Конституционная реформа как технология «управления будущим».

Автор: Поляков Леонид Владимирович – доктор философских наук, профессор-исследователь НИУ – Высшая школа экономики; Директор «Центра изучения трансформации общественно-политических процессов» при Финансовом университете. Контакт: lpolyakov@hse.ru.

Аннотация. Статья посвящена политико-правовому анализу комплекта поправок в Конституцию РФ, предложенных президентом РФ В.В.Путиным. 46 поправок можно сгруппировать в 4 самостоятельных блока: ценностно-идеологический; социальное государство; новый баланс органов власти; суверенитет и территориальная целостность. Рассмотрены отдельно процедура принятия поправок и поправка, «обнуляющая» предыдущие президентские сроки В.В.Путина и Д.А.Медведева. Автор полагает, что таким образом вырабатывается особая технология «управления будущим», позволяющая стабилизировать современный российский социально-политический и экономический контекст.

Ключевые слова: конституция, идеология, суверенитет, баланс властей, социальное государство.

CONSTITUTIONAL REFORM AS A TECHNOLOGY OF “DIRECTING THE FUTURE”.

Polyakov Leonid V. –

Doctor of Philosophy, Professor-Researcher at the National Research University – Higher School of Economics; Director of Center for Studies of Socio-Political Transformations – Financial University under Government of Russian Federation. Contact: lpolyakov@hse.ru.

Abstract. The Paper presents analysis of the set of constitutional amendments initiated by Russian President V.V.Putin. 46 amendments could be broken into 4 autonomous groups: those introducing “traditional values” and a kind of “national ideology; filling Article 7 of Russian Constitution with some specific details of “welfare state”; introducing new “checks and balances” within current power-set; defending national sovereignty and territorial integrity. Separately were being analysed the legal approval procedure of the set of amendments. And amendment that “nullifies” previous presidential terms and gives right to President V.V.Putin and former President D.A.Medvedev to take part in election-2024 – in particular. Author suggests that constitutional reform could be understood as a specific “technology” which allows to “direct the future” in order to stabilize current socio-political and economic situation in Russia.

Key words: constitution, ideology, sovereignty, balans of powers, welfare state.

Пакет конституционных поправок, о которых Президент Владимир Путин сообщил в своём Ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ, вызвал неоднозначную реакцию, прежде всего в политических, а затем и в широких общественных кругах. Особенно настороженно эти поправки приняли некоторые представители правозащитного сообщества. И эта настороженность переросла в активное неприятие и протест после формирования окончательного пакета поправок в законе «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Правовая оценка Конституционным Судом РФ этого закона, принятого обеими палатами парламента 11 марта 2020 года и одобренного законодательными собраниями всех субъектов федерации, вызвала ещё более противоречивые отклики. Ряд правоведов-конституционалистов напрямую обвинили судей КС и его председателя Валерия Зорькина в *предательстве* идеалов конституционного права. И даже в преступном «потакании» конституционному перевороту и чуть ли не «соучастии» в нём,

Вот, например, «приговор» Екатерины Мишиной (приглашенный профессор Мичиганского университета в 2012–2016 годах): «с этого дня обращение к судье КС РФ «Ваша честь» будет звучать как издевка. Мартовские иды, по преданию — ​середина марта, день убийства Юлия Цезаря. Мартовские иды 2020 года — ​день убийства репутации Конституционного суда России» [Мишина 2020].

Ещё более жёсткая оценка дана юристом Константином Сасовым**: «Приведенный правовой анализ** [Заключения](http://base.garant.ru/73747918/) **Конституционного Суда РФ №1-З от 16 марта 2020 г. служит доказательством его юридической ничтожности.**

**Выводы Заключения по существу поправок противоречат смыслу и духу норм** [Главы 1](http://base.garant.ru/10103000/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/#block_1000)**Конституции РФ.**

**Конституционный Суд самоустранился от проверки Закона о поправке на предмет его соответствия** [Главе 9](http://base.garant.ru/10103000/dbddb101044a4418ba9fcf35194e29d2/#block_9000) **Конституции РФ, хотя все процедуры изменения** [Конституции РФ](http://base.garant.ru/10103000/) **им были грубо нарушены.**

**Правовой анализ** [Заключения](http://base.garant.ru/73747918/) **Конституционного Суда РФ №1-З от 16 марта 2020 г. служит доказательством наличия признаков умышленного соучастия судей Конституционного Суда РФ, его вынесших, в покушении на узурпацию президентской власти одним лицом, осознанного подрыва ими основ конституционного строя: демократии, правового государства, республиканской формы правления (ст. 1, 3 (ч. 4)** [Конституции Российской Федерации](http://base.garant.ru/10103000/)**), утраты Конституционным Судом РФ своей легитимности». [Сасов 2020].**

Александр Верещагин, доктор права Эссекского университета, Великобритания, дал такой комментарий: «В заключении нет и следа знакомства с реалиями внешнего мира. Оно как будто бы написано инопланетянами, которые прилетели, ознакомились со здешними законами, поверили им на слово, сочли, что действительность им полностью соответствует, вынесли новому закону одобряющий вердикт – и улетели к себе обратно, куда-нибудь в созвездие Южного Креста» [Верещагин 2020].

Можно было бы привести и ещё немало подобных оценок, но и приведённых достаточно, чтобы понять: чисто юридически-правовой спор явно перетекает в область политических «разборок». А, значит, эту неразрывную связь «права» и «политики» **имплицитно признают даже самые радикальные сторонники направления, которое Карл Шмитт обозначал как «либеральный юридизм». [См. об этом в моей статье: Поляков 2013].**

**На довольно серьёзный поток довольно серьёзных обвинений председатель КС Валерий Зорькин мог бы, вероятно, аргументированно и исчерпывающе ответить. Но любая форма «объяснений» автоматически превратилась бы в «оправдания» (если не «извинения»), что дискредитировало бы сам КС, поскольку его анализ содержит следующую формулу: «**Настоящее Заключение окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами».

Тем не менее, председатель КС всё же счёл возможным дать краткий, но безапелляционный ответ всем критикам. В статье «Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство?» он как бы мимоходом отметил: «*Многие нормы Конституции* и, прежде всего положения о правовом государстве и правах человека, *направлены на будущее*, на перспективу. Недаром именно эти положения сосредоточены в первой и второй главах Основного закона, имеющих особенный порядок изменения. Основы конституционного строя и правового статуса человека и гражданина, будучи фундаментальными опорами публичного правопорядка, не подвергаются модификации в предложенном Президентом России в его послании Федеральному Собранию пакете конституционных поправок». [Зорькин 2020].

Понятно, что иной позиция председателя КС быть и не могла. Но меня в этом ответе особенно заинтересовал взгляд на право как набор норм, форматирующих или, говоря скромнее, дающих «набросок» будущего. То есть – как инструмент политического управления. Именно в этом, если угодно – «методологическом» ключе, я и проанализирую «Конституционную реформу-2020» президента Владимира Путина.

А в том, что это именно реформа – сам закон, правда, говорит лишь о «поправке» - сомневаться не приходится. Хотя бы по тому способу её реализации, который потребовал такой необычной процедуры как «*всероссийское голосование*». Сам президент в различных аудиториях расшифровывал это как «плебисцит», то есть голосование по доверию лично ему. Что неизбежно отсылает нас к аналогу двадцатисемилетней давности – «*всенародному голосованию*» по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 года.

1. Тогда и сегодня

В отношении к нынешней конституционной реформе довольно часто возникает такой вопрос: почему в США за 230 лет существования государства в текст Конституции было внесено всего 26 поправок (при том – 10 сразу же – Билль о правах и 2 – введение и отмена запрета на алкоголь), а мы за 27 лет уже внесли 32 поправки и сейчас добавили ещё 46? Может быть, авторы Конституции-1993 были настолько некомпетентны, что довольно скоро возникла необходимость исправлять их «недоработки»? Это предположение нужно сразу отвергнуть, поскольку в 1993 году к созданию текста Конституции были привлечены все без исключения лучшие юристы-конституционалисты страны. А сам процесс выработки окончательного текста включал такой институт как Конституционное Совещание с самым широким представительством в пяти секциях.

Да, принятый в июле 1993 г. окончательный вариант текста Конституции был «отредактирован» после событий в Москве 3-4 октября в сторону существенного увеличения полномочий института президентства, но основные - 1-я и 2-я главы остались неизменными. И ещё одно важное изменение состояло в том, что в текст Конституции не были включены Договоры республик с Федерацией. И таким образом федерация обрела конституционный, а не договорный характер: её принимали всенародным голосованием. Впрочем, следы этого этапа в подготовке конституционного текста и в нынешней версии Основного Закона всё-таки остались. В ст.5 один из видов субъекта федерации – «республика» - в скобках обозначен как «государство». Что это значит потенциально, достаточно посмотреть на судьбу СССР, в Конституции которого республики тоже признавались «государствами». [Более детально процедура принятия Конституции-1993 рассмотрена в моей статье: Поляков 2018].

Таким образом, если версию некомпетентности авторов Конституции-1993 приходится отклонить, то остаётся только предположить, что за истекшие четверть века внутрироссийский и внешний контекст изменился столь радикально, что потребовалась соответствующая адаптация Основного Закона к этим изменениям. И, если это предположение верно, то есть смысл хотя бы кратко обозначить то основное, что отличает Россию-2020 от России-1993.

 Итак, первое. Россия тогдашняя ещё только должна была пройти испытание сепаратизмом – впереди были две «чеченские войны» и попытки некоторых субъектов федерации утвердить свой статус в качестве «ассоциированных членов». Сегодня уровень федеративной интеграции на порядки выше, и это реально достигнутое внутреннее единство требует своего отражения и в конституционном тексте. Это подразумевает более подробную «пропись» того ценностного фундамента, образующего нечто вроде «национальной идеологии», которая не является «государственной» и обязательной, то есть не нарушающей ст.13 Конституции РФ.

Второе. Объявленная «социальным государство» (ст.7), Россия-1993 едва-едва удержалась от экономического коллапса в девяностых, не до конца преодолела последствия глобального финансового кризиса 2008-2009 гг. и до сих пор живёт в условиях жёстких экономических санкций после воссоединения Крыма и Севастополя с Россией. Тем не менее, уровень благополучия опять-таки на порядки выше, чем 25 лет назад и, следовательно, статья о социальном государстве должна наполниться гарантированной конкретикой.

Третье. Баланс ветвей и органов федеральной власти, который был заложен в Конституции-1993, в сегодняшних условиях существования страны и необходимости её «прорывного развития» не может считаться адекватным. Необходимо усилить контроль исполнительной и судебной ветвей власти со стороны парламента, при этом уточняя полномочия института президентства и расширяя полномочия судебной ветви власти (Конституционного суда, в частности). Вывод на оптимальный уровень работы всего государственного «механизма» абсолютно необходим в первую очередь для того, чтобы конкретные меры, наполняющие теперь статью о социальном государстве, не остались пустой декларацией. Как это было в девяностые, а по некоторым параметрам остаётся и до сих пор.

Наконец, четвертое. Уже в знаменитой «мюнхенской речи» февраля 2007 г. Владимир Путин констатировал принципиально новый (по сравнению с тем же 1993 г.) «расклад» в отношениях коллективного «Запад» и России. После февраля 2014 года этот «расклад» принял чёткие очертания, очень напоминающие 2-е издание «холодной войны». Статьи с обозначением «Холодная война 2.0» - уже давно не редкость не только в западной и отечественной прессе, но и в научных изданиях. Россия в глобальном мире третьего десятилетия 21-го века – действительно совсем иная страна, нежели та, что аналогично называлась в декабре 1993 года. Сегодня наш «суверенитет» и «территориальная целостность» подкреплены такими аргументами, что включение этой тематики в конституционный текст никому не покажется праздным пустословием.

 И если Конституция-1993 в своём оригинальном варианте с некоторыми поправками выполнила роль «провожатого» в то будущее, которое тогда многим казалось недостижимым, то и сегодняшняя, основательно реформированная Конституция-2020 обязана аналогичную роль выполнить.

1. Имплицитная «национальная идеология»

Первая и вторая части статьи 13 Конституции РФ постулируют «идеологическое многообразие» и запрет на идеологию «государственную или обязательную». Это – стандартная демократическая норма, фактически – граница, чётко и ясно разделяющая общества *идеократические* («теократические», «коммунистические» и вообще, так называемые, «тоталитарные») от обществ *плюралистических*. Статьи 28-30 подкрепляют эту норму, очерчивая круг неотчуждаемых прав и свобод гражданина России.

Однако в последнее десятилетие в разных общественных группах стали проявляться признаки востребованности если не «государственной идеологии» напрямую, то её определённого суррогата. Это, несомненно, связано с так называемым «консервативным поворотом» [см.: Поляков 2015] как реакцией на политический кризис декабря 2011 – мая 2012 гг. В тот период ситуационная коалиция трёх идеологически ярко выраженных политических групп (либералы, русские националисты и левые радикалы) наглядно продемонстрировала власти и группам лоялистов, что отсутствие внятного «идейного лица» - серьёзный фактор дестабилизации не только «общественного порядка», но и самой российской государственности.

С тех пор начались поиски формата той «идеологии», которая не была бы обязательно-государственной, но, в то же время выражала определённый ценностный консенсус власти и общества (по крайней мере, его большинства). Эти поиски реализовались в процедуре сбора поправок «от народа», которым было поручено заниматься особой комиссии в составе 74 человек – представителей всех сегментов гражданского общества, бизнеса и власти. Именно по итогам работы этой комиссии и сложился тот законопроект, который президент направил в Федеральное Собрание. И в нём среди 46-ти поправок просматривается ценностное «ядро» традиционалистского и, в этом смысле – консервативного толка.

Акценты на традиционную семью, брак «как союз мужчины и женщины», детство как государственный «приоритет», веру в Бога, язык и культуру «государствообразующего русского» и других народов. На преемственность поколений, память о великих исторических победах предков и даже запрет на их «умаление» – всё это отобрано из нескольких тысяч поправок и предложений, поступивших в вышеупомянутую комиссию. И всё это вошло в конституционный текст в качестве поправки №2 – статья 67¹, пункты 2-4; поправки №3 – статья 68; поправки №4 – статья 69 и поправки №7 – статья 72, п.1 ж¹.

Можно ли считать это скрытым посягательством на «неприкасаемую» статью 13? Формальный (официальный) ответ на этот вопрос дан Конституционным судом, который своим Постановлением одобрил закон о поправке, не найдя в нём никаких противоречий неприкосновенным главам 1 и 2 Основного Закона.

Но и по существу есть основания утверждать, что сам по себе набор ценностей, включённых в конституционный текст, не является «обязательно-государственным». Речь может идти о «национальной идеологии» - разумеется, не в этническом, а в общественном смысле. Такая «идеология» имплицитно отчасти уравновешивает тот ярко выраженный *либеральный* характер первых двух глав Конституции РФ. Точнее – адаптирует универсалистский набор норм, прав и свобод к конкретной российской национальной «почве».

1. Социальное государство

Блок поправок, наполняющих реальным содержанием статью 7 о «социальном государстве», открывается пунктами 5, 6 и 7, которые дополняют статью 75. Они декларируют «уважение к труду» и гарантируют МРОТ не ниже прожиточного минимума, вводят «систему пенсионного обеспечения граждан на основе всеобщности, справедливости и солидарности поколений», а так же обязывают власть индексировать пенсии не реже одного раза в год. Также вводится обязательное социальное страхование и ежегодная индексация социальных пособий и выплат.

К перечню конкретных мер, подтверждающих социальный характер российского государства, добавляется статья 75¹, которая читается как дополнительная экспликация принципов, изложенных в статье 7: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнёрство, экономическая, политическая и социальная солидарность».

Данная статья отчётливо декларативна и не случайно выбрана её модальность: глаголы «создаются», «гарантируются», «обеспечиваются» имеют форму *настоящего продолженного* времени. То есть всё, что создаётся, гарантируется и обеспечивается – это задание на будущее, обозначение целей, а не констатация наличия. Можно даже сказать, что в этой статье изложена программа строительства общества социальной справедливости – и, при этом, не как партийная, а как общенациональная. Таким образом, *любая будущая власть* – независимо от её партийно-идеологической платформы – обязывается работать на достижение обозначенных в данной статье целей. В противном случае она окажется вне конституционного поля.

Какая ветвь власти конкретно отвечает за реализацию указанных в статье 75 целей? На этот вопрос отвечает поправка №35 в часть 1 статьи 114: Правительство Российской Федерации. Пункты «в», «в¹» и «в²», а так же пункты «е¹» - «е⁶» последовательно раскрывают перечень обязанностей федеральной исполнительной власти, общее руководство, которой – между прочим – теперь осуществляет Президент РФ (поправка №31 к части 1 статьи 110).

Особенно наглядно ответственность правительства показывает пункт «в», согласно которому оно «обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды».

К этому же блоку необходимо отнести и поправку №45 относительно статуса местного самоуправления. Вот добавленная часть 3 к статье 132: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Эта формулировка у многих комментаторов вызывает сомнения и опасения, поскольку она кажется противоречащей статье 12, согласно которой: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Однако эти опасения преувеличены, поскольку «единая система публичной власти» напрямую не подразумевает поглощения государственной властью власти муниципальной, а лишь объединяет их в единую «систему». Что и предусмотрено пунктом «н» статьи 72 о совместном ведении федерации и субъектов. К этому совместному ведению относится, в частности, и «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления».

А общий смысл поправки №45 видится как раз в том, чтобы императив «социального государства» распространялся так же и на местное самоуправление. Точнее – чтобы с уровня местного самоуправления и начиналась реализация этого императива.

1. Новый баланс «сдержек и противовесов» в «системе публичной власти»

Вообще-то поправки №№44-46 о местном самоуправлении входят и в третий блок, посвящённый выстраиванию нового баланса всех ветвей и органов государственной власти. Ещё раз хочу подчеркнуть, что, на мой взгляд, речь не идёт об «огосударствлении» муниципального уровня власти. Цель всех дополнений в статьи 131 - 133, предложенных президентом, только в том, чтобы обеспечить более эффективное взаимодействие между государством и обществом, между федеральным, региональным и муниципальным уровнями единой, так называемой, «публичной» власти.

Владимир Путин сам объяснил это в ходе встречи с общественностью в Череповце 4 февраля 2020 г., отметив, что «у нас очень часто возникает вопрос, скажем, в здравоохранении или в той же системе образования, а когда на муниципальном уровне что-то не происходит, что должно было быть сделано, для того чтобы уровень первичного звена был достойным и чтобы граждане получали достойную медицинскую помощь у себя в муниципалитетах, а федеральный, государственный региональный уровень считают, что они не должны этим заниматься, потому что муниципалитеты отделены от государства. Ведь, по сути, у нас по Конституции муниципалитеты не связаны напрямую с государством, а ***должна быть единая система публичной власти***, чтобы у верхних этажей этой власти была ответственность за то, что происходит внизу, а те, кто работает в муниципалитетах, были связаны определённым образом со страной и её интересами. То же самое и во многих других областях. И поэтому я это предложил» [Путин 2020].

Сам термин «публичная власть», непереводимый на основные европейские языки (при переводе получается – «государственная власть»), впервые применяется в конституционном тексте. И его введение обусловлено именно потребностью акцентировать единство всех тех видов власти в Российской Федерации, которые не являются, так сказать, «частными» или «корпоративными» (как, например, «власть» начальника над подчинёнными в армии и во всех «силовых» подразделениях). В предложенных президентом поправках предусматривается особая ответственность органов государственной власти за исполнение муниципалитетами своих функций. Таким образом, без нарушения статьи 12, президент как бы достраивает «вертикаль власти» до каждого муниципалитета. Конституционная автономия местного самоуправления не отменяется, а эффективность всей системы власти должна, как предполагается, повышаться.

Собственно, на повышение эффективности всей системы государственного управления и нацелен блок поправок, уточняющих полномочия и функции президента, парламента, правительства, судов и прокуратуры.

Начнем с института президентства. Поправка №14 к части 2, статьи 80 наделяет президента новыми полномочиями. Президент теперь «поддерживает гражданский мир и согласие в стране», а так же «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие» не только «органов государственной» - как было в прежней редакции, а «органов, входящих в единую систему публичной власти».

Существенные изменения внесены и в следующую статью. Поправка №15 в части 3 статьи 81 исключает одиозную оговорку прежней редакции – «два срока ***подряд***», и теперь вновь избранный президент сможет избираться только два раза[[1]](#footnote-1). Ещё одно ограничение президентских полномочий предусматривается поправкой №17 в пункт «а» статьи 83. В прежней редакции президент «назначал с согласия» Госдумы Председателя Правительства, теперь же он «назначает» того премьера, «кандидатура которого утверждена» ГД.

Замена термина «согласие» на «утверждение» кажется чисто стилистическим нюансом, потому что кандидатуру представляет только и исключительно сам Президент. И ещё потому, что в этом же пункте заявлено право Президента «освобождать от должности» премьера – прежде это означал отставку всего правительства в целом. Но всё же замена пассивного глагола «соглашаться» на активный - «утверждать» - по отношению к участию Госдумы в процедуре назначения главы правительства и есть то, что именуется «духом Конституции». Хотя и «буквой» тоже.

Пункт «б» в новой редакции статьи 83 вообще радикально меняет соотношение исполнительной и президентской властей. Раньше Президент лишь «имел право председательствовать на заседаниях» Правительства РФ. Теперь же ещё и «осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации». Очень существенное увеличение полномочий Главы государства в отношении Правительства содержит пункт б¹: он по предложению Председателя Правительства «утверждает структуру органов исполнительной власти», вносит в неё «изменения», определяет, какие органы исполнительной власти подчиняются лично ему, а какие – Председателю Правительства. При этом новый Председатель, назначенный на смену «освобожденному от должности», не может «структуру» Правительства поменять.

Далее. К пункту «в» той же статьи, позволяющему Президенту принимать решение об отставке Правительства, добавляется пункт в¹, сообщающий о том, что Президент «принимает отставку» всех членов Правительства. Пункт «д» теперь определяет, что Президент назначает вице-премьеров и министров (не «силового блока») не по «предложению Председателя Правительства», а «утвержденных Государственной Думой». Соответственно, «силовая» и внешнеполитическая части Правительства назначается на должности после «консультаций с Советом Федерации» (увольняется без таких консультаций). Таким образом, можно утверждать, что федеральная исполнительная власть теперь находится под двойным контролем: Президента и Парламента.

Усиливается и контроль Президента над институтом прокуратуры. В прежней редакции пункт «е» статьи 83 Глава государства лишь представлял Совету Федерации кандидатуру Генерального прокурора, и СФ осуществлял как назначение его на должность, так и отставку. Теперь пункт е¹ переводит процедуру в режим «консультаций», после которых Президент сам назначает и «освобождает от должности» всю прокурорскую «вертикаль». Но при этом расширяются полномочия верхней палаты Парламента в отношении судебной ветви власти. Пункт е³ предоставляет право «сенаторам» (теперь так официально называются члены Совета Федерации) решать вопрос об отстранении от должности судей всех уровней в случае, когда Президент ставит перед ними такой вопрос.

Пункт е⁴ даёт Президенту право представлять в обе палаты Парламента кандидатуры Председателя, заместителя Председателя и всех аудиторов Счётной Палаты. В первоначальной редакции эта процедура была полностью отнесена к ведению Парламента. При том, что Председателя Счётной палаты и половину аудиторов назначала и освобождала от должности Госдума (статья 103, пункт г), а зампреда Счётной палаты и остальную половину назначал и освобождал от должности СФ.

Особый интерес и даже конкретный политический ажиотаж вызывает пункт е⁵ всё той статьи 83. Этим пунктом параконституционный до нынешней реформы Государственный Совет становится конституционным органом, функция которого – «обеспечение согласованного взаимодействия и функционирования органов публичной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства».

Ранее эти функции принадлежали исключительно институту президентства, что заставляет некоторых комментаторов предполагать, что таким образом Владимир Путин готовит себе «площадку» для сохранения власти даже в случае прекращения президентских полномочий. Не вступая в полемику по этому поводу, могу только отметить, что передача таких важнейших полномочий как определение основных направлений внутренней и внешней политики от одного лица коллективному органу – шаг, несомненно, демократичный. И нацеленный именно на то, чтобы обеспечить для «вертикали власти» широкий «горизонтальный» фундамент из различных властных институтов.

Поправка № 18 уточняет вопрос о неприкосновенности Президента, прекратившего свои полномочия в срок или досрочно. Теперь, согласно статье 92¹ неприкосновенность распространяется и на весь остальной срок жизни бывшего Президента. Но поправка № 19 уточняет, что неприкосновенности может быть лишён не только действующей Президент по процедуре «импичмента», но и экс-Президент – задним числом. Так записано в новой редакции статьи 93.

Кстати, неприкосновенность Президента, так или иначе прекратившего свои полномочия, усиливается ещё и поправкой, согласно которой он/она автоматически получает статус пожизненного сенатора. От которого, правда, в праве отказаться. С этим связан ещё один момент усиления влияния института президентства на всю систему публичной власти – в данном случае, на Совет Федерации. Поправка №20, излагающая статью 95 в новой редакции (здесь легализуется понятие «сенатор»), даёт право Президенту назначать в Совет Федерации до 30 сенаторов (из них – не более 7-ми пожизненных). Согласно прежней поправке такая квота составляла 10% от штатного состава СФ, то есть не более 17 сенаторов при нынешнем количестве субъектов федерации – 85.

Эта процедура напоминает ту, что действует в Великобритании, где королева по представлению премьер-министра назначает членов Палаты Лордов. Ну и, конечно – вполне в соответствии с традицией, существовавшей в императорской России. Резон понятен – граждане, отличившиеся особыми заслугами перед Отечеством, вполне достойны такого поощрения от Главы Государства. А, заодно, это может быть и предохранительной мерой для любого будущего Президента. Ведь при наличии 30 президентских «назначенцев» процедура импичмента, требующая поддержки ⅔ сенаторов, будет существенно затруднена.

Поправка № 24 к части 1 статьи 102 пересматривает полномочия Совета Федерации в отношении назначения судей высших судов таким образом, что теперь такое назначение будет происходить «по представлению» Президента. Кроме того, добавленный к этой же части пункт «л» предусматривает право сенаторов отрешения от должности судей всех судов и всех уровней – но только по кандидатурам, представленным для этой процедуры Президентом.

Это право Президента представлять в Совет Федерации кандидатуры судей всех судов (и особенно – Конституционного) для утверждения в должности и отрешения от неё – тоже вызвало очень острые дебаты. Постулат о независимости суда (и судей лично), отражённый в статьях 120-122, утверждающих «независимость», «несменяемость» и «неприкосновенность» судей, некоторым представителям судейского сообщества кажется нарушенным. Однако сам факт президентско-парламентского контроля судебной ветви власти ещё не означает такого нарушения. А особое полномочие, делегированное Президентом Конституционному суду, напротив, подчеркивает его важнейшую роль в законодательном процессе.

Речь идёт о поправках №27 и 28 в часть 3 статьи 107 и в часть 2 статьи 108. Эти поправки включают экспертизу Конституционного суда в процедуру принятия федерального и федерального конституционного законов. В прежней редакции конституционного суда президентское вето на принятый парламентом закон преодолевалось двумя третями голосов депутатов Госдумы и сенаторов (для федерального конституционного закона требовалось три четверти голосов депутатов Госдумы). Что обязывало Президента закон подписывать.

Теперь же у Президента появляется дополнительный шанс избежать такой принудительности за счёт отправки закона на экспертизу Конституционного суда. Сроки экспертизы не оговариваются, поэтому сам процесс проверки закона на соответствие Конституции может длиться неопределённо долго. Но, если Конституционный суд подтвердит «доброкачественность» закона, то Президент обязан подписать его в течение трёх дней.

Эта мера, как представляется, рассчитана на ситуацию, в которой может воспроизвестись противостояние Президента и Парламента в конце 90-х. И, если обе палаты консолидируются в своём противостоянии Главе Государства и станут законодательствовать, превышая конституционные рамки, то роль Конституционного суда как посредника станет решающей. И по отношению к президентской власти тоже.

Взаимоотношения Президента с Государственной Думой и Правительством корректируются посредством ещё нескольких поправок. В отношении Госдумы добавился ещё один повод для роспуска помимо тех, что были указаны в статьях 111 и 117, это – новая редакция статьи 112 (поправка № 33). Правда он связан с новыми полномочиями Госдумы, а именно – с её правом утверждать вице-премьеров и министров не «силового блока» (включая МИД). Утвержденные Госдумой члены правительства подлежат обязательному утверждению в должности Президентом. Но, если представленные премьером кандидатуры членов правительства будут трёхкратно отклонены самой Госдумой, то Президент получает право назначить их самостоятельно. А если окажется, что треть позиций, которые утверждает Госдума, вакантны, то Президент ***может*** (но не обязан) распустить нижнюю палату и назначить новые выборы.

Такой же отход от императивности роспуска присутствует и в новой редакции пункта 4 статьи 111 (поправка № 32). Раньше после троекратного отклонения кандидатуры премьера сам Президент назначал премьера (не обязательно трижды отклонённого, по-видимому) и распускал Госдуму с назначением новых выборов. Теперь формулировка более мягкая: Президент «вправе распустить».

Поправка № 34 существенно ограничивает функционал и полномочия Председателя Правительства. Раньше статья 113 давала ему право «определять основные направления деятельности Правительства» и «организовывать его работу». В нынешней редакции премьер только «организует работу», а при этом «несёт персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий».

Нужно согласиться, что это – не простая задача в условиях, когда премьер не контролирует процесс назначения министров-силовиков и когда остальная часть Правительства утверждается Госдумой (хотя и по представлению премьера). Правда, стоит отметить, что у премьера, назначенного Президентом после трёхкратного отклонения его кандидатуры Госдумой, есть целый год, в течение которого Госдума не может выразить недоверие его Правительству. Это зафиксировано пунктом 6 статьи 117 (поправка № 37) Таким образом обеспечивается минимальная работоспособность госаппарата, защищённого от недоверия прежним (если Госдума не распущена), либо новым её составом.

В этом блоке поправок можно определённо отметить тренд на заметное усиление президентских полномочий в отношении исполнительной ветви власти, на определённое расширение компетенций обеих палат Парламента и сбалансированный обмен полномочиями с судебной ветвью – с Конституционным судом по преимуществу. Именно этому институту поручается важная роль в защите суверенитета России, и к этому последнему блоку поправок я и перейду.

1. Государственный суверенитет и территориальная целостность

Вопрос о защите суверенитета и территориальной целостности Российского государства – один из ключевых и самых актуальных в политической повестке последнего десятилетия. Вопросы островов Южнокурильской гряды, территорий в пограничье с Эстонией, Калининграда и, после марта 2014 г. – Крыма и Севастополя – с той или иной степенью остроты ставятся как некоторыми нашими соседями, так и целым блоком стран (Евросоюз, НАТО). Да и в самой России полного консенсуса, например, по Крыму и Севастополю, тоже нет. Разумеется, эта тема не могла не найти своего отражения в конституционной реформе.

Уже первые две поправки и отвечают на этот запрос. В новой редакции статьи 67 (поправка № 1) появляется добавление к части 1, в котором вводится новая категория административно-территориального деления Российской Федерации – «федеральная территория», организация которой должна регулироваться соответствующим законом. Противоречия со статьёй 5 главы первой Конституции тут нет, поскольку это – не субъект федерации (а их закрытый перечень и содержит часть 1 стать 5), а территория внутри одного из субъектов. Как создание «федеральной территории» будет регулироваться законом, и какие формы договорённости между федерацией и субъектом будут разработаны – ещё предстоит увидеть. Но сам по себе этот шаг можно рассматривать как стремление зарезервировать за федеральным уровнем власти право устанавливать контроль над территориями, в отношении которых могут быть предприняты «отчуждающие» действия.

На это указывает новая часть статьи 67 – часть 2¹: «Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с соседними государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а так же призывы к таким действиям не допускаются». Чем будет обеспечено «недопущение» таких действий и призывов – предположить не трудно. Скорее всего, следует ожидать пересмотра статьи 280.1 в уголовном кодексе РФ в сторону ужесточения наказания, максимум которого сегодня – 5 лет лишения свободы.

Поправка № 2 вводит новую статью 67¹, которая фиксирует правопреемство России в отношении СССР в территориальном аспекте и «правопродолжательство» в отношении участия в международных организациях, в договорах и, соответственно, в отношении «обязательств и активов». Оговорка о правопреемстве «на своей территории» исключает опасения со стороны некоторых бывших союзных республик относительно того, что Россия может претендовать на их территории (или части таковых).

Весьма оригинальная, но востребованная ещё в рамках кампании 2012 года по так называемой «национализации элиты», мера защиты государственного суверенитета предложена в поправке №6. Она добавляет в пункт «т» статьи 71 такое полномочие Российской Федерации как «установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство, либо иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а так же ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации».

Эта мера рассчитана, вероятно, на двойной эффект: она может работать как важное подспорье в противодействии коррупции и как превентивная защита российского политического класса и корпуса государственных служащих от коррупционного (в широком смысле слова) зарубежного влияния. То, что в список конституционных запретов не вошёл пункт о зарубежной недвижимости, объяснялось тем обстоятельством, что многие граждане России имеют родственников в странах - бывших республиках СССР. И, соответственно, могут владеть недвижимостью, что, однако, не даёт права на постоянное проживание. В отличие, кстати, от ряда стран, в которых приобретение недвижимости на определённую сумму такое право (ВНЖ или гражданство) предоставляет.

Но самой радикальной мерой по защите национального суверенитета можно считать поправку № 12 с новой редакцией статьи 79. К прежнему тексту теперь добавлено такое положение: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем ***Конституции*** Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

По поводу этой поправки в правозащитной среде сразу возникли и продолжают оставаться серьёзные возражения в связи с тем, что она как будто вступает в противоречие с частью 4 статьи 15, которая не подлежит никаким изменениям иначе, чем через созыв Конституционного Собрания. Вот её текст: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные ***законом***, то применяются правила международного договора».

На мой взгляд, в поправке учитывается принципиальное различие между «законом» и «Конституцией». Если это так, то часть 4 статьи 15 остаётся в силе для тех случаев, когда конфликтуют норма международного договора и какой-либо конкретный закон. Приоритет международного права должен быть соблюдён, а наш закон должен быть исправлен. Но в случае, если конфликтует международная норма и российская Конституция, то утверждается приоритет российского Основного Закона. Разница в том, что «закон» - есть *опосредованное* выражение воли «народа» - «носителя суверенитета и единственного источника власти». А Конституция выражает волю суверена *непосредственно* – путём «всенародного» или «всероссийского» голосования. И эта воля не может быть подчинена никакому внешнему «источнику».

В этом случае, как утверждал ещё Ж.-Ж.Руссо в своём трактате «Об общественном договоре», «суверен» просто перестаёт существовать: «Я утверждаю, следовательно, что суверенитет, который есть только осуществление общей воли, не может никогда отчуждаться и что суверен, который есть не что иное, как коллективное существо, может быть представлен только самим собою. Передаваться может власть, но никак не воля» [Руссо 1998: 216].

Этот принцип находит подтверждение и выражение в следующей поправке № 13, дополняющей конституционный текст статьёй 79¹, в которой подчеркивается, среди прочего, что Российская Федерация «принимает меры… по недопущению вмешательства во внутренние дела государства».

Как уже отмечалось, этот тонкий момент новая редакция Конституции отдаёт «на откуп» Конституционному суду. Поправка № 40 к статье 125 вводит новую часть 5¹ в пункте «б» которой говорится, что КС «в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации».

1. О процедуре и «обнулении».

Согласно статье 136 Конституции РФ все 46 поправок, содержащихся в №1-ФКЗ 14 марта 2020 г. уже приняты, но, согласно части 1 статьи 3 этого же закона «вступают в силу в особом порядке». Этот «особый порядок» предусматривает «экспертизу» Конституционного суда и, в случае положительного заключения об отсутствии в законе противоречий 1, 2 и 9 главам Конституции РФ, вынесение всего комплекса поправок на «всероссийское голосование».

Право законодателя устанавливать в данном случае «особый порядок» подтверждено Конституционным судом РФ, указавшим, что «общероссийское голосование» имеет «особую юридическую природу». Оно есть «форма непосредственного народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения». Соответственно «конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки».

К этой аргументации Конституционного суда можно добавить ещё и такое соображение. Окончательный пакет поправок в количестве 46-ти сформировался по итогам сбора и учёта предложений, поступивших от граждан и общественных организаций. То есть можно считать, что у пакета поправок помимо Президента есть ещё значительное количество соавторов. А поэтому вполне оправданно решение прибегнуть именно к процедуре «народной» *легитимации*, которая – в случае позитивного исхода – окончательно *легализует* весь пакет конституционных поправок. Отсюда – отсутствие порога явки, что требуется в случае проведения референдума. *Общероссийское голосование* – это свободный выбор самих граждан, и требовать от них соответствия какой арифметической норме для подтверждения «воли» было бы ограничением их свободы.

Стоит учесть, однако, что принцип «конституционной легитимации», объясняющий обращение Президента к «народной воле» не в форме прописанного в статье 3 п.3 «референдума», а посредством «общероссийского голосования», - может породить некоторую конституционную проблему. Дело в том, что в самом Законе 1-ФКЗ от 14.03.2020 сказано, что в случае, если на общероссийском голосовании в поддержку «изменений в Конституцию» проголосует меньшинство от участников, то «такие изменения не считаются одобренными, и статья 1 настоящего закона не вступает в силу». А формально – в смысле буквы Основного Закона – они уже вступили в силу, как это утверждает статья 136, главы 9!

То есть фактически мы имеем беспрецедентный случай, когда вступивший в силу закон считается законом, вступившим в силу частично. Конкретно, сразу вступила в силу лишь часть 3, а части 1 и 2 вступают в силу «в особом порядке». После одобрительного Заключения Конституционного суда №1-3 от 16 марта 2020 г., вступила в силу и часть 2 – о проведении «общероссийского голосования», которое первоначально намечалось на 22 апреля 2020 г.

Вспышка коронавирусной пандемии и «режим повышенной готовности», частично напоминающий карантин и временами даже «чрезвычайное положение», - заставили эту процедуру отложить. Поэтому мы имеем необычную ситуацию: Федеральное Собрание, законодательные собрания всех субъектов федерации и Президент фактически приняли закон о поправках, Конституционный суд подтвердил их соответствие главам 1, 2 и 9 Конституции РФ, но в силу они до сих пор не вступили. И, как указывалось выше, могут не вступить, если за них не проголосует большинство от участвовавших.

Однако, похоже, что эта гипотетическая ситуация вряд ли случится. Данные опроса, проведённого Левада-Центром 19-25 марта, показывают, что примут участие и скорее примут участие в голосовании 54% опрошенных. А 40% от пришедших выскажутся в поддержку поправок в Конституцию при 34% против. И эти цифры позволяют перейти к, пожалуй, самому острому сюжету всей истории с поправками – к так называемому «обнулению» президентских сроков.

Клаузула, содержащая положение, согласно которому новое правило, допускающее право занимать должность Президента РФ только два срока (исключена прежняя оговорка «подряд») применимо и к действующему Президенту, и к другому лицу, ранее занимавшему этот пост, в принятом законе повторяется дважды. Сначала в виде поправки № 15 – пункт 3¹ статьи 81 – статья 1 № 1 ФКЗ от 14 марта 2020 г. А затем - в виде пункта 6 статьи 3 этого же закона, в котором говорится, что право действующего Президента и лица, прежде занимавшего этот пост, вновь баллотироваться на пост Президента на очередных выборах на два срока появляется после включения поправок в текст Конституции.

Особая важность именно этой поправки определяется одним бесспорным фактом. Роль Владимира Путина в создании нынешней российской политической системы, в формировании внутреннего облика и международного статуса страны (независимо от оценки) настолько велика, что его *незаменимость* на президентском посту стала одной из немногих констант массового сознания. И формулировка «Есть Путина – есть Россия, нет Путина – нет России» родилась не на пустом месте.

Разумеется, определённая часть общества эту константу не разделяет, но «путинское большинство» - это не вымысел «кремлёвских пиарщиков», а социологический факт. Который подтверждается и данными отнюдь не замеченного в симпатиях к Путину Левада-Центра. В упомянутом выше опросе социологи пошли на интересный эксперимент. Они разделили контингент опрошенных на две группы и для первой (N=798) задали вопрос о поддержке пакета поправок особым образом. В частности, самому вопросу предшествует информация о том, что в случае одобрения пакета большинством, Владимир Путин получит возможность участвовать в выборах 2024 года. И в этой группе 45% процентов заявили о поддержке, но 41% высказались против.

Рост позитива на 5%, а негатива на 7% в сравнении с группой 2 (N=826) можно трактовать по-разному. Несомненно, при этом, одно – имя Путина является своеобразным катализатором, стимулирующим процессы консолидации и на полюсе поддержки, и на полюсе неприятия. Но в обеих группах сторонников поддержки конституционных поправок больше, чем противников.

Повторюсь, это можно оценивать по-разному. Можно записывать Россию в разряд авторитарных режимов, как это сделано в последнем рейтинге “Democracy Index 2019” EIU (и во многих предыдущих). Можно уточнять, что этот режим относится к особой разновидности – так называемому «электоральному авторитаризму» [Развёрнутую критику этой концепции в её применимости к России см.: Поляков 2015а]. Можно называть это «персоналистским режимом», можно даже вспомнить вполне уместное, хотя и столетней давности определение Макса Вебера: «плебисцитарная вождистская демократия». Дело не в названии, дело – в существе конкретной российской ситуации.

А она такова, что дата «2024» в момент, когда Россия должна выходить на качественно новый уровень развития за счёт социально-экономического «прорыва» на 12 «направлениях» - национальных проектах, превращается в то, что, вспоминая язык раннего периода горбачёвской «Перестройки», тогда называли «механизмом торможения». В российских элитах вообще, а в политическом и чиновничьем классах особенно вопрос о «преемнике» начал превращаться в первоочередной интерес и idѐe fix. *Определённость будущего* начала управлять настоящим и при том крайне неблагоприятным для страны образом.

Процесс элитного «кастинга» на роль «преемника» и «чёрный пиар» против потенциальных конкурентов уже стали приобретать черты политической «энтропии». И «обнуление» прежних президентских сроков оказалось вынужденной, но исторически, политически и, согласно вердикту Конституционного суда, юридически адекватной мерой. *Неопределённость будущего* – Владимир Путин сможет избираться ещё на два срока, если захочет – останавливает центробежное брожение в «элитах» и стабилизирует всю систему государственной службы. Это сигнал о том, что рано гадать, чей портрет в служебном кабинете нужно будет вешать в 2024 году. Делом нужно заниматься. Особенно сейчас.

Источники

Верещагин А.Н. 2020. Конституционный суд в домике. //*Ведомости* № 5020 от 20 марта 2020.

Зорькин В.Д. 2020. Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство?// *Российская газета*, № 83 (8137) от 15.04.2020,.

Мишина Е.В. 2020. Мартовские иды Валерия Зорькина. Конституционный суд поставил крест на своей репутации. // *Новая газета*, №28 от 18.03.2020.

**Поляков Л.В. 2013. Российская политика сквозь призму Конституции. // *Полития*, №2 (69), с. 177-189 (особенно с.179 и далее).**

Поляков Л. В. 2015. [Консерватизм в России: политтехнологический симулякр или исторический выбор?](https://publications.hse.ru/view/172119198) // *Russie.Nei.Visions*. № 90. С. 1-20.

Поляков Л.В. 2015а. Электоральный авторитаризм и российский случай. // *Полития*, №2 (77), с.6-20.

Поляков Л.В. 2018. Парламентаризм в России: проблемы истории и современности. «Ответственное министерство» как институциональная проблема российского парламентаризма.// *Тетради по консерватизму*, №4, с. 23-37.

Путин В.В. 2020. <http://kremlin.ru/events/president/news/62726> (дата обращения - 20.04.2020).

Руссо Ж.-Ж. 1998. *Об общественном договоре. Трактаты*. М.; Канон-Пресс-Ц. Кучково Поле. 416 с.

Сасов К.А. //[https: //zakon.ru/blog/2020/03/19/pravovoj\_analiz\_zaklyucheniya\_konstitucionnogo\_suda\_rf\_1-z\_ot\_16\_marta\_2020\_g](https://zakon.ru/blog/2020/03/19/pravovoj_analiz_zaklyucheniya_konstitucionnogo_suda_rf_1-z_ot_16_marta_2020_g) (дата обращения – 15.04. 2020)

1. О введении части 3¹ в ту же статью, «обнуляющую» сроки прежних президентств и позволяющую Владимиру Путину и Дмитрию Медведеву в 2024 году избираться ещё на 2 срока будет сказано отдельно. [↑](#footnote-ref-1)