетании преимуществ рыночного и государственного регулирования, соответствует модели *государства всеобщего благосостояния (welfare state)*. Выбор такой экономической концепции вытекает из установленного частью 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации *социального характера го-*

---

* Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

сударства. Это подразумевает, что государство обязано построить такую систему распределения общественного богатства, которая обеспечит достойную жизнь и свободное развитие каждого гражданина, а также поддержку социально незащищенных слоев населения.

Однако вопрос о гарантиях социальных прав граждан имеет не только социальные, но и экономические последствия. Очень важно соблюдать должный баланс между целями достижения социальной справедливости в отношении отдельных групп граждан и необходимостью обеспечить стимулы для развития экономики в интересах общества в целом. Дело в том, что постоянное расширение социальных функций государства повышает риск попадания страны в ловушку патернализма. Общество, в котором сильны патерналистские настроения, объективно не нуждается в инновациях. Для него на первом месте стоит идея сохранения привычного порядка и гарантированного кусочка бюджетного пирога. А это не только серьезно сокращает ресурсы для перехода к инновационной модели развития, но и лишает возможности быстро реагировать на внезапные изменения экономической ситуации, кризисы и тому подобное.

Тема *влияния конституционных установлений на экономическую реальность* является, пожалуй, одной из самых сложных и интересных для теории и практики. В России за последние двадцать лет даже сложилось целое научное направление на стыке *институциональной экономики и конституционного права – конституционная экономика*. Она, в частности, занимается анализом конституционно-правовых предпосылок эффективного развития экономики; изучает влияние экономических кризисов на конституционные институты государства и воздействие конституционных кризисов на экономику; исследует последствия глобализации мировой экономики для конституционных процессов в национальных странах и так далее.

Этот интереснейший предмет лежит за пределами темы моей лекции, скажу лишь, что наиболее систематизированные работы в области *конституционной экономики* принадлежат перу таких известных российских ученых, как В.А. Мау, П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский, Г.А. Гаджиев и В.Ф. Яковлев*.

2.3.3. Модель государственного устройства

В сфере *государственного устройства* новая российская Конституция реализует *модель президентско-парламентской* республики.

Об особенностях статуса главы государства в нашей политической системе я скажу чуть позже, а пока в качестве примера хочу остановиться на ключевых принципах *конституционной модели российского парламентаризма*.

Если не вдаваться в детали, то конституционная модель современного российского парламента была построена на *трех ключевых принципах*, образно говоря, стоит на «*трех китах*».

Первый принцип – парламент является не только *законодательным*, но и *представительным* органом власти.

Второй – парламент отражает *федеративную природу государства* и состоит из двух палат, одна из которых представляет интересы субъектов Федерации.

И, наконец, третий – парламент отражает *принципы многопартийной политической системы*.

То, что парламент является *представительным органом власти*, считается как бы само собой разумеющимся, очевидным. Возможно, именно поэтому данный принцип пока недостаточно реализован на практике.

Как известно, представительная функция парламента не возникает автоматически из факта прямого избрания депутатов Государственной думы населением. Творить общефедеральные законы от имени народа – это тоже далеко не единственная функция парламента, посредством которой он представляет интересы избирателей. И здесь есть большие резервы для совершенствования парламентской деятельности.

Например, одно из актуальных направлений – развитие парламентского контроля. Во всех современных обществах граждане в лице своих представительных органов и созданных ими институтов контроля получают реальную возможность управлять общественными финансами и другими ресурсами, контролировать расходы государства, влиять на выбор приоритетов и стратегии развития в целом. Этот инструмент нужен также для того, чтобы держать в узде аппетиты бюрократии, которые, как известно, не знают пределов. Однако анализ показывает, что за прошедшие годы немало контрольных полномочий парламента были *по факту переданы* исполнительным органам власти, особенно в части вопросов, касающихся разработки, принятия и исполнения федерального бюджета. Здесь необходима своего рода инвентаризация и наведение порядка.

---

* См., например: *Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А.* Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – 528 с.; *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы рыночной экономики // Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного суда Российской Федерации. – М.: Юрист, 2004.; *Баренбойм П.Д.* 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. – М.: РОССПЭН, 2003. – 288 с.; Яковлев В.Ф. Экономика. Право. Суд. – М.: МАИК «Наука/ Интерпериодика», 2003. – 596 с., *Баренбойм П.Д.* О соотношении конституционного права и конституционной экономики // Право и экономика. – 2002. – № 1. – С.3-7 и др.

Несколько слов – по поводу отражения в действующей модели парламента *федеративной природы государства*. В подлинной федерации интересы субъектов должны быть представлены на федеральном уровне, а сами регионы должны участвовать в принятии общегосударственных решений. Формально – все элементы есть, но на практике пока идет процесс поиска форм и процедур, соответствующих сложившемуся на данный момент балансу отношений центра и регионов.

Что касается принципа *многопартийности* – то это, как показал опыт прошлого века, палка о двух концах. И до Октябрьской революции 1917 года, и в начале 1990-х были даны возможности для максимальной демократизации политической жизни. Например, в парламентских выборах 1995 года собирались участвовать 69 партий (допущены – 43), а в выборах 1999 года – 93 (допущены – 28). Но отсутствие политической культуры и «разгул» многопартийности привели к *параличу парламента и законодательной работы*.

В результате сложившейся ситуации непропорционально возросла роль главы государства и Конституционного суда Российской Федерации (которые объективно были вынуждены закрывать провалы в деятельности законодательных органов) и, соответственно, снизилось влияние парламента. Такое положение дел с неизбежностью вызвало к жизни разного рода комментарии по поводу «сверхпрезидентского» характера Конституции и нарушения баланса властей.

В итоге государство было вынуждено вернуться к более жесткому регулированию партийно-политического строительства и избирательных процедур.

> Кстати, сегодня появилась еще одна тема в развитии парламентаризма. Речь идет об *интернет-демократии*. Наряду с очевидными плюсами этой системы стали проявляться не менее очевидные минусы.
>
> Сегодня повальное увлечение интернетом приводит к тому, что до органов власти *проще «достучаться» через твиттер*, чем обычным путем. Но это означает, что власть зачастую реагирует только на сигналы «креативной» части населения, и оставляет за бортом всех остальных. Появились даже такие настроения, что голосовать и принимать государственные решения должны только современные, «продвинутые» граждане, потому что они одни способны четко сформулировать свои интересы и довести через интернет до органов власти. Выглядит все очень красиво, но на деле речь идет о дискриминации большинства граждан, просто потому, что они не так современны, как «резиденты твиттера».
>
> И вот здесь, на мой взгляд, *в дело должны вступить партии*. Потому что политические партии для того и существуют, чтобы *выражать интересы больших социальных групп*, которые пока еще в силу каких-то причин «не доросли» до интернет-демократии. Может быть, именно такой подход, а не указания сверху будут стимулировать подлинное партийное строительство у нас в стране.

2.3.4. Особенности российской модели разделения властей и института президента

Как я уже говорил, вопреки распространенному мнению о якобы «сверх-президентском» характере российской конституции, на самом деле, в ней заложена *модель президентско-парламентской республики* с «неклассическим» разделением властей.

Во время подготовки проекта Конституции мы с С.С. Алексеевым сделали целых *два исключения в традиционной схеме разделения властей*. Во-первых, *вывели из исполнительной власти главу государства*. А во-вторых, предусмотрели создание ряда конституционных органов, *формально не относящихся ни к одной из ветвей власти*.

До принятия Конституции 1993 года российский президент возглавлял систему исполнительной власти. Кстати, такая же модель существовала и в Конституционной комиссии, созданной Съездом народных депутатов. Наша же «находка» заключалась в том, что глава государства уже не возглавляет исполнительную власть, а как бы стоит над всеми ветвями власти, обеспечивая их *согласованное* взаимодействие. За президентом был закреплен относительно небольшой объем полномочий: помилование, объявление чрезвычайного положения, представление кандидатуры премьера, генпрокурора и прочих должностных лиц парламенту, создание согласительных комиссий и так далее.

Мы шутливо называли эту конструкцию «*российской моделью британской королевы*». Но этот подход совсем не означал, что президентский пост должен был стать декоративным. Напротив, в ситуации острого конфликта властей стране нужна была сильная, авторитетная фигура, стоящая «над схваткой», и в силу этого способная быть арбитром и обладающая достаточными конституционными полномочиями, чтобы принудить конфликтующие стороны к нахождению компромисса.

Поэтому появились нормы и процедуры, предполагающие, что президент «спокоен», когда в стране все в порядке, а вот когда возникают разногласия между ветвями власти или между центром и регионами, он немедленно активизируется и начинает действовать. Для этого у него имеется целый арсенал возможностей. Например, для урегулирования любого противоречия он может вначале использовать согласительные процедуры. Если это не помогает – обращается в Конституционный суд или вводит чрезвычайное положение. Если и такие способы оказываются неэффективными – использует институт прямого федерального вмешательства. Даже в случае се-

рьезного конфликта федерального парламента и правительства у Президента страны тоже существует широкий спектр возможностей: он может либо поменять правительство, либо назначить выборы нового парламента, либо все-таки найдет способы принудить обе стороны к компромиссу.

То, что модель «британской королевы» не очень-то удалось реализовать на практике, связано по большей части с необходимостью активных действий в тогдашней сложной социально-экономической ситуации, а также с особенностями характера самого Бориса Николаевича Ельцина.

Например, сразу после принятия новой Конституции России депутаты, среди которых относительное большинство снова оказалось в оппозиции президенту и правительству, довольно долго саботировали принятие целого ряда законов, необходимых для реализации конституционных норм. Президенту приходилось заполнять эти пробелы своими указами. Или правительство опасалось брать на себя ответственность за какие-то непопулярные меры и не решалось принимать необходимые акты. Опять-таки президенту приходилось вмешиваться, «расшивать» ситуацию своими собственными указами.

Кстати, в нашем с С.С. Алексеевым проекте Конституции у президентских указов не было силы закона, т. е. издание нормативных указов не предполагалось. А в итоговом тексте, который был вынесен на референдум, у президента уже появилось право такие указы издавать. Но, как показали дальнейшие события, это было правильное решение.

А вот в качестве арбитра президенту действительно приходилось неоднократно выступать – и в ситуации разногласий с регионами, и в период затяжного парламентско-правительственного конфликта, когда правительство возглавлял Виктор Степанович Черномырдин. Правительству тогда было трудно работать, поскольку парламент его постоянно шантажировал возможностью вынесения вотума недоверия. Чтобы не было таких подвешенных ситуаций, в Конституцию была вписана норма о том, что п равительство может само поставить вопрос о доверии себе. И тогда парламентско-правительственный кризис уже не тянется бесконечно, а урегулируется тем или иным образом в течение недели, потому что за это время, согласно Конституции РФ, президент должен принять решение о том, распускать ему парламент или менять правительство. Но на самом деле, даже не президент, а Государственная дума должна за этот срок определиться, идти ли ей на новые выборы или все-таки снять свой вопрос о недоверии правительству.

Что касается конституционных органов, стоящих вне системы разделения властей, то речь идет о таких институтах как Генеральная прокуратура, Центральный банк, Уполномоченный по правам человека, Счетная палата и Центральная избирательная комиссия. Именно эти структуры не отнесены ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти, у них своя конституционная миссия, своя конституционная задача. Центральный банк осуществляет финансовое регулирование, Центральная избирательная комиссия обеспечивает механизм избрания органов власти, Уполномоченный по правам человека – он на то и уполномоченный, что не должен подчиняться ни президенту, ни парламенту, ни правительству, потому что к нему граждане обращаются с жалобами на представителей всех этих органов власти. Генеральная прокуратура тоже должна быть независимой, чтобы выполнять свои функции.

Особое место тут занимает Счетная палата, которая, как я уже упоминал, фактически является институтом гражданского контроля за расходованием финансов органами исполнительной власти. В отношении этого института парламент выполняет представительскую функцию, формируя Счетную палату от имени всех граждан – налогоплательщиков России. Дальше Счетная палата действует независимо. Фактически при формировании большинства этих органов действует принцип «двух ключей», когда, например, в назначении аудиторов председателя и заместителя для их независимости участвуют всенародно избранный парламент и всенародно избранный президент. Та же модель предусмотрена и в схеме назначения Генерального прокурора, судей Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов.

2.3.5. Конституционная модель российского федерализма

Взамен прежней, фактически *унитарной модели построения федерации*, Конституция 1993 года закрепила принципы *кооперативного федерализма*.

Сущность кооперативного федерализма состоит в развитии отношений *координации и сотрудничества* между федерацией и ее субъектами, для чего создаются соответствующие правовые и институциональные условия. Главным признаком кооперативной модели является наличие *значительной сферы совместного ведения* федерации и ее субъектов, закрепленной статьей 72 Конституции Российской Федерации, а также то явное предпочтение, которое отдают Конституция и Конституционный суд Российской Федерации *согласительным и переговорным процедурам* в разрешении споров между различными уровнями власти.

Еще одним элементом кооперативной модели федерализма является формирование механизмов *совместного осуществления государственной власти* органами федерации и ее субъектов. Это выражается путем установления различных форм реализации полномочий по предметам совместного ведения через совместное законотворчество и согласование деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, создания

института представителей субъектов федерации при президенте и правительстве Российской Федерации, в создании различного рода координационных структур.

Выбор кооперативной модели федерализма в качестве концепции федеративной организации государственного устройства был неслучаен для России. С одной стороны, он был предопределен конкретно-историческими особенностями российского государства и общества, где философия сильной центральной власти сосуществовала с традициями и практическим опытом многовекового совместного проживания на единой земле различных национальностей и культур. С другой стороны, выбор этой модели был продиктован политическими реалиями начала 90-х годов – конкретной расстановкой политических сил, степенью напряженности взаимоотношений центра и регионов.

В условиях переходного периода, нестабильности правовой системы и институтов, необходимо было «застраховать» общество, государство и политическую систему от возможностей проявления сепаратизма и процессов, ведущих к распаду государства.

Именно поэтому в конституционной модели федерализма *было исключено право на сецессию**, заложены значительные полномочия президента Российской Федерации как гаранта конституции и единства страны. Одновременно были предусмотрены правила и процедуры обеспечения условий для эффективного и цивилизованного сотрудничества федерации и ее субъектов: намеренно закладывалось обширное поле совместных предметов ведения, создание второй (верхней) палаты парламента как инструмента и площадки согласования интересов субъектов Российской Федерации и федерального центра, поскольку в реальной федерации составляющие ее субъекты должны быть практически включены в деятельность общего целого. Субъекты должны реально видеть себя в федерации – тогда рождаются необходимые правовые условия и стимулы для сотрудничества и кооперации.

2.3.6. Конституция и бюрократия

Конституция, которая ставит во главу угла естественный характер прав человека и суверенитет народа, обязана сформулировать *пределы государству*, которое в силу своей природы при всех формах правления стремится освободиться от любых ограничений его абсолютной власти.

Устанавливая принцип разделения властей, систему сдержек и противовесов, принципы «двойного», а то и «тройного» ключа для принятия органами государства важнейших решений и актов, Конституция Российской Федерации обеспечивает возможность взаимного контроля ветвей власти и одновременно создает поле для их согласованного взаимодействия. Эти принципы и системы являются важным инструментом профилактики, образно говоря, постоянных попыток бюрократии осуществить рейдерский захват корпорации под названием «Россия».

Еще одним инструментом *контроля общества за бюрократией* является *институт государственного аудита*.

Модель государственного аудита в Российской Федерации базируется на очень простом принципе – конституционной обязанности граждан платить налоги и корреспондирует конституционное право граждан получать объективную информацию о том, куда и как расходуются деньги налогоплательщиков. Таким образом, государственный аудит является действенным инструментом для снижения информационной асимметрии в отношениях гражданского общества и государства. И одновременно он способствует повышению эффективности работы государственного аппарата в целом. Тем самым институт государственного аудита непосредственно участвует в обеспечении *гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина* как от угрозы прямого посягательства со стороны государства, так и *от негативных последствий неэффективного государственного управления*.

В этом месте я бы хотел сделать небольшое отступление.

Я твердо уверен, что в отношениях государства и общества нужен *разумный баланс. Конституция ставит границы не только экспансии государства в частную сферу, но также гарантирует защиту государства от несистемного вмешательства в механизмы управления, от хаоса и анархии*. Наивно считать, что общественное мнение всегда непредвзято и объективно. Опыт показывает, что масса решений принимается людьми под воздействием эмоций, отсутствия необходимого объема информации и так далее. Именно поэтому нужны профессиональные знания в области управления, нужны специалисты. Государственная служба – это особо сложный вид профессиональной деятельности, которая требует от человека не только высокой компетенции, но и личной самоотдачи.

Поэтому непродуманные, немотивированные нападки отдельных политиков и СМИ на государственных служащих, оголтелые кампании в прессе, разного рода популистские «антибюрократические проекты» на самом деле несут в себе угрозу не только стабильной работе «государственной машины», но и обществу в целом.

Известный пример – законопроекты, запрещающие депутатам и членам их семей иметь за рубежом собственность, вклады и так далее. Чиновники у нас как бы априори считаются коррупционерами и «пятой колонной»

---

*Сецессия – выход из состава государства (как правило, федеративного) какой-либо его части (как правило, субъекта федерации).

с иностранным паспортом в кармане. Публике эти сюжеты нравятся, но на самом деле раскручивание этих тем несет большие политические и управленческие риски. Обиженным чиновникам достаточно просто ничего не делать, что называется, устроить «итальянскую забастовку». И вся «машина» просто встанет, все системы развалятся.

Что делать в ситуации, когда происходит подобная атака на саму систему государственной службы? Как защитить госаппарат? По-хорошему, такой защитой должны заниматься политики, элита. Потому что разумный политик знает, что если сегодня с трибуны он играет на потребу публике, то завтра, когда он займет реальный управленческий пост в правительстве или парламенте, то у него начнутся те же проблемы с репутацией, даже если он будет святее Папы Римского.

Но пока такого понимания в элитах нет, опять-таки может прийти на помощь конституция, где есть все необходимые инструменты для того, чтобы защитить государственный аппарат от рисков, связанных с популистскими законодательными инициативами. Приведу несколько примеров, непосредственно связанных с идеей лишать чиновников собственности за рубежом.

В Конституции есть статья 19, в которой провозглашено, что все равны перед законом и судом. Далее указано, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, *имущественного и должностного положения*, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям...» и так далее. Таким образом, Конституция прямо запрещает нарушать принцип равенства граждан перед законом и судом по факту принадлежности к государственной службе.

Другой юридический инструмент: в Конституции есть часть 2 статьи 8, где установлено, что частная собственность в России признается и защищается равным образом наряду с государственной, муниципальной и прочими. А в статье 35 уточняется, что «право частной собственности охраняется законом», «каждый вправе иметь имущество в собственности» и не может быть его лишен иначе как по решению суда. При этом «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

Таким образом, для Конституции идея лишать людей их имущества и собственности (или вынуждать к отказу от собственности) только потому, что они решили поступить на государственную службу, выглядит нарушением всех основополагающих принципов.

Безусловно, в Основном законе есть некое «окно», которое позволяет ограничивать права и свободы человека. Но это решение может быть принято только в строго определенных условиях и только путем принятия федерального закона.

Статья 55 (часть 3) дает закрытый перечень этих особых, форсмажорных условий: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях *защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства*».

Я не считаю, что принадлежность к государственной службе является таким вот форсмажорным обстоятельством, сравнимым с угрозой основам конституционного строя, которое требует принятия решений, ограничивающих права и свободы чиновника как человека и гражданина.

Почему же, несмотря на такую определенную позицию в Конституции, эта модель не реализуется на практике? Вопрос снова упирается в элиты, которые должны знать Основной закон и быть едины в понимании стратегических интересов государства. Сейчас, к сожалению, наблюдается ситуация, когда в угоду сиюминутной конъюнктуре избирательного цикла, принимаются решения, имеющие быстрый эффект на коротком промежутке времени, но упускается из виду стратегическая перспектива.

Мне кажется, что тот государственный лидер, который защитит государственных чиновников как корпорацию, если хотите – как класс, сделает эту работу престижной, хорошо оплачиваемой и доступной лишь высоким профессионалам, то такой лидер будет иметь огромный выигрыш, огромный кредит доверия не только в глазах госаппарата, но и в глазах обывателя. Потому что хороший, профессиональный, внимательный, государственно защищенный, а значит, устойчивый к коррупции чиновник прямо и непосредственно выгоден любому налогоплательщику, каждому гражданину.

2.3.7. Инструментальный смысл «внутренней противоречивости» Конституции 1993 года

В своих выступлениях и дискуссиях с оппонентами по поводу Конституции 1993 года я все время стараюсь донести одну и ту же мысль: необходимо рассматривать и оценивать любые правовые акты и любые политические решения с учетом всего исторического контекста, с учетом всех возможностей и ограничений, которые существовали на момент их принятия. *И конституция, и политика в целом – это искусство возможного.* Потому что никакое новое государственное устройство, правовая система или экономические отношения *не вызревают в стерильных условиях.*

В институциональной экономике существует теория «*зависимости от предшествующего развития*» (*Path Dependency*). Ее основы были заложены в 80-е годы XX века американскими экономистами-историками Полом Дэвидом (*Paul David*) и Брайаном Артуром (*Bryan Arthur*), которые сосредоточили свое внимание на проблемах институциональной инерции, т.е. на изучении того, почему институциональные новации далеко не всегда возможны в существующей экономической системе. Эти подходы тесно связаны также с *теорией самоорганизации порядка из хаоса (синергетикой)*, разработанной Нобелевским лауреатом по химии 1977 г. *Ильей Романовичем Пригожиным*. Согласно этой концепции, в развитии общества чередуются периоды эволюции, когда инерцию движения изменить нельзя, и периоды нестабильности, когда в траектории возникают «точки ветвления» (бифуркации), дающие возможность спонтанного выбора*.

Исходя из этих теоретических взглядов, новизна любого нового 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*. Потому «шаг новизны» в конституционном и политическом творчестве принципиально не может быть выше какого-то предела, даже если архитекторы нового мира имеют намерение начать все «с чистого листа».

Как ни парадоксально, но одним из существенных факторов сохранения стабильности конституционного акта стала его так называемая «*внутренняя противоречивость*», которая буквально с момента принятия новой российской Конституции является основным объектом критики со стороны правоведов.

Однако то, что представляется юристам-теоретикам недостатком, требующим немедленного исправления, выглядит абсолютно адекватным и эффективным решением в координатах политической теории и практики.

Пресловутая «внутренняя противоречивость» Конституции, с одной стороны, объективно отражает общий контекст переходного периода, с другой стороны, является следствием стремления максимально учесть и сохранить базовые ценности, значимые для различных слоев российского общества.

Так, например, зафиксированные в Конституции Российской Федерации различия в наименовании субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 5, часть 1 статьи 65); формальные отличия в статусе республик и других субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 5, части 1 и 2 статьи 66); наличие сложносоставных субъектов Российской Федерации и, соответственно, коллизии между принципом равноправия субъектов Федерации и вхождением одного равноправного субъекта в состав другого (части 1 и 4 статьи 5, часть 4 статьи 66); одновременное существование национально-территориального и административно-территориального принципов государственного устройства; определенная асимметрия в устройстве федерации и т.п. являются не «недостатком», а отражением *общего контекста переходного периода* и – одновременно – *конституированием правовых и институциональных форм*, реально существующих в действительности.

Как уже отмечалось, включение в текст Конституции различных идей и принципов, которые в целом поддерживаются большинством населения, позволило сформировать в сложнейший период октября-декабря 1993 года «точки общественного согласия», предотвратить развитие раскола в обществе и обеспечить жизнеспособность будущего Основного закона. Тот факт, что этот набор идей с теоретической точки зрения может выглядеть противоречивым, не отменяет его ценности как основы для широкого общественного согласия.

Более того, включение формально противоречивых позиций в «общественный договор» является одним из широко распространенных 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 консенсуса.

3. Конституция и жизнь: реализация конституционных моделей

Анализ степени реализации моделей, заложенных в Конституции Российской Федерации 1993 года, сравнение *конституционного плана с фактом* – тема отдельного большого разговора. Но очевидно, что далеко не все цели достигнуты, *не все модели реализованы на сто процентов*. Ключевая причина – *конкуренция мировоззрений*

---

* Когда исследователи говорят об *исторической случайности*, они имеют в виду именно «*бифуркационные точки» истории* – те ее моменты, когда происходит выбор какой-либо одной возможности из веера различных альтернатив. Выбор в таких ситуациях практически всегда происходит в условиях неопределенности и неустойчивости баланса социальных сил. Поэтому при бифуркации судьбоносными могут оказаться даже совсем мелкие субъективные обстоятельства. Подробнее см.: *Пригожин И.Р., Стенгерс И.* Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1986. – 431 с.

** *Dahl R.* Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven, Yale University Press, 1971.

разных политических сил и недостаток правовой культуры в обществе и, к сожалению, среди элит, для которых понятие «диктатура права», «прямое действие конституции» еще не стали частью внутренней системы ценностей, хотя уже вошли в привычный политический дискурс.

С этой точки зрения интересно даже в самом общем виде наблюдать динамику принятия новых федеральных законов в развитие Конституции 1993 года.

Значительные задержки в реализации ряда конституционных норм позволяют, образно говоря, *картографировать проблемные зоны*, которые стали камнем преткновения для законодателей. Причиной такого положения дел стали либо неразрешимые идейные противоречия между участниками законотворческого процесса, либо отсутствие согласия по вопросам стратегии и тактики практического воплощения предельно лаконичных, концентрированных конституционных максим.

В этих условиях очень неравномерно происходило и становление правовых основ новых институтов государственной власти.

Самым первым был принят новый федеральный конституционный закон о Конституционном суде. Это произошло, как известно, в 1994 году. Последующая практика показала, что это было очень мудрое и эффективное решение, поскольку в этот период 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 году была создана Счетная палата Российской Федерации – конституционный орган внешнего контроля за бюджетом и государственной собственностью. Также были приняты в соответствии с новой Конституцией законы о выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной думы и порядке формирования Совета Федерации.

В 1996 году вступило в силу законодательство о судебной системе в Российской Федерации.

И только спустя 4 года с момента принятия новой Конституции – в 1997 году был принят федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации. При этом Конституционному суду пришлось рассмотреть немало споров между парламентом и президентом о том, кто, по большому счету, оперативно контролирует деятельность Правительства, утверждает его структуру и состав, решает кадровые вопросы.

А вот что касается *символов нового государства*, то соответствующие ф едеральные конституционные законы *о гербе, флаге и гимне были приняты только в 2000 году, то есть через семь лет!*

В качестве примера кратко остановлюсь на близком для меня сюжете *практической реализации конституционной модели федерализма в России*.

Анализ соотношения «конституционного плана» с реальными формами правовой и институциональной реализации конституционной модели федерализма, а также исследование общего политического «вмещающего ландшафта», в котором происходит становление федеративных отношений, показывает, что главной причиной накопления негативного опыта «федерализации» и замедления темпов федеративного перехода является тот факт, что с начала 1990-х годов XX века и вплоть до настоящего времени на практике происходит конкурентная борьба сразу *трех* моделей российского федерализма.

Наряду с закрепленной в Конституции моделью *кооперативного федерализма* в стране сосуществуют и борются за ресурсы и умы еще две модели: модель так называемого «*параллельного федерализма*» (главный признак которого – стремление к предельному сокращению (в идеале – ликвидации) сферы совместного ведения между Федерацией и ее субъектами, к полному разграничению полномочий между разными уровнями государственной власти) и модель «*унитарного федерализма*».

Если модель «параллельного федерализма» в российской действительности пытались и пытаются реализовывать, главным образом, субъекты федерации, которые усматривают в ней возможность создания необходимых условий для роста своей самостоятельности, повышения статуса вплоть до конфедеративных отношений с государством, то модель «унитарного федерализма» досталась федеральной власти в наследие от прежних советских времен. Для нее характерно стремление к централизации и даже унитаризму при сохранении внешних декоративных атрибутов федеративного государства.

Даже спустя 20 лет после принятия Конституции РФ, нельзя дать однозначный ответ, какая версия федерализма окончательно «победила» в реальной действительности.

Несмотря на то что в федеральном центре на рубеже веков в определенной степени возобладала психология централизма (в том числе и как реакция на попытки региональных властей начала 1990-х годов «явочным порядком» присвоить некоторые полномочия федерального уровня), нельзя сказать, что именно эта модель стала главенствующей. Например, отдельные идеи «параллельного» федерализма сегодня перенимает центр, а субъекты Российской Федерации, столкнувшись с попытками федерации вернуть в политическую практику методы администрирования во взаимоотношениях с регионами, начинают открывать для себя ценности федерализма «кооперативного».

Или другой пример, правда, уже из области экономической политики. Но он хорошо иллюстрирует ситуацию, как отсутствие единства элит, конкуренция различных стратегий и интересов влияет на фактическую

реализацию заявленных целей. Что я имею в виду? На политическом уровне никто не отрицает необходимости перехода к инновационной модели развития. Более того, именно эта цель считается стратегической. Но в реальной жизни сосуществуют и постоянно конкурируют за ресурсы, за условия наибольшего благоприятствования, за людей, как минимум, три различные модели развития: *экспортно-сырьевая; индустриальная высокотехнологичная и инновационная*. И пока, несмотря на предпринимаемые шаги, на практике преимущества получает экспортно-ориентированная экономка.

Таким образом, какой бы совершенной и жизнеспособной ни была конституция сама по себе, противоборство конкурирующих представлений и выражающих их политических сторон в переходный период может привести к искажению «первозданной чистоты» конституционных моделей и даже к разрушению нового Основного закона. В результате возникает *опасность девальвации идей модернизации общества*, реставрации прежней системы отношений или создания нежизнеспособных, химерических социально-политических конструкций.

Поэтому в условиях перехода к новому государственному и общественно-политическому устройству, когда старая правовая и институциональная система уже распалась, а новая еще недостаточно окрепла, объективно требуется дополнительное создание специальных государственных институтов, призванных охранять, защищать и разъяснять конституционные установления, и гарантирующих утверждение конституционной законности во всех сферах жизни общества.

Такими институтами в современной истории России стали *Конституционный суд и Президент Российской Федерации.*

3.1. Президент и Конституционный суд РФ – ключевые механизмы реализации «плана будущего», заложенного в Конституции 1993 года

Я считаю, что институт *единоличного главы государства* (в том виде, как он возник, развивался и был закреплен в Конституции 1993 года), а также институт *конституционного правосудия*, являются не просто логическим элементом в системе власти. Эти два института стали несущей опорой, ключевой матрицей и одновременно *двигателем перемен в нашей стране*. Эту же функцию они выполняют и сегодня.

Благодаря самому существованию и, разумеется, деятельности институтов главы государства и Конституционного суда РФ, день за днем происходила перестройка того переходного хаоса, который возник в конце 1980-х – начале 1990-х, в ту современную реальность, которая окружает нас сейчас. Президент и Конституционный суд выполняли и выполняют *созидательную, конструктивную функцию.*

Именно единоличный глава государства и Конституционный суд, помимо исполнения своих законодательно установленных функций, эффективно обеспечивали *политическую и правовую защиту реформ на самом сложном этапе их реализации.* В условиях даже не отсутствия консенсуса, а прямого противостояния элит и ветвей власти, жизненно важен был единый центр, единый лидер, способный удержать линию, несмотря на все колебания и шатания, и обеспечить проведение курса.

И одновременно, наряду с конструктивной функцией, и президент, и Конституционный суд (правда, уже после 1993 года) выполняли также функцию охранительную. Фактически, Президент России как верховный *политический* арбитр, и Конституционный суд как верховный *юридический* арбитр, довольно долгое время играли роль «парового клапана», помогали спустить «социальное давление», которое накапливалось в обществе в ситуации противостояния, когда силы по обеим сторонам баррикад были примерно равны. Еще одним таким инструментом сохранения стабильности и курса реформ, как я уже говорил, стал закон о референдуме.

Справедливости ради стоит сказать, что в начале 1990-х годов, когда создавались все эти институты и механизмы, не было времени на глубокие теоретические дискуссии о природе демократии или на моделирование структуры парламента, в зависимости от закладываемого «избирательного порога» для партий. Тогда логика была простая – не допустить роста политической напряженности в стране. И это удалось.

Кстати, в конце 1990-х мне на глаза попалось определение демократии, которое дал известный политолог *Адам Пржеворски (Adam Przeworski)*: который назвал демократию *системой, созданной для разрешения конфликтов таким образом, чтобы политические участники не убивали друг друга*[*].

С этой точки зрения закон о референдуме был во всех смыслах одним из ключевых институтов и важнейшим охранительным механизмом демократии. Он давал возможность неоднократно отводить деструктивную энергию в безопасное русло.

Ту же функцию социально-политического клапана выполнял и Конституционный суд, двадцатилетие которого мы отмечали в 2011 году. При примерном равенстве сил в конфликте стороны решали, что могут выиграть ситуацию в суде, а не на баррикадах. И поэтому в течение 1990-х годов в Конституционном суде состоялось ог-

---

* *Przeworski A.* Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge, 1991. P. 12, 95, 131.

ромное количество очень ярких, очень важных, как нынче принято говорить, резонансных процессов, благодаря которым, с одной стороны, разрешались серьезные конфликты.

А с другой стороны, в результате действий Конституционного суда неуклонно создавались жесткие юридические контуры, прокладывались траектории, по которым должны были двигаться все участники законодательного процесса, чтобы возникала должная правовая реальность, которая соответствует нормам и принципам, заложенным в Конституции страны.

> Правда, сам Конституционный суд прошел в своей эволюции несколько этапов – вначале он не избежал соблазна политики и стал играть активную роль на этом поле. Думаю, что в какой-то степени это было связано с действовавшей тогда нормой о праве Конституционного суда давать заключения по собственной инициативе. Согласно пункту 2 статьи 74 Закона о Конституционном суде РСФСР от 6 мая 1991 г., суд был вправе *сам, по собственной инициативе* давать заключения о соответствии Конституции действий и решений Президента и высших должностных лиц РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР, о соответствии Конституции международных и внутрироссийских договоров, о конституционности законов и иных нормативных правовых актов* и так далее.
>
> Причем, обратите внимание на деталь: суд мог по своей инициативе выступить с оценкой действий президента, если предполагаемое решение о неконституционности может послужить основанием для дальнейшего «отрешения от должности или приведения в действие иного специального механизма их ответственности». То есть норма как бы изначально провоцировала суд на участие в политике.
>
> В результате возникали ситуации, когда суд торопился с подачей «удобных мячей» Верховному Совету, нарушая при этом свои собственные процедуры. Если вспомнить историю с известным решением по поводу Указа Президента Ельцина от 20 марта 1993 года № 379, то оно было принято еще до того, как указ был подписан. То есть суд признал неконституционным неподписанный акт и осудил несовершенные действия.
>
> Когда завершились события октября 1993 года, деятельность Конституционного суда была прервана, был принят новый федеральный конституционный закон, и уже с середины 1990-х годов началась планомерная конструктивная работа. Весь переходный период суд играл исключительно важную нормотворческую, конструктивную и стабилизирующую роль, юридическими способами сглаживал политические конфликты.

Конституционный суд РФ играл и играет исключительную роль *в укреплении основ государственности*. И тот факт, что сейчас, когда поток каких-то серьезных конфликтов вроде бы иссяк, политическая жизнь вошла в относительно стабильное русло, совсем не означает, что роль Конституционного суда исчерпана, что в нынешнем виде – традиционного консервативного органа – он уже не нужен. Это абсолютно неправильно. Конституционный суд – это, фактически, *оборонный щит нашей Родины*. Вряд ли кому придет в голову говорить о необходимости отказаться от механизмов защиты целостности и безопасности нашей страны только потому, что все вокруг говорят о мире и стабильности. То же самое и с Конституционным судом. Этот уникальный орган, этот уникальный механизм должен оставаться независимым верховным арбитром по самым ключевым, самым глубинным вопросам, связанным с вопросами нашей государственности.

3.2. О креативных возможностях действующей Конституции РФ

Тот факт, что Конституции 1993 года скоро исполнится 20 лет, говорит о том, что механизмы ее «самозащиты» оказались действительно эффективны. Но, тем не менее, лозунг изменения Основного закона с упорством, достойным лучшего применения, постоянно вбрасывается в общественное сознание.

Но важно понять, а что в действующей Конституции действительно нужно поменять сегодня? И нужно ли вообще?

Насколько мне известно, никто из критиков действующей Конституции не возражает против разделения властей, разнообразия форм собственности, федеративного, светского или социального характера государства. Никто не выступает против основных прав и свобод человека и гражданина.

Значит, опять-таки остаются гипотетические разногласия по механизму власти.

Но если речь лишь о том, как изменить или «модернизировать» сложившийся баланс полномочий, дать больше полномочий парламенту или президенту, центру или регионам и т. п., то эту тонкую настройку вполне можно произвести путем принятия специальных федеральных конституционных законов, внесением поправок в действующее федеральное законодательство, а также решениями Конституционного суда или отдельными «акупунктурными» уточнениями в Конституцию. Для этого не надо созывать Конституционное собрание и принимать новый Основной закон.

---

* Закон РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном суде РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.

Сегодня в успешно развивающихся демократиях *адаптивность правовой системы сочетается с неизменностью действующей конституции*. Не менее важным фактором устойчивости и эффективности государства и государственного управления является *политическая зрелость элит*, которая выражается в умении договариваться и подчинять свои текущие интересы стратегическим интересам страны и общества.

С этой точки зрения, крайне важно научиться использовать существующие креативные возможности действующей Конституции РФ для закрепления результатов актуального политического творчества, не занимаясь «редактированием», а по существу – ревизией Основного закона.

Поэтому хотел бы на *двух актуальных примерах* показать, как можно следовать политической повестке, не покушаясь на конституционные основы государства.

Одна из обсуждаемых тем – изменение принципов формирования верхней палаты российского парламента, *переход к выборности членов Совета Федерации*. Напомню, что в 1990-х годах этот вопрос специально не ставился ни оппозицией, ни властью, потому что губернаторы, как и руководители законодательных органов, проходили процедуру выборов. Совет Федерации формировался из глав законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, избранных на конкурентной основе, и они представляли именно электоральные интересы населения регионов. На мой взгляд, это и была самая эффективная модель. Потому что эти люди действительно принимали решения от имени своих регионов. И они же потом обеспечивали реализацию принятых законов. А когда случались политические кризисы, именно Совет Федерации не раз помогал сохранить стабильность в стране.

Когда в течение 2012 года начались дискуссии о необходимости совершенствования порядка формирования Совета Федерации, многие предлагали урегулировать эти вопросы путем внесения изменений и дополнений в Конституцию. Я приложил немало усилий, разъясняя, что решить эти вопросы можно и нужно, не прибегая к таким экстренным мерам. И честно говоря, вздохнул с облегчением, когда в итоге был использован механизм принятия соответствующего федерального закона*.

Как известно, новым законом были установлены две различные процедуры наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа и члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В первом случае был сохранен в основном действующий порядок наделения полномочиями члена Совета Федерации, когда такое решение принимает законодательный орган субъекта Российской Федерации.

Что касается представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, то новый порядок предусматривает, что при проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых, в случае его избрания, будет наделена полномочиями члена Совета Федерации. Соответствующее решение высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации должно принять не позднее, чем на следующий день после дня вступления в должность.

Но, на мой взгляд, существует еще более простая, но не менее эффективная и демократичная модель выбора представителя в Совет Федерации от исполнительной власти субъекта Федерации. Я бы предложил модель, когда на выборах главы исполнительной власти региона одновременно избирается его заместитель по работе в Совете Федерации (региональный аналог института вице-президента) в качестве члена Совета Федерации. В этой конструкции прошедший горнило региональных выборов член Совета Федерации будет не только обладать максимально возможной для его статуса легитимностью, но и сумеет действительно представлять интересы всего региона.

Другой пример – *возможность реализации модели правительства парламентского большинства*, о которой Президент Владимир Владимирович Путин еще в 2003 году упоминал в своем Послании Федеральному собранию.

«Я уже говорил, что поддерживаю общий курс на усиление роли партий в общественной жизни. И с учетом итогов предстоящих выборов в Государственную думу считаю возможным сформировать профессиональное, эффективное правительство, опирающееся на парламентское большинство»**.

Конституция не содержит запретов на переход к такой модели. Если идея правительства парламентского большинства окажется политически востребованной, достаточно будет внести необходимые изменения в регламенты обеих палат и в федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

Более того, в российской политической практике начала 1990-х годов уже были прецеденты, когда глава правительства назначался в особой процедуре: например, путем рейтингового голосования. Конституция

---

* См.: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 299 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 7 декабря.

** Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 г. // Российская газета. № 93. 2003. 17 мая.

дает политикам и законодателям «коридор возможностей», в границах которых может развиваться политическое и правовое творчество. Иногда на практике сила вновь созданных или уже существующих политических традиций оказывает на поведение элит более сильное стимулирующее воздействие, чем санкции закона. Таким образом, закрепление в законе норм, выработанных политической практикой или «здравым смыслом» законодателя и направленных на конкретизацию процедуры образования федеральных органов государственной власти, не только не противоречит, но и прямо соответствует букве и духу Конституции Российской Федерации.

И в качестве заключения – короткий пример по поводу того, как творческое использование Конституции помогает урегулировать сложные политические ситуации. Как известно, устойчивость системы власти в нашей стране поддерживается, помимо прочего, наличием мощной системы сдержек и противовесов, заложенных в Конституции. Одним из элементов такой системы является, например, право правительства в инициативном порядке ставить перед парламентом вопрос о доверии самому себе. С классической точки зрения эта возможность кажется нелогичной и даже не нужной. Но на практике этот инструмент оказался очень полезным и эффективным.

> Итак, тяжелейший для страны 1995 год. Бюджет на текущий год депутаты приняли только в конце первого квартала. Экономика в кризисе, денег нет. В самом разгаре конфликт на Северном Кавказе. А Государственная дума постоянно вставляет палки в колеса президенту и правительству, потому что в декабре – парламентские выборы, и фактически вместо нормальной законотворческой работы у депутатов уже началась предвыборная агитация. В результате Государственная дума чуть ли не каждый день ставит вопрос о недоверии правительству, держат «на крючке». Работать в таких условиях просто невозможно.
>
> В результате тогдашний премьер Виктор Степанович Черномырдин пошел на рискованный шаг – согласился с моим предложением поставить в инициативном порядке перед Госдумой вопрос о доверии правительству. Дело в том, что в тех условиях было уже невозможно находиться в «подвешенном» состоянии. А такой демарш позволил бы ситуации очень быстро разрешиться в ту или иную сторону. Дело в том, что согласно Конституции, если правительство само ставит вопрос о доверии себе, то уже в течение семи дней должно пройти голосование по этому вопросу. А потом Президент РФ поставит окончательную точку: либо примет отставку правительства, либо объявит о роспуске Госдумы и новых выборах. Самое главное, что Государственная дума больше не сможет откладывать этот вопрос бесконечно и мешать работать правительству.
>
> Когда Председатель правительства РФ решился на такой «ход конем», депутаты подняли большой шум и с парламентской трибуны, и в прессе. Но тем не менее, в течение недели был найден компромисс. В результате, и правительство осталось работать, и Госдума не пошла на досрочные выборы.
>
> Таким образом, именно Конституция и заложенные в ней креативные возможности непосредственно изменили политическую ситуацию, помогли предотвратить эскалацию кризиса.

Вместо заключения

Не так давно один из журналистов заставил меня задуматься над вопросом – какие из моих прежних иллюзий по поводу Конституции РФ развеялись за 20 лет ее существования?

Тогда я ответил не сразу. Но сейчас могу сказать точно: в начале 1990-х годов, когда мы с Сергеем Сергеевичем Алексеевым работали над проектом Конституции, я, пожалуй, *сильно переоценил общий уровень правовой культуры в стране*.

Очевидно, что процесс «выращивания» новых институтов и отношений на базе конституционных принципов требует систематического, вдумчивого и внимательного подхода со стороны государства, поскольку никакая «невидимая рука рынка» не способна в такой ситуации сделать эффективный выбор или исправить возникшие провалы. При этом особое значение имеет именно *уровень правовой культуры и ответственности элит*, поскольку в силу своего положения именно эта часть общества делает выбор между альтернативными возможностями и тем самым непосредственно влияет на результаты реализации конституционного проекта будущего для России.

А если говорить напрямую, то этот выбор делаете вы. Именно от вашей правовой культуры, от вашего понимания идей, ценностей, принципов работы Конституции и ее механизмов зависит будущее нашей страны.

В заключение я бы хотел сказать следующее. Тот факт, что конституция не содержит готовых решений на все случаи жизни, имеет большое *философское и воспитательное значение*. Это заставляет всех нас постоянно размышлять над тем, что значит в каждом конкретном случае «действовать по конституции»?

Когда человек не знает, как ему правильно поступить в сложной моральной ситуации, ему обычно советуют «*поступай по совести*». Когда в подобном затруднении оказывается государство оно должно *поступать по конституции*.

Конституция России – это совесть нашего государства. В этом ее главный смысл и практическое значение.