DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-5-6-9

42 МЕСЯЦА, КОТОРЫЕ НАС ИЗМЕНИЛИ

ШАХРАЙ СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ, **доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, декан, заведующий кафедрой государственного аудита Высшей школы государственного аудита (факультет)**
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (119991, Российская Федерация, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 13, 4-й учебный корпус)
Руководитель Центра правового обеспечения социально-политических процессов
Институт социально-политических исследований РАН (119334, Российская Федерация, Москва, Ленинский проспект, 32А). E-mail: office@audit.msu.ru

Аннотация: В статье раскрываются закономерности выбора той модели конституционализма, которая и была положена в основу текста действующей Конституции России, а также особенности и перспективы саморазвития этого документа. Особо подчёркивается историческая роль в создании нашей Конституции выдающегося советского и российского правоведа С.С. Алексеева. Кроме того, в статье показывается, почему использованная конституционная модель позволила восстановить разрушенное общественное согласие и стать надежной платформой и одновременно инструментом для строительства новой государственности.

Российский Основной закон обладает уникальной архитектоникой, балансом идей, принципов и процедур, сконструированных юридически столь ладно, что документ оказался способен не только примирить конфликтующие политические силы, но и дать плодотворный импульс развитию страны на десятилетия вперед, выступить инструментом управления построением будущего. Таким образом, Конституция 1993 года предоставила государству и обществу основу и ценностный инструментарий выстраивания новой российской государственности.

Ключевые слова: конституционное право; государственность; конституционализм; конституция; Конституционное совещание; федерализм; федеральный конституционный закон

Статья поступила в редакцию 22 октября 2018 года.

Шахрай С.М. 42 месяца, которые нас изменили. *Государственная служба*. 2018. № 5. С. 6–9.

42 MONTHS THAT CHANGED US

SERGEY M. SHAHRAY, **Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Dean and Head of the State Audit Chair of the Higher School of State Audit (faculty)**
Lomonosov Moscow State University (korpus 4, str. 13, d.1, Leninskie gory, Moscow, Russian Federation, 119991)
Head of the Center for Legal Support of Socio-Political Processes
Institute of Socio-Political Studies, Russian Academy of Sciences (32A, Leninsky Prospect, Moscow, Russian Federation, 119334). E-mail: office@audit.msu.ru

Abstract: The article reveals the laws of choice of the model of constitutionalism, which was the basis for the text of the current Constitution of Russia, as well as the features and perspectives of the self-development of this document. Particular emphasis is placed on the historical role in the creation of our Constitution by the outstanding Soviet and Russian jurist S. S. Alekseev. In addition, the article shows why the constitutional model used allowed to restore the destroyed social harmony and became a reliable platform (and at the same time an instrument) for the construction of a new statehood.

The Russian Basic Law has a unique architectonics, a balance of ideas, principles and procedures designed so legally that the document was able not only to reconcile conflicting political forces, but also to give a fruitful impulse to the development of the country for decades to come, to act as a management tool for building the future. Thus, the 1993 Constitution provided the state and society with the basis and value tools of building a new Russian statehood.

Keywords: constitutional law; statehood; constitutionalism; Constitution; Constitutional meeting; federalism; federal constitutional law

The article was received on October 22, 2018.

Shahray, S.M., 42 months that changed us. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. No. 5. P. 6–9. In Russian

Конституции всегда находятся «в авангарде» общественных и политических перемен. В условиях политической турбулентности ослабление влияния конституции, расшатывание ее несущих конструкций, отказ конституционных механизмов, а тем более их попрание, приводят к опасным сбоям или даже к кризису легитимности власти со всеми вытекающими отсюда трагическими последствиями.

Так было, например, в России в 1917 году, когда Временное правительство, де-факто отменив действие ряда ключевых позиций императорского Высочайшего манифеста об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года, так и не сумело запустить механизм Учредительного собрания и реализовать с его помощью свой собственный конституционный проект.

Так было в России начала 1990-х годов, когда Верховный Совет Российской Федерации только в период с ноября 1991 по декабрь 1992 года внес в текст Конституции РСФСР более четырехсот зачастую противоречивших друг другу поправок. И тем самым безнадежно сломал баланс полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти, запрограммировал их дальнейшую конфронтацию. Новые изменения и дополнения, вносимые в текст Основного закона, уже не снимали объективно возникавшие политические противоречия, а лишь усиливали их. Весной 1993 года представители и Президента, и Верховного Совета уже могли, опираясь на действующие конституционные нормы, одинаково убедительно обосновать прямо противоположные позиции. В результате, Основной закон не содержал в себе способов преодоления кризисов, это подталкивало политических игроков не к конституционным, а к силовым методам разрешения своих противоречий.

Как известно, случившиеся в результате трагические кровопролитные события 3–4 октября 1993 года только благодаря благоприятному стечению обстоятельств, а также проявленной Президентом Б.Н. Ельциным и конструктивной частью региональных элит политической воле, не вышло за рамки Москвы, не привело к полномасштабной гражданской войне.

Таким образом, Российская Конституция явилась на свет не в период государственного благоденствия, закрепив сложившееся и устоявшееся устройство гражданского мира и общественного благодушия, а в трагический момент, когда страна еще не остыла от ожесточения вооруженного гражданского конфликта в центре Москвы.

Российский Основной закон изначально должен был обладать и, как показала история, обладал уникальной архитектоникой, балансом идей, принципов и процедур, сконструированных юридически столь ладно, что документ оказался способен не только примирить конфликтующие политические силы, но и дать плодотворный импульс развитию страны на десятилетия вперед, выступить инструментом управления построением будущего. Таким образом, Конституция 1993 года предоставила государству и обществу основу и ценностный инструментарий выстраивания новой российской государственности.

При этом нельзя забывать, что проект Конституции создавался в ситуации острого внутриэлитного конфликта. В этих условиях, добиться консенсуса по всем конкретным параметрам будущего государственного устройства было просто невозможно. Но с ее появлением возникли и «точки сборки общественного согласия» – согласия по поводу стратегического вектора движения страны.

Чтобы обеспечить прочность Конституции, ее конструктивную жесткость, в ее «тело» были встроены специальные механизмы, которые позволили этому документу сохранять устойчивость на протяжении долгого времени.

Таким образом, Основной закон создавался как образ желаемого будущего. Разработчики конституционного проекта отнюдь не стремились зафиксировать тот расклад политических сил и властно-институциональный ландшафт, что сложились на момент его принятия. Таким образом, с исторической точки зрения Конституция не была причиной перемен. Она выполнила роль организующего начала, «управляющего документа», чье содержание открыло дорогу переменам.

С одной стороны, она ограничила стихию общественного творчества жестким коридором реальных политических и правовых возможностей. С другой стороны, она задала четкие векторы движения, поставила стратегические цели развития общества и государства, которые должны быть реализованы в конкретных правовых актах, решениях и действиях.

С исторической и политической точек зрения новая Конституция оказалась отнюдь не идеологической декорацией, но согласованным и, что крайне важно, юридически оформленным общенациональным проектом строительства новой России.

История рождения новой Конституции продолжалась 3,5 года – ровно 42 месяца, или 168 недель, 1176 дней (с 12 июня 1990 года по 12 декабря 1993 года). За это время было подготовлено около 20 различных проектов, поэтому можно встретить подсчеты, согласно которым в подготовке текста нашей Конституции было более 1000 «соучастников».

Между тем, в центре всех значимых проектировочных работ, навсегда в истории – фигура удивительно скромного человека и выдающегося ученого, Сергея Сергеевича Алексеева (1924–2013). Человек, который право чувствовал сердцем, душой. Философ, теоретик права, советский и российский мыслитель с мировым именем, педагог, воспитавший не одно поколение юристов. Политический деятель, считавший своим главным достижением не высокие посты, а закрепление в Основном законе его страны положения о том, что права и свободы человека должны определять смысл и содержание деятельности всех ветвей

власти. Что в треугольнике отношений «личность – общество – государство», в отличие от советской модели всевластия государства, именно личность должна быть на первом месте.

Весной 1993 года, когда началась подготовка к Всероссийскому референдуму 25 апреля (в народе, референдум «Да-Да-Нет-Да»), Б.Н. Ельцин поручил нам с С.С. Алексеевым срочно подготовить «президентский» проект Конституции, чтобы, как он говорил, «не идти на референдум с пустыми руками». Его концепция заключалась в том, чтобы выйти к людям со своеобразным «планом будущего» страны и новой российской государственности. Выбор именно Сергея Сергеевича в качестве одного из ключевых юристов для разработки текста Основного закона, первый Президент Российской Федерации мотивировал уважением его как «нейтрального профессионала».

Отмеченный нейтральный профессионализм и принципиальность, ценимые во все времена, но особенно в периоды политических конфликтов, С.С. Алексеев проявлял во всем. Торжество общего дела для Сергея Сергеевича было важнее собственных амбиций[1]. Когда началась работа над окончательным текстом Конституции, он сразу же заявил о необходимости отложить все личные проекты в сторону и относиться к ним лишь как к черновым наброскам, вспомогательной базе тех или иных формулировок и правовых конструкций. Подобный подход к собственным идеям и наработкам дорогого стоит.

В июне 1993 года Б.Н. Ельцин созвал специальный орган (Конституционное совещание) для окончательной доработки «президентского» проекта. Конституционное совещание состояло из представителей федеральных и региональных органов власти, местного самоуправления, политических партий, общественных организаций, производственных союзов, представителей науки и культуры. А.А. Собчак вместе с В.Л. Шейнисом были назначены координаторами группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий в Конституционном совещании. Во время работы Конституционного совещания *А.А. Собчак активно выступал против «президентского» проекта.* Так, например, в начале августа 1993 года он инициировал собрание депутатов всех уровней города Санкт-Петербурга и Ленинградской области (более 400 депутатов, представители 32 партий и общественных организаций) для обсуждения проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционным совещанием («президентского» проекта), которое заявило о том, что документ страдает множеством недостатков и требует доработки. В частности, среди недостатков проекта были названы «неприемлемый способ формирования верхней палаты парламента, несбалансированность взаимоотношений президента и законодательной власти»[2].

Но, в конечном итоге, именно «президентский» проект, с учетом незначительных изменений и дополнений Конституционного совещания, был вынесен на всероссийское голосование и принят 12 декабря 1993 года в качестве нового Основного закона.

Конституция закрепила в своих положениях ценности и принципы конституционного должного. Основной закон, как показало время, обладает свойством «самореализации». Способностью «переформатировать» действительность в заданном направлении, несмотря на отсутствие в России 1993-го политического консенсуса и временную слабость сформированных в начале 1990-х годов и еще довольно «сырых» институтов власти.

Суть новой модели отношений в сфере общества и государства – это приоритет ценности человека, признание естественно-правового происхождения его прав и свобод над интересами государства. Впервые в российской истории в Конституции было записано, что целый комплекс прав и свобод дан всем нам от рождения, а не дарован государством или законодателем. Очевидно, что эта цель пока не достигнута, но за 25 лет проделан значительный путь к ней.

В сфере государственного устройства новая Российская Конституция закрепляет модель не «суперпрезидентской», как это часто принято считать, а *президентско-парламентской республики.* Более того, Конституция не содержит прямых запретов на некоторые изменения в балансе ветвей власти, например, на переход к правительству парламентского большинства. Чтобы реализовать на практике этот принцип, достаточно внести ряд изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве

1 Участие С.С. Алексеева в разработке сразу нескольких конституционных проектов послужило причиной некоторых исторических неточностей, встречающихся при описании истории разработки текста действующего Основного закона. Например, иногда указывается на участие в его разработке А.А. Собчака. Однако именно в этом вопросе он сыграл несколько иную роль. Напомним, что С.С. Алексеев был соавтором не только «президентского» проекта Конституции (написанного вместе с С.М. Шахраем и опубликованного весной 1993 года), так и конституционного проекта, подготовленного совместно с А.А. Собчаком, Ю.Х. Калмыковым и С.А. Хохловым (этот проект был опубликован раньше – 27 марта 1992 г.). Однако действующей Конституцией Российской Федерации стал «президентский» проект («проект Алексеева-Шахрая»). Б.Н. Ельцин официально заявил о завершении работы над «своим» проектом 14 апреля 1993 г. на брифинге для СМИ. Этот документ был официально опубликован 30 апреля в газете «Известия» и затем еще 5 мая 1993 г.

2 Сообщение ИА «Интерфакс» от 03.08.1993: «В Санкт-Петербурге считают, что проект Основного закона РФ, подготовленный Конституционным совещанием, нуждается в доработке» // Цит. по: 1993 год. Хроники. История современной России. http://prohistory.info/chronics/1993

Российской Федерации» и Регламенты обеих палат Федерального Собрания.

Необходимо отметить, несмотря на то, что в последние годы нередко возникают дискуссии о необходимости, будто бы той или иной степени объемности изменений конституционного механизма, все они вызваны политическими, а не юридическими первопричинами. Многие, если не все претензии к действующей Конституции (недостаточный баланс в системе сдержек и противовесов, «верховенство» исполнительной власти, размытость полномочий между президентом, слабость местного самоуправления и т.д.) на самом деле лечатся «пилюлями», в ней и заложенными. В развитие конституционных положений могут и должны приниматься федеральные конституционные законы, которые и разошьют возникающие вопросы. В отечественной юридической доктрине почему-то преобладает ошибочное представление, будто бы Конституция запрещает принятие таких федеральных конституционных законов в иных случаях, кроме тех, о которых в Основном законе прямо указано на необходимость их принятия. Конечно же, это неверное прочтение конституционного текста. Есть случаи (и в Конституции они прямо перечислены, когда принятие таких актов обязательно). Но так же положения статей 71 и 76 Конституции прямо указывают на возможность принятия федеральных конституционных законов по любым вопросам, отнесенным к предметам ведения Российской Федерации («По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы…», часть 1 статьи 76).

Демократия, федерализм и правовое государство находятся в постоянном развитии как в плане идеологической атрибутики, так и с точки зрения новых политико-правовых практик. Назревающие противоречия могут и должны сниматься принятием федеральных конституционных законов, в частности, представляется необходимым подумать о принятии таких актов об Администрации Президента, о Федеральном Собрании, о нормативных правовых актах в Российской Федерации, о финансовом регулировании и по некоторым другим вопросам.

Наш Основной закон призван был решить исторически крайне сложную задачу: восстановить разрушенное общественное согласие и стать надежной платформой (а одновременно и инструментом) для строительства новой государственности, новых федеративных отношений, новой экономики, новой социальной реальности. Фактически Конституция должна была способствовать рождению нового гражданского, государственного и социального порядка из хаоса «эпохи перемен». И с этой непростой режиссерской «сверхзадачей» Конституция Российской Федерации справляется.

Конференция «Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего»

5 декабря Президентская академия и Ассоциация юристов России проведут совместную конференцию «Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего», посвященную годовщине принятия Основного закона государства.

На конференции эксперты обсудят роль и место Конституции Российской Федерации в современном правовом социальном государстве, ее потенциал и переосмысление значения для дальнейшего развития России. Участники дискуссии оценят соответствия реализуемых концепций в сфере правосудия глобальным вызовам и цифровому обществу, а также займутся совместным поиском новых идей и концептуальных подходов в международных отношениях.

В ходе конференции запланирована работа следующих секций:

- Права и свободы человека и гражданина: международные стандарты и конституционное регулирование.
- Конституционные основы информационного общества.
- Конституция России 1993 года: вопросы права государственного языка и языка права (традиции, новации, развитие).
- Новый этап судебной реформы: конституционные возможности и вызовы.
- Социальное государство: человеческий капитал, экономика, фактор стоимости труда.
- Конкуренция как конституционная ценность.
- Эволюция конституционно-правовых начал современной государственности: традиции и обновление.
- Юридическое образование и юридическая профессия как гарантии конституционных прав.

В конференции примут участие ведущие отечественные и зарубежные ученые, представители органов государственной власти, российского бизнес-сообщества.

Источник: https://www.ranepa.ru/sobytiya/aktsii-meropriyatiya/konferenciya-konstituciya-1993-goda-vyzov-rossii-i-obraz-budushhego

