



**Сергей Шахрай:** наша Конституция – это план создания новой России

*Основной закон любого государства рождается в определенном историческом контексте. Российская Конституция 1993 года стала результатом всего предшествующего развития. Она содержит творчески переработанное наследие отечественного и зарубежного конституционализма и одновременно отражает те российские реалии, которые сложились к моменту ее принятия.*

Об этом в интервью для ТПП-Информ заявил один из авторов текста действующего основного закона, заслуженный юрист Российской Федерации, руководитель научных проектов Фонда современной истории **Сергей Шахрай**.

– Сергей Михайлович, почему, с вашей точки зрения, мы можем гордиться Конституцией?

– На мой взгляд, подлинное понимание места и роли Конституции в жизни людей и государства сформировалось только в конце XX века, когда этот документ стали изучать не «в пробирке», как делают правоведаы и теоретики, а по результатам его взаимодействия с окружающим миром.

Интерес к конституциям приобрел особый размах именно на рубеже веков, когда вдруг обнаружилось, что технологии демократизации не оправдывают ожиданий и не слишком хорошо работают на практике. Универсальный рецепт Запада для посткризисных стран – провести демократические выборы и принять новую конституцию – совсем не гарантирует возникновения устойчивых демократий.

Вместо стабильных государств в странах третьего мира постоянно появляются слабые режимы, погрязшие в конфликтах и коррупции.

Поэтому самым актуальным на сегодняшний день является вопрос о том, почему одни конституции способны жить долго и менять окружающий мир, а другие умирают еще во младенчестве.

Как известно, наша Конституция 12 декабря 2013 года отмечает свое двадцатилетие, в то время как средний возраст конституций составляет 17 лет. Уже одно это обстоятельство может быть поводом для гордости: наша страна смогла создать документ, который оказался более эффективным, более устойчивым, чем десятки, если не сотни других конституций в мире.

Еще один важный момент. Если раньше считалось, что Конституция является закреплением победы одного класса над другим или, в лучшем случае, результатом общественного договора, фиксирующим баланс политических сил, то теперь эта точка зрения серьезно изменилась. Сегодня специалисты считают, что подавляющее большинство конституций, включая конституцию США, написаны не для того, чтобы закрепить какой-то свершившийся факт, а для того, чтобы указать цели и задачи дальнейшего развития. И это справедливо: по большому счету, если Конституция не показывает людям, куда нужно стремиться и что следует для этого делать, она становится никому не интересной и в конце концов умирает.

Особый интерес представляет тот факт, что российская Конституция родилась в условиях политического и экономического кризиса и должна была решить непростую задачу – восстановить общественное согласие и при этом стать инструментом строительства новой государственности. Фактически она должна была помочь рождению нового социального порядка из хаоса эпохи перемен.

Наша Конституция имеет уникальное внутреннее устройство, или, как стало модно говорить, конституционный дизайн, благодаря которому она стала инструментом, способным не только примирить конфликтующие силы, но и дать обществу импульс для нового развития.

Конституция 1993 года стала первым в истории нашей страны конституционным актом, который живет уже при трех президентах. Наше общество традиционно было приучено к тому, что новый лидер пишет свою Конституцию. У нас были «ленинская», «сталинская», «брежневская» конституции. В 2000 году впервые в истории нашей страны новый лидер не переписал уже действующую Конституцию России «под себя». И работает по ней уже почти 14 лет. Это означает, что этот инструмент получился в итоге действительно эффективным.

*– Что стоит знать о Конституции тем, кто профессионально занят в сфере государственного управления?*

– Поскольку новая Конституция создавалась в условиях политического конфликта, был создан документ, который сам стимулировал восстановление общественного порядка и в хорошем смысле слова «принуждал» к общественному согласию. Была выбрана такая модель: начать с закрепления тех общественных ценностей, идей и принципов, которые одинаково важны для всех граждан, независимо от их

политических взглядов. Это признание высшей ценностью человека, его прав и свобод, а также политическая стабильность и территориальная целостность, социальный характер государства. Выборность органов власти и местное самоуправление. Уважение к культуре и традициям всех национальностей. Закрепив эти и другие принципиальные положения, Конституция сформировала необходимую идеологическую базу для общественного согласия.

В окончательном варианте все эти положения, равным образом близкие и коммунистам, и либералам, и консерваторам, были изложены в самой первой главе – «Основы конституционного строя» – и максимально защищены юридически. Внесение изменений в этот раздел возможно только путем референдума или созыва специального Конституционного собрания.

Таким образом, возникло поле согласия, которое помогло предотвратить развитие раскола в обществе и обеспечило жизнеспособность Основного закона.

Что касается второго раздела «Права и свободы человека и гражданина», все эксперты и внутри страны, и за рубежом признают, что это один из сильнейших разделов действующей Конституции, где наряду с естественными и политическими правами закрепляется целый пакет социальных прав.

Этот раздел также надежно защищен от пересмотра тем же усложненным порядком изменения. Ведь именно эта глава Конституции дает нам ориентиры для совершенствования деятельности органов государственной власти, для формирования повестки дня политических партий, для создания обратной связи между обществом и государством.

Далее в Основном законе содержатся разделы, посвященные механизмам осуществления государственной власти. Необходимо отметить, что при создании Конституции 1993 года разработчиками были сделаны как минимум два исключения в традиционной схеме разделения властей.

Во-первых, глава государства впервые был выведен из системы исполнительной власти и не погружен ни в какую другую традиционную ветвь. Во-вторых, было предложено создание целого ряда конституционных органов, формально не относящихся ни к одной из ветвей власти.

Согласно действующей Конституции, глава государства занимает позицию верховного арбитра, стоит над всеми ветвями власти, обеспечивая «согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Это цитата из статьи 80 Конституции России.

За Президентом Российской Федерации в Конституции был закреплен относительно небольшой объем полномочий. Однако это совсем не означало, что президентский пост становился декоративным. Напротив, в ситуации острого конфликта властей стране нужна сильная, авторитетная фигура, принципиально стоящая над схваткой и способная быть арбитром. При этом президент должен обладать достаточными конституционными полномочиями, чтобы принудить конфликтующие стороны к компромиссу.

На основе этого подхода были сформулированы соответствующие нормы и, что очень важно, особые процедуры, суть которых можно выразить так: президент спокоен, когда в стране все в порядке, и действует активно и даже жестко, если возникают серьезные проблемы и конфликты.

Помимо президента, у законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в действующей Конституции имеется большой набор конституционных органов с особой компетенцией, которые стоят вне системы разделения властей. Это прокуратура Российской Федерации, Центральный банк, уполномоченный по правам человека, Счетная палата Российской Федерации и Центральная избирательная комиссия. Именно эти структуры не отнесены ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти, но у каждого из этих институтов имеется собственная конституционная миссия.

При формировании этих специальных конституционных органов на практике используется так называемый принцип «двух ключей», когда в назначении генерального прокурора и его заместителей, судей Конституционного и Верховного Судов, председателя и аудиторов Счетной палаты участвуют в обязательном порядке и президент, и парламент. Такой механизм назначения обеспечивает высокий статус соответствующих органов и обеспечивает необходимую для их нормального функционирования независимость. Последнее обстоятельство связано с тем, что ни один из назначавших эти структуры органов государственной власти не может единолично решить их судьбу в дальнейшем. Этот принцип «двух ключей», а также многие другие алгоритмы, заложенные в Конституции, представляют собой набор процедурных правил, которые никак не окрашены политически.

Этим нужно уметь пользоваться. Неважно, кто сегодня стал президентом, председателем правительства или главой региона – фамилии могут меняться, но процедуры поиска согласия, установленные Основным законом, остаются типовыми.

Кроме того, Конституция содержит специальные механизмы, которые позволяют учитывать развитие общественно-политической практики, не меняя конституционные принципы. Это нормы, в которых указано, что конкретные детали устройства и функционирования государственного механизма регулируются специальными законами. Жизнь не стоит на месте, постоянно совершенствуются общественно-политические и социально-экономические отношения, и каждый раз править Основной закон в соответствии с текущей конъюнктурой – не просто неразумно, но и опасно. В результате у нас есть целый спектр предусмотренных Конституцией законов – «О Правительстве Российской Федерации», «О чрезвычайном положении», «О Конституционном суде», «О судебной системе» и другие, которые можно совершенствовать, не трогая при этом Конституцию.

А самым мощным механизмом сохранения правовой и политической стабильности был и остается Конституционный суд. Этот орган получил исключительные полномочия: он может отменять указы президента, федеральные и региональные законы, давать толкование Конституции, то есть создавать обязательные для всех ветвей власти правила ее применения.

– *Как вы оцениваете современный облик действующей Конституции?*

– Здесь нужно понимать, что впервые в истории конституционного развития России Конституция страны не ограничивается только базовым текстом, как бы его ни оценивали специалисты. Основной закон создан таким образом, что сегодня Конституция состоит как минимум из семи ключевых элементов.

Во-первых, это сам текст Основного закона. Во-вторых, это федеральные конституционные законы и федеральные законы, принятие которых прямо предусмотрено нормами Конституции. В-третьих, это решения Конституционного суда, особенно те, которые связаны с толкованием Основного закона. В-четвертых, это внутрифедеративные договоры в смысле части 3 статьи 11 Конституции, согласно которой разграничение предметов ведения и полномочий может осуществляться федеративным и иными договорами. С правовой точки зрения, таким условиям отвечает договор с Татарстаном. Он прошел все необходимые процедуры, утвержденные федеральным законодательством для такого рода документов.

В-пятых, я считаю, что частью Конституции является судебная практика прямого применения норм Конституции, когда суды общей юрисдикции ссылаются непосредственно на Конституцию, вынося свое решение. В-шестых, составной частью Конституции являются международные договоры Российской Федерации. Например, Договор о Союзном государстве с Белоруссией, принятый на основании статьи 79 действующей Конституции. И, наконец, в-седьмых, составной частью Конституции являются некоторые указы президента. Это, например, указы, которыми оформляется внесение изменений в названия субъектов Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, на вопрос, менять или не менять Конституцию, ответ должен быть следующим: прежде чем менять базовый текст, нужно провести инвентаризацию других форм реализации Конституции, а именно: федеральных конституционных законов, решений Конституционного суда, судебной практики и так далее. Уверен, в 99,9% случаев окажется, что принимать поправку не надо. Достаточно принять федеральный конституционный закон или обратиться к Конституционному суду за официальным толкованием этой или другой нормы Конституции.

Таким образом, наша Конституция стала своего рода планом и одновременно инструментом строительства новой России.

Сама формула «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство» по-прежнему остается в значительной степени нормой-целью, а не констатацией свершившегося 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.

Фактически новая Конституция стала согласованным и юридически оформленным общенациональным проектом строительства новой России. Для того, чтобы

реализовать этот проект, нужна общественная свобода, а также сильные государственные институты и эффективная правовая система.

Как наглядно подтвердил опыт последних десятилетий XX века, реальная свобода возможна только при наличии эффективно работающего государства и стабильной Конституции. Сегодня практически во всех успешно развивающихся странах адаптивность правовой системы и креативность политической практики сочетаются с неизменностью действующего Основного закона.

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 в каждом конкретном случае значит «действовать по Конституции». Когда человек не знает, что ему предпринять, как правильно поступить в сложной ситуации, ему обычно советуют: действуй, поступай по совести. Когда в подобном затруднении оказывается государство, оно должно поступать по Конституции. Конституция – это и есть совесть нашего государства, в этом ее смысл и предназначение.

Государственная Служба Союз Антитеррор