



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

**Сергей Михайлович Шахрай**  
**Общество в период изменений.**  
**Опыт конституционного**  
**строительства**  
Серия «Научные доклады:  
государство и право»

*Текст предоставлен издательством*  
*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=19453454](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=19453454)*  
*Общество в период изменений. Опыт конституционного*  
*строительства: Дело; Москва; 2013*  
*ISBN 978-5-7749-0837-0*

### **Аннотация**

«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...»

# Содержание

Введение	6
1. Что такое «конституция»? Роль конституции в «эпоху перемен»	12
1.1. Что такое «конституция»?	12
1.1.1. Общие функции конституции	14
1.1.2. Конституции юридические и фактические	16
1.2. Общие закономерности «переходных периодов», влияющие на процесс управления изменениями	19
Конец ознакомительного фрагмента.	21

**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 та-

кой конкуренции. К сожалению, в России начала 1990-х гг. противоборствующим 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

---

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

ют не только в экспертном сообществе, но и в общественном мнении. Многолетние социологические исследования демонстрируют примерно одни и те же результаты: менее  $1/5$  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, 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>.

В отличие от общественности, чье мнение скорее основано на эмоциях, эксперты пытаются найти разного рода теоретические аргументы для своих попыток добиться консти-

---

<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>.

<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>.

туционной 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 вы-

глядит 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, Amartia)*, 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

---

<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.*

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>.

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

---

<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>.

# 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

---

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

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 (заменяет 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).

---

<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.

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 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 осно-

вопологающие 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 *идеологиче-*

ским 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 стабильности. 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 спо-

---

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

собов, использование тех или других элементов в зависимости от потребностей текущей политической ситуации.

## **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>.

---

<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.

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:

# 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.