Созидательный потенциал Конституции Российской Федерации

ШАХРАЙ Сергей Михайлович, декан, заведующий кафедрой государственного аудита Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (МГУ), проректор МГУ, руководитель Центра правового обеспечения социально-политических процессов Института социально-политических исследований Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, 1/13

E-mail: info@audit.msu.ru

Предложения о внесении точечных изменений в действующую Конституцию Российской Федерации или ее масштабной ревизии циркулируют в экспертных кругах и общественном мнении на протяжении вот уже 25 лет с момента принятия Основного закона. Однако, как показывает опыт, легализация новых политических и социально-экономических реалий не требует обязательного вмешательства в текст Конституции, поскольку этот документ предоставляет множество политико-правовых механизмов, позволяющих эффективно имплементировать новшества в сложившееся конституционно-правовое поле.

Настоящая работа посвящена анализу ряда таких механизмов применительно к самым актуальным запросам на изменение Конституции. Для решения поставленных задач использованы общенаучные (обобщение, анализ, синтез), сравнительные (в том числе сравнительно-правовые) и эмпирические методы исследования.

Показано, что творческий потенциал Конституции России 1993 г. далеко не исчерпан: необходимо лишь использовать весь спектр конституционных возможностей, часть из которых еще не освоена законодателем в должной мере. Так, вопросы, связанные с уточнением конституционно-правового статуса и полномочий того или иного органа государственной власти целесообразно решать с помощью такого инструмента, как федеральные конституционные законы. Ряд инициатив, не противоречащих положениям действующей Конституции, в случае их востребованности могут быть реализованы на базе общественно-политического консенсуса путем введения новой политической традиции. Автором высказывается осторожно сдержанная оценка идей, заложенных в проекте экономической специализации российских регионов, подготовленном Министерством экономического развития Российской Федерации. В частности, отмечены потенциальные риски для системы федерализма и целостности государства.

Ключевые слова: конституция, конституционное право, государство и право, конституционализм, федеральный конституционный закон, федерализм.

Creative Potential of the Constitution of the Russian Federation

S. M. SHAKHRAY, dean, head of the Department of state audit of the Higher School of State Audit (Faculty) of the Lomonosov Moscow State University (MSU), vice-rector of the Lomonosov MSU, head of the Center for legal support of socio-political processes of the Institute of Socio-Political Research of the Russian Academy of Sciences, doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of the Russian Federation

1/13, Leninskie gory, Moscow, Russia, 119991

E-mail: info@audit.msu.ru

Proposals on introduction of the "selective adjustments" into acting Constitution of the Russian Federation or its extensive revision have been being circulating among the wide range of experts and in public opinion throughout 25 years since adopting the Fundamental Law.

However, as experience shows, authorizing new political and socio-economic realities does not require obligatory interference in the Constitution's text, since this document provides many political and legal mechanisms to effectively implement innovations into the existing constitutional legal field.

This article is devoted to the various mechanisms of this kind in relation to the most relevant "inquiries for amending the Constitution". To solve the tasks, general scientific methods (generalization,

analysis, and synthesis), comparative methods (including comparative legal methods) and empirical research methods are used.

It is shown that the creative potential of the 1993 Constitution is far from being exhausted: it is only necessary to use the full range of constitutional possibilities, some of which have not been fully exploited by the legislator. In particular, the issues related to the clarification of the constitutional legal status and powers of a public authority should be solved by means of a tool, such as federal constitutional law. A number of initiatives that do not contradict to provisions of the current Constitution, if they are needed, can be implemented on the basis of a socio-political consensus by introducing a new political tradition. The article also expresses a cautious assessment of the ideas embodied in the project of economic specialization of the Russian regions prepared by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation. In particular, potential risks are noted for the system of federalism and the integrity of the State.

Keywords: Constitution, constitutional law, State and Law, constitutionalism, federal constitutional law, federalism.

DOI: 10.12737/art_2018_12_3

Подлинное понимание места и роли Конституции в жизни людей и государства сформировалось, как представляется, только в конце XX в., когда этот документ стали изучать не «в пробирке», как делают правоведы-теоретики, а в более широком социально-гуманитарном контексте — с учетом результатов его «химической реакции» с окружающим миром.

Интерес к конституциям приобрел особый размах именно на рубеже веков, когда стало понятно, что технологии глобальной демократизации не оправдывают ожиданий, не слишком хорошо работают на практике. Оказалось, что универсальный, как казалось, рецепт для посткризисных стран — провести демократические выборы и принять новую Конституцию — совсем не гарантирует в итоге возникновения устойчивых демократий. Несмотря на формальное соблюдение всех процедур и алгоритмов, вместо стабильных государств в странах третьего мира постоянно появляются слабые режимы, погруженные в конфликты и коррупцию, «цветных революциях» и нестабильности¹.

¹ Подробнее см.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении: политолого-юридическое исследование: монография. М., 2018.

Поэтому актуальным на сегодняшний день является вопрос: почему одни конституции способны жить долго и при этом менять окружающий мир, а другие умирают еще до своего совершеннолетия?² 12 декабря 2018 г. Конституция Российской Федерации отметила свое 25-летие. Вслед за Конституцией (Основным Законом) РСФСР 1937 г.³ она занимает второе место по продолжительности действия среди всех российских основных законов. Таким образом, наша страна смогла создать документ, который оказался более эффективным и устойчивым, обладающим большим запасом прочности и творческих возможностей, чем многие другие конституции в мире.

Тем не менее предложения о внесении точечных изменений в действующий Основной закон страны или о его масштабной ревизии цир-

² Средний период жизни демократических конституций, принятых между 1789 и 2005 гг., составляет примерно 16 лет. См., например: *Alberts S., Warshaw Ch., Weingast B. R. Democratization and Countermajoritarian Institutions: The Role of Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy*. Ginsburg, Comparative Constitutional Design. Cambridge University Press, 2012. P. 69—100.

³ См.: Электронный музей конституционной истории России. URL: <http://www.rusconstitution.ru/term/32/> (дата обращения: 29.10.2018).

кулируют в экспертных кругах и общественном мнении с первого дня его вступления в силу и до сих пор.

Например, в 2012 и 2013 гг. предлагалось внести в Конституцию статью об особой роли православия как «системе самой духовной жизни нашего народа»⁴ и «основы национальной и культурной самобытности России»⁵. С. М. Миронов предложил снять конституционный запрет на государственную идеологию: «...нам нужно поменять 13-ю статью Конституции и убрать из нее формулировку о том, что в Российской Федерации не допускается никакой государственной и обязательной идеологии»⁶. В 2017 г. В. В. Жириновский предложил внести изменения, в частности, в преамбулу Основного закона: «Мы уже много лет предлагаем в преамбуле к Конституции заменить “Мы, многонациональный народ Российской Федерации...” на “Мы, русские и другие народы России, договорились о нижеследующем” и так далее» и в статьи, касающиеся территориального устройства страны и государственного языка. Он также выступил с идеей заменить иностранное слово «президент» на «председатель» или «верховный правитель» и скорректировать формулировку о том, что глава государства не может избираться более двух сроков подряд⁷.

⁴ Бабурин С. Н. Православие должно прийти в Конституцию России // Православная народная газета Русь Державная. 2012. Ноябрь.

⁵ Логинов К. Православие предлагают внести в Конституцию // Эксперт Online. 2013. 23 нояб. URL: <http://expert.ru/2013/11/23/pravoslavie-predlagayut-vnesti-v-konstitutsiyu/> (дата обращения: 29.10.2018); Мизулина предложила вписать православие в Конституцию РФ. URL: <https://lenta.ru/news/2013/11/22/constitution/> (дата обращения: 29.10.2018).

⁶ URL: <https://tass.ru/politika/3442371> (дата обращения: 29.10.2018).

⁷ URL: <https://ria.ru/politics/20171211/1510634337.html>.

В своей недавней публикации Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин среди требующих корректировки конституционных вопросов называет: отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти; недостаточную четкость в распределении полномочий между президентом и правительством; недостаточную четкость в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры; конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации; недостатки в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами⁸.

Вместе с тем представляется, что эти и некоторые другие вопросы могут быть решены без внесения изменений в Конституцию РФ, но с использованием заложенных в ней конституционных механизмов. Творческий потенциал саморазвития действующего Основного закона далеко не исчерпан, поэтому следует не менять Конституцию, а разъяснять, какие возможности (конституционные механизмы) она предоставляет для того, чтобы имплементировать объективно возникающие общественно-политические новшества в сложившееся конституционно-правовое поле.

Как неоднократно отмечалось⁹, в основе способности действующей Конституции обеспечивать «тонкую

⁸ См.: Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Российская газета — Федеральный выпуск. 2018. 10 окт. С. 1.

⁹ См.: Шахрай С. М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и

настройку» правовой системы в соответствии с вызовами и потребностями общественного развития лежит ее так называемый рамочный характер, который позволяет сочетать неизменность базовых конституционных принципов с адаптивностью права и политических практик. Подобное устройство Основного закона обеспечивает политико-правовую стабильность в условиях быстро меняющегося мира, когда по объективным причинам невозможно точно предсказать векторы изменений общественной системы. Очевидно, что для решения вопросов об уточнении конституционно-правового статуса и полномочий того или иного органа государственной власти необходимо использовать такой инструмент развития конституционного регулирования, как федеральные конституционные законы.

Например, статус Правительства РФ, организация и формы его деятельности могут быть уточнены путем изменения не Основного закона, а соответствующих положений Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Этот механизм является пригодным в том числе для реализации модели правительства парламентского большинства. В этом случае, помимо точечных изменений и дополнений в указанный Федеральный конституционный закон необходимо ввести политическую традицию, согласно которой глава государства может представлять на утверждение парламенту в качестве председателя Правительства лидера парламентского большинства или парламентской коалиции и уточнить соответствующим образом регламенты обеих палат Федерального Собрания РФ. Идея формирования правительства парламентского большинства не проти-

воречит ни духу, ни букве модели «президентско-парламентской республики», в которой правительство имеет двойную ответственность — перед президентом и парламентом. А с правовой точки зрения не существует формальных запретов и препятствий ни для создания конституционно-правового обычая, ни для юридического закрепления подобной практики.

Кстати, попытки изменить Конституцию под предлогом необходимости исключить «крен в пользу исполнительной ветви власти» представляются и вовсе надуманными. С. А. Цыпляев эмоционально отмечает: «Кто-нибудь считает, что у нас Правительство самый сильный игрок на поле публичной власти? Наоборот, это слабое звено в системе разделения властей, полностью зависящее от политической воли Президента — главы государства. Глава государства у нас не относится ни к одной ветви власти, стоит над ними»¹⁰. Для того чтобы избежать дублирования в работе Правительства и Администрации Президента РФ, крайне важно принять федеральный конституционный закон «Об Администрации Президента Российской Федерации». Это не только отбросит все споры о месте в системе органов государственной власти и конституционно-правовом статусе этого, упомянутого прямо в ст. 83 Конституции органа, но и позволит четко разграничить компетенции Правительства и Администрации Президента, а также избежать наложения их полномочий и дублирования функций.

Что касается повышения роли и статуса парламента, то нами неоднократно обосновывалась необходимость принятия федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации».

социально-политических преобразований. М., 2013.

¹⁰ Цыпляев С. Что надо и что не надо менять в Конституции // Ведомости. 2018. 22 окт.

В конституционно-правовой литературе нередко встречается ошибочное представление, будто бы Конституция запрещает принятие федеральных конституционных законов в иных случаях, кроме тех, о которых в Основном законе прямо указано на необходимость их принятия. Такой вывод основан либо на неверном прочтении конституционного текста, либо на приверженности «разрешительной» модели правового регулирования. Однако, помимо положений, перечисляющих случаи обязательного принятия федеральных конституционных законов, есть нормы ст. 71 и 76 Конституции, которые указывают, что федеральный законодатель вправе принимать федеральные конституционные законы по любым вопросам, отнесенным к предметам ведения Российской Федерации («По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы» (ч. 1 ст. 76)). Наряду с принятием и совершенствованием нормативных правовых актов (федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ) реализация норм конституции и адаптация правовой системы к вызовам «внешней среды» может осуществляться в том числе такими инструментами, как внутрифедеративные договоры (по смыслу ч. 3 ст. 11 Конституции), международные договоры Российской Федерации, правовые позиции, высказанные в решениях Конституционного Суда РФ, а также результаты судебной практики прямого применения норм действующего Основного закона. Многие возможности этих инструментов поддержания стабильности и «жизнеспособности» действующей Конституции России еще недостаточно раскрыты.

Кроме того, представляется важным отметить, что социально-экономические проблемы решаются не поправками в Основной закон, а путем уточнения реализуемой органами власти экономической политики.

Здесь необходимо обратиться к рассматриваемым в последнее время планам фактической корректировки отечественной конституционной модели с позиций «экономической географии» для «раскрытия социально-экономического потенциала территорий». В частности, Министерство экономического развития РФ в рамках разрабатываемого ведомством проекта «Стратегии пространственного развития» предлагает за счет экономической специализации регионов выделить в России 14 макрорегионов, взяв за основу федеральные округа. Например, в Сибирском федеральном округе могут быть выделены Южно-Сибирский, Енисейский и Байкальский макрорегионы, в Центральном федеральном округе — Центральный и Центрально-Черноземный макрорегионы. Кроме того, планируется выделить Северный, Северо-Западный, Южный, Волго-Камский, Волго-Уральский, Уральский, Западно-Сибирский макрорегионы. В состав каждого макрорегиона предлагается включить хотя бы один крупный центр экономического роста. По замыслу Минэкономразвития России макрорегионы не будут административно-территориальными единицами, но такое выделение «должно повысить уровень экономического взаимодействия регионов и качества жизни в них»¹¹.

История неоднократно указывала нам на опасность и порочность вольного обращения с архитектурной пространственной устройством нашей страны. В Конституции России детально закреплён механизм укрупнения регионов, имеется практика его применения. Вместе с тем при всей важности учета принципов экономического районирования при определении направлений стратеги-

¹¹ Подробнее см.: *Крючкова Е.* Россию делят на четырнадцать // *Коммерсантъ*. 2018. 27 авг. С. 1; Минэкономразвития предложило разделить Россию на 14 макрорегионов // *Ведомости*. 2018. 27 авг.

ческого развития страны и концептуальных стратегий пространственного развития (развития регионов) нельзя забывать полученный опыт государственного строительства. В нашей многонациональной и многоконфессиональной стране регионов должно быть много, их социально-экономическая самодостаточность отнюдь не выглядит безусловным благом. Нельзя лишать национальные республики титульной территории, государственно-правовых символов (наименование, герб, флаг, гимн и т. д.) и возможностей развития национально-культурной идентичности. При этом регионы должны быть взаимоувязаны социальными, производственными и финансовыми связями, должны нуждаться друг в друге и в федеральном центре.

Что касается вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, то здесь Конституция предписывает использовать формы федерального конституционного закона (ст. 76), договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 11, ст. 78), и в ряде случаев — федерального закона (ст. 66). Так, согласно положениям ч. 4 ст. 66 Конституции, отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. Более того, даже статус субъектов может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и этого субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66 Конституции).

При этом, как учит нас собственная политическая история, никакие меры предосторожности никогда не

бывают излишними, когда речь заходит о вопросах пространственной организации нашей страны. И опыт дореволюционного периода, и советский опыт свидетельствуют, что даже культурное районирование (не говоря о социально-экономическом), заведомо не затрагивающее административно-территориальное деление, в наших условиях содержит существенный центробежный потенциал. Не случайно многие доктрины ослабления нашего государства (здесь можно вспомнить и З. Бжезинского, и других западных идеологов) строились именно на идее необходимости сегментирования территории России на несколько крупных регионов (у З. Бжезинского их семь).

Нелишним будет напомнить, что 14 июля 1989 г. в порядке подготовки к сентябрьскому Пленуму ЦК КПСС в Политбюро прошло обсуждение проекта Платформы КПСС «О путях гармонизации межнациональных отношений в СССР». При этом рассматривалась возможность децентрализации управления в России с созданием шести-семи регионов (как раз по принципам экономического районирования), наделенных равными правами с союзными республиками, но с подчинением Совету Министров РСФСР. К счастью, реализовать этот «проект» не успели, иначе центробежные процессы, сопровождавшие развал Советского Союза, в новой России могли приобрести необратимый характер. История пошла по другому сценарию.

Анализ показывает, что на протяжении 25 лет инициативы, направленные на изменение Конституции Российской Федерации, были и остаются не юридическими, но политическими, поскольку действующий Основной закон по-прежнему обладает значительным потенциалом. В конституционных нормах нет прямых запретов для политического творчества, а потому для легализации большинства новелл нашей общественно-политической жизни до-

статочно консенсуса элит, установления соответствующих политических и правовых обычаев, а также принятия ряда федеральных конституционных и федеральных законов. Не исчерпаны и такие механизмы, как принятие законодательства в развитие положений Конституции и решения Конституционного Суда РФ. Именно об этом говорил Президент РФ В. В. Путин, обращаясь к судьям Конституционного Суда РФ 12 декабря 2017 г.: «Выявляя конституционный смысл законодательной нормы... вы обновляете

и актуализируете законодательство»¹². Творческое использование политико-правовых инструментов, предоставляемых действующим Основным законом, дает возможность сохранять стабильность конституционных принципов и норм, которая является неотъемлемой составляющей успешного развития России.

¹² Путин В. В. Выступление на встрече с судьями Конституционного Суда Российской Федерации. 12 декабря 2018 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56366> (дата обращения: 28.10.2018).

Библиографический список

Alberts S., Warshaw Ch., Weingast B. R. Democratization and Countermajoritarian Institutions: The Role of Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy. Ginsburg, Comparative Constitutional Design. Cambridge University Press, 2012.

Бабурин С. Н. Православие должно прийти в Конституцию России // Православная народная газета Русь Державная. 2012. Ноябрь.

Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Российская газета — Федеральный выпуск. 2018. 10 окт.

Крючкова Е. Россию делят на четырнадцать // Коммерсантъ. 2018. 27 авг.

Логинов К. Православие предлагают внести в Конституцию // Эксперт Online. 2013. 23 нояб. URL: <http://expert.ru/2013/11/23/pravoslavie-predlagayut-vnesti-v-konstitutsiyu>.

Мизулина предложила вписать православие в Конституцию РФ. URL: <https://lenta.ru/news/2013/11/22/constitution>.

Минэкономразвития предложило разделить Россию на 14 макрорегионов // Ведомости. 2018. 27 авг.

Путин В. В. Выступление на встрече с судьями Конституционного Суда Российской Федерации. 12 декабря 2018 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56366>.

Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении: политолого-юридическое исследование: монография. М., 2018.

Цыпляев С. Что надо и что не надо менять в Конституции // Ведомости. 2018. 22 окт.

Шахрай С. М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013.

Электронный музей конституционной истории России. URL: <http://www.rusconstitution.ru/term/32>.