

ИВАН МАРИНО

**«ШАХРАЙСКАЯ» КОНСТИТУЦИЯ 1993 ГОДА:  
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ И ТОЛКОВАНИЯ<sup>1</sup>**

**THE “SHAKHRAI” CONSTITUTION OF 1993:  
FEATURES OF IMPLEMENTATION AND INTERPRETATION**

The aim of this article is to reveal what Sergei Shakhrai's plans are within the framework of ensuring the implementation of the Decree of the President of the Russian Federation 1400 of September 21, 1993, and within the framework of the Belovezhskaya Agreement. This article emphasizes his most significant contribution to the development of the law relating to the President of the Russian Federation and tries to understand his tactics when implementing Yeltsin's political course. Additionally, the paper attempts to discover what the main political instruments used in the implementation of his strategy were. It examines, in particular, his use of the institution of the President of the Russian Federation, of referenda, of the institution of the Constitutional Court (more precisely, the use of the potential of the Constitutional Court's decisions on the interpretation of the Constitution). Constitutional interpretation has become a tactical alternative response to demands for revision and amendment of the Basic Law. Before the constitutional reform of 2020, transformation of the Constitution was implemented without intrusion into its text. Interpreters now need to understand what the authors of the Constitution had in mind in 1993 as well as what the members of the working group on the preparation of amendments to be introduced to the Constitution in 2020 had in mind.

*Keywords: Constitution, constitutional court, constitutional meeting, the principle of constitutional legality, referendum, presidential power*

Ivan Marino – PhD, Head of the Center for Political Monitoring, Naples, Italy. E-mail: info@osservatoriorussia.it

---

1 Citation: IVAN MARINO, “Shakhraiskaia’ Konstitutsiia 1993 goda: osobennosti realizatsii i tolkovaniia” [The “Shakhrai” Constitution of 1993: Features of Implementation and Interpretation], *RussianStudiesHu* 5, no. 1 (2023): 259–275. DOI: 10.38210/RUSTUDH.2023.5.g.1

В данной статье мы поставили задачу попытаться «выяснить», что было «за кадром» конституционной истории России и, в частности, выявить искренние намерения политической стратегии одного из серых кардиналов эпохи Ельцина – С. М. Шахрая.<sup>2</sup>

Вслед за расстрелом российского Парламента 3–4 октября 1993 года был издан самый неконституционный нормативный акт в истории России – пресловутый Указ 1400,<sup>3</sup> который, мягко говоря, полностью противоречил действовавшей тогда Конституции и был направлен против находившихся в издании Верховного Совета легитимно избранных народных депутатов и москвичей, желающих защитить высший орган государственной власти.

И эти действия Президента РФ Б. Н. Ельцина, проводившего после Беловежского Соглашения<sup>4</sup> и развала СССР<sup>5</sup> антинародную политику, к великому сожалению, не были осуждены западными странами, и в первую очередь США. Видимо, заинтересованные в установлении однополярного мира и расширении НАТО на Восток, США предпочли просто проигнорировать подобные шаги Президента РФ. С точки зрения стратегии США, важно было позволить Ельцину сконцентрировать власть в своих руках, даже ценою подобных жертв. В конечном итоге это полностью соответствовало стратегическим интересам и в первую очередь интересам безопасности США.

---

2 С. А. Филатов: «С уходом Бурбулиса поиски “серого кардинала” в окружении Президента не прекратились. В разные времена, нет-нет, всплывали, да и назывались то Владимир Шумейко, то Сергей Шахрай, то Анатолий Чубайс...». См.: С. А. Филатов, *По обе стороны...* (М., 2006), 7.

3 Шахрай был Руководителем рабочей группы по правовому обеспечению выполнения Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. N. 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Вообще парадокс конституционных парадоксов! Как можно обеспечить выполнение неконституционного указа? – это высокое юридическое искусство возможного в конституционной материи!

4 Шахрай принимал непосредственное и активнейшее участие в Беловежском Соглашении, лично курировал юридическую часть Договора. 12 декабря 1993 г, в Верховном Совете РСФСР проголосовал за ратификацию Беловежского Соглашения о прекращении существования СССР.

5 Кстати напрашивается вопрос – как Шахрай проголосовал на референдуме в марте 1991 году на вопрос о сохранении Советского Союза? Интересно еще отметить, что Шахрай был членом КПСС. (Он вступил в партию в 1987 году: «Так вот, мы относимся к разным коммунистам». (так сказал на заседании Конституционного Суда Российской Федерации 9 июля 1992 года. Об этом. см.: С. М. Шахрай, *Признать соответствующим Конституции....* (М., 2011). Тогда еще вопросы Шахраю – почему вступил в КПСС? Для того чтобы разрушить ее изнутри? Каковы были его истинные намерения?

Остается фактом, что Ельцин силовым путем расправился с оппозицией, представленной в Парламенте. Главное для Президента было не дать оппозиционному блоку воспрепятствовать его политическому курсу до и после принятия новой Конституции.<sup>6</sup>

Шахрай, конечно, как и другие (например, А. В. Козырев, Г. А. Бурбулис) советники, играл важную роль в разработке концептуальной основы и реализации политического курса Ельцина.

Какие были основные политические инструменты реализации их стратегии? Предполагаем, что помимо Конституции, на анализе которой остановимся позже, среди этих инструментов были следующие: институт Президента, институт общенационального референдума и институт Конституционного Суда. Сам Шахрай в его книге «Неизвестная Конституция» указывает на историческое значение для России перечисленных «специальных политико-правовых инструментов».<sup>7</sup> В действительности, как мы полагаем, эти «специальные политико-правовые инструменты» были на самом деле лишь средством политической борьбы Ельцина с оппозицией.

В угоду тактическим соображениям, с самого начала реформ Шахрай постарался создать такую правовую конструкцию, где должность Президента РФ занимала особое место, а его полномочия были значительно расширены. Шахрай был автором Закона РСФСР о Президенте РСФСР,<sup>8</sup> он один из тех, кто с самого начала продвигал идею стратегической важности прямых выборов Президента РСФСР (тогда, как известно, Президент СССР был избран в Съезде Народных депутатов). Именно он сыграл активную роль в принятии решения поставить вопрос на референдуме об избрании Президента РСФСР прямым всенародным голосованием 17 марта 1991 года.

---

6 По признанию С. А. Филатова в его воспоминаниях о процессе принятия новой Конституции: «Мы все понимали, что соотношение политических сил на Съезде не в нашу пользу. Однако с помощью Конституционного Суда нам удалось найти согласованные решения, предоставлявшие возможность перехода к новой Конституции». Как помог или как мог помогать Конституционный Суд, члены которых делали клятву на действующую тогда Конституцию – тоже какая-то тайна. См.: С. А. Филатов, «Основной Закон и представительная власть», в *Понимая 90-е*, науч. ред. Александр Евлахов (М., 2013), 25.

7 См.: С. М. Шахрай, *Неизвестная Конституция* (М., 2013), 74.

8 Шахрай сам любит часто напоминать, что он автор Закона о Президенте и соответствующих поправок к Конституции. Например, см.: С. М. Шахрай, *Признать соответствующим Конституции...*, 367.

Кроме того, Шахрай сыграл ключевую роль в подготовке решения о делегировании Президенту России указного права по вопросам экономической реформы.<sup>9</sup> Тогда, по публичному предложению Шахрая, пятый СНД наделил Президента Ельцина дополнительными чрезвычайными полномочиями.

Шахрай был соавтором проекта Конституции вариант «0» (9 апреля 1992), в котором Президент России превращался в главную и сильную фигуру в системе российской политической власти. Позже он был соавтором т.н. президентского проекта, над которым стало работать Конституционное Собрание (далее КС), в котором также фигура Президента обладала крайне широким спектром полномочий.

Бесспорно, Шахрай выступал за укрепление чрезвычайно сильной президентской власти прямо в антипарламентском направлении. Несмотря на его фантазию и на некоторые особо «креативные» размышления о конституционной материи (здесь Шахрай выступает как некий юрист-«иллюзионист») типа: «Я, может быть, высказал парадоксальную, но на самом деле довольно аксиоматическую вещь: сильная исполнительная (власть) усиливает Парламент»,<sup>10</sup> он всегда преследовал цель ослабления Парламента.<sup>11</sup>

Второй «специальный политико-правовой инструмент», предлагаемый Шахраем – это референдум, одним из авторов которого он являлся.<sup>12</sup>

---

9 См.: Выступление председателя Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству Шахрая С. М. с обоснованием проектов постановлений «О правовом обеспечении экономической реформы» и «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», внесенных на Съезд Президентом Российской Федерации // Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 10-17 июля, 28 октября – 2 ноября 1991 г.: *Стенографические Отчеты: в 3 т. Т. II.* (М.: Республика, 1992), 286-290.

10 «Не может быть ничего слабее парламента, принимающего законы, остающиеся на бумаге. Когда появляется лицо, несущее персональную ответственность и обязанное исполнять законы Парламента, это есть не что иное, как усиление самого Парламента». См.: Стенограмма пленарного заседания Конституционной Комиссии от 17 мая 1991 г. См.: *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Том 2.*, науч. ред. О. Г. Румянцева (М., 2008), 194.

11 Хотя и любопытно вспоминать, он был кандидатом на высший пост в Парламенте. Выдвигал свою кандидатуру на пост Председателя Верховного Совета в 1991 году (Шахрай получил 124 голосов). Об этом, см.: О. Г. Румянцев, *Конституция девяносто третьего. История явления* (М., 2013), 73.

12 «Закон РСФСР “О референдуме”, который мы с экспертами написали в конце 1990 г...». См.: С. М. Шахрай, *О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований* (М., 2013), 32.

Шахрай некими «философскими» метафорами рассказывает об этом законе: «Подобно институту Президента и Конституционному Суду, он также играл роль “громоотвода”, давая возможность “выпустить пар”, безболезненно “стерилизовать” деструктивную политическую энергию».<sup>13</sup>

О реализации закона о референдуме Шахрай писал следующее: «... наш закон о референдуме оказался не только системообразующим актом работающей плебисцитарной демократии, но и важнейшим страховочным и охранительным механизмом демократического государственного устройства».<sup>14</sup> Если попробовать прочесть между строк его комментариев, то выходит, что в попытке «перестраховаться» и благодаря плебисцитарному институту референдума успели обогнать оппозиционный Парламент. Шахрай охарактеризовал «референдум» как «способ стерилизации избыточной политической активности...».<sup>15</sup> То есть логика следующая – оппозиции в Парламенте политическую активность проявлять не стоит, бесполезно!

Конкретно Шахрай любит хвалить самого себя, например, за решения принятые на всероссийском референдуме 1993 году о доверии Президенту РФ: «Это была и моя личная победа: ведь референдум замышлялся мною и моими коллегами из Комитета по законодательству Верховного Совета именно как инструмент преодоления тупиковых политических конфликтов, способ “расшивки” клинчей между ключевыми институтами власти».<sup>16</sup>

В общем как было спланировано Шахраем – референдум был, как нам кажется, скорее им лично воспринят как тактический плебисцитарный стерилизатор действия конституционных и легитимных институтов, как например институт Парламента, институт политических партий и институт политической оппозиции.

Третьим «специальным политико-правовым инструментом» Шахрай назвал Конституционный Суд. Как нам видится, в намерениях Шахрая он должен был играть свою роль после принятия Конституции. Основной закон в свою очередь,<sup>17</sup> как некоторыми признавалось, оказался инструментом в политической борьбе Ельцина.

13 См.: С. М. ШАХРАЙ, *Неизвестная Конституция* (М., 2013), 55.

14 См.: С. М. ШАХРАЙ, *Неизвестная Конституция*, 55.

15 См.: С. М. ШАХРАЙ, *Неизвестная Конституция*, 53.

16 См.: С. М. ШАХРАЙ, *Неизвестная Конституция*, 112.

17 Шахрай участвовал в работе КС в качестве представителя Президента РФ и Правительства РФ. Тогда занимал должность заместителя Председателя Совета Министров

В контексте данной статьи фундаментальное значение, на наш взгляд, имеет следующий вопрос, который поставила в рамках дебатов по проекту Конституции в 1993 году Н. В. Бутусова: «Я позволю себе вначале задать такой риторический вопрос: что такое Конституция – цель или средство?».<sup>18</sup>

Можно констатировать, что уже в 1992 году руководителю Конституционной Комиссии (далее КК) О. Г. Румянцеву было понятно, что «борьба за власть будет обостряться и вопрос о новой Конституции может стать жертвой этой борьбы».<sup>19</sup> Основная проблема, на наш взгляд, заключалась в том, что Ельцин, Шахрай и другие относились к Конституции как к средству, к некому инструменту для ведения политической борьбы, а не как к цели комплексного конституционного развития страны на долгую перспективу.<sup>20</sup>

Представляется, что распад СССР и принятие Ельцинской Конституции постсоветской Россией представляли из себя два звена одной цепи – единого политического плана преобразований, сформулированного окружением Ельцина. Эта стратегия, реализованная Ельциным, была по-разному воспринята современниками. Например, один из непосредственных участников реформ Г. А. Бурбулис, так «элегантно» охарактеризовал ее: «Разрешение ценностного кризиса, поразившего страну, началось с Беловежского консенсуса в декабре 1991 года и было закреплено в логике движения к Конституционному консенсусу, отправной точкой которого послужило принятие ельцинской Конституции...».<sup>21</sup>

---

– Правительства РФ, Председателя Государственного Комитета РФ по делам федерации и национальностей. См.: *Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г.* Том 1., Под общей редакцией С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая, Ю. Ф. Ярова, А. А. Собчака, В. Ф. Шумейко (М., 1995), 80.

18 Н. В. Бутусова о Конституции: «...И не превращается ли она порой в средство политической борьбы?». См.: Из стенограмм парламентских слушаний по проекту новой Конституции РФ от 25 мая 1993 г. См.: *Из истории создания Конституции*, Том 2, 370.

19 См.: *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Том 3*, науч. ред. О. Г. Румянцева (М., 2008), 42.

20 Наоборот подобный подход был, например, у Т. Г. Морщаковой, которая постаралась убедить своих коллег, в том, что: «Конституцию не на завтрашний день пишем, а на более далекую перспективу». Заседание рабочей комиссии (25 октября 1993 года). См.: *Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г.* Том 19., Под общей редакцией С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая, Ю. Ф. Ярова, А. А. Собчака, В. Ф. Шумейко (М., 1996), 249.

21 См.: Г. А. Бурбулис, «Культура памяти как основа конституционного консенсуса,» в *Понимая 90-е*, 15.

Бурбулис «по политфилософски» описывает направление «гуманитарно-правового развития России»: «Фундамент и политфилософскую логику этого развития Борис Николаевич Ельцин заложил, обеспечив разработку и принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации...».<sup>22</sup> Если немного попытаться «декодифицировать» мысль Бурбулиса, то, за красиво поданными словами «гуманитарно-правовая стратегия» нами читается стратегия подавления любыми средствами оппозиционных сил Ельцину. А за «разрешением ценностного кризиса», как нами видится, скрывается продолжение политической борьбы вокруг принятия Конституции с целью окончательно консолидировать власть победителя. А. М. Оболенский неслучайно и обоснованно назвал новую Конституцию: «Конституция победившего Ельцинизма».<sup>23</sup>

Значит в намерениях Шахрая, Бурбулиса и некоторых других влиятельных политиков окружения Ельцина в те времена, Конституция не цель, это не Основной закон, который должен был разрабатываться на долгую перспективу,<sup>24</sup> а скорее функционировал к реализации определенной стратегии, громкозвучавшего «гуманитарно-правового развития России» и тактического решения той сиюминутной политической борьбы.

За этим следовала естественно реализация этой Конституции, которая начинала действовать, особенно на первом этапе, в очень острой фазе политической борьбы. И здесь свою роль, как это виделось Шахраю, мог играть, конечно помимо самого института Президента РФ, и Конституционный Суд.

---

22 И далее интересно, что он много лет после принятия Конституции пытался придумать новую роль той тогда власть-имеющей элиты (окружение Ельцина): «И сегодня соратники Бориса Ельцина ведут активную социально-творческую деятельность, являются “прогрессорами” Новой России на самых различных направлениях...». См.: Г. А. Бурбулис, «Культура памяти как основа конституционного консенсуса, в *Понимая 90-е*, 15.

23 См.: *Из истории создания Конституции*, Том 3, 1100.

24 Шахрай тогда считал, что Конституция рассчитана на два-три года. По самопризнанию Б. С. Эбзеева: «Я хорошо помню наш разговор с Шахраем. Никогда еще о нем не рассказывал. Когда одно из моих предложений не прошло, Сергей Михайлович меня успокаивал: «Не переживай, эта Конституция рассчитана на два-три года...». См.: С. М. Шахрай, «Урок Конституции для школы (От одного из авторов Основного закона)», *Конституционный Вестник* 21, no. 3 (2013), 72.

## ИНСТИТУТ ТОЛКОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ В ДЕБАТАХ В КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ И НА КОНСТИТУЦИОННОМ СОВЕЩАНИИ

В контексте президентского КС у некоторых влиятельных лиц реально взяли верх немного другие «тактические» намерения вокруг института толкования Конституции. И мы попытаемся как бы «рассекретить» истинные намерения некоторых участников президентского КС, создателей конституционных норм о толковании Конституции Конституционным Судом. Всемогущий Руководитель Администрации Президента, председатель «всерешающей» рабочей комиссии КС, С. А. Филатов в определенный момент работы КС окончательно убедился в том, что право толкования Конституции Конституционным Судом все-таки может вообще в нужный, особо сложный момент пригодится планам его политической группировки. Посмотрим более детально конкретные тогдашние дебаты на КС: Е. М. Ларионов (заместитель Председателя Верховного Совета Республики Саха) обратил внимание всех на следующую возможную ситуацию: «Сергей Александрович, если “без толкования” тогда получится, что Государственная Дума каждый раз будет менять статьи Конституции каждый месяц. А если Конституционный Суд дает толкование, то все, она – без изменения, все руководствуются толкованием Конституционного Суда».<sup>25</sup> Ларионов, получается, дал Филатову выход из сложного положения, вдохновил его как превентивно избежать на будущее возможное вмешательство в такие дела со стороны парламентариев.

Филатов одноmomentно убедился: «То есть обойтись без Государственной Думы? Все, договорились. Убедительно». По мнению, Филатова дальше продолжать дискуссию бесполезно!

Для сомневающихся Филатов добавил: «У нас Государственная Дума, в принципе, может быть и красная, и зеленая, и синяя и белая и какая угодно. В этом плане опасно давать статьи о толковании».<sup>26</sup> Но захотел Филатов еще прокомментировать в этой связи возможные риски: «Мне так кажется. Если пойдет толкование в Государственной

25 Заседание рабочей комиссии. (25 октября 1993 года), См.: *Конституционное Сопревание*, Том 19, 284.

26 Заседание рабочей комиссии... (25 октября 1993 года) См.: *Конституционное Сопревание*, Том 19, 284.



Думе, то мы с вами уже имеем примеры, когда на “ровном месте” дают такое толкование, от которого просто не знаешь куда бежать...».<sup>27</sup>

На КС, в разных группах были и те, кто выступал за предоставление Парламенту возможности толковать Конституцию<sup>28</sup> и те, кто считал, что можно обходиться без толкования<sup>29</sup>.

КС<sup>30</sup> не поддержало этого предложения. Данное конституционное положение о толковании Конституции не во всех группах КС успешно проходило соответствующее голосование и это, может быть, показывает, как в общем не было на КС абсолютной уверенности в том, что обязательно необходимо такую норму установить в Конституции, либо установить вообще.

Но в решающий момент Филатов, председатель рабочей комиссии КС решил раз и на всегда! На одном из заседаний КС Т. Г. Морщакова заметила следующее: «Мы как-то принимали решение и включили в компетенцию Конституционного Суда: “Дает толкование Конституции”. Это исчезло? Куда исчезло, непонятно?! Если есть основания для этого, давайте найдем основания...!»! Председательствующий С. А. Филатов обратился к руководителю оперативной группы А. Я. Сливе: «Анатолий Яковлевич, пожалуйста, восстановите “толкование

27 Заседание рабочей комиссии... (25 октября 1993 года). См. *Конституционное Сопровождение*, том 19, 284.

28 Ю. С. Сергеев, (Председатель подкомитета Комитета Верховного Совета РФ по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов: «... толковать Конституцию должен тот, кто имеет право ее принимать, тот, кто ее примет, то есть Федеральное Собрание». Тогда еще у немногих преобладала мысль, уверенность, иллюзия в том, что Конституцию все таки не примет новосозданный президентский совещательный орган, то есть КС. См.: *Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г.* Том 11., Под общей редакцией С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая, Ю. Ф. Ярова, А. А. Собчака, В. Ф. Шумейко (М., 1996), 14.

29 Е. А. Данилов: «А не надо никому толковать. Нужно применять, интерпретировать в процессе применения. Я хочу сказать, что толковать закон – значит, показать в каком направлении он должен применяться. Последнее слово будет не у законодателей, а у Конституционного Суда». Заседание рабочей комиссии... (25 октября 1993 года). См.: *Конституционное Сопровождение*, Том 19, 286.

30 Действительно в этой группе (23июня 1993) сам Шахрай, (председательствующий на заседании) поставил на голосование поправку относительно полномочий Конституционного Суда: «дает общеобязательное толкование Конституции Российской Федерации» и поправка не прошла! См.: *Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г.* Том 13., Под общей редакцией С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая, Ю. Ф. Ярова, А. А. Собчака, В. Ф. Шумейко (М., 1996), 408.

Конституции”.<sup>31</sup> На КС в группах дебатировали и иногда голосовали, а в рабочей комиссии, в которой участвовали постоянно Филатов (Руководитель), Шахрай, Митюков, Котенков, Слива и другие принимали решение. Если Руководитель Администрации Президента РФ, Председатель рабочей комиссии КС совершенно уверенно попросил, то какие проблемы, Восстановлено!

Вот настоящая картина, каким образом и по каким причинам на КС за Конституционным судом было установлено право толкования Конституции.

## РЕАЛЬНАЯ ПРАКТИКА ТОЛКОВАНИЯ КОНСТИТУЦИИ

Переходим теперь от анализа возможной мотивации разработки на КС конституционной нормы о толковании Конституции к анализу ее практической реализации.

Шахрай стал в четко определенный момент политической жизни страны систематически давать указание: «... всем политическим силам, как непосредственно участвующим в отправлении государственной власти, так и оппозиции, было бы полезно принять решение о своего рода “моратории” на изменение действующей Конституции Российской Федерации».<sup>32</sup>

Его тактический выход из положения был следующий: «назревшие проблемы можно и нужно решать путем принятия федеральных конституционных законов, а также с помощью решений Конституцион-

---

31 Заседание рабочей комиссии (3 июля 1993 года). См.: *Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г.* Том 16., Под общей редакцией С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая, Ю. Ф. Ярова, А. А. Собчака, В. Ф. Шумейко (М., 1996), 178.

32 Не исключено, что Шахрай не за «моратории» на изменение действующей Конституции Российской Федерации» всегда и в любом случае, а просто этот мораторий для него в очень конкретной фазе политической жизни страны стал функциональным его политическим планом, то есть превратился в возможный очередной конъюнктурный «политико-правовой инструмент», который мог в нужный момент ситуативно пригодиться. Этому – подтверждение – позиция Шахрая на КС в 1993 году. Он тогда на КС совсем не поддержал предложенный другими авторами Конституции мораторий (сроки 25 и 36 лет) на изменение Конституции: Шахрай: «Кто за то, чтобы отклонить поправку, изложенную, вот, в таблице номер 2, – поправку Царева и Горячко? Кто за то, чтобы отклонить? Разобьем их на части. Кто за то, чтобы отклонить сроки 25 и 36 лет для включения в Конституцию? По-моему, это очевидно. Это мы отклоняем». См.: *Конституционное Совещание*, Том 1, 155.

ного Суда РФ, имеющего права толковать Конституцию, т. е. давать юридически обязательные разъяснения тех или иных положений Основного закона страны».<sup>33</sup>

Шахрай постарался за эти годы обеспечить долгое существование своей Конституции, поэтому в этой политической игре ему понадобился Конституционный Суд: «И чем сильнее институт Конституционного Суда, тем дольше, на мой взгляд, может жить Конституция».<sup>34</sup>

В связи с чем возникает вопрос: хотел ли Шахрай допустить или не допустить толкование Конституции? Точно только одно, Шахрай постепенно пришел к пониманию возможной тактической выгоды для его политических планов. Он стал видеть некую стратегическую важность толкований не сразу, а с опозданием! Как это все объясняется? Как известно, в первой фазе после принятия Конституции, определенные политические силы, поддерживающие политический курс Ельцина, составили развернутый план ограничения полномочий Парламента, точнее – всех представленных в нем оппозиционных сил, любыми способами, возможными и невозможными лишить противную сторону принятия поправок в Конституцию. Для этой цели и понадобился Конституционный Суд как институт толкования Конституции.

Таким образом, по сути конституционные толкователи (имеется в виду члены Конституционного Суда) без преувеличения стали систематически подменять конституционных законодателей, то есть тех, кто вправе принимать федеральные законы о поправке в Конституцию!

Если основываться на принципах конституционной законности (и другое не дано!), то члены Конституционного Суда посредством толкования не могут переделать вообще легитимные мысли законных авторов Конституции. Мы рассуждаем в основном всегда теоретически и всегда естественно исходим из презумпции легитимности порядка принятия Конституции 1993 года.<sup>35</sup>

33 См. например: С. М. Шахрай, «Урок Конституции для школы...», 60.

34 См.: С. М. Шахрай, «Урок Конституции для школы...», 60., 83.

35 В этом отношении поднимались в свое время вопросы легитимности порядка принятия Конституции 1993 года, на это обратили внимание даже сами авторы Конституции, например Н. В. Витрук: «Конституция РФ одобрена всенародным голосованием, принята обществом, с избранием органов государственной и муниципальной власти проблема ее легитимности практически снята». См.: Н. В. Витрук, *Право, демократия и личность в конституционном измерении* (М., 2012), 291. Возможная тема легитимности процедур разработки и принятия Конституции в 1993 году – не тема данной статьи и уже давно для нас в том числе принадлежит истории конституционной истории России, тем более что принята еще и конституционная реформа 2020. См.: Н. В. Витрук, *Право, демократия и личность в конституционном измерении*, 291.

В. В. Полянский обоснованно констатирует и всем напоминает: «У народа, принимавшего Конституцию на референдуме, и Федеральное Собрание, Президента, Конституционного Суда Российской Федерации совершенно разный мандат на конституционное правотворчество...».<sup>36</sup> И более конкретно о Конституционном Суде добавляет: «Конституционный Суд РФ вообще народом не выбирается, право изменения Конституции Суду народ не предоставил (таких положений в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» нет».<sup>37</sup>

С другой стороны, Шахрай неустанно повторял: «... прежде чем менять базовый текст Основного закона, необходимо провести инвентаризацию всех иных нормативных актов и инструментов реализации конституционных положений. Опыт показывает, что в 99,9% случаев окажется достаточным принять федеральный конституционный закон, либо обратиться к Конституционному Суду Российской Федерации за официальным толкованием норм Конституции». И немислимым образом раскрывает его чисто политическую, тактическую цель: «Таким образом, политическим элитам крайне важно научиться использовать существующие креативные возможности действующей Конституции Российской Федерации для закрепления результатов актуального политического творчества, не занимаясь “редактированием”, а по существу – ревизией Основного закона».<sup>38</sup> Иначе говоря: политическим элитам крайне важно научиться использовать существующие креативные возможности действующей Конституции Российской Федерации для закрепления результатов определенного политического курса!

Возможно, что Конституционный Суд действительно креативным, разносторонним и диверсифицированным образом был использован для решения очень конкретных проблем политической борьбы. К примеру, А. Медушевский признает: «Именно с этим связано не только принятие механизма внесения поправок, но и разъяснение его применения Конституционным Судом РФ, которые не позволили оппозиции, доминировавшей тогда в Государственной Думе, изменить Конституцию».<sup>39</sup>

36 См.: Конституция и законодательство (М., 2004), 244.

37 См.: Конституция и законодательство (М., 2004), 246.

38 См.: С. М. ШАХРАЙ, О Конституции, 412.

39 См.: А. Медушевский. «Конституция России: пределы гибкости и возможные интерпретации в будущем», *Сравнительное конституционное обозрение* 63, no. 2 (2008): 15.

Неслучайно Шахрай, подводя итог деятельности Конституционного Суда по толкованию Конституции, поздравил судей с удачным выполнением поставленной перед ним задачи: «Необходимо отдать должное Конституционному Суду Российской Федерации, который в сложнейших условиях отсутствия общественного согласия, при наличии мощной политической оппозиции внутри Федерального Собрания Российской Федерации взял на себя миссию не только разъяснять смысл установлений Конституции, но и последовательно демонстрировал всем ветвям власти пути нахождения эффективного баланса между равновеликими конституционными ценностями, которые определяют контуры новой общественно-политической реальности и “коридор” законотворческих возможностей».<sup>40</sup>

В действительности Шахрай выразил удовлетворение тем что Конституционный Суд не ограничился ролью гаранта, органа *super partes*, что единственно ему положено, а сам как бы уполномочил себя играть некую более активную роль в политическом плане. Он фактически дает общие направления в законотворческой сфере (прерогатива в первую очередь законотворческого органа, то есть Парламента, где, по замечаниям самого Шахрая, действует мощная политическая оппозиция) и, в результате, вмешиваться в чисто политическую динамику взаимоотношений между двумя политическими силами, имеющими одинаковую легитимацию: властью и оппозицией. То есть за фасадом разъяснений смысла установлений Конституции, скрывается нечто больше чем защита Основного закона.

И более того Шахрай не скрывает, а наоборот прямо выражает удовлетворение от проделанной работы Конституционного Суда: «Конституционный Суд не только сформулировал основные принципы и параметры взаимоотношений различных институтов государства, но и постоянно разъяснял обществу и политическим субъектам основы нового конституционного устройства России. Таким образом, институт судебного конституционного контроля в России с момента своего создания принимал непосредственное участие в выполнении сложной миссии претворения в жизнь новой Конституции страны, “переформатирования” общественно-политической реальности в соответствии с конституционными идеями и принципами».<sup>41</sup> Только «переформатирования» политической реальности не хватало!

40 См.: С. М. ШАХРАЙ, *О Конституции*, 290.

41 См.: С. М. ШАХРАЙ, «Признать соответствующим Конституции...», 38.

Конституционный Суд должен выполнять, по мнению Шахрая, политическую цель – «перезформировать политическую реальность России (правда в Конституции, в ст. 125 это не написано, но это не имеет особого значения!). Напрашивается вопрос: какие реально у Конституционного Суда политические функции?

Толкование Конституции Конституционным Судом кому-то видится как выяснение не раскрытого до конца конституционного положения. Но не только, толкование Конституции может оказаться очень существенным инструментом конституционной политики, политики, касающейся государственных органов предусмотренных в Конституции. В этой конституционной политической игре играют все, то есть и те государственные органы, которые обращаются в Конституционный Суд с соответствующим запросом о толковании Конституции и сам Конституционный Суд. Конституционалист Е. А. Лукьянова, может быть в какой-то мере провокационно, но все-таки стала занимать другую позицию: «Из 12 толкований Конституции РФ 9 абсолютно меняют смысл конституционной нормы!».<sup>42</sup>

Не менее важно и существенно то, что практика преобразования Конституции получила очень конкретное определенное направление. Пришлось даже самому Шахраю признать фактические результаты работы Конституционного Суда: «Он де-юре легализовал т. н. концепцию “скрытых полномочий” Президента. ... С тех пор концепция скрытых полномочий главы государства стала составной частью нашей Конституции».<sup>43</sup>

По некоторым оценкам практика в сфере права толкования Конституции Конституционным Судом реализовалась не без проблем. На наш взгляд, абсолютно прав В. И. Васильев, когда утверждает, что: «Нельзя насилловать норму Конституции, коль скоро она не поддается “нужному” пониманию. Черное не может быть белым, даже если это очень хочется ... Вложить в конституционную норму другое содержание, чем то, которое она в себе несет, можно только одним легитимным путем – изменением текста этой нормы. Иной путь – не правовой».<sup>44</sup>

42 Конференция памяти Ф. М. Рудинского // М.: РАП, 15.04.2010. См.: В книге: Н. А. Боброва, *Конституция в зеркале ученых и политиков* (Санкт-Петербург, 2016), 129.

43 Об этом см.: Н. А. Боброва, *Новейшая хрестоматия конституционалистов* (Самара, 2016), 221.

44 См.: В. И. Васильев, «О динамике и стабильности Конституции», в *Конституция и законодательство* (М., 2003), 92.

Здесь стоит вспомнить комментарий Е. А. Данилова на КС в 1993 году: «А давать возможность принимать отдельные толковательные постановления Конституционному Суду – ну, так это дать ему возможность вообще писать Конституцию».<sup>45</sup>

Нам кажется, что Н. М. Колосова совершенно справедливо представляет суть толкования Конституции, какой она должна быть на самом деле: «Концепция охраны и защиты Конституции должна включать следующие составляющие: а) стабильность Конституции; б) толкование Конституции ...».<sup>46</sup> То есть толкование Конституции представляется не как инструмент преобразования Конституции и возможно даже замены мыслей авторов Основного Закона, а как одна из основных составляющих концепции охраны и защиты Основного Закона.

Не исключено, что институт толкования Конституции будет в какой-то, большей или меньшей степени, востребован. Тогда на Конституционный Суд будет в этой новой фазе, после конституционной реформы 2020 г., возложена полноценная ответственность, так как институту толкования Конституции придется тогда играть свою ценную и по возможности положительную и конструктивную роль. В этом случае значение и соответствующий потенциал толкуемой конкретной нормы был бы более результативно и адекватно использован.

Толкователь должен прежде всего разобраться в вопросе: что конкретно имели в виду авторы конституционных положений, что может действительно пониматься по-разному правоприменителями. Толковать Конституцию надо тогда так: судя по тексту, а не по контексту. И тогда толкование Конституции будет объективным, верным, последовательным, закономерным и толковым.

Помимо этого, мы ставили в нашей статье цель дать хотя бы предварительный ответ интригующему вопросу: «кто есть кто» в конституционных реформах начала 90-х годов XX в. в России. Трудно понять повороты мыслей Шахрая, потому что он нередко тактически и иногда даже результативно блефовал. Как видно из проведенного исследования, Шахрай занимал в это время отнюдь не безучастную пассивную позицию. Он активно и зачастую решающе влиял на создание и реа-

45 См.: Заседание рабочей комиссии (25 октября 1993 года). *Конституционное Сопределение*, Том 19, 285.

46 См.: Н. М. Колосова, «Охрана и защита Конституции», в *Конституционное законодательство России* (М., 1999), 382.

лизацию политического курса Ельцина абсолютно на всех этапах ее формирования и реализации.

Итак мы постарались подойти к анализу некоторых нормативно-правовых актов, разработанных самим Шахраем, стараясь уловить реальный смысл, вложенный в нее автором, который как бы прячется за юридическим языком правовой нормы. Некоторые его позиции могут показаться кому-то немного парадоксальными, но, как мы видели, и как он сам часто констатирует: «как ни парадоксально, но...» и как он любит повторять: «*Вся наша жизнь из противоречий*».<sup>47</sup>

Сам Шахрай некоторые свои статьи заканчивает следующим образом: «*Возможные вопросы к учащимся*». Мы решили учащимся посоветовать задать те же самые «возможные контрвопросы к учителю», которые мы подняли в данной статье и которые требуют предельной ясности.

## References

- N. A. BORBOVA, *Konstitutsiia v zerkale uchenykh i politikov* [The Constitution in the Mirror of Scholars and Politicians] (Saint Petersburg, 2016), 129.
- N. A. BORBOVA, *Noveishaia khrestomatiia konstitutsionalistov* [The Latest Anthology of Constitutionalists] (Samara, 2016), 221.
- G. A. BURBULIS, "Kul'tura pamiati kak osnova konstitutsionnogo konsensusa" [Culture of Memory as a Basis for Constitutional Consensus], *v Ponimaia 90-e*, nauch. red. ALEKSANDR EVLAKHOV (M., 2013), 15.
- S. A. FILATOV, "Osnovnoi Zakon i predstavitel'naia vlast'" [Basic Law and Representative Power], *v Ponimaia 90-e*, nauch. red. ALEKSANDR EVLAKHOV (M., 2013), 25.
- S. A. FILATOV, *Po obe storony...* [On Both Sides...] (M., 2006), 7.
- Iz istorii sozdaniia Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. Konstitutsionnaia komissii: stenogrammy, materialy, dokumenty (1990-1993 gg.): v 6 t.* [From the History of the Creation of the Constitution of the Russian Federation. Constitutional Commission: Transcripts, Materials, Documents (1990-1993): in 6 volumes.], nauch. red. O. G. RUMIANTSEV (M., 2008), Vol. 2: 194., 370, Vol. 3: 42., 1100.

---

47 См.: (извлечение из стенограммы заседания Конституционного Суда Российской Федерации 4 марта 1997 года). Дело о проверке конституционности указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года N. 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» ( в редакции от 9 ноября 1995 года). См.: С. М. ШАХРАЙ, *Признать соответствующим Конституции*, 885.



- N. M. KOLOSOVA, "Okhrana i zashchita Konstitutsii" [The Protection and Defense of the Constitution], v *Konstitutsionnoe zakonodatel'stvo Rossii* (M., 1999), 382.
- Konstitutsionnoe soveshchanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. 29 apreliya – 10 noiabria 1993 g.* [Constitutional Meeting: Transcripts, Materials, Documents. April 29 – November 10, 1993], pod obshchei redaktsiei S. A. FILATOVA, V. S. CHERNOMYRDINA, S. M. SHAKRAIA, I. F. IAROVA, A. A. SOBCHAKA, V. F. SHUMEIKO (M., 1995), Tom 1: 80., 155., Tom 11 (1996): 14., Tom 13 (1996): 408., Tom 16 (1996): 178., Tom 19 (1996): 249., 284., 285-286.
- A. MEDUSHEVSKII, "Konstitutsiia Rossii: predely gibkosti i vozmozhnye interpretatsii v budushchem" [The Russian Constitution: Limits of Flexibility and Possible Future Interpretations], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 63, no. 2 (2008): 15.
- O. G. RUMIANTSEV, *Konstitutsiia devianosto tret'ego. Istoriia iavleniia* [Constitution of the Ninety-Third: The History of the Phenomenon] (M., 2013), 73.
- S. M. SHAKHRAI, *Neizvestnaia Konstitutsiia* [The Unknown Constitution] (M., 2013), 53, 55, 74, 112.
- S. M. SHAKHRAI, *O Konstitutsii: Osnovnoi zakon kak instrument pravovykh i sotsial'no-politicheskikh preobrazovaniy* [On the Constitution: The Basic Law as an Instrument of Legal and Sociopolitical Changes] (M., 2013), 32., 290., 412.
- S. M. SHAKHRAI, *Priznat' sootvetstvuiushchim Konstitutsii...* [Recognize as Consistent with the Constitution...] (M., 2011), 38., 367.
- S. M. SHAKHRAI, "Urok Konstitutsii dlia shkoly (Ot odnogo iz avtorov Osnovnogo zakona)" [A Constitution Lesson for Schools (From One of the Authors of the Basic Law)], *Konstitutsionnyi Vestnik* 21, no. 3 (2013): 60., 72., 83.
- Stenograficheskie Otchety: v 3 t. Tom 2* [Verbatim Records: in 3 vols. Vol. II.] (M.: Respublika, 1992), 286-290.
- V. I. VASIL'EV, "O dinamike i stabil'nosti Konstitutsii" [On the Dynamics and Stability of the Constitution], v *Konstitutsiia i zakonodatel'stvo* (M., 2003), 92.
- N. V. VITRUK, *Pravo, demokratiia i lichnost' v konstitutsionnom izmerenii* [Law, Democracy and Personality in the Constitutional Dimension] (M., 2012), 291.