



Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте РФ

ГОСУДАРСТВО  
И ПРАВО

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

13/7

С.М. Шахрай

# ОБЩЕСТВО В ПЕРИОД ИЗМЕНЕНИЙ

*Опыт конституционного  
строительства*

М О С К В А • 2 0 1 3

Научные доклады: государство и право

Сергей Шахрай

**Общество в период  
изменений. Опыт  
конституционного строительства**

«РАНХиГС»

2013

УДК 342  
ББК 67.400.2

**Шахрай С. М.**

Общество в период изменений. Опыт конституционного строительства / С. М. Шахрай — «РАНХиГС», 2013 — (Научные доклады: государство и право)

ISBN 978-5-7749-0837-0

«Роль конституций в целом и действующей российской Конституции в частности трудно переоценить. Конституция – это основа легитимности власти, ядро правового сознания и опора гражданского общества. Устойчивость Основного закона является залогом политической стабильности и динамичного развития любого государства. Конституция – это не абстрактные нормы и декларации, а живой, действующий документ, который не только активно влияет на общественно-политическую и экономическую действительность, воплощаясь в законах, решениях, институтах, но также самым непосредственным образом влияет на облик страны и ход современной истории...»

УДК 342  
ББК 67.400.2

ISBN 978-5-7749-0837-0

© Шахрай С. М., 2013  
© РАНХиГС, 2013

# Содержание

Введение	6
1. Что такое «конституция»? Роль конституции в «эпоху перемен»	9
1.1. Что такое «конституция»?	9
1.1.1. Общие функции конституции	9
1.1.2. Конституции юридические и фактические	10
1.2. Общие закономерности «переходных периодов», влияющие на процесс управления изменениями	12
Конец ознакомительного фрагмента.	13

**Сергей Шахрай**  
**Общество в период изменений. Опыт**  
**конституционного строительства**

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2013

## Введение

Роль конституций в целом и действующей российской Конституции в частности трудно переоценить. Конституция – это основа легитимности власти, ядро правового сознания и опора гражданского общества. Устойчивость Основного закона является залогом политической стабильности и динамичного развития любого государства.

Конституция – это не абстрактные нормы и декларации, а живой, действующий документ, который не только активно влияет на общественно-политическую и экономическую действительность, воплощаясь в законах, решениях, институтах, но также самым непосредственным образом влияет на облик страны и ход современной истории.

Как известно, действующая российская Конституция была принята в очень сложный период отечественной истории.

То факт, что этот документ не был классическим «плодом согласия» элит, является в условиях меняющегося мира скорее нормой, чем отклонением. В любой стране, переживающей период изменений («эпоху перемен»), происходит постоянная конкуренция различных, порой абсолютно противоположных представлений о целях преобразований, о желаемом будущем, о должном устройстве государства и общественных отношений, за которыми стоят различные политические силы. Другое дело – уровень ожесточенности такой конкуренции. К сожалению, в России начала 1990-х гг. противостоящим сторонам не хватило то ли терпения то ли мудрости, и в результате события, сопровождавшие принятие новой Конституции страны, оказались одной из самых драматических страниц современной отечественной истории.

В условиях эскалации политического и экономического кризиса на фоне торможения реформ из-за отсутствия единства по поводу стратегии и тактики необходимых изменений разработчикам действующего Основного закона нужно было решить непростую задачу, суть которой заключалась в ответе на вопрос: как в ситуации политического раскола создать Конституцию, которая могла бы стать главным инструментом восстановления общественного согласия и одновременно обеспечить успех становлению новой российской государственности и социально-экономической системы.

Спустя 20 лет можно с уверенностью сказать, что эта задача была решена. Сам факт, что Конституция РФ 1993 года занимает на сегодняшний день второе место по «продолжительности жизни» среди всех российских конституций<sup>1</sup>, говорит о ее жизнеспособности и устойчивости.

Тем не менее с самого момента принятия новой российской конституции не смолкают дискуссии о необходимости изменения Основного закона. Такие идеи циркулируют не только в экспертном сообществе, но и в общественном мнении. Многолетние социологические исследования демонстрируют примерно одни и те же результаты: менее  $\frac{1}{5}$  населения страны читали Конституцию РФ, но при этом почти половина опрошенных уверены, что ее необходимо менять<sup>2</sup>.

Однако по большому счету привычка считать, что единственно возможным способом решить любые проблемы в стране – от коррупции до замерзшей котельной – является создание «более правильной» Конституции, свидетельствуют скорее о подростковом максимализме общественного сознания, чем о несовершенстве Основного закона. Тем не менее подобные настроения создают риски для Конституции и политической стабильности в целом, поскольку,

---

<sup>1</sup> Первое место по «долголетию» занимает Конституция РСФСР 1937 г. (существовала до 1978 г.).

<sup>2</sup> См., например: Пресс-выпуск ВЦИОМ № 2186 (декабрь 2012 г.) «Конституция России: менять или не менять?», <http://wciom.ru/index.php?id=4S9&uid=113463>.

как выразился на встрече с судьями Конституционного Суда Президент РФ В. В. Путин, «размывание, расшатывание Основного закона, безусловно, означает предтечу к размыванию и расшатыванию самого государства»<sup>3</sup>.

Отличие от общественности, чье мнение скорее основано на эмоциях, эксперты пытаются найти разного рода теоретические аргументы для своих попыток добиться конституционной реформы. Нередко звучат мнения, что сама возможность уместить практически любую современную реальность в рамки действующей Конституции как раз и является ее основным недостатком. Якобы в тексте Основного закона чересчур много «воздуха», то есть слишком много свободы для политических импровизаций.

Уверен, что свободы «слишком много» не бывает. Более того, попытки превратить Конституцию в бюрократическую инструкцию, которая бы детально регламентировала каждый шаг влево или вправо, свидетельствуют о недостаточной зрелости правящего класса и гражданского общества. По-настоящему зрелые и ответственные элиты умеют в рамках развитой демократии следовать принципам и законам независимо от того, насколько суровы санкции за их невыполнение.

Опыт конституционного строительства в российскую «эпоху перемен» представляет интерес не только для истории или теории. Он актуален для *практики управления общественными изменениями*, как в период стабильности, так и в эпохи кризисов и потрясений.

Конституционное право принципиально мертво, если оно ежесекундно не соприкасается с политической практикой и государственным управлением. Текстуальное знание статей Основного закона, безусловно, полезно, но это мало что дает в каждодневной деятельности, если специалист в области государственного или экономического управления не знает, как «устроена» и «работает» Конституция; почему она выглядит так, а не иначе; какой потенциал в ней содержится, и как использовать этот инструмент для управления масштабными изменениями, для модернизации страны и перехода к новому уровню развития.

Как известно, необходимым условием перехода к постиндустриальному обществу и экономике, основанной на знаниях, является пробуждение в людях внутреннего стремления к максимальной реализации своего творческого потенциала. Включение этого механизма творческого саморазвития возможно только в условиях свободы, под которой, как отмечал лауреат Нобелевской премии по экономике 1998 г. *Амартия Сен* (*Sen, Amartya*), нужно понимать не только гарантии прав человека и гражданина, но также свободу от нищеты и насилия, от скудости экономических возможностей и социальных лишений, от убожества структур, обслуживающих население, а также от нетерпимости или от чрезмерной активности репрессивных учреждений<sup>4</sup>.

Но все эти условия не возникают сами по себе и не существуют в безвоздушном пространстве. Для того чтобы их создавать, развивать и поддерживать, нужны сильные государственные институты и эффективная правовая система. Как наглядно подтвердил опыт последних десятилетий XX в., реальная свобода возможна только при наличии эффективно работающего государства и *стабильной* Конституции. Об этом же говорил и Президент РФ В. В. Путин на встрече с судьями Конституционного Суда РФ 12 декабря 2012 г.: «Основной закон... это живой инструмент, но в то же время нужно очень бережно относиться к его основам. Основной закон должен быть стабильным. В этом, в его стабильности – значительная часть стабильности самого государства и основных прав и свобод граждан Российской Федерации»<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: Выступление Президента РФ В. В. Путина на встрече с судьями Конституционного Суда РФ 12 декабря 2012 г. <http://www.kremlin.ru/news/17119>.

<sup>4</sup> Подробнее см.: *Сен А. Развитие как свобода* / пер. с англ. под. ред. и с послесл. Р. М. Нуреева. М.: Новое издательство, 2004.

<sup>5</sup> См.: Выступление Президента РФ В. В. Путина на встрече с судьями Конституционного Суда РФ 12 декабря 2012 г. <http://www.kremlin.ru/news/17119>.

Сегодня практически во всех успешно развивающихся (читай – «изменяющихся») странах *адаптивность* правовой системы и *креативность* политической практики сочетаются с *неизменностью* действующего Основного закона.



# 1. Что такое «конституция»? Роль конституции в «эпоху перемен»

## 1.1. Что такое «конституция»?

Конституция (от лат. *constitutio* — установление) — это особый юридический документ, основной закон государства, обладающий высшей юридической силой.

Первые представления о конституции разрабатывались еще в Древней Греции (в частности, Аристотелем) и были связаны, в основном, с вопросами о рациональном устройстве государственной власти в соответствии с понятиями демократии и справедливости. Самые ранние конституционные акты, или конституции в современном смысле этого слова, появились в XVII–XVIII вв. в США и Европе, когда идеи эпохи Просвещения о высшей ценности личных прав и свобод гражданина логично вылились в представления о необходимости ограничения абсолютной власти и подчинения «государственного Левиафана»<sup>6</sup> неким заданным правилам. Совокупность этих воззрений лежит в основе философской и политической концепции *конституционализма*<sup>7</sup>.

Первая Конституция появилась в 1787 г. в США. В 1791 г. была принята Конституция Франции, в 1793 г. — Польши.

К числу первых конституционных проектов в России можно отнести «План государственного преобразования» графа *Михаила Михайловича Сперанского* (1809 г.) и «Государственную уставную грамоту Российской империи» графа *Николая Николаевича Новосильцева* (1818 г.).

Сегодня в мире действует около 200 конституций государств и примерно 300 конституций (уставов) субъектов федераций и автономных образований.

Лиссабонский договор (заменил не вступившую в силу конституцию Европейского Союза) утвердили 26 из 27 государств — членов ЕС (кроме Чехии).

«Писаных конституций» нет в Великобритании и Новой Зеландии, вместо Основного закона там действуют судебный прецедент, правовой обычай и отдельные нормативные акты (часто в судебной интерпретации).

Современная Конституция определяет принципы отношений в системе Человек — Общество — Государство, закрепляет основы государственного строя, высшие правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина, очерчивает функции государства, устанавливает структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления.

### 1.1.1. Общие функции конституции

Конституция является «многомерным» объектом и оказывает непосредственное влияние на все стороны жизни общества и государства. Поэтому ее функции можно рассматривать

---

<sup>6</sup> Левиафан — мифическое морское чудовище, воплощающее зло. Английский философ Томас Гоббс (Thomas Hobbes, 1588–1679) использовал образ Левиафана применительно к государству.

<sup>7</sup> Конституционализм — сложная общественно-политическая и государственно-правовая категория, основу которой составляют идеалы конституционной демократии (демократии, базирующейся на наличии конституции как особом документе государства и общества), наличие определенных институтов власти, соответствующего конституции политического режима и система защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом. Конституционализм — это идеал к которому должно стремиться общество, идущее по пути социального прогресса. Подробнее см.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. д. ю. н., профессор С. А. Авакьян. М.: Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М, 2001. С. 304–305.

и определять в координатах самых различных наук: конституционного права, политологии, философии, культурологии и так далее.

В глазах *юриста* смысл и значение конституции определяется следующими ее функциями:

*Учредительная функция* — выражается в установлении и юридическом оформлении важнейших институтов общества (придании им соответствующей государственно-правовой формы). При этом в Основном законе закрепляется конкретный перечень прав и обязанностей органов государственной власти и иных субъектов конституционного права.

*Регулятивная функция* — конституция является основным источником права, содержащим исходные начала для всей правовой системы и непосредственно регулирует основополагающие государственно-правовые отношения.

*Охранительная функция* — конституционные нормы направлены на защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина.

*Целеполагающая функция* — заключается в закреплении Основным законом стратегических целей и задач развития общества и государства.

Те же самые функции, но в координатах *политических наук*, можно было бы определить следующим образом:

*Учредительная функция* — конституция выполняет функцию *верховой легализации* основ существующего общественного и государственного строя, общественного порядка.

*Политическая функция* — конституция устанавливает основы организации государственной власти, основы взаимоотношений государства и личности, определяет принципы функционирования политической системы в целом.

*Стабилизационная функция* — усложненный характер изменения конституции позволяет обеспечить стабильность закрепленных или устанавливаемых ею порядков.

*Конструктивная функция* — Основной закон устанавливает исходные начала для развития новых институтов на основе закрепленных в конституции «должных моделей будущего», дает нормативный прогноз для развития общественных отношений.

Конституция, несомненно, обладает мощным *идеологическим потенциалом* и оказывает самое непосредственное влияние на духовную жизнь общества путем распространения и утверждения определенных политических и правовых идей, представлений и ценностей, является основой идеологической самоидентификации государства, что имеет большое значение для его позиционирования на международной арене и внутри страны.

Кроме того, конституция имеет важное *социально-культурное значение*, поскольку Основной закон является не чем иным, как отлитой в юридическую форму матрицей конкретного общества. Эта матрица воплощает собой квинтэссенцию идеологических предпочтений и ценностей данного социума, сложившийся баланс интересов его политических сил, предпочтительные принципы властвования, формы политических институтов, особенности экономического устройства.

### 1.1.2. Конституции юридические и фактические

Правоведы различают конституцию *юридическую* и *фактическую*.

*Юридическая конституция* — это должный, установленный принципами и нормами действующей конституции порядок. *Фактическая конституция* — это реально существующая система общественных отношений и институтов.

В период революций и глубоких общественно-политических модернизаций, когда трансформируется или полностью разрушается прежняя система общественно-политических отношений и институтов, юридические конституции начинают стремительно устаревать и уже не могут оказывать регулирующее воздействие на общество, служить основой согласия и ста-

бильности. Более того, не только отдельные нормы, но и сама конституция в целом могут становиться поводом для политических разногласий и конфликтов.

В случае когда наблюдается сильный разрыв, дисбаланс фактической и юридической конституции, говорят о *конституционном кризисе*, который означает невозможность дальнейшего нормального функционирования конституционной системы без радикального изменения и обновления всех ее институций. Выходом в такой ситуации является *создание новой конституционной системы*, основой которой должен стать обновленный Основной закон, способный привести в соответствие юридическую и фактическую конституции, прекратить дестабилизацию и разрушение общества.

С теоретической точки зрения возможны два идеальных способа принятия новой конституции – либо на основе договора (*консенсусная модель*), либо на основе разрыва согласия (по сути своей *октроированная*<sup>8</sup>, или *делегированная конституция*). На практике происходит смешение этих способов, использование тех или других элементов в зависимости от потребностей текущей политической ситуации.

---

<sup>8</sup> Октроированная конституция (от *франц.* *octroyer* – жаловать, даровать) – конституция, издаваемая главой государства без участия представительных органов.

## **1.2. Общие закономерности «переходных периодов», влияющие на процесс управления изменениями**

Существует множество определений тем событиям, которые происходили в конце XX в. в СССР, России, а также на всем постсоветском пространстве, включая страны бывшего социалистического лагеря. «Выход из застойного состояния», «попытка вернуться к исходному гегемонистскому проекту построения социализма», «демонтаж политической системы», «переход к рынку и демократии», «революция», «ускорение эволюционного развития за счет административно-силового вмешательства в механизмы функционирования общества», «системная трансформация» – за каждым термином стоят большие теории и научные школы<sup>9</sup>.

Но как бы ни называли теоретики эти процессы, суть была одна – общества переживали «эпоху перемен», переходный период, которому свойственны общие закономерности, не зависящие от географических, хронологических или культурных факторов. Среди таких закономерностей, создающих особый динамичный контекст в период «перехода», можно выделить следующие:

---

<sup>9</sup> Например, известный специалист по экономической истории, д. э. н., профессор Владимир Александрович Мау называет 1985–1999 годы временем «революционной трансформации», поскольку в этот период одновременно происходили четыре трансформационных процесса в условиях коллапса государства: кризис индустриального общества, трансформация экономической и социальной структуры общества в постиндустриальную; кризис коммунистической системы; макроэкономический и финансовый кризис; политический кризис, или полномасштабная революция. См.: История современной России: проблемы, документы, факты (1985–1999)/Материалы международной конференции 25 октября 2010 года. В 2 т. Т. 1. М.: Фонд современной истории; Изд-во Моск. ун-та, 2011. С. 32–39; *Стародубровская И. В., Мау В. А.* Великие революции: От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2004.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.