Возрождение Империи? Российская конституционная реформа 2020 на фоне глобальных изменений

* [Номера](http://www.vestnik-evropy.ru/issues/)
* >
* [LIII](http://www.vestnik-evropy.ru/issues/liii/)
* >
* [Жизнь Социум](http://www.vestnik-evropy.ru/issues/life-society/)

Автор:  [Медушевский Андрей](http://www.vestnik-evropy.ru/authors/medushevsky-andrew.html)
Темы:  [История](http://www.vestnik-evropy.ru/topics/history/)
01.06.2020

*Фотопроект номера: «Максим Мармур. "Райский сад былых достижений"(ВДНХ)»*

Статья подготовлена в ходе/в результате проведения исследования/работы (№ проекта 20-01-006) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета „Высшая школа экономики“ (НИУ ВШЭ)» в 2020 — 2021 гг. и в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5-100».

Разрыв или восстановление исторической традиции?

Глобальные перемены заставляют задуматься о хрупкости человеческой цивилизации, превратности судеб общего культурного наследия человечества, в частности, конституционализма как одного из его важнейших поддерживающих инструментов. Интеграционные процессы сменяются дезинтеграционными, растет обособленность регионов мира: международным принципам и нормам, приоритет которых ранее не ставился под сомнение, противостоит утрата доверия к транснациональным институтам, поиск национальной идентичности и отстаивание обособленности, в крайних проявлениях ведущей к эрозии либеральных принципов конституционализма с позиций национализма, правого и левого популизма.

Расширение сферы глобальной нестабильности – превалирующий текущий тренд: миграционный кризис в Европе, Брексит, победа Трампа в США, торговые войны, ослабление контроля над ядерным оружием, углубление региональных противоречий, рост правого популизма во всем мире от США и Европы до Бразилии и Индии, - эти процессы сопутствуют столь же очевидной неспособности мирового сообщества и ведущих государств сформулировать общую повестку выхода из противоречий. Крупнейший интеграционный проект новейшего времени – Европейский Союз столкнулся с вызовами, ставящими под вопрос сохранение его стабильности, во всяком случае – в существующей форме. Поворотные события новейшего времени - пандемия короновируса и угроза глобальной экономической рецессии – лишь усилили тенденции к дезинтеграции, изоляционизму и взаимному недоверию.

Глобальный конституционализм, как наиболее очевидная теория и практика решения проблемы, длительное время рассматривавшийся его либеральными сторонниками в качестве безальтернативной цели – безусловно, сохраняет значение как этический идеал, к которому следует стремиться, но сталкивается с новыми трудностями, а движение к нему не может игнорировать критические аргументы противников существующих форм глобализации. В этой ситуации актуально обсуждение тех перспективных форм социальной и правовой организации, которые способны сблизить различные исторически сформировавшиеся правовые культуры, но в то же время не воспринимаются отдельными обществами как навязанные извне.

Все это выдвигает на первый план проблему национальной правовой и политической идентичности, которая отсылает к теме преемственности традиции и ее разрыва, очень четко проявившейся в ходе обсуждения и принятия конституционных поправок в России 2020 г. Необходимость принятия поправок была сформулирована в Послании президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г., и внесенном в Государственную Думу законопроекте о поправке - «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», который в январе-марте был принят в трех чтениях Думой, поддержан Советом Федерации и законодательными собраниями всех субъектов РФ, получил позитивную оценку в Заключении Конституционного Суда от 16 марта, а уже 17 марта 2020 получил одобрение президента, издавшего указ «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ». Итак, Конституция России 1993 г. претерпела чрезвычайно существенную ревизию, масштабы и значение которой еще предстоит оценить обществу.

1. Пути конституционных преобразований в сравнительной перспективе

В общественном сознании распространено поверхностное представление об изменении конституций. Считают, что такие изменения, особенно если они не ведут к полному пересмотру правовой системы и прямо не отражаются на повседневной жизни, представляют собой не более, чем техническую корректировку известных принципов и норм, а их проведение является скорее задачей чиновников и юристов, нежели общества. Подобный взгляд усиливается привычной правовой апатией общества и сложностью темы конституционных поправок – без профессиональных знаний трудно разобраться в содержании вносимых изменений, процедурах их проведения и прогнозируемых последствиях. При кажущейся очевидности, эти представления являются ошибочными – в этом могли убедиться граждане многих стран, столкнувшиеся с серьезными, если не драматическими, переменами своей судьбы в результате внешне малозаметных конституционных поправок.

Теория конституционных трансформаций, аккумулирующая опыт многих стран, позволяет зафиксировать ряд важных параметров их осуществления, имеющих прямое отношение к текущей российской реформе. Прежде всего, теория ставит вопрос о соотношении международного права (в частности, блока общепризнанных норм о правах человека) с адекватностью его интерпретации в национальных конституциях и судебных системах; далее, различает особенности правовых культур мира – с точки зрения иерархии и видов источников права и способов его истолкования (позитивная и негативная трактовка прав); вводит дефиниции «гибких» и «жестких» конституций – первые максимально открыты для корректировки, вторые намеренно делают ее проведение трудным делом; наконец, подчеркивает символическое и инструментальное значение вносимых изменений – затрагивают они преимущественно идеологию и ценности общества или институты власти и порядок их функционирования. Из всех этих параметров вытекает трудноуловимое понятие ***«духа права»,***т.е. ощущение обществом степени свободы, правовых гарантий ее защиты от произвола, доверия к власти и ее институтам или, наоборот, отсутствия этих ценностей, традиционно ассоциирующихся с либеральным конституционализмом.

Общая динамика конституционных трансформаций описывается теорией конституционных циклов, выражающей меняющийся баланс позитивного права (более стабильного) и правосознания (более изменчивого), определяющего соотношение таких параметров как законность, легитимность и эффективность правовой системы.

Всякий большой конституционный цикл - это период, в ходе которого в обществе через известные промежутки времени происходит смена основных состояний конституционного регулирования – от утраты старой конституции (деконституционализация) – к принятию новой (конституционализация), а затем трансформации последней под влиянием реальности (реконституционализация), неизбежно сопровождающейся возвратными тенденциями. Основные фазы цикла – от утраты старой конституционной стабильности к обретению новой и ее последующей корректировке – фиксируются новыми конституциями, поправками или изменениями судебного толкования. Этот подход объясняет периодическое воспроизводство ранее отвергнутых идеологических установок и правовых форм в новых условиях.

Примером такой трансформации служит большой постсоветский цикл, начавшийся с отказа от номинального советского конституционализма и на наших глазах восстанавливающий преемственность с ним.

Принципиальная проблема конституционной трансформации – соотношение формально-юридических и политических аспектов ее осуществления. В теории конституционализма различаются, поэтому, понятия изменения и преобразований конституций.

*Изменения* означают внесение поправок непосредственно в текст Основного закона с целью корректировки его положений, преодоления пробелов или противоречий в нем.

*Преобразования*– такая трансформация его положений, которая прямо не связана с текстуальными поправками, но влияет на смысл и интерпретацию конституционных норм. Преобразования конституций (причем очень значительные) могут осуществляться принятием законов или указов, судебным толкованием конституционных норм, пересмотром режима их реализации, даже простой сменой обстоятельств жизни, ведущей к эволюции смысла и семантического наполнения одних и тех же понятий. При формально неизменной конституции могут, поэтому, устанавливаться политические режимы противоположной направленности, как это произошло, напр., с крушением Веймарской республики. Обычно, однако, изменения и преобразования конституционного права идут рука об руку – формируют тот образ конституционно-правового режима, который доминирует в общественном сознании и практике политических институтов.

Самостоятельный аспект проблемы конституционной ревизии – вклад национальных правовых традиций, аккумулирующих представления о праве и исторический опыт его изменений.

Есть страны, где конституция в течение длительного времени оставалась стабильной (США); где конституции менялись постоянно (Франция); страны, где в действующую на текущий момент конституцию поправки не вносились (Япония) и где вносились очень часто (ФРГ), наконец, те, где смена конституционных форм в ходе демократического транзита проходила преимущественно с сохранением правовой преемственности (Испания) или те, где она сопровождалась ее разрывом (Россия). В этой перспективе решается и проблема юридических заимствований опыта одних стран в других – как правило, разработчики конституций или поправок к ним обращаются к тем принципам и нормам других правовых культур, которые, по их мнению, способны дать аналогичный или сходный эффект (что, впрочем, происходит отнюдь не всегда).

Пересмотр конституции может иметь правовой характер (когда он осуществляется в соответствии с процедурами, зафиксированными в действующей конституции) или осуществляться с разрывом правовой преемственности, например, в результате конституционной революции (переворота), когда новый Основной Закон принимается вне всякой юридической связи со старым или даже противопоставляет себя ему. Пересмотр может быть полным (когда одна конституция заменяется другой) или частичным (путем внесения в действующую конституцию отдельных «точечных» поправок, не меняющих основополагающие принципы и нормы). Очень часто, однако, возникают ситуации, когда поправки, предлагаемые их разработчиками как частичные или «технические», прямо или косвенно влияют на интерпретацию фундаментальных норм или способны сделать это путем их кумулятивного эффекта. В этом случае принципиально важна оценка поправок с точки зрения их конституционности, процедурной корректности и потенциального вклада в сохранение или разрушение баланса и иерархии конституционных принципов. Встает проблема, определяемая немецкими конституционными судьями как «неконституционные конституционные поправки» - ситуация, обсуждение которой стало актуальным в контексте принятия текущих российских поправок.

2. Что нового поправки вносят в интерпретацию фундаментальных конституционных ценностей Российской конституции?

Формально поправки не покушаются на ценности, принципы и нормы наиболее защищенных глав конституции – 1,2 и 9 (для этого потребовалось бы включение процедуры полного пересмотра Конституции на основе ст.135), но они затронули все остальные главы – с 3 по 8 (в рамках ст.136 и 108), причем внесенные коррективы находятся на грани конституционности, а по мнению некоторых критиков, даже выходят за ее пределы (нарушая ч.2 ст.16). Наиболее важны три вектора (блока) изменений, имеющих принципиальное значение для интерпретации основополагающих принципов.

Первый вектор изменений выражает новое понимание места страны в мире – **соотношение международного права и внутреннего.** Решение проблемы «восстановления суверенитета» получило противоречивый характер: не оспаривая приоритет международного права (ст. 15 ч. 4), поправки вводят его ограничение - разведением ратифицированных международных договоров и их истолкования в решениях межгосударственных органов, отвергнув необходимость той их части, которая противоречит Конституции России (ст. 79). Выражением этой формулы стало наделение Конституционного Суда прерогативой разрешения вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, в том числе судов (напр., ЕСПЧ), принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем конституции РФ. Это ставит под вопрос право граждан «в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (ст. 46 ч.3). Тем самым, не исключено существенное ограничение рамок применения решений ЕСПЧ для российских судов, особенно по политически значимым вопросам.

Второй вектор – введение ряда риторических положений, которые формально не отменяют конституционного принципа плюрализма и идеологического многообразия (ст.13), но артикулируют консервативную трактовку поддерживаемых государством общезначимых ценностей. В поправках отражен **приоритет государственного суверенитета и национальной идентичности**: русский народ (а не российский) определяется как «государствообразующий», входящий «в многонациональный союз равноправных народов РФ», а русский язык как «государственный язык» (ст.68). Конструкция идентичности опирается на историческую легитимность - «исторически сложившееся единство», восстановленную «преемственность в развитии Российского государства», а также ретроспективную общность сознания - «память предков, передавших идеалы и веру в Бога», которая предполагает необходимость «защиты исторической памяти». В своей совокупности они фиксируют новое понимание исторического места современного государства как «правопреемника СССР» и одновременно Российской империи, преемственность с которой определяется в категориях культуры, религии и истории (Ст. 67).

Третий вектор – фиксирует ряд новых идеологический понятий: **солидаризм, защита традиционных ценностей, патриотизм**. Постулируется баланс «прав и обязанностей» (что вступает в противоречие с идеей естественного права, отрицающей их прямое соотношение), прокламируется принцип «экономической, политической и социальной солидарности», трактуемый как создание государством условий для «социального партнерства» (что не исключает ограничений бизнеса) и «устойчивого экономического роста» (что предполагает более высокий уровень регулирующей роли государства) (Ст.75). В этой логике принят ряд норм, воспроизводящих стереотипы советского государственного патернализма – «уважение человека труда», защита традиционных социальных институтов - института брака как «союза мужчины и женщины», семьи, материнства, отцовства и детства, введение единых стандартов «молодежной политики», образования и воспитания, включая нравоучительные пожелания о формировании чувств патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (ст. 67, 72). Показательной частью этой конструкции стали положения о социальных обязанностях государства в отношении зарплат, пенсий и социального страхования.

Инициаторами поправок предприняты системные усилия по «национализации элит» - устанавливаются ограничения для замещения государственных и муниципальных должностей, связанные с наличием гражданства иностранного государства, вида на жительство, наличием счетов и хранением денежных средств в иностранных банках (ст.71), впрочем, без упоминания владения собственностью за рубежом, что, по-видимому, призвано успокоить часть элиты. Эта мера, спорная с точки зрения конституционных положений о допустимости двойного гражданства (ст.62), направлена на консолидацию элиты, парламентариев, чиновничества, судейского корпуса на новых основаниях – отказа от космополитизма, обеспечения большей гомогенности, лояльности государству, экономической зависимости от него, а также учета этих факторов в кадровой мобильности (с возможностью чистки в соответствии с новыми критериями). Одновременно достигается другая цель – отсечения от власти той части оппозиции, которая находится за границей и теряет, в силу этого, возможность участия в политическом процессе.

*Равнодействующая этих векторов (изменений) состоит в противостоянии глобализации, ограничении западнических устремлений правящего класса, создании новых критериев лояльности государству и политическому режиму, а также механизмов контроля ее поддержания.*

Вводимые поправками ценностные установки в своей совокупности существенно корректируют интерпретацию фундаментальных конституционных принципов в направлении консерватизма, солидаризма и патернализма. Их общей основой является реставрационная парадигма легитимности, основанная не на*перспективном,*но*ретроспективном*конструировании идентичности – ее выстраивании и отстаивании в рамках исторической преемственности с советским и имперским прошлым. Представляя собой противоречивый идеологический конгломерат, данная формула способна стать опорой *новой разновидности корпоративистского государства.*Ее точным юридическим выражением становится концепция единства публичной власти.

3. Система публичной власти: переформатирование политических институтов во имя функционального единства

Магистральное направление трансформации государства – последовательное проведение концепции «единой системы публичной власти» для обеспечения единства ее функционирования.

Вертикальное измерение публичной власти включает более централизованную интерпретацию федерализма: организация публичной власти целиком отнесена к ведению Федерации, поправки расширяют обширные полномочия Центра в целом ряде новых областей; расширяется (и ранее очень значительная) область совместной компетенции РФ и субъектов, включающая теперь сферу социальной политики; предусмотрена возможность территориальных изъятий в пользу Центра - «создания на территории РФ федеральных территорий, организация публичной власти на которых устанавливается федеральным законом»; серьезно ограничивается конституционная юрисдикция субъектов, в частности роль их конституционных и уставных судов, поскольку отныне Конституционный Суд РФ по запросу президента проверяет конституционность законов субъектов до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ. Прокуроры субъектов отныне назначаются президентом без согласования с ними (как было ранее).

Четко представлен тренд на интеграцию местного самоуправления в систему публичной власти - объединение (по сути, поглощение) органов двух типов (государственных и муниципальных) в единую систему публичной власти, где они «осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Показателен пересмотр системы ДВУХПАЛАТНОСТИ - *бикамерализма* - позиционирование Совета Федерации как Сената, в состав которого входят теперь до 30 (вместо 17 ранее) сенаторов, назначаемых президентом, что (в совокупности с подконтрольными ему представителями от органов исполнительной власти субъектов) дает ему гарантированный численный перевес, делая верхнюю палату полностью зависимой от президента.. Наряду с этим вводится новый во многом параллельный институт – Государственный Совет, формируемый президентом «в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития государства», статус которого будет определен специальным законом (Ст.83).

Горизонтальное измерение публичной власти определяется двумя разнонаправленными векторами – с одной стороны, ограниченным расширением полномочий и противовесов трех ветвей власти по отношению друг к другу с целью придания большей функциональной гибкости; с другой – их общей интеграцией в единую систему управления с параллельным ослаблением их роли в политической системе. Первый вектор выражен в известном намеке на расширение полномочий палат Федерального Собрания: Государственная Дума «утверждает» (ранее использовалась неопределенная формула о «даче согласия») по представлению президента кандидатуру председателя правительства, а по представлению последнего его заместителей и части федеральных министров (ст. 103), причем президент «не вправе отказать» в назначении соответствующих должностных лиц, «кандидатуры которых утверждены ГД» (112 ч.3).

Совет Федерации также наделен рядом новых важных полномочий (поправки к ст.102) – назначает председателя, заместителей и судей Конституционного и Верховного судов, а также председателей и судей кассационных и апелляционных судов, и, что принципиально - осуществляет прекращение их полномочий «в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных, предусмотренных ФКЗ случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий». Но, заметим, делает это «по представлению президента»; проводит консультации по предлагаемым президентом кандидатурам федеральных министров силового блока, кандидатурам генерального прокурора, его заместителей, прокуроров субъектов, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ, но назначает их президент.

Наиболее важные изменения затронули судебную ветвь власти. Прежде всего- наделение Конституционного Суда компетенцией предварительного контроля конституционности законодательства. КС по запросу президента, во-первых, проверяет конституционность проектов законов РФ о поправке к конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов до их подписания президентом; во-вторых, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, международных и иностранных судов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем конституции РФ и выносит решение об их соответствии «основам публичного правопорядка РФ»; в-третьих, по запросу президента проверяет конституционность законов субъектов РФ до их обнародования руководителем высшего исполнительного органа госвласти субъекта РФ, причем все акты или их отдельные положения, признанные Судом конституционными, не подлежат применению в ином истолковании (ст.125). Наконец, КС становится арбитром для преодоления законодательного тупика между парламентом и президентом – в случае пересмотра палатами Федерального Собрания вето президента последний может обратиться в Суд с запросом о проверке конституционности оспариваемого закона и именно судьи определяют в таком случае его судьбу (ст.107, 108).

Итак, все ветви и институты власти в лице Думы, Совета Федерации, Конституционного Суда и правительства получают значительные новые полномочия, уравновешивающие их позиции в отношении друг друга. При буквальном толковании эти полномочия могут привести к конфликтам ветвей власти по вопросам федерализма, назначения правительства или судебным вердиктам, процедуры разрешения которых не выглядят очевидными (особенно с переходом от имитационной к реальной партийной конкуренции).

Но стабильность государства определяется не балансом полномочий, а постулируемым *единством публичной власти* - конструкции, где все институты оказываются инкорпорированы в единую иерархическую систему, вершиной и воплощением которой оказывается глава государства.

4. Президент в системе публичной власти

Тренд к глубокой взаимной интеграции ветвей власти сочетается с параллельным увеличением их зависимости от главы государства. Президент определяется поправками как гарант «гражданского мира и согласия в стране», обеспечивающий согласование функционирования и взаимодействия всех органов, входящих в «единую систему публичной власти» (ст.80). Из этого определения вытекает ряд следствий.

Прежде всего, подчеркивается особый статус института главы государства - он соединяет символические и реальные властные функции; находится в центре публичной власти, возвышается над всей системой разделения властей, обеспечивая их согласованное функционирование; не несет прямой ответственности за их действия, поскольку не является непосредственно частью одной из них; но при этом разрешает конфликты между ними в высшей инстанции, контролируя, координируя и направляя их деятельность во имя поддержания «гражданского мира и согласия.» Эти, в сущности, *монархические* функции, делают институт президента наиболее важным органом власти в стране, а его совокупные полномочия перевешивают полномочия всех других ветвей власти в их совокупности.

Данная конструкция власти отражена поправками в тех ограничениях, которыми сопровождается наделение всех институтов власти новыми полномочиями в законодательной, судебной и административной деятельности. Получили развитие именно те особенности смешанной системы правления, которые отличают ее российскую версию от аутентичной (французской). Дума «утверждает» правительство, но не контролирует его. *Во-первых*, кандидатуры председателя правительства и его членов предлагаются президентом, а не выдвигаются парламентским большинством;

*во-вторых*, правительство руководит деятельностью только части федеральных органов исполнительной власти, за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет сам президент (110 ч.3). За пределами контроля Думы и правительства остается фактически весь силовой блок, формируемый непосредственно президентом в рамках «проведения консультаций» с Советом Федерации – назначение федеральных министров и иных руководителей органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности (ст. 83, 102).

В *третьих*, механизм разрешения конфликтов законодательной и исполнительной власти, неоднократно подвергавшийся критике, остался неизменным: парламентский вотум недоверия правительству или постановка вопроса о доверии со стороны председателя правительства не влечет его автоматической отставки. Президент вправе на выбор – отправить правительство в отставку или объявить парламентские выборы (ст.117). Он может сделать это и в случае, если правительство в течение трех месяцев повторно поставит перед Думой вопрос о доверии, а Дума в таком доверии откажет : это инструмент, который может быть использован для роспуска неугодного парламента. В случае трехкратного отклонения представленных кандидатур нового председателя правительства, его заместителей, а также более трети членов правительства, президент назначает председателя правительства, но при этом он вправе распустить Думу и назначить новые выборы (ст.112). Парламентская ответственность правительства (даже в ограниченной форме) остается фикцией.

Палаты парламента ограничены в осуществлении ряда ключевых контрольных прерогатив - контроле за силовым блоком правительства (целиком подчиненном президенту), расходованием бюджетных средств, поскольку Дума назначает председателя и только половину аудиторов Счетной палаты, делая это по представлению президента (ст. 103); назначении и отстранении судей и проведении парламентских расследований (его порядок определяется федеральным законом). Совет Федерации назначает судей высших судов и прекращает их полномочия, но делает это по «представлению президента»; проводит консультации по кандидатурам федеральных министров силового блока и прокурорам, но назначает их президент. Порядок «консультаций» - не расшифровывается, поэтому не понятно, в какой мере они являются обязывающими для президента и сдерживают его. Реальная автономия верхней палаты уменьшается как общими ограничениями федерализма, так и группой назначаемых президентом сенаторов, а возможно, и Государственным Советом, полномочия которого по обеспечению взаимодействия и согласованного функционирования органов власти остаются многозначительно неопределенными.

Конституционный Суд, получив компетенцию предварительного контроля конституционности законопроектов, теоретически оказывается ограничен в осуществлении функции последующего контроля. Наделение Суда правом оценки конституционности поправок к Конституции, конституционных и обычных законов, законодательства субъектов Федерации, а также приемлемости решений международных судов делает его, несомненно, одним из центральных институтов, ответственных за выработку политической стратегии государства, но –это важно- он решает большую часть этих вопросов не по собственной инициативе, а исключительно по запросу президента. Наконец, участие суда в разрешении конфликтов между парламентом и президентом в области законодательной политики (по преодолению президентского вето), ставящее его перед выбором поддержки одной из сторон, возможно исключительно в связи с обращением президента.

Все это не исключает роста политизации юридических решений и делает чрезвычайно актуальной проблему независимости Суда. Однако поправки резко ограничивают автономию и независимость Суда в политической системе: число судей сокращено с 19 до 11 (ст.125) а порядок их назначения и смещения (подрывающий принцип несменяемости судей), доверенный Совету Федерации по представлению президента, не оставляет сомнений в реализации тщательно выверенной концепции контролируемого правосудия. Вся система прокуратуры, осуществляющая надзор за соблюдением Конституции (ст. 129) – оказывается под полным контролем президента.

Наиболее последовательно интеграционный тренд проведен в поправках, усиливающих контроль президента над правительством и всей системой исполнительной власти. Правительство получает дополнительные полномочия в обеспечении «единой социально-ориентированной политики» (ст.114), что снимает с президента часть ответственности за нее. Но судьба правительства и его отдельных членов по-прежнему целиком остается в руках президента, который, как и прежде, отправляет в отставку председателя правительства, его членов по собственному усмотрению (ст. 117) и вносит представление по кандидатуре нового премьер-министра в Думу «со дня отклонения кандидатуры председателя правительства Государственной Думой или освобождения президентом от должности либо отставки правительства РФ» (ст. 111, ч.2). Традиционно разделяемые функции главы государства и председателя правительства, а также секторов их административной ответственности, поправками, напротив, оказываются слиты воедино. Президент «осуществляет общее руководство правительством РФ» (ст.82), а правительство осуществляет исполнительную власть «под руководством президента» (ст.110, ч.1), председатель правительства организует его работу в соответствии с «распоряжениями» и «поручениями» президента и несет «персональную ответственность перед президентом за осуществление возложенных на правительство полномочий» (ст.113).

Координирующие полномочия президента представлены особой системой институтов, формируемых им и зависящих в своей деятельности только от него – Администрация Президента, Государственный Совет и Совет Безопасности (Ст.83) – которые, будучи формально консультативными органами, на деле приобретают огромный вес, готовя и в известной мере предопределяя ключевые решения в области внешней и внутренней политики.

Создается пирамидальная система, все институты которой и каждый из них по отдельности могут эффективно функционировать лишь под контролем особой политической надстройки, дирижирующей всем институциональным ансамблем. Реальный механизм власти при внешней стабильности тяготеет к стагнации - ведет к последовательному делегированию разрешения проблем снизу вверх – от парламента (пусть даже с активированной многопартийностью) - правительству или его силовым структурам, а от него – главе государства.

В исторической ретроспективе данная модель сходна с дуалистическими монархиями, где слабый парламент не мог противостоять монарху, который стоит над всеми ветвями власти, направляет и координирует их деятельность. В современных условиях она может быть отнесена к категории так называемых конституционных диктатур, т.е. режимам, где глава государства совмещает символический статус с властными прерогативами, практически тождественными прерогативам монарха, а сроки его пребывания у власти оказываются неопределенны.

5. Решение проблемы преемственности власти

Поправка по этому вопросу – важнейшая во всем блоке поправок 2020 г. Для всех режимов ограниченного плюрализма проблема сменяемости власти – одновременно вызов и тест на состоятельность. Поддержание конституционной преемственности (даже в случае ее мнимого характера) - важно для сохранения общей легитимности режима, как внешней, так и внутренней, а отказ от нее – делает режим менее устойчивым. Главный вопрос - способен ли политический режим решить эту задачу в рамках конституционности или вынужден выйти за ее пределы для продления пребывания действующего лидера у власти. История представляет немало примеров трансформации республиканских режимов в монархические, когда проблема радикально решалась сменой формы правления и легитимирующей формулы режима (с демократической на монархическую). В современных республиканских режимах, где такое решение оказывается неприемлемым, представлены различные технологии обхода конституционных ограничений. Основная дилемма авторитарных режимов состоит в том, чтобы, не разрушая конституционную легитимность, добиться воспроизводства у власти правящей группы и лидера, конституционный мандат которого оказывается исчерпан.

Каталог подобных технологий в разных странах (особенно постсоветского региона) оказывается достаточно представителен и включает следующие решения: принятие новых конституций (поправок), меняющих систему правления (напр., с президентской на парламентскую), позволяя лидеру длительное время остаться у власти в новом качестве (напр., премьер-министра, опирающегося на поддержку правящей партии); введение поправок, устанавливающих новый статус и пожизненное правление действующего лидера в силу его исключительных качеств; увеличение числа возможных президентских мандатов вплоть до неограниченного; расширение продолжительности действующих мандатов; создание новых институтов власти или должностей, позволяющих лидеру сохранить реальную власть с уходом с поста президента; передача власти преемнику с сохранением различных формальных и неформальных способов контроля над ним. С юридической точки зрения принятие таких нововведений может быть более или менее убедительным - оформлено плебисцитами, референдумами, решениями парламентов, или судебным толкованием конституции, но по сути всегда представляет попытку обхода соответствующих конституционных ограничений для достижения текущих интересов политического режима и правящей группы.

В российских поправках к ч.3 ст. 81 (о сроках президентских полномочий) представлено противоречивое решение – одновременное *сохранение и разрыв* конституционной преемственности в этом вопросе. С одной стороны, конституционный принцип сменяемости власти не ставится разработчиками под сомнение, а норма об ограничении сроков пребывания одного лица в должности президента не только не отменяется, но закрепляется в более жесткой форме – «одно и то же лицо не может занимать должность президента РФ более двух сроков» - без ранее присутствовавшего слова «подряд» (что позволяет сохранить общую конституционную легитимность и даже продемонстрировать ответ на социальный запрос о сменяемости власти). С другой стороны, в текст указанной статьи вводится «оговорка» об обнулении предшествующих сроков действующего президента в связи с самим фактом конституционного пересмотра – данное ограничение, - констатируется здесь, - не распространяется на лицо, занимающее (или ранее занимавшее) эту должность на момент вступления в силу этой поправки. Вводится, таким образом, особое «переходное положение» от старой конституционной нормы к новой, открывающее перспективы для действующего лидера участвовать в качестве кандидата в выборах президента и занимать эту должность вне зависимости от числа сроков, которые он занимал до вступления данной поправки в силу. Фактически этим закрепляется возможность его пребывания у власти в течение двух следующих сроков по окончании текущего мандата в 2024 г. (т.е. до 2036 г.), а теоретически даже бессрочного правления (поскольку, это будет зависеть от интерпретации границ «переходного периода»).

Заслуживает внимания мотивация этого решения Конституционным Судом: констатировав дилемму выбора между различными конституционными ценностями – демократического правового государства (включающего принцип регулярной сменяемости власти) и народовластия (права народа избирать на свободных выборах наиболее достойное лицо), он заявил, что в данном случае не возникает их противоречия. Баланс ценностей не нарушен: принцип сменяемости власти сохраняется в рамках электоральной подотчетности главы государства, а народ вправе на выборах оказать предпочтение тому кандидату, которого сочтет наиболее достойным. В результате Суд отказался видеть в изменении ст.81 факт «присвоения власти» (запрет которого фиксируется ч.4 ст.3 Конституции) и согласился с широкой трактовкой усмотрения законодательной власти, выдвинувшей и поддержавшей поправку об «обнулении» прежних президентских сроков во имя предоставления новых действующему лидеру.

Это решение крайне сомнительно не только с точки зрения духа либерального конституционализма, но и формальных положений Конституции. Говоря о народном суверенитете, принципе народовластия и праве народа избирать главу государства, ее авторы специально ввели ограничения способов реализации этого принципа в демократическом правовом государстве. Эти способы регламентируются исходя из предположения, что народ сам может ошибаться или быть введен в заблуждение (что неоднократно происходило в истории, особенно советской и российской). Необходимо, по этой логике, включение системы сдержек и противовесов для противостояния угрозе узурпации власти, а одним из этих противовесов признается принцип регулярной сменяемости власти и ограничение числа мандатов и сроков пребывания у власти одного лица. Законодатель в рамках своих полномочий, действительно, может скорректировать конституционной поправкой число мандатов или их продолжительность (что было сделано поправкой 2008 г.), но эта корректировка не вправе выходить за принципиальные конституционные ограничения, рискуя, в таком случае, подорвать основы конституционного строя.

Спорность принятого решения возрастает в связи с рядом обстоятельств. Во-первых, данная поправка должна рассматриваться в контексте других изменений, наделяющих главу государства дополнительными широкими полномочиями помимо тех, которыми он уже располагал.

Во-вторых, вводя общее правило (об ограничении допустимых сроков), поправка одновременно фиксирует исключение из него, - «оговоркой», вводящей особую переходную меру (то ли это исключение, которое подтверждает правило?).

В-третьих, данная «оговорка» вводится Законом о поправке, одновременно фиксирующем новый порядок отсчета сроков президентских полномочий, причем в отношении узкой группы лиц – бывших и действующего президента, фактически закрепляя исключительный статус одной личности (особый вопрос - можно ли институционализировать личность?).

В-четвертых, Конституционный суд, признав, на основании того же Закона, возможность «преодоления в качестве переходной меры ранее установленных ограничений» по срокам пребывания у власти, оказался вынужден пересмотреть собственное определение (от 5.11.1998 г.) о неконституционности подобной меры, мотивировав изменение своей позиции именно фактором «оговорки» - ее отсутствия в первом случае и присутствия во втором (каковы тогда допустимые пределы пересмотра?).

В-пятых, за неимением других юридических оснований в пользу «обнуления» сроков, Суд выдвинул в поддержку этого решения преимущественно политические аргументы, имея в виду «конкретно-исторические факторы» принятого законодателем решения – «состояние политической системы» и «степень угроз для государства и общества» (каких и кто их устанавливает?).

В целом это – политическое решение, формально балансирующее на грани конституционности, а фактически преодолевающее ее. Оно закладывает в Конституцию серьезные внутренние противоречия, редуцируя общие принципы демократии, народовластия и сменяемости власти к исключительной норме, выражающей особый правовой статус действующего лидера. Транзит власти, о котором столько говорили в последнее время, – наконец состоялся: власть президента, исчерпавшего конституционные сроки полномочий, переходит к президенту, осуществляющему свои полномочия на основе конституционной оговорки о переходном периоде – и им оказывается то же лицо. Тем самым получает юридическое оформление особая модель легитимации политического режима плебисцитарно-авторитарного типа с персонифицированным стилем правления.Вопреки распространенному мнению, что поправки лишены внутренней логики, а их принятие произошло едва ли не спонтанно («на коленке», как заявили некоторые публицисты), механизм их разработки, принятия и продвижения – убеждает в обратном. Поправки представляют собой часть продуманного плана, их подготовка велась заблаговременно, а момент принятия рассчитан очень точно – с учетом психологического состояния общества, ожидавшего перемен на пике текущего президентского мандата (когда еще сохранялся импульс от избирательной кампании 2018 г.) и до нарастания политической инерции, неизбежно возникающей в конце исчерпания завершающего срока президентских полномочий. Здесь нет, следовательно, оснований для конспирологических версий, неопределенность которых сопоставима только с их взаимной противоречивостью.

Реконструкция механизма разработки и принятия поправок позволяет определить его как реализацию политической технологии. Ее общий смысл – провести ревизию всей конституционной и политической системы без участия общества, одновременно не допуская эрозии конституционной легитимности действующего политического режима. Для достижения этой цели необходимо было осуществить ряд технологических задач.

*Во-первых*, исключить вмешательство общества и независимых экспертов в разработку и содержательное обсуждение поправок – этим объясняется неожиданность выдвижения поправок (вопреки всем предшествующим официальным заявлениям о неизменности Конституции), закрытый характер их подготовки, которая, несомненно, потребовала тщательной и достаточно продолжительной предварительной работы с учетом важности дела.

*Во-вторых*, обеспечить максимально быстрое принятие поправок с целью парализовать консолидированную и ожидаемо критическую реакцию на них со стороны Запада и внутренней оппозиции. Действительно, со времени обнародования идеи поправок в Послании президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. (которое намеренно было перенесено к началу года) до их принятия и вынесения на голосование указом 17 марта 2020 г. прошло всего два месяца – молниеносный темп, практически невиданный для преобразований такого уровня важности в демократической стране.

*В-третьих*, обеспечить особый дискретный порядок представления поправок обществу – в виде трех волн содержательно различных компонентов (социальные, идеологические и институциональные изменения), с последовательным подключением к этому процессу всех ветвей власти и «общественности». Этим достигалась цель завуалировать масштаб и общее содержание изменений до финальной стадии, оставляя критиков в неведении относительно его общего замысла (о том, что эта задача была успешно решена, говорит целый ряд растерянных и наивных комментариев в СМИ по ходу дела).

*В-четвертых*, ввести элементы дезориентирующего пиара с целью прикрытия главного изменения – «обнуления» сроков действующего лидера для продления его мандата на власть. Эта стратегия, по-видимому, сработала в рамках целого ряда контролируемых утечек о предполагаемом значении Государственного Совета, в котором многие увидели прообраз нового центра власти, формируемого с целью «трудоустройства» президента, прекратившего исполнение своих полномочий (мы оставляем за скобками обсуждение того, являлась ли эта комбинация реальным альтернативным планом действий, отвергнутым по ходу дела, или изначально задумывалась как отвлекающий маневр).

*В-пятых*, создать иллюзию широкого общественного участия в разработке поправок. С этой целью была сформирована «Конституционная комиссия» - Рабочая группа, которой была доверена презентация некоторых риторических поправок, состав и порядок действия которой явно не соответствовал серьезности дела и породил различные иронические комментарии (возможно, комичность - также элемент политтехнологии, направленный на снижение «веса» проблемы в восприятии населения). Той же цели соответствовало обсуждение «поправок» с мест, напоминающее советские традиции «всенародного обсуждения». Наконец, в этом ряду стоит и не предусмотренная процедурой внесения поправок инициатива «всероссийского голосования», на которое вынесен только один вопрос -«Вы одобряете изменения в Конституцию РФ?». Вопрос – явно риторический с учетом того, что поправки уже стали частью Конституции с их формальным утверждением, а данное голосование (в отличие от референдума или «всенародного голосования» в смысле Конституции 1993 г.) – не предполагает позитивный вотум большинства граждан (а лишь большинства от принявших участие в голосовании).

То, что действительно интересно – это не столько юридическая сторона принятия поправок (процедурно - почти безупречная), сколько замысел предложенной обществу театральной постановки, - качество сценария, режиссуры и игры актеров. Драматургический подход гораздо лучше позволяет объяснить суть режиссерского замысла, нежели сухой язык юридических формул. Он позволяет, прежде всего, констатировать наличие единого сценария пьесы и высказать предположение, что сценарий этот не менялся по ходу постановки .

Это заключение возможно не на основе какой-то инсайдерской информации (на которую любят ссылаться некоторые политологи), а в силу элементарных законов жанра и эстетики сформированного завершенного образа конституционного дизайна. В этой логике нет ничего произвольного – актеры (парламентарии, общественники, «независимые» наблюдатели, люди «из народа») хорошо знают свою партию и появляются на сцене в точном соответствии с отведенной ролью.

Режиссер и главное действующее лицо почти все время находится за кулисами, иногда комментируя ход событий, но давая обществу оценить игру других актеров и обсудить разные версии возможного развития событий, причем интрига сохраняется до развязки спектакля. Главный актер появляется на сцене только в завершающий - самый драматический, - момент (третье чтение и принятие ключевой поправки В.Терешковой «с голоса»), констатируя окончание спектакля историческим примирением сторон. Герой оказывается вынужден, подобно Фортинбрасу, скромно согласиться с непреодолимостью путей Провидения, вновь вручившего ему корону - ответственность за мир и безопасность государства в условиях глобального кризиса.

Некоторых зрителей спектакль оставил равнодушными, возможно, потому, что они не нашли в нем своей роли. Другим он не понравился по эстетическим соображениям: они увидели несостыковки между актами пьесы, отметили неискренность актеров, преобладание в их игре приземленных интересов над идеалистическими устремлениями. В политике, однако, действуют другие законы жанра, нежели на театральных подмостках: эстетическая сторона произведения уступает место прагматической, а последняя знает только один критерий оценки – поражение или успех в борьбе за власть. Приходится признать: в этой партии проиграло гражданское общество - выиграла власть.

**7. Значение конституционной реформы в российской истории**

Первые попытки оценить вклад реформы 2020 в развитие российского политического процесса демонстрируют противоположность позиций. *Позиция сторонников реформы* (официально выдвигаемая авторами поправок) заключается в том, что они не вносят в Конституцию ничего принципиально нового, не затрагивают основ конституционного строя и представляют пусть системную, но частичную корректировку Основного Закона с позиций его соответствия реальности. Поправки просто фиксируют те порядки, которые и так сложились в ходе постсоветской эволюции правовой системы, законодательства и правоприменительной практики, а их принятие вполне соответствует конституционным процедурам.

*Позиция критиков реформы* (сформулированная представителями либеральной оппозиции практически в момент ее провозглашения) выдвигает жесткий тезис – пакет поправок противоречит основам конституционного строя, радикально меняет трактовку основных принципов и норм, а их принятие нарушает процедурные правила. В целом – это не реформа, а «конституционный переворот».

*Позиция прагматиков* исходит из того, что конституционализм вообще является относительной ценностью (а в российских условиях давно потерял связь с жизнью): блок поправок лишен логического единства – представляет собой конгломерат противоречивых принципов, а главная (если не единственная) цель изменений – продление президентских полномочий под предлогом конституционной ревизии (сама эта цель рассматривается как негативная или позитивная в зависимости от политических предпочтений).

Нельзя сказать, что при всем различии оценок значения реформы все три позиции являются взаимоисключающими, поскольку апеллируют к разным сторонам процесса конституционной трансформации – его форме, содержанию или функциональным политическим последствиям. Первая группа видит смысл реформы в приведении конституционных положений в *формальное* соответствие с практикой законотворчества и правоприменения: как показано в многочисленных исследованиях, трактовка основных конституционных принципов – приоритета международного права, демократии, правового государства, федерализма и местного самоуправления, разделения властей, независимости суда и гарантий прав личности, - за истекший период действительно привела к их существенной эрозии, а по некоторым параметрам и полной нереализуемости. Вторая группа – справедливо указывает на противоречие этих изменений аутентичному *содержанию* базовых конституционных принципов и норм с риском их полного подрыва. Третья – имеет в виду прежде всего *фактическое* решение проблемы преемственности власти безотносительно к юридической корректности его осуществления. В результате они по-разному определяют место реформы в политическом контексте: настаивают на правовой преемственности, юридическом ее разрыве или решают этот вопрос вне правового контекста, отражая схематичные и пристрастные оценки сторон текущего конфликта.

Гораздо более перспективной является оценка российских конституционных реформ с позиций сравнительного анализа, раскрывающая их содержание, процедуры осуществления и результаты в контексте долговременных глобальных и национальных тенденций исторического развития. *В содержательном отношении* блок поправок вполне логичен в решении задач завершающей (реставрационной) фазы любого большого конституционного цикла. В рамках постсоветской ситуации принципиальные изменения затрагивают следующие идеологические параметры: глобализации – противопоставлена защита национального суверенитета; приоритету международного права – верховенство конституции и национальных судов; абстрактному рационализму гуманитарного права – историзм, учитывающий конкретные формы его реализации; идеологии либерализма – консерватизм в социальных, семейных и нравственных ценностях; теории естественных прав человека – увязывание прав и обязанностей с учетом национальных приоритетов и специфики; космополитизму – патриотизм; идеям неограниченности свободного рынка – принципы солидаризма, социального партнерства и государственного патернализма.

В концепции государства изменения отражают приоритеты власти: разрыву преемственности государственности в начале и конце ХХ в. – противопоставляется восстановление этой преемственности в культурных и правовых формах; кооперативному федерализму – централизм; разделению уровней и ветвей властей - их соединение в рамках единой системы публичного права; принципу правового государства – государство неоимперского типа с квазимонархической властью главы государства; принципу сменяемости власти – идея ее преемственности, пока – в исключительном случае. Эти настроения, поддержанные кризисом глобализации, ростом конфронтации с Западом и правым поворотом в мире, - фиксируют *вполне определенный ценностный разрыв с положениями Конституции 1993 г.*, отражают длительные усилия российских консерваторов по поиску альтернативы «навязанной» конституционной модели, критике либеральных 1990-х гг. как «Смутного времени» за которым должно следовать восстановление «порядка» в виде сильного государства имперского типа.

*В процедурном отношении* введение поправок формально остается в конституционном поле и, следовательно, не может быть определено как «конституционный переворот» (в узком юридическом смысле), но, очевидно, балансирует на грани конституционности. На наш взгляд, здесь имеет место «поправка-отмена» - понятие, введенное французскими юристами и выражающее ситуацию, когда реальный разрыв преемственности камуфлируется как подтверждение юридической преемственности. Такое решение проблемы возникает, если закон о поправке, принятый в соответствии с установленной процедурой, корректирует содержание норм и, одновременно, сам порядок их изменения. Так, правомерность поправок определяется не только Конституцией, но также процедурами, зафиксированными в законе о них; введение «оговорки» в статью о президентских сроках - подтверждается Конституционным Судом; но последний получает правомочие сделать этот вывод исключительно на основании самого закона о поправке; легитимирующая процедура «всероссийского голосования» - включается законом о поправке вне связи с конституционными нормами. Это создает впечатление логического круга – власть, призванная гарантировать конституционность пересмотра, легитимирует этот пересмотр, - на основании закона о пересмотре.

*В политическом отношении*, поправки создают гиперцентрализованную систему, где публичный интерес преобладает над любым частным интересом: все уровни управленческой иерархии и институты власти подчинены поддержанию функционального единства, воплощенного и выраженного в институте главы государства. Данный тип политической системы актуализирует ряд устойчивых исторических стереотипов общественного восприятия – пассивность общества, слабость парламентаризма, преобладание государства и патерналистских ожиданий, зависимость судебной системы и устойчивость приверженности к сильной личности, стоящей над правом и институтами. Но при этом – не является простым воспроизводством известных исторических форм российской власти - монархии, однопартийной диктатуры или сверхпрезидентской республики. Поправки, скорее, юридически оформляют основы системы конституционной диктатуры, - системы, формально наделяющей главу государства неограниченной властью, и фиксируют новую легитимирующую формулу – плебисцитарный авторитаризм с персоналистским типом правления, когда любое участие населения в выборах или референдуме начинает восприниматься как плебисцит о доверии действующему лидеру.

В долговременной перспективе выясняется, что ресурс подобной системы исторически ограничен – она не дает ответов на фундаментальный запрос конституционной демократии, оставаясь одной из модификаций мнимого конституционализма. В результате конституционной ревизии, при формальном сохранении прежней конституции, мы получаем ценностно и содержательно другой документ, последовательно воплощающий идеологию консервативной реставрации, преобладания государства над обществом и новые приоритеты политического режима.

*© Текст: Андрей Медушевский*

*© Фото: Максим Мармур*