

С. М. Шахрай*

Конституция России: стабильность и развитие

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей Конституции Российской Федерации, обеспечивающих стабильность и творческое развитие этого основополагающего акта. Подчеркивается, что именно эти характеристики самым непосредственным образом влияют на состояние общественно-политической реальности, поскольку современные конституции являются не чем иным, как политико-правовым механизмом, от эффективного функционирования которого зависят поддержание устойчивости суверенных социальных систем и их прогресс в условиях быстро меняющегося мира. Особое внимание уделено демонстрации исторической обусловленности и функциональной эффективности «внутренней противоречивости» российской Конституции 1993 г., разъясняется философская, политико-правовая и практическая значимость конституционного признания равной ценности для общества формально конкурирующих принципов и представлений о должном. Отмечено, что модель Конституции РФ следует считать одной из наиболее эффективных, поскольку средний «срок жизни» демократических конституций, принятых в период 1789—2005 гг., составляет около 17 лет, тогда как Основному закону нашей страны в 2018 г. исполняется четверть века.

Ключевые слова: Конституция, конституционное право, Конституционный Суд, президент, политика, право, Российская Федерация, социальный порядок, общественно-политическая стабильность, общественное развитие.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.95.10.044-054

ВВЕДЕНИЕ

Исследование практической роли современных конституций в обеспечении стабильности политических систем и поступательного общественного развития является одним из актуальных научных трендов, теоретическая и практическая значимость которого возрастает в условиях быстро меняющегося мира, поскольку эта тематика тесно связана с проблемой поиска эффективных инструментов управления устойчивым и независимым развитием суверенных государств.

Анализируя роль конституций в обеспечении стабильности и общественного прогресса, необходимо учитывать, что этот акт имеет особое социально-культурное значение, поскольку является не чем иным, как отлитой в юридическую форму культурно-исторической матрицей конкретного социума. Конституция — это своего рода правовая квинтэссенция, отражающая идеологические предпочтения и ценности, сложившийся баланс интересов политических сил, предпочтительные принципы властвования, формы политических институтов, особен-

© Шахрай С. М., 2018

* Шахрай Сергей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, проректор Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, и. о. декана Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ имени М.В. Ломоносова, руководитель Центра правового обеспечения социально-политических процессов Института социально-политических исследований РАН s9895929@yandex.ru

119992, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13

ности экономического устройства и другие уникальные характеристики общества. В периоды кризисов и масштабных общественных трансформаций конституции играют исключительно важную роль, поскольку помогают рождению нового социального порядка из хаоса перемен. Еще в конце XX в. считалось аксиомой, что любая конституция является воплощением общественного договора, который закрепляет сложившуюся расстановку политических сил и достигнутый консенсус элит. Однако сегодня специалисты, работающие на стыке политической теории и практики, все чаще видят в современной конституции особый политико-правовой механизм, необходимый для построения нового социального порядка, иными словами — инструмент управления социальными трансформациями. Опыт масштабных перемен, происшедших в мире в конце XX — начале XXI в., дал богатый эмпирический материал, позволивший зарубежным и российским исследователям теоретически осмыслить место и роль конституций и конституционных институтов в общественно-политической практике, проанализировать

факторы, влияющие на эффективность и перспективы их функционирования в качестве «инструмента управления изменениями»¹. Одним из направлений современного научного поиска является также анализ дизайна демократических конституций, нацеленный на выявление наиболее эффективной модели, которая могла бы быть рекомендована в качестве универсальной². При этом под эффективностью понимается способность конституционного акта длительное время сохранять свою стабильность, меняя действительность в заданном направлении, несмотря на отсутствие в стране политического консенсуса и временную слабость институтов государства. Представляется, что именно такими свойствами обладает действующая Конституция Российской Федерации³, продолжительность жизни которой уже намного превысила средний срок существования большинства демократических конституций⁴.

Опыт прошедших десятилетий показывает, что российская Конституция 1993 г. стала действенным инструментом общественного управления, способным не только восстановить соци-

¹ Например: *Mittal S., Weingast B. R. Self-Enforcing Constitutions: With an Application to Democratic Stability In America's First Century*. Stanford. July 2010 // URL: <http://www.stanford.edu/group/polisci/faculty/weingast/MITTALsecFINAL100724submission4.pdf> (дата обращения: 06.06.2018) ; *Alberts S. Why Play by the Rules? Constitutionalism and Democratic Institutionalization in Ecuador and Uruguay // Democratization*. 2008. Vol. 15 (5). P. 850—867 ; *Acemoglu D., Robinson J. A Theory of Political Transitions // The American Economic Review*. 2001. № 91 (4). P. 938—963 ; *Ginsburg T. Constitutional Specificity, Unwritten Understanding and Constitutional Agreement // Public Law and Legal Theory Working Paper*. Chicago, 2010. № 30. P. 69—93 ; *Ginsburg T., Elkins Z., Melton J. The Lifespan of Written Constitutions // Alumni Magazine*. Spring 2009. URL: <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan> (дата обращения: 06.06.2018) ; *Bailey M. J. Constitution For A Future Country*. N.-Y. : Palgrave, 2001. 322 p. ; *Constitution in Transition: Academic Inputs for New Constitution of Zimbabwe / N. Kersting (Ed.)*. Harare : Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009. 306 p.

² См., например: *Hirschl R. The «Design Sciences» and Constitutional «Success» // Texas Law Review*. Vol. 87. 2009. P. 1339—1374 ; *Comparative Constitutional Design / T. Ginsburg (Ed.)*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012. 393 p. ; *Франкенберг Г. Сравнительный конституционный дизайн // Сравнительное конституционное обозрение*. 2013. № 5 (96). С. 152—157 ; *Comparative Constitutions Project: Informing Constitutional Design*. URL: <http://comparativeconstitutionsproject.org> (дата обращения: 06.06.2018).

³ *Шахрай С. М. О Конституции : Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*. М. : Наука, 2013. 919 с. ; *Он же. Неизвестная Конституция. Constitutio incognita*. М. : Красная звезда, 2013. 320 с. ; *Яник А. А. История современной России : Истоки и уроки последней российской модернизации (1985—1999)*. М. : Фонд современной истории ; Изд-во Моск. ун-та, 2012. 760 с.

⁴ Согласно исследованиям американских ученых, средний период жизни демократических конституций, принятых между 1789 и 2005 г., составляет 16—17 лет. См., например: *Alberts S., Warshaw Ch., Weingast B. R. Countermajoritarian Institutions and Constitutional Stability // URL: <http://www.law.yale.edu/documents/>*

альный порядок и стабильность, нарушенные в результате масштабных трансформаций, но и дать необходимую основу, творческий импульс и эффективные механизмы для нового развития.

Конституция РФ успешно сыграла (и продолжает играть) роль инструмента управления переменами, поскольку содержит в свернутом виде модели нового социального порядка и специальные механизмы, позволяющие не только воплотить эти модели в действительность, но также создать и сохранить основу для общественного согласия. Для того чтобы Основной закон надежно выполнял все эти задачи, помимо особых свойств внутренней архитектуры он должен содержать специальные механизмы, обеспечивающие его стабильность (защиту от конъюнктурных изменений) и инновационное развитие. Действующая российская Конституция обладает этими свойствами: с одной стороны, в ней жестко закреплены основополагающие принципы и усложнен порядок внесения текстуальных изменений, а с другой стороны, она не препятствует самому широкому политическому творчеству в существующих конституционных рамках.

1. ОСОБЕННОСТИ «ДИЗАЙНА» РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ 1993 г.

Очевидно, что никакое новое государственное устройство, правовая система или экономические отношения не вызревают в стерильных условиях. В действительности всегда существует динамичный баланс и взаимодействие традиций и новаций. Поэтому создание новой конституции, как и политика, есть искусство возможного. Любой Основной закон не может быть абсолютно новым — он объективно отражает существующие общественно-политические ре-

алии, которые порой бывают крайне противоречивы. Для того чтобы эти противоречия не «взорвали» новую конституцию изнутри, ее внутренняя конструкция должна быть гибкой. Подобная гибкость достигается отказом от излишней детализации в описании каких-либо институтов и отношений (поскольку они находятся в стадии становления), которая заменяется установлением четких базовых принципов устройства новой общественно-политической системы и ее структур, а также фиксацией набора неких процедур, ясно указывающих, что следует делать в случае возникновения проблем и противоречий.

Эффективно работающая конституция всегда содержит комплекс разнообразных инструментов, помогающих урегулировать возможный конфликт в рамках существующего правового поля мирным и цивилизованным путем. Устанавливая структуры и алгоритмы действий, конституция позволяет тем самым снизить возможные политические риски⁵.

Разнообразные алгоритмы и процедуры, закрепленные Основным законом, уточняют, каким образом осуществляется конкретная деятельность органов власти: например, в каком порядке происходит обсуждение и принятие нового закона, как производится назначение председателя правительства, генерального прокурора, верховных судей, председателя центрального банка и пр. Существуют также структурные границы, которые очерчивают пределы полномочий различных органов и уровней власти — центральных, территориальных, местных. Конституция устанавливает также пределы вмешательства государства в права и свободы граждан.

Еще одним способом обеспечения устойчивости конституции является включение в текст нового Основного закона различных идей и принципов, которые разделяются и поддер-

pdf/LEO/LEO_Weingast.pdf (дата обращения: 06.06.2018) ; *Ginsburg T., Elkins Z., Melton J.* The Lifespan of Written Constitutions // *Alumni Magazine*. Spring 2009. URL: <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan> (дата обращения: 06.06.2018).

⁵ *McNollgast (McCubbins M. D., Noll R., and Weingast B. R.)*. Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies // *Virginia Law Review*. 1989 (March). № 75. Pp. 431—482.

живаются большинством населения. Возможно, эти идеи и ценности, собранные вместе, покажутся философам противоречивыми. Но с практической точки зрения такой подход имеет больше плюсов, чем минусов: конституционно закрепленные «точки консенсуса» становятся основой для постепенной консолидации общества, для формирования широкого общественно-политического согласия.

Все эти подходы были использованы при разработке проекта действующей Конституции России.

В начале 1990-х гг. текст нового Основного закона России должен был решить нетривиальную политическую задачу, которая заключалась в необходимости восстановить единство и согласие в стране, и одновременно создать механизмы для масштабной трансформации — закрепить новые цели развития общества и дать инструменты для перехода к новому социальному порядку. Фактически Конституция должна была сформировать базу для восстановления общественного согласия в условиях эскалации борьбы за власть и право определять конечные цели и стратегию развития страны; выстроить эффективную систему государственного управления, основанную на принципе разделения и взаимного сдерживания властей; а также создать конкурентные преимущества для новой модели общественного развития, сочетающей в себе гарантии личных и экономических свобод, социальную ответственность и подчинение государства диктатуре права.

Была выбрана следующая модель: начать с закрепления в Основном законе тех общественных ценностей, тех принципов, которые не вызывают сомнений ни у одной из противоборствующих политических сторон. В окончательном варианте текста действующей Конституции все эти позиции были в общем виде изложены в самой первой главе «Основы кон-

ституционного строя» и максимально защищены юридически. В частности, внесение каких-либо изменений в этот раздел возможно только путем референдума или созыва специального Конституционного Собрания.

Включение в текст Конституции различных идей и мировоззренческих принципов, которые разделяются и поддерживаются большинством населения, позволило сформировать в сложнейший период октября — декабря 1993 г. точки общественного согласия, предотвратить развитие раскола в обществе и обеспечить жизнеспособность будущего Основного закона. То обстоятельство, что сформированный набор идей с теоретической точки зрения может выглядеть противоречивым, не отменяет его практической ценности как основы для широкого общественного согласия.

В действующей российской Конституции были фактически реализованы идеи и подходы современной «концепции взаимной безопасности» (*Common Security*)⁶, появившейся в конце периода холодной войны и дающей возможности для укрепления безопасности всех конфликтующих сторон. Ключевой технологический прием, вытекающий из этой концепции, основанной, помимо всего, на теории игр, заключается в том, что каждая сторона, действующая в рамках одной системы, может добиться обеспечения безопасности для себя только через увеличение безопасности для всех сторон.

Применительно к внутривнутриполитическим отношениям этот принцип можно интерпретировать следующим образом: если противостоящие элиты или различные группы расколотого общества смогут убедиться, что Основной закон государства равным образом защищает их права и содержит идеи, против которых трудно возразить, то они будут заинтересованы в сохранении этого документа как гарантии обеспечения их соб-

⁶ Этот термин впервые появился в 1982 г. в докладе «Взаимная безопасность — программа разоружения» (*Common Security — a programme for disarmament*), подготовленном Независимой комиссией по вопросам разоружения и безопасности (*Independent Commission on Disarmament and Security Issue*) под руководством премьер-министра Швеции Улофа Пальме (*Palme, Sven Olof Joachim*). См.: Резолюция 37/99В Генеральной ассамблеи ООН от 13 декабря 1982 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/425/77/IMG/NR042577.pdf?OpenElement> (дата обращения: 06.06.2018).

ственных политических интересов⁷. Поэтому включение в проект Основного закона не только принципов устройства нового социального порядка, но также деклараций, заявляющих о ценностях гражданского мира и согласия, исторически сложившегося государственного единства страны, суверенной государственности России, любви и уважении к Отечеству, соответствовало настроениям общественности и было адекватным ответом на многие тревожные вопросы о судьбах страны.

«Ядро согласия» в Конституции 1993 г. складывалось с учетом результатов нескольких объективных процессов: оформление (вербализация) в ходе массовых открытых дискуссий ключевых ценностей и принципов, разделяемых широкой общественностью; выявление в результате анализа конституционного творчества различных экспертных групп (от диаметрально противоположных до «смежных») существующих «точек согласия» (как идеологических, так и формально-юридических); фиксация и отбор наиболее чувствительных для конкурирующих политических сил мировоззренческих позиций, которые должны быть включены в текст Основного закона в целях создания механизма «гарантий взаимной безопасности».

Вследствие этих обстоятельств конкурирующие проекты конституций оказались практически сходны в своих ответах почти по всем ключевым вопросам, за исключением вопроса о власти и механизмах ее осуществления. Однако конституция не предназначена для того, чтобы решать, какая политическая сила получит «командные высоты» и ресурсы для реализации своей стратегии модернизации страны. Конституция лишь обеспечивает правовые условия и гарантии для того, чтобы «план будущего» в случае его всенародного одобрения мог быть реализован.

Поскольку на момент создания Конституции в общественном сознании объективно существовали конкурирующие мировоззрения и представления о должном, то это обстоятельство с неизбежностью отразилось в Основном

законе в виде равного признания принципов, формально противоречащих друг другу (например, гарантии экономических свобод и необходимость государственного регулирования экономики, поддержка экономической конкуренции и обеспечение социальной справедливости и пр.). Однако, как уже отмечалось, включение «противоречивых» благ в тело единой конституции было одним из способов создания «ядра согласия» — основы для последующего наращивания консенсуса и стабильности. Для того чтобы потенциальные коллизии между разными системами ценностей не привели к распаду Конституции и расколу в обществе, в действующий Основной закон страны были заложены специальные механизмы, которые, с одной стороны, обеспечивали стабильность и согласие, а с другой стороны, позволяли создавать конкурентные преимущества для становления новых институтов, нового социального порядка и новых общественных отношений.

Таким образом, не будучи плодом консенсуса элит, Конституция 1993 г. тем не менее стала плодом общественного согласия, поскольку зафиксировала многие разделяемые обществом ценности и представления о сущностных характеристиках желаемого будущего.

В логике создания максимально широкого «поля согласия» достаточно очевидным стал и второй раздел Конституции — «Права и свободы человека и гражданина», который был основан на общепризнанных нормах и принципах международного права, включая Всеобщую декларацию прав человека. Глава 2 также надежно защищена от возможных попыток изменить ее положения в угоду сиюминутной политической конъюнктуре.

Часть идей и принципов, составляющих «ядро согласия» действующей Конституции Российской Федерации и любых конституций, с формальной точки зрения являются «неинструментальными» (эти положения не содержат нормативных предписаний). Однако включение их в преамбулу Конституции, которая объясняет причины, цели, мотивы принятия нового

⁷ Dahl R. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven : Yale University Press, 1997. Русское издание см.: Даль Р. Полиархия: участие и оппозиция. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. 288 с.

Основного закона, имеет большое значение, поскольку тем самым дается ответ на вопрос, в чем заключается подлинный смысл избрания именно такой концепции (модели) конституционного акта, который следует за преамбулой, и его содержания.

Говоря в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации (2012 г.) о ценностных смыслах, которые заложены в Основном законе страны, Президент Российской Федерации В. В. Путин подчеркивал: «В Конституции общенародная ответственность за Родину перед нынешними и будущими поколениями провозглашается как фундаментальный принцип российской государственности. Именно в гражданской ответственности, в патриотизме вижу консолидирующую базу нашей политики»⁸.

Поскольку Конституция 1993 г. принималась в условиях эскалации конфликта ветвей власти, она должна была стать инструментом «принуждения к согласию» и одновременно сформировать необходимые механизмы для создания эффективно функционирующей системы государственной власти и управления, основанной на принципах разделения и взаимного сдерживания властей. Именно поэтому она стала не только идеологическим документом, устанавливающим концептуальную платформу для обретения согласия, но и документом процедурным, который предоставлял политическим силам и органам власти комплекс специальных механизмов и алгоритмов, необходимых для поддержания должного баланса ветвей власти, сохранения общественного согласия, профилактики и разрешения потенциально возможных конфликтов на самых разных уровнях.

Преимущественно процедурный характер действующей Конституции определяется также тем обстоятельством, что этот документ разрабатывался и принимался в условиях масштабной системной трансформации, то есть в ситуации еще не завершившихся социально-политических преобразований, и потому он объективно не мог содержать детальное описание институтов,

которые еще только находились в процессе становления.

Характерно, что закрепленный в Конституции набор процедурных правил и алгоритмов политически никак не окрашен. Возможность и успешность их применения не зависит от личностей, занимающих те или иные посты: фамилии могут быть разными, но процедуры поиска согласия между различными ветвями и уровнями власти остаются типовыми.

Одной из самых важных особенностей Конституции 1993 г. является тот факт, что этот документ стал своего рода планом и одновременно — инструментом строительства новой общественно-политической системы, нового государства и новой экономики. 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, поскольку демократия, федерализм, правовое государство находятся в постоянном развитии: как в плане идеологического обеспечения, так и с точки зрения возникновения новых политических практик.

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

1. 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.

⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. № 287. 13 декабря.

2. Модель будущего позволяет задавать четкие векторы необходимых трансформаций, определять и нормативно закреплять критерии успешности развития.
3. 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.

Фактически именно в Конституции изложены в правовой форме основные контуры национальной идеи: это признание высшей ценностью человека, его прав и свобод; незыблемость демократических основ суверенной государственности России; исторически сложившееся государственное единство, гражданский мир и согласие; любовь и уважение к Отечеству, благополучие и процветание России; ответственность граждан за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями и многое другое.

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»⁹, а значит — образ будущего, образ новой России.

2. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИНСТИТУТЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ УСТОЙЧИВОСТЬ ОСНОВНОГО ЗАКОНА И ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Очевидно, что практические результаты реализации самой идеальной по внутреннему

устройству конституции всегда будут зависеть от «состояния умов» и влияния представлений людей, принимающих решения. Противоборство мировоззренческих подходов и выражающих их политических сторон может приводить к искажению чистоты конституционных моделей и даже к разрушению Основного закона. В результате возникает опасность девальвации идей модернизации общества, реставрации прежней системы отношений или создания нежизнеспособных 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, требуется наличие специальных государственных институтов, призванных охранять, защищать и разъяснять конституционные установления и гарантирующих утверждение конституционной законности во всех сферах жизни общества¹⁰.

Таковыми институтами в истории современной истории России стали Конституционный Суд и Президент Российской Федерации. 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. Эти конституционные институты и в настоящее время продолжают выполнять свою созидательную, конструктивную функцию, самым непосредственным образом влияя на качество законотворческой и правоприменительной практики, на реализацию конституционных моделей и институтов.

Наряду с конструктивной функцией, Президент и Конституционный Суд играют важную охранительную роль. На ранних этапах становления новой России глава государства как верховный политический арбитр и Конституционный Суд как верховный юридический арбитр выпол-

⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 05 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

¹⁰ См., например: *Alberts S., Warshaw Ch., Weingast B. R.* Op. cit. ; *Weingast B. R.* Capitalism, Democracy, and Countermajoritarian Institutions // *Supreme Court Economic Review*. 2015. Vol. 23. Issue 1. P. 255—277.

няли миссию своего рода «парового клапана», способного ослабить социальное давление, которое накапливалось в обществе в ситуации противостояния, когда силы по обеим сторонам баррикад были примерно равны.

Так, в 1990-е гг. Конституционный Суд рассмотрел большое число резонансных дел (по ключевым проблемам взаимоотношений ветвей власти, по вопросам становления федерализма, по обеспечению равных гарантий избирательных прав граждан на всей территории страны и др.), итогом которых стало разрешение серьезных политико-правовых конфликтов и одновременно — формирование четких юридических «целеуказателей» для всех участников законодательного процесса, обеспечивающих возникновение правовой реальности в соответствии с нормами и принципами, заложенными в Конституции страны.

Еще одним инструментом сохранения стабильности был и остается механизм всенародного референдума, закрепленный в специальном законе. История России 1990-х гг. показала, что именно этот инструмент неоднократно помогал отводить деструктивную политическую энергию в безопасное русло.

3. КРЕАТИВНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

В успешно развивающихся суверенных демократиях адаптивность правовой системы сочетается с неизменностью действующей Конституции. С этой точки зрения крайне важно учитывать и использовать обширные креативные возможности действующей Конституции Российской Федерации для закрепления результатов актуального политического творчества, не занимаясь ревизией Основного закона.

Важно отметить, что впервые в истории конституционного развития России содержание действующей Конституции не ограничивается лишь самим текстом Основного закона, включая как минимум семь основных элементов:

- «базовый текст» Конституции;
- федеральные конституционные законы и федеральные законы, принятие которых прямо предусмотрено нормами Конституции;

- решения Конституционного Суда РФ, содержащие толкование норм Основного закона;
- договоры, принятые для реализации ч. 3 ст. 11 Конституции;
- судебная практика прямого применения норм Конституции;
- указы Президента РФ об изменении наименований субъектов Российской Федерации;
- международные договоры Российской Федерации, связанные с участием России в межгосударственных объединениях (ст. 79 Конституции).

Эти акты являются неотъемлемыми элементами действующей Конституции, поэтому представляется целесообразным издавать их вместе с текстом Основного закона. В этом случае будет продемонстрировано, каким образом в Российской Федерации поддерживается баланс стабильности и новизны в конституционном законодательстве, каким образом происходит настройка действующей правовой базы в соответствии с новыми вызовами и реалиями при сохранении неизменности конституционных принципов.

Имеющийся опыт показывает, что юридическая фиксация результатов общественного творчества и новых политических традиций возможна без вмешательства в «базовый текст» действующей Конституции и соответственно без создания рисков конституционной стабильности.

Например, сохраняются широкие возможности для совершенствования избирательного законодательства. Опыт последних лет дает много примеров (начиная с уточнения избирательных формул на выборах депутатов Государственной Думы и заканчивая алгоритмами выборов членов Совета Федерации), когда законодатель актуализировал избирательное законодательство без изменения базовых конституционных принципов.

Необходимо отметить, что потенциально Конституция Российской Федерации содержит еще более широкий спектр возможностей для «тонкой настройки» избирательного законодательства применительно к новым вызовам и результатам общественно-политического твор-

чества¹¹. Как известно, сам принцип всеобщности избирательного права в практическом преломлении оказывается достаточно условным, поскольку российская Конституция и действующее законодательство устанавливают самые различные цензы пассивного избирательного права на федеральном и региональном уровне. Исходя из этого обстоятельства, законодатель имеет широкие возможности модификации порядка формирования выборных органов путем введения дополнительных цензов, не противоречащих Конституции Российской Федерации. Например, на уровне местного самоуправления, особенно в мультинациональных регионах, можно использовать принципы пропорционального представительства граждан различных национальностей. Вероятны также ситуации, когда эффективным для реализации целей и задач, стоящих перед конкретными местными органами, будет использование принципа представительства от профессиональных сообществ. Кроме того, возможно решение о том, что на уровне местного самоуправления имеют право голосовать только добросовестные налогоплательщики (такой подход соответствует самой сути местного самоуправления).

Важным является то обстоятельство, что действующая Конституция не содержит правовых препятствий для реализации модели правительства парламентского большинства, которая впервые была официально обозначена Президентом РФ в 2003 г. в его Послании Федеральному Собранию¹². Предложение главы государства не противоречит модели «президентско-парламентской республики», заложенной в действующем Основном законе, поскольку федеральное правительство изначально несет двойную ответственность — перед президентом и парламентом. Если идея правительства парламентского большинства окажется политически востребованной, с правовой точки зрения достаточно внести необходимые изменения в ре-

гламенты обеих палат и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации позволяет постоянно совершенствовать правовое регулирование деятельности российского парламента. В частности, одним из возможных решений могло бы стать принятие федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании», в котором бы раскрывались и закреплялись основные характеристики этого ключевого института (ряд проектов такого рода уже неоднократно обсуждался). Согласно действующей Конституции российский парламент является не только законодательным, но и представительным органом власти. В его статусе и структуре отражается федеративная природа государства и принципы многопартийной политической системы, которые еще не нашли своего последовательного и системного выражения в правовых актах.

Как показывает опыт, многие вопросы, связанные с совершенствованием общественно-политического устройства, можно эффективно решать путем создания новых политических традиций. При этом сила вновь созданных или уже существующих политических традиций влияет на поведение элит нередко сильнее, чем санкции закона. Закрепление в праве норм, выработанных политической практикой и направленных на конкретизацию процедуры образования федеральных органов государственной власти, не только не противоречит, но и прямо соответствует букве и духу Конституции Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российская Конституция 1993 г. показывает пример конституционного дизайна, который на практике доказал свою эффективность и может стать образцом для других стран.

¹¹ Шахрай С. М. К вопросу о возможностях модификации избирательной системы в рамках реализации потенциала действующей Конституции Российской Федерации // Труды по интеллектуальной собственности. 2015. № 2 (т. 21). С. 27—38.

¹² Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря.

Внутреннее устройство действующей российской Конституции сочетает в себе механизмы, обеспечивающие сохранение ее стабильности и возможности творческого развития. Эти же особенности Основного закона страны самым непосредственным образом влияют на общественно-политическую реальность, предоставляя необходимую основу и инструменты

для поддержания устойчивости системы и ее динамичного изменения в соответствии с требованиями времени. Креативный потенциал действующей Конституции Российской Федерации далеко не исчерпан: имеющиеся конституционные инструменты позволяют регулировать новеллы общественно-политической жизни без вмешательства в текст Основного закона.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Даль Р.* Полиархия: участие и оппозиция. — М. : Изд. дом ГУ — ВШЭ, 2010. — 288 с.
2. *Франкенберг Г.* Сравнительный конституционный дизайн // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 5 (96). — С. 152—157.
3. *Шахрай С. М.* К вопросу о возможностях модификации избирательной системы в рамках реализации потенциала действующей Конституции Российской Федерации // Труды по интеллектуальной собственности. — 2015. — № 2 (т. 21). — С. 27—38.
4. *Шахрай С. М.* Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita*. — М. : Красная звезда, 2013. — 320 с.
5. *Шахрай С. М.* О Конституции : Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. — М. : Наука, 2013. — 919 с.
6. *Яник А. А.* История современной России : Истоки и уроки последней российской модернизации (1985—1999). — М. : Фонд современной истории; Изд. Моск. ун-та, 2012. — 760 с.
7. *Acemoglu D., Robinson J.* A Theory of Political Transitions // *The American Economic Abstract*. — 2001. — № 91 (4). — P. 938—963.
8. *Alberts S.* Why Play by the Rules? Constitutionalism and Democratic Institutionalization in Ecuador and Uruguay // *Democratization*. — 2008. — Vol. 15 (5). — P. 850—867.
9. *Alberts S., Warsaw Ch., Weingast B. R.* Countermajoritarian Institutions and Constitutional Stability // URL: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/LEO/LEO_Weingast.pdf (дата обращения: 6 июня 2018 г.).
10. *Bailey M. J.* *Constitution For A Future Country*. — N.-Y. : Palgrave, 2001. — 322 p.
11. *Comparative Constitutional Design / T. Ginsburg (Ed.)*. — Cambridge : Cambridge University Press, 2012. — 393 p.
12. *Comparative Constitutions Project: Informing Constitutional Design* // URL: <http://comparativeconstitutionsproject.org> (дата обращения: 6 июня 2018 г.).
13. *Constitution in Transition: Academic Inputs for New Constitution of Zimbabwe / N. Kersting (Ed.)*. — Harare : Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009. — 306 p.
14. *Dahl R.* *Polyarchy: Participation and Opposition*. — New Haven : Yale University Press, 1997.
15. *Ginsburg T.* Constitutional Specificity, Unwritten Understanding and Constitutional Agreement // *Public Law and Legal Theory Working Paper*. — Chicago, 2010. — № 30. — P. 69—93.
16. *Ginsburg T., Elkins Z., Melton J.* The Lifespan of Written Constitutions // *Alumni Magazine*. Spring 2009. — URL: <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan> (дата обращения: 6 июня 2018 г.).
17. *Hirschl R.* The «Design Sciences» and Constitutional «Success» // *Texas Law Abstract*. — 2009. — Vol. 87. — P. 1339—1374.
18. *McNollgast (McCubbins M. D., Noll R., and Weingast B. R.)*. Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies // *Virginia Law Abstract*. — 1989 (March). — № 75. — Pp. 431—482.

19. *Mittal S., Weingast B. R.* Self-Enforcing Constitutions: With an Application to Democratic Stability In America's First Century. Stanford. July 2010. — URL: <http://www.stanford.edu/group/polisci/faculty/weingast/MITTALsecFINAL100724submission4.pdf> (дата обращения: 6 июня 2018 г.).
20. *Weingast B. R.* Capitalism, Democracy, and Countermajoritarian Institutions // Supreme Court Economic Abstract. — 2015. — Vol. 23. — Issue 1. — P. 255—277.

Материал поступил в редакцию 21 июня 2018 г.

THE CONSTITUTION OF RUSSIA: STABILITY AND DYNAMISM

SHAKHRAI Sergey Mikhailovich, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Vice-Rector of Lomonosov Moscow State University, Acting Dean of the Higher School of State Audit (Faculty) of the Lomonosov Moscow State University, Head of the Center for Legal Support of Socio-Political Processes of the Institute for Social and Political Research, Russian Academy of Sciences
s9895929@yandex.ru
119992, Russia, Moscow, Leninskie Gory, d. 1, str. 13

Abstract. *The article is devoted to the analysis of the features of the Russian Federation Constitution that ensure stability and constructive development of this fundamental act. It is emphasized that these particular characteristics directly affect the state of sociopolitical reality, since modern constitutions are nothing more than a political and legal mechanism, the effective functioning of which determines sustainability of sovereign social systems and their progress in a rapidly changing world. Particular attention is paid to demonstrating the historical conditionality and functional effectiveness of "internal inconsistency" of the Russian Constitution of 1993. The paper explains philosophical, political, legal and practical significance of the constitutional recognition of equal social value of formally competing principles and ideas. It is noted that the model of the Constitution of the Russian Federation should be considered as one of the most effective, since the average "life span" of democratic constitutions adopted during the period 1789–2005 is about 17 years, while in 2018 we are celebrating a quarter century of the Basic Law of our State.*

Keywords: *Constitution, constitutional law, Constitutional Court, president, politics, law, Russian Federation, social order, socio-political stability, social development.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Dal' R.* Poliarkhiya: uchastie i oppozitsiya. — М. : Izd. dom GU — VShE, 2010. — 288 s.
2. *Frankenberg G.* Sravnitel'nyy konstitutsionnyy dizayn // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. — 2013. — № 5 (96). — S. 152—157.
3. *Shakhrai S. M.* K voprosu o vozmozhnostyakh modifikatsii izbiratel'noy sistemy v ramkakh realizatsii potentsiala deystvuyushhey Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii // Trudy po intellektual'noy sobstvennosti. — 2015. — № 2 (t. 21). — S. 27—38.
4. *Shakhrai S. M.* Neizvestnaya Konstitutsiya. Constitutio incognita. — М. : Krasnaya zvezda, 2013. — 320 s.
5. *Shakhrai S. M.* O Konstitutsii : Osnovnoy zakon kak instrument pravovykh i sotsial'no-politicheskikh preobrazovaniy. — М. : Nauka, 2013. — 919 s.
6. *Yanik A. A.* Istoriya sovremennoy Rossii : Istoki i uroki posledney rossiyskoy modernizatsii (1985—1999). — М. : Fond sovremennoy istorii; Izd. Mosk. un-ta, 2012. — 760 s.