

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА

Том 4, № 1, 2020

ISSN 2541-8351

Конституционные изменения современной России в контексте проблем публичной политики

Учредители: Ассоциация «Редакция журнала "Публичная политика"»,
Санкт-Петербургская общественная организация
«Гуманитарно-политологический центр "Стратегия"».

Главный редактор: Сунгуров А.Ю.
Редакция: Акопов С.В., Балаян А.А.
(ответственный секретарь), Горный М.Б.,
Тульчинский Г.Л., Щербак А.Н.

Адрес редакции: 190005, Санкт-Петербург,
7-я Красноармейская ул., 25/14, оф. 409
Телефон/факс: (812) 712-66-12,
e-mail: publicpolicyeditor@gmail.com
Электронная версия: <http://center-strategy.com>
ISSN 2541-8351

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-65767 от 27 мая 2016 г.
Подписано в печать 10.06.2020 г.
Формат 60x90/16. Усл. печ. л. 12,1.
Тираж 500 экз. Заказ 51813.
ООО «Типография АРСИ».
192236, Санкт-Петербург, ул. Б.Куна, д. 32.

РЕДКОЛЛЕГИЯ

- Акопов С.В.,** доктор политических наук, профессор департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб.
- Балаян А.А.,** кандидат политических наук, доцент департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб
- Горный М.Б.,** кандидат физико-математических наук, исполнительный директор СПб гуманитарно-политологического центра «Стратегия».
- Малинова О.Ю.,** доктор философских наук, главный научный сотрудник Института научной информации по общественным наукам РАН, профессор МГИМО и НИУ ВШЭ
- Морозова Е.В.,** доктор философских наук, профессор кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета, Краснодар
- Никовская Л.И.,** доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института социологии РАН, Москва
- Поличка Н.П.,** доктор педагогических наук, директор Дальневосточного научного центра местного самоуправления, профессор Дальневосточного юридического института Тихоокеанского государственного управления, Хабаровск
- Попова О.В.,** доктор политических наук, заведующая кафедрой политических институтов и прикладных политических исследований СПбГУ
- Сморгунов Л.В.,** доктор философских наук, заведующий кафедрой политического управления СПбГУ
- Стародубцев А.В.,** кандидат политических наук, доцент департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб, научный сотрудник Александровского института Хельсинки, Финляндия
- Сунгуров А.Ю.,** доктор политических наук, президент СПб гуманитарно-политологического центра «Стратегия», руководитель департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб
- Тимофеева Л.Н.,** доктор политических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой политологии и политического управления РАНХиГС
- Тульчинский Г.Л.,** доктор философских наук, заслуженный деятель науки РФ, профессор департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб
- Щербак А.Н.,** кандидат политических наук, доцент департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – СПб

EDITORIAL BOARD

- Akopov S.V.,** Doctor of Political Sciences, Professor, Department of Applied Political Science, HSE – St. Petersburg
- Balayan A.A.,** Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of Applied Political Science, Higher School of Economics National Research University – St. Petersburg
- Gorny M.B.,** Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Executive Director of the humanitarian and political center "Strategy"
- Malinova O.Y.,** Doctor of Philosophy, Chief Researcher of the Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences INION RAN, Professor of Moscow State Institute of International Relations and Higher School of Economics National Research University
- Morozova E.V.,** Doctor of Philosophy, Professor, Department of Public Policy and Public Administration of the Kuban State University, Krasnodar
- Nikovskaya L.I.,** Doctor of Sociology, Chief Researcher, Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences, Moscow
- Polička N.P.,** Doctor of Pedagogical Sciences, Director of the Far Eastern Scientific Center of Local Self-Government, Professor of the Far Eastern Legal Institute of the Pacific Public Administration, Khabarovsk
- Popova O.V.,** Doctor of Political Sciences, Head of Political Institutions and Applied Political Science Department, St. Petersburg State University
- Smorgunov L.V.,** Doctor of Philosophy, Head of Political Governance Department, St. Petersburg State University
- Starodubtsev A.V.,** Candidate of Political Science, Associate Professor, Department of Applied Political Science, HSE – St. Petersburg, Researcher at the Aleksanteri institute, Helsinki, Finland
- Sungurov A.Y.,** Doctor of Political Sciences, President of the St. Petersburg Humanitarian and Political Center "Strategy", Head of Applied Political Science Department, HSE – St. Petersburg
- Timofeeva L.N.,** Doctor of Political Sciences, Professor, Department of Political Science and Political Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
- Tulchinskii G.L.,** Doctor of Philosophy, Professor, Department of Applied Political Science of Higher School of Economics National Research University – St. Petersburg
- Shcherbak A.N.,** Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of Applied Political Science, Higher School of Economics National Research University – St. Petersburg Editorial Board

МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ

Бальцер Х.,	доктор политических наук, профессор, Джорджтаунский университет
Ильин М.В.,	доктор политических наук, профессор департамента политической науки НИУ ВШЭ
Гоман-Голутвина О.В.,	доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой сравнительной политологии МГИМО
Колебач Х.,	доктор политических наук, профессор Школы социальных наук и международных исследований, Австралия
Крастев И.,	председатель Центра либеральных исследований, София, Болгария
Кук Л.,	доктор политических наук, профессор Университета Брауна, США
Макарычев А.С.,	доктор исторических наук, профессор Института правительства и политики Университета Тарту, Эстония
Петерсон Б.,	доктор политических наук, профессор университета Мальме, Швеция
Рубл Б.,	заместитель директора Центра международных исследований им. Вудро Вильсона, Вашингтон, США
Серме Л.,	доктор политических наук, профессор Института политических исследований в Экс-Провансе, Франция
Соловьев А.И.,	доктор политических наук, заведующий кафедрой политического анализа МГУ им. М. В. Ломоносова
Чернышов Е.Г.,	доктор исторических наук, заведующий кафедрой всеобщей истории и международных отношений Алтайского государственного университета
Якимец Н.Я.,	доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института проблем передачи информации РАН, Москва

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

Baltzer H., Ilyin M.V.,	Doctor of Political Sciences, Professor, Georgetown University Doctor of Political Sciences, Professor of Department of Political Science of Higher School of Economics National Research University
Goman-Goluvina O.V.,	Doctor of Political Sciences, Head of Comparative Political Science Department, Moscow State Institute of International Relations
Kolebach H.,	Doctor of Political Sciences, Professor of School of Social Sciences and International Research, Australia
Krastev I.,	Chair of the Center for liberal Strategies in Sofia, Sofia, Bulgaria
Cook L.,	Doctor of Political Sciences, Professor of Brown University, USA
Makarychev A.S.,	Doctor of Historical Sciences, Professor of Institute of Government and policy of the University of Tartu, Estonia
Peterson B.,	Doctor of Political Sciences, Professor of the University of Malmö, Sweden
Rubl B.,	Assistant Director of Center of the Woodrow Wilson International Center, Washington, USA
Serma L.,	Doctor of Political Sciences, Professor of Institute of Political Researches in Ex-Provence, France
Solovyov A.I.,	Doctor of Political Sciences, Head of Political Analysis Department, Lomonosov Moscow State University
Chernyshov E.G.,	Doctor of Historical Sciences, Head of General History and International Relations Department, Altai State University
Yakimets N.Y.,	Doctor of Sociological Sciences, Chief Researcher of Institute of Problems of Information Transfer, Russian Academy of Sciences, Moscow

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОТ РЕДАКЦИИ7

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ИЗМЕНЕНИЯ В КОНСТИТУЦИЮ РФ
И ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА», 27 ФЕВРАЛЯ 2020 Г.9

ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕФОРМ

Медушевский А.Н. Конституционные поправки
в России 2020 г. как политический проект
переустройства государства43

Поляков Л.В. Конституционная реформа
как технология «управления будущим»67

Ливеровский А.А. Попытка конституционализации
политологии88

Баренбойм П.Д. Концепция сдержек и противовесов
в доктрине разделения властей
и в поправках к Конституции России.
Ответственность институтов гражданского
общества в новой конституционной
всероссийской действительности (НКВД)96

Мизулин М.Ю. Изменения в Конституцию
Российской Федерации
или транзит за пределы легального права?110

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

Soghomonyan V.E. Political Discourse in Contemporary Society125

ОТ РЕДАКЦИИ

Представляемый читателям номер посвящен теме планируемых изменений в Конституцию РФ и самому процессу подготовки этих изменений и их внесению в Государственную Думу. В январе-феврале 2020 г. данная тема была самой актуальной в российском общественно-политическом пространстве, все изменения в нашей жизни, связанные с пандемией коронавируса, начались только в марте. Однако они повлияли и на обсуждаемый процесс: всенародное голосование по поправкам в Конституцию РФ, намеченное на 22 апреля, перенесено и будет проходить в совсем иных условиях.

Тем не менее и сами поправки, и характер их принятия бесспорно явились важным фактором публичной политики в нашей стране. Именно поэтому мы решили предварить публикацию данного номера проведением круглого стола на эту же тему, который и состоялся 27 февраля 2020 г. в Санкт-Петербурге, на площадке НИУ ВШЭ – СПб. Он был организован редакцией журнала «Публичная политика» и Исследовательским комитетом по политологии права и правам человека Российской ассоциации политической науки. В его работе приняли участие юристы, политологи и социологи из НИУ ВШЭ – СПб, СЗИУ РАНХиГС, СПбГУ, РГПУ им. А.И. Герцена и Социологического института РАН.

Итогом стал интересный разговор, предметом которого был как анализ ситуации с подготовкой поправок в Конституцию РФ, включая роль Комиссии по подготовке этих поправок, созданной в январе 2020 г., так и самой сути предлагаемых поправок, а также тех поправок, которых, на взгляд профессора СПбГУ, доктора политических наук Н.В. Гришина, так недостает в российской Конституции (имеется в виду конституционное закрепление российского избирательного права). Возможно, благодаря участию в дискуссии таких известных российских юристов-конституционалистов, как А.А. Ливеровский и А.С. Карцов, существенное место в дискуссии было уделено деятельности Конституционного суда РФ, которому тогда только предстояло оценить конституционность предлагаемых поправок.

Наконец, нельзя не отметить прогностические способности депутата Законодательного Собрания и по совместительству профессора РГПУ им. А.И. Герцена Б.Л. Вишневого, который уже 27 февраля заявил, что все это сведется к «обнулению» предшествующих сроков нашего президента.

Представляемые читателю материалы были размещены 15 апреля 2020 г. на сайте журнала «Публичная политика», а теперь стали основой первого номера журнала 2020 г., ключевой темой которого как раз и является тема конституционных поправок в контексте публичной политики.

Отметим также, что появление настоящего текста стало возможным благодаря волонтерской работе студентов НИУ ВШЭ – стажеров Межрегионального

гуманитарно-политологического центра «Стратегия», достаточно оперативно транскрибировавших аудиозапись дискуссии. Это студенты второго курса бакалаврской программы «Политология и мировая политика» НИУ ВШЭ – СПб (П.А. Егорова, М.Д. Железнова, М.Ю. Носков и З.Г. Полякова), а также студенты НИУ ВШЭ – Москва: студентки второго курса бакалаврских программ по политологии (А.А. Сухорукова и К.В. Функ), истории (А.А. Гавронина) и журналистике (А.В. Дроздова).

Тему круглого стола продолжают и развивают еще пять статей этого номера. Их авторы занимают различные позиции по отношению к содержанию поправок в Конституцию РФ – критикуют или поддерживают данные поправки (см. статьи профессоров-политологов НИУ ВШЭ – Москва А.Н. Медушевского и Л.В. Полякова). Доктор юридических наук А.А. Ливеровский в своем тексте развивает ряд соображений о деятельности Конституционного суда России и его председателя В.Д. Зорькина. Известный российский адвокат и правовец П.Д. Баренбойм в контексте предложенных поправок к Конституции России рассуждает о понимании принципа сдержек и противовесов в доктрине разделения властей современной России. Завершает тематическую подборку этого номера текст политолога М.Ю. Мизулина, в котором предлагаемые изменения в Конституцию Российской Федерации трактуются как транзит за пределы легального права.

В целом обсуждение поправок к Конституции РФ в этом выпуске благодаря участию в нем как политологов, так и правоведов стало важным шагом на пути развития в нашей стране такого перспективного междисциплинарного научного направления, как политология права¹.

По уже сложившейся традиции в каждом тематическом номере нашего журнала имеются и другие тексты, не связанные прямо с основной тематикой. В данном случае это статья нашего коллеги из Армении Виктора Согомоняна, активно сотрудничающего с российскими университетами, посвященная политическому дискурсу в современном обществе.

И последнее. Наш журнал начинает активное сотрудничество с организацией Crossref, и с этого номера каждая наша статья будет получать уникальный идентификационный номер DOI.

А.Ю. Сунгуров

¹ Сунгуров А.Ю., Семикова А.Е. Юридическая политология или политология права: эскиз исследовательского поля // *Общественные науки и современность*. 2017. № 5. С. 83–94.

Круглый стол «Изменения в Конституцию РФ и публичная политика», 27 февраля 2010 г.

Для цитирования: Круглый стол «Изменения в Конституцию РФ и публичная политика», 27 февраля 2020 г. // Публичная политика. 2020. Т. 4. № 1. <https://doi.org/10.31856/jpp/2020.1.1>

Список участников:

- Балаян Александр Александрович, кандидат политических наук, доцент НИУ ВШЭ – СПб
- Барандова Татьяна Леонидовна, кандидат социологических наук, доцент СЗИУ РАНХиГС
- Вишневский Борис Лазаревич, кандидат технических наук, депутат Законодательного Собрания СПб, профессор РГПУ им. А.А. Герцена, заместитель председателя партии «Яблоко»
- Горный Михаил Бениаминович, кандидат физико-математических наук, член правления Межрегионального гуманитарно-политологического центра «Стратегия»
- Гришин Николай Владимирович, доктор политических наук, профессор кафедры политических институтов и прикладных политических исследований СПбГУ
- Карцов Алексей Сергеевич, доктор юридических наук, советник Конституционного суда РФ, профессор НИУ ВШЭ – СПб
- Костюшев Владимир Владимирович, социолог, кандидат философских наук, старший аналитик аппарата Уполномоченного по правам человека в СПб
- Ливеровский Алексей Алексеевич, доктор юридических наук, кандидат физико-математических наук, профессор НИУ ВШЭ – СПб
- Мацкевич Мария Георгиевна, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Социологического института РАН – ФНИСЦ РАН
- Сунгуров Александр Юрьевич, доктор политических наук, профессор НИУ ВШЭ – СПб, президент Межрегионального гуманитарно-политологического центра «Стратегия», главный редактор журнала «Публичная политика» (ведущий)
- Шамиев Кирилл Вячеславович, PhD студент Центрально-Европейского университета, младший научный сотрудник Центра сравнительных исследований власти и управления НИУ ВШЭ

Михаил Бениаминович Горный, кандидат физико-математических наук, член правления Межрегионального гуманитарно-политологического центра «Стратегия»:

15 января Владимир Владимирович Путин выступил с посланием Федеральному Собранию, где огласил 10–11 поправок. В общем, 22 пункта в этом документе. А 10 февраля собрались мы, депутаты Ленсовета-21, и это обсуждали. Кроме того, там были представители ЦСКП (Центр социально-консервативной политики), и кое-какие результаты этого обсуждения я приведу. Хотя в основном буду излагать свои мысли. Излагать как в армии: назначение – состав – работа.

Назначение поправок: тут много чего говорили, например, что это трансфер власти, что это транзит власти для того, чтобы она была стабильна. Что это дележ власти между Владимиром Владимировичем и будущими или нынешними его «помоганцами». Это то, что они говорили. Теперь то, что я говорю. На мой взгляд, главная цель всех этих поправок – трудоустройство Путина после 2024 г. Как мне кажется, рулить он уже не может – возможно, устал, но он не хочет рулить, он хочет контролировать все ветви власти, и именно на это и направлены все эти поправки. Кроме того, ему хочется, чтобы у его преемника не возникло соблазна следовать его примеру – примеру лидера, главы государства, лидера суперпрезидентской республики и так далее. Для этого полномочия президента урезаются, а полномочия других органов власти увеличиваются. Более того, создается какой-то специальный орган Госсовет, полномочия которого пока неизвестны.

Что еще: поправки – точнее, их всенародное обсуждение и голосование, а также социальные вещи в этих поправках... Вообще говоря, это популистский ход, но тем не менее они здорово прибавят и уже прибавили, по результатам соцопроса, популярности Владимиру Владимировичу, поддержку его. Вообще говоря... вот Леша, Саша, я... то же самое сделали мы в 1991 г. Мы не имели права проводить референдум, так мы сделали опрос и получили мощнейшую поддержку тогда Ленинграда, с этой поддержкой дали карты в руки нашим депутатам. И вообще с этой поддержкой Верховный совет, когда 6 сентября 1991 г. принял решение о переименовании. Не было бы этой поддержки, никакого переименования бы не было. Это то, что касается назначения.

Состав. Ну, поправки делятся на политические и социальные. Политические делятся на международные и российские. Международные – это приоритет Конституции над международными договорами. Это плохо, на мой взгляд. Тем не менее это конституирует текущее положение вещей – по крайней мере последние два года. И слава богу, что в Конституции не прописан приоритет законов российских над международными договорами. Дальше. Российские – это две вещи: отношения общества и власти и отношения внутри власти. Ну, отношения общества и власти – это запрет на иностранное гражданство,

на двойное гражданство, вида на жительство для всех первых лиц государства. Ну тут не знаю. Нет у меня к этому отношения. На мой взгляд, ну пусть, пожалуйста. Хорошо помню, как Литвой рулил Адамкус, оставаясь гражданином США. Это я помню. Но вот самое главное – это изменения требований к президенту. То, что у всех на слуху. Это изъятие слова «подряд». Вообще, как бы к этому ни относиться, эта поправка, вообще говоря, что делает. Она ведет к смежности власти. Это «очень хорошо», да. Отношение внутри власти. Ну, тут урезаются, как я уже говорил, полномочия президента, расширяются полномочия Государственной Думы, Совета Федерации, Конституционного суда и создается новый орган – Государственный совет. Что можно сказать? Что всего более усиливается Совет Федерации. Он получает массу контрольных функций: согласование силового блока, согласование назначений генпрокурора и региональных прокуроров, судей Конституционного суда и Верховного суда. В общем, здорово. В этом смысле можно предположить, что Владимир Владимирович хочет стать председателем Совета Федерации после своего ухода.

Ну и последние новеллы. Как вы знаете, рабочая группа предлагает включить в число поправок то, что экс-президенты входят в Сенат или Совет Федерации пожизненно. Очень хорошо с этим согласуется. Ну, кроме того, конечно, Владимир Владимирович войдет, как я думаю, и в Государственный совет также для того, чтобы контролировать все ветви власти.

Я отдельно остановлюсь на той поправке, которая меня больше всего цепляет, – про местное самоуправление. Пока могу сказать, что социальные поправки – это популизм и в каком-то смысле демагогия. Будут деньги – будет и индексация, и зарплата будет не меньше МРОТ, и матерям на детей будут пособия. Не будет денег, то что-нибудь придумают, чтобы Конституцию выполнить. Типа того, что индексируют на 3 %, а инфляция возрастет вдвое.

Теперь вот поправка о местном самоуправлении. 132-я статья, где сказано, что местное самоуправление теперь входит в единую (ключевое слово) систему публичной власти. То, что она единая, это подчеркивается, и я так думаю, что это вот во что выльется. В то, что теперь у нас исчезнут выборные главы муниципальных администраций. Сейчас есть, согласно 131-му закону, такая вероятность, хотя она не слишком используется у нас в России. Хотя все равно есть вероятность, что выбранный глава муниципального образования может исполнять функции либо председателя совета, либо главы местной администрации, если таковое прописано в уставе муниципального образования. Вот я так думаю, что из 131-го закона эту норму уберут, что он может исполнять функции главы местной администрации. Глава местной администрации будет назначаться в результате конкурса, который станет проводить квалификационная комиссия, полностью или почти полностью подконтрольная региональной администрации. Мне кажется, это очень плохо.

Работа. Как будут приниматься поправки к Конституции? Сначала две трети Государственной Думы, потом три четвертых Совета Федерации, потом одобрение двумя третями субъектов Федерации. А после этого, по идее, должен подписать президент.

Так вот, президент говорит, что он не подпишет до результатов всенародного голосования. Ну я так думаю, что подпишет, потому что по результатам последних соцопросов поддерживают поправки порядка 80 %, хотя из этих 80 % только чуть больше 20 с ними знакомы. Все как в России. Это данные ВЦИОМа.

Вообще, что такое всенародное голосование? Было оно у нас когда-нибудь или нет? Оказывается, было. Мы так принимали Конституцию 1993 г. Но тогда всенародное голосование регулировалось указами президента. Зачем он это сделал, почему? Референдума тогда еще просто не было. А сейчас, когда... «Почему не референдум?» — спрашивают Владимира Владимировича. Так он говорит: это же не новая Конституция. А на самом деле все очень просто: не нужен кворум, ну и сколько бы ни пришло на выборы, хотя будут стараться, чтобы много пришло, все равно будет результат. А какой результат? Я уже сказал: 80 % это поддерживают. Тем не менее готовится закон о всероссийском голосовании. Это Крашенинников так сказал. Он же сказал, что готовится закон о Госсовете. Ну, посмотрим, что из этого получится.

Предпоследнее: дата. Чего ради он в 2020 г. это придумал, хотя до 2024 г. еще много времени? Ответ такой: вообще говоря, хорошо бы, чтобы эти поправки были приняты и Государственной Думой, и Советом Федерации. Вот нынешние Госдума и Совет Федерации эти поправки точно примут, а как будет после 2021 г.? Черт его знает. Будет другая Государственная Дума. Это первое. Второе: в ноябре сего года будут выборы в США президента. Чем ближе к ноябрю, тем больше внимания будет уделяться выборам президента США и тем меньше ситуации в России.

И теперь выводы. Подождем, что примет Госдума. Дальше не очень хорошо, что все эти поправки сверху, что Путин готовит себе новое рабочее место. Тем не менее принятие этих поправок, как я уже сказал, ведет в каком-то смысле к созданию системы сдержек и противовесов. И уже не в каком-то смысле, а точно к смене власти. Ну и к сожалению, они очень сильно снижают самостоятельность местного самоуправления. Самое последнее, я не думаю, что я бы поправки поддержал.

Борис Лазаревич Вишневский, депутат Законодательного Собрания СПб, кандидат технических наук, профессор РГПУ им. А.А. Герцена:

Я начну с того, что не имеет прямого отношения к этому круглому столу. Если бы 30 лет назад мы были такие умные, как сейчас, наверное, многое

было бы не так. Это к тому, что 18 марта будет 30 лет, как многих из присутствующих избирали депутатами.

Теперь по сути. Сразу начну с выводов.

Предлагаемые поправки к Конституции неконституционны по содержанию, незаконны по структуре, абсурдны по процедуре, но имеют при этом очевидный смысл: Владимир Путин вовсе не готовит себе новое место после 2024 г., как считают некоторые; он хочет сохранить старое место – и на неопределенный срок.

Теперь обоснования.

Почему поправки неконституционны по содержанию?

Потому что целый ряд поправок прямо противоречит тому, что записано в первой и второй главах Конституции – там, где устанавливаются основы конституционного строя и говорится о правах и свободах человека и гражданина.

В поправке о возможном неисполнении решений межгосударственных органов торпедируется пункт 4 статьи 15 Конституции. Это основа конституционного строя, которой вообще ничего не может в других главах Конституции противоречить.

Единая система публичной власти, включение туда МСУ – это прямое противоречие 12-й статье Конституции об отделении местного самоуправления от государственной власти.

То, что говорится о Госсовете, – по сути, это предложение создать некий новый орган власти, не указанный в 11-й статье Конституции, где дан исчерпывающий перечень органов, которые осуществляют государственную власть в Российской Федерации. Никаких других там быть не может.

Ни 11-ю, ни 12-ю статьи Конституции изменять нельзя без принятия новой Конституции через созыв Конституционного Собрания.

Предложения об ограничении конституционных прав граждан, где предлагается установить запрет на занятие государственных должностей и должностей в органах местного самоуправления и на госслужбе для тех, кто имел иностранное гражданство или вид на жительство, – это прямое противоречие 32-й статье Конституции, где установлены ограничения пассивного избирательного права.

Теперь незаконность принятия по структуре.

Федеральный закон 1998 г. о порядке принятия поправки в Конституцию Российской Федерации. Там четко сказано, что могут быть или внесены изменения – или предложена новая редакция какой-то одной статьи Конституции, или изменение в несколько статей, взаимосвязанных между собой. Это прямая норма. Но никакой взаимосвязи между предложенными президентом поправками нет. Например, как вы понимаете, нет никакой связи между предложением установить минимальный размер заработной платы труда не меньше

прожиточного минимума и сокращением числа судей Конституционного суда и так далее и тому подобное.

Абсурдность процедуры.

Президент в этой схеме, где принимаются поправки с 3-ю по 8-ю главу Конституции, в соответствии с конституционными нормами обязан это все подписать, как только это примет Дума и Совет Федерации. Ибо эти поправки принимаются, это прямо записано в Конституции, в том же порядке, что и федеральный конституционный закон, на который невозможно наложить вето. Значит, раз вето наложено быть не может, он обязан в течение семи дней после принятия Советом Федерации тремя четвертями голосов и двумя третями голосов в Госдуме это подписать. А в силу это вступает после одобрения двумя третями законодательных органов в субъектах Федерации – автоматически.

Все разговоры о том, что Владимир Владимирович посмотрит на всенародное голосование и будет решать, подписывать что-то или нет, это все сказки для маленьких детей. Это прямое нарушение установленных в Конституции процедур ее изменения. Как и попытки сказать: «А мы сейчас примем отдельный закон, как это должно вступать в силу». Этот отдельный закон будет неминуемо нарушать 9-ю главу Конституции, которая опять же не может быть пересмотрена Федеральным Собранием. И никаким отдельным законом вступить в противоречие с этой главой невозможно, поэтому никакого юридического смысла предложенная схема всенародного голосования иметь не может.

Она имеет смысл только политический, это фактически Владимир Владимирович хочет устроить референдум: вы за меня или против меня. Разговор о том, что он чего-то может подписать или не подписать и что он может что-то выбирать, неконституционен. У него нет права выбора в этой процедуре никакого и нигде. У него нет никакой свободы действий. Эта свобода действий есть у Думы – принять или не принять, у Совета Федерации – принять или не принять, у региональных парламентов – одобрить или не одобрить. Президент обязан поставить подпись в течение недели после того, как поправки будут приняты Советом Федерации.

По содержанию.

Как только появился текст внесенных поправок, я сказал: это фактическая консервация существующей политической конструкции. Я с моим давним другом Михаилом Горным здесь не соглашусь. Никакого нет ограничения власти президента, Миша, о чем ты? Она только усиливается.

Президент получает дополнительные полномочия.

Он получает еще большее влияние на правительство, чем было раньше, он получает возможность инициировать прекращение полномочий судей Конституционного и Верховного судов. Он получает полномочия, подчеркиваю, сам назначать региональных прокуроров (сейчас это делает генеральный

прокурор) после консультации в Совете Федерации. Думаю, всем понятно, что из себя представляют эти консультации в Совете Федерации.

Президент получает на конституционном уровне те полномочия, которые сейчас уже записаны в законодательстве. В частности, вносить предложения по заместителю и председателю судей Конституционного и Верховного судов. Плюс к назначению заместителя генерального прокурора ему еще добавляются полномочия по назначению председателей вообще всех судов. Это дополнительные его полномочия, которые он получает, его власть не сокращается ни в чем. Он точно так же может распустить Государственную Думу, если она не утвердит предлагаемую кандидатуру премьер-министра или выразит недоверие правительству.

Полномочия Думы увеличиваются чуть-чуть. Она получает право по представлению президента утвердить или не утвердить вице-премьеров и федеральных министров. И не более того. Она не может сама предложить кандидатов в премьер-министры, у нее этого права по-прежнему нет: или согласиться с президентом, или отказать. Если она откажет на третий раз, то Думу можно распустить, как и сейчас. Согласование вице-премьеров и министров практически ничего не означает, президент в любую минуту может их уволить. Сбросить как фигуру с шахматной доски.

Полномочия Совета Федерации чуть-чуть увеличиваются. Единственное, что получает Совет Федерации дополнительно: он может по представлению президента уволить судей Конституционного и Верховного судов. Ну и с ним еще консультируются при назначении министров силового блока, но ничего не обязывает президента принять решения, чем бы ни закончились эти консультации. Это же самое касается региональных прокуроров. То есть, по сути, полномочия Совета Федерации расширяются только в той части, в которой он может по представлению президента уволить судей высших судов.

Сокращаются полномочия регионов. Они лишаются права согласовывать региональных прокуроров. Это право полностью переходит к президенту по согласованию с генеральным прокурором. Сокращаются полномочия местного самоуправления – вводится единая система публичной власти. Сокращаются полномочия суда в силу того, что президент может инициировать прекращение полномочий судей высших судов и заодно сокращается еще численность Конституционного суда. Это вообще некий нонсенс, Конституционному суду предлагается поручить проверку конституционности уже принятых и обязательных к подписанию федеральных законов и конституционных законов, то есть количество работы увеличивается, а число судей сокращается.

Вывод таков: это консервация, даже с неким ужесточением, той же суперпрезидентской республики, которая есть. Это все дымовая завеса, для того чтобы скрыть одну-единственную поправку: два срока подряд.

Я хочу напомнить всем присутствующим тут, какой фокус был проделан два десятка лет назад, когда вводили поправку о двух сроках для губернаторов. Ограничение ввели: не более двух сроков, – но все предыдущие сроки, сказали, не считаются. Сроки были «обнулены», около шестидесяти губернаторов получили возможность идти на третий и четвертый срок. Ровно то же самое, я уверен, хотят сделать и сейчас. Президент остается главным элементом в этой политической конструкции, именно президент, не будущий мифический глава Госсовета, который является непонятно кем вообще. Еще ни разу на моей памяти Владимир Владимирович Путин не инициировал то, что не увеличило бы его власть и не было бы выгодно ему лично. Неужели вы думаете, что это все он делает, чтобы четыре годика этим воспользоваться, а затем уйти? Я думаю, что нет.

А теперь последнее, именно для этого переформируется Конституционный суд. Учитывая, что всех судей Конституционного суда будет представлять к назначению президент, совершенно понятно, что будут отобраны те, кто на возможный запрос, а можно ли Владимиру Владимировичу идти на новый срок, убедительно ответит «да». Никаких других просто не назначат, любой судья будет знать, что, назначая его, станут интересоваться, какую позицию он в этом вопросе займет, и двадцать раз его проверят на предмет лояльности. Поэтому то, что мы наблюдаем, как я написал еще месяц назад, это транзит к самому себе, и ничего больше.

Алексей Алексеевич Ливеровский, доктор юридических наук, кандидат физико-математических наук, профессор НИУ ВШЭ – СПб:

Хочу сказать немного о личном. Я был депутатом Ленсовета. В свое время его разогнали. Депутатами много было сделано доброго для города, честно старались. Но представительные органы парламентского типа не вписались в авторитарную модель, пришедшую из советских времен. КПСС отменили, а вертикаль власти осталась.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга первого созыва было почти парламентом. В нем еще не было квалифицированного большинства партии власти и голосование происходило не только по приказу из Смольного. Созданный нами Устав Санкт-Петербурга (я имею в виду его первую, еще не угробленную редакцию) был, как многие теперь считают, одним из наиболее прогрессивных правовых актов конституционного законодательства. Однако оказалось, что предложенная нами в Уставе мера реализации конституционного принципа разделения государственной власти в отношении полномочий высшего должностного лица была объявлена унижительной для губернатора. Опять, как с Белым домом, возник конституционный кризис: ЗакС три месяца не проводил заседаний. На сей раз стрелять не пришлось, все решило

грамотное использование административного ресурса. Разумеется, наиболее активных законодателей, в том числе меня, не переизбрали в следующий созыв.

Со второго раза хождения во власть я понял, что в постсоветском пространстве представительные органы власти формируются политическим режимом как инструмент осуществления авторитарной власти, а не как независимая структура, принимающая самостоятельные решения.

Я прошу прощения за маленькое теоретическое отступление. Какая разница между конституционализмом и его реализацией в Конституции? Конституционализм – это те доктрины, которые давным-давно придумали люди для того, чтобы защитить свои права и свободы и рациональным образом создать внутреннюю конкуренцию во власти, ограничивающую ее самодержавность. Эти доктрины отражаются в тексте Конституции как система фундаментальных правовых принципов. Исходя из доктрины верховенства Конституции, эта система правовых регуляторов общественных отношений должна обладать приоритетным воздействием на создаваемое органами государственной власти нормативное регулирование. И деятельность организованных в государстве органов власти также должна подчиняться этим принципам. Но конкретную реализацию конституционных принципов в устройстве государственной власти и в нормативном регулировании осуществляет действующая политическая система. Однако традиционным свойством корпорации власти является желание умножить и сохранить подольше (лучше навсегда) свои полномочия. Такое желание перерастает в паранойю, если у представителей этой корпорации возникает страх за содеянное. В результате вместо реализации конституционных принципов, дающей возможность создать политическую конкуренцию, осуществляется имитация демократического режима, позволяющая продолжать властные полномочия. Правом осуществлять правовой контроль за конституционностью политического режима обладает орган конституционной юстиции, но... он тоже входит в ту же систему государственной власти. И миф о возможности конструктивного самоограничения власти остается в романтических представлениях.

Первый созыв ЗакСа до своего фактического «обнуления» успел подготовить закон «Об Уставном суде Санкт-Петербурга». Я был назначен в этот суд судьей. Кстати, знаменитая поправка в ФКЗ «О судебной системе РФ» о праве субъектов Федерации создавать органы конституционного нормоконтроля пришла в Госдуму из ЗакСа. (С горечью отмечу, что нынешние поправки в Конституцию «элегантно» ликвидируют региональную конституционную юстицию внесением в статью 118 исчерпывающего перечня судов в России, забыв при этом конституционные (уставные) суды субъектов Федерации. Получен еще один ощутимый удар по реализации конституционного принципа федерализма в России.)

Проработав почти весь первый созыв Уставного суда, я ушел в отставку, когда понял, что органы конституционной юстиции не могут быть независимыми от исполнительной власти, если отрицается конституционный принцип несменяемости судей введением возрастных ограничений на прекращение полномочий для судей Конституционного суда или установлением конечных, небольших сроков полномочий для судей конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Напомню, судьи Верховного суда США, осуществляющие в том числе конституционный нормоконтроль, не имеют возрастных ограничений на прекращение полномочий, их отставка в любых обстоятельствах никак не зависит от воли президента США.

Мои хождения во власть, с одной стороны, принесли понимание, а с другой – желание разобраться в научном плане в том, как политическая система государства влияет на формирование его конституционного развития. Я понял, что для исследований надо привлекать политологию, социологию и, конечно, теорию конституционного права, причем в ее современной парадигме, возникшей в теории и практике конституционного регулирования в странах «новой демократии» при создании постсоветской государственности. И прежде всего опираться на научные достижения ученых, которые контролируют пульс российской государственности. Это судьи Конституционного суда Гадис Абдуллаевич Гаджиев, Николай Семенович Бондарь, Константин Викторович Арановский, Сергей Дмитриевич Князев, Александр Николаевич Кокотов. Эти теоретики права на основании анализа огромной и весьма конструктивной судебной практики создали новую теорию конституционной юстиции и помогли мне войти в этот замечательный правовой мир.

Да, я не упомянул В.Д. Зорькина. Его заслуга состоит в том, что он смог сохранить Конституционный суд в условиях большого желания его соединить с Верховным судом или созданием Высшей судебной палаты, то есть фактически уничтожить конституционную юстицию. Кроме того, Зорькина можно считать пророком. Петр Давидович Баренбойм написал замечательную книжку «2000 лет принципа разделения государственной власти». В ней он убедительно показал, что Моисей, будучи первым судьей, принимая решения, толкуя десять заповедей, своей судебной практикой определял правовое развитие ветхозаветного еврейского сообщества. Сегодня конституционные судьи, толкуя фундаментальные конституционные принципы, корректируют действующее законодательство и тем самым определяют конституционное развитие страны, то есть пророчествуют.

В.Д. Зорькин написал статью: «Право метамодерна: постановка проблемы». В этой работе ученый констатировал, что в России за двадцать шесть лет после принятия Конституции Российской Федерации «общество, рациональное и основанное на правовых началах равенства и справедливости, построено

не было». Это почти официальное признание неудачи в осуществлении российского «конституционного проекта», начатого в 1993 г. Современные кризисные явления В.Д. Зорькин связывает с понижением эффективности государственного управления, порожденного действующим политическим режимом. Кризис эффективности политического режима ученый связывает с проблемой легитимности политической системы, выразившейся, в частности, в абсентеизме избирателей (от моего голоса ничего не зависит, всё решают группы влияния во власти), отсутствию у избирателей политических предпочтений и приверженности к появляющимся политическим партиям (наследие неконституционного всевластия КПСС). Для преодоления кризисных явлений В.Д. Зорькин предлагает создание условий для формирования политической конкуренции.

В конце работы судья смотрит в будущее: «...для того чтобы прорваться в правовое будущее, нам предстоит длительный путь утверждения демократических основ государственной и общественной жизни. Исторического времени для этого нам отмерено совсем немного. Мы должны постараться успеть».

В.В. Костюшев:

Можно уточнить? Алексей Алексеевич, Вы действительно хотите реанимировать статью Зорькина, его правовые позиции?

А.А. Ливеровский:

Я не реанимирую, просто призываю Вас ее перечитать, чтобы уточнить свое представление о научных взглядах В.Д. Зорькина.

В.В. Костюшев:

Но Вы ее почти цитируете.

А.А. Ливеровский:

Да цитирую, насколько мне не изменяет память. Обращаю Ваше внимание, что В.Д. Зорькин в этой работе отмечает, что неэффективность политического режима привела к кризису государственного управления и нелегитимности власти. Люди не ходят на выборы. Появилась так называемая партия власти, используемая как административный ресурс автократии. В большинстве региональных парламентов партия власти получает квалифицированное большинство мест. Почему? Потому что избирательное законодательство не отражает фундаментальный конституционный принцип равенства, определяющего равный доступ к ресурсам – финансовым, информационным. А что у нас получается? Получается диктатура большинства в парламентах. У нас в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга – квалифицированное большинство партии власти. Депутату от «Яблока» Борису Вишневному не всегда дают выступить на заседании...

Б.Л. Вишневский:

Ну, выступать пока еще дают. У меня такой маленький вопрос. Зорькин недавно писал, что у президента слишком много полномочий. Я об этом пишу 27 лет, задолго до уважаемого Валерия Дмитриевича. Сейчас президенту еще прибавили полномочий. Скажи, пожалуйста, то, что сейчас примут, будет ли способствовать улучшению баланса властей, развитию политической конкуренции, о которых пишет Зорькин. Уменьшение состава Конституционного суда будет способствовать конституционному развитию?

А.А. Ливеровский:

Существуют правоведаы, которые искренне считают и пытаются доказать, что конституционный переход от одной системы социальных ценностей к другой, содержательно противоположной, особенно в нашей необъятной по территории многонациональной поликонфессиональной стране требует авторитарной, даже самодержавной централизации государственной власти. Мне кажется, что авторитарная система эффективна как форма политического управления на форс-мажорных этапах государственного развития и теряет свою прогрессивность при спокойном экономическом развитии государства. Отсутствие политической конкуренции, плюрализма правовых, экономических, социальных, идеологических подходов при принятии государственно-властных решений приводит к стагнации общественных отношений и, что особенно опасно, к упадку экономического развития.

Что касается Конституционного суда. У меня, как и у многих правоведаов, есть вопросы к его отдельным решениям, к возникающим политическим аллюзиям. Это нормально – правовые позиции и должны быть различными, если рассматривать правотворческую составляющую Конституционного суда. Напомню о большом числе опубликованных особых мнений судей, то есть теоретических несогласиях внутри этой корпорации. Для меня, да и не только для меня, важно, что многие правовые позиции Конституционного суда широко используются в ординарных судах, особенно в решениях по экономическим казусам.

О чем хочется пометчать? Цитируя Николая Семеновича Бондаря, пожелаю, чтобы Конституционный суд Российской Федерации, оставаясь «творческой лабораторией права», действительно превратился в «суд над властью».

Николай Владимирович Гришин, доктор политических наук, профессор кафедры политических институтов и прикладных политических исследований СПбГУ:

Инициатива по изменениям в Конституции, с которой выступил президент, запустила в обществе широкую дискуссию о том, что вообще должно быть прописано в тексте Основного Закона. И появившиеся шутки о том,

нужно ли там прописывать право на получение бесплатных обедов в школах, на самом деле связаны с серьезной задачей и являются попыткой прощупать ответ на вопрос, какие именно явления должны регулироваться в документе такого рода. Найти ответ на вопрос, где должна проходить грань между Конституцией и текущим законодательством, раньше пытались только узкое сообщество специалистов, и впервые в истории России к обсуждению этой темы подключилось широкое сообщество.

Одним из направлений этой дискуссии могло бы стать обсуждение такой проблемы: в достаточной ли степени наша Конституция регулирует вопросы выборов? Стоит ли внести в Конституцию России изменения по вопросам организации и проведения выборов?

Лично я слышал только одно высказывание по этой теме. Уже 17 января Аркадий Ефимович Любарев в своем блоге высказал предложение «включить в Конституцию ряд положений, касающихся ЦИК и системы избирательных комиссий». Действительно, спецификой российского Основного Закона является полное отсутствие упоминаний об избирательных органах, в том числе ЦИК РФ. Получается парадоксальная ситуация: из всех федеральных государственных органов России, которые имеют властные полномочия, в Конституции не упомянута только ЦИК. В частности, А.Е. Любарев предлагает включить в Конституцию фрагмент из № 67-ФЗ: «Выборы и референдумы организуют и проводят избирательные комиссии. Избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается. Решения и иные акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума».

Данное предложение не вызвало значительного резонанса, тем не менее заставляет нас обратить внимание на этот вопрос: российская Конституция и выборы. Подхватив эту эстафету, могу признать, что по данному вопросу действительно есть что сказать. Хотелось бы поблагодарить Александра Юрьевича Сунгурова, так как, организовав этот круглый стол, он тоже подтолкнул меня к тому, чтобы обратить внимание на возможные конституционные изменения в связи с вопросами регулирования выборов. Когда я готовился к нашему мероприятию, то обнаружил, что уникальность российской ситуации превзошла

ожидания. Ситуация с регулированием вопросов выборов в Конституции России является просто поразительной.

В российской Конституции выборы упоминаются всего 11 раз. Много это или мало? Для сравнения: в Конституции Индии выборы упоминаются 353 раза, Швеции – 283 раза, Турции – 194 раза, Мексики – 125 раз. Конечно, есть группы стран, в Конституциях которых выборы упоминаются гораздо реже: например, во Франции – 20 раз, Италии – 19 раз, Норвегии – 16 раз. То есть разница между странами по этому показателю чрезвычайно большая. Однако, проанализировав около трех десятков Конституций, ни в одной из них я не встретил, чтобы выборы упоминались такое малое количество раз, как в России. С уверенностью можно сказать, что степень внимания нашей Конституции к вопросам выборов находится на исключительно низком уровне.

По этому критерию все Конституции можно разделить на три условные группы. В первой группе – Конституции, в которых выборам посвящены отдельные разделы или главы. Например, в ЮАР соответствующий раздел имеет объем четыре страницы, в штате Нью-Йорк – две страницы. Вторая группа Конституций – где выборам посвящены отдельные статьи, которые разбросаны по отдельным разделам (посвященным органам государственной власти, правам граждан и так далее). Наконец, третья группа, в которой нет ни одной статьи, полностью посвященной выборам. И наша российская Конституция относится именно к этому типу. Полностью вопросам выборов у нас не посвящена ни одна из 137 статей Основного Закона. Во всех статьях, в которых упоминаются выборы, они рассматриваются только как вспомогательный вопрос или как условие других вопросов, непосредственно находящихся в центре внимания.

В российской Конституции на удовлетворительном уровне не раскрыт ни один из аспектов выборов. Попытаюсь по пунктам проиллюстрировать, насколько эта ситуация не типична для современного мира.

А.Е. Любарев обратил внимание, что у нас в Основном Законе нет даже упоминания об избирательных органах. Итак, избирательные органы. Они определяются в 75 % действующих Конституций. В Конституции Швеции этому вопросу посвящены две статьи, в Бразилии – раздел из четырех статей (объемом две страницы), в Эквадоре и Никарагуа соответствующие разделы имеют объем три страницы. Во многих странах мира в Конституциях не только определяются органы, ответственные за проведение выборов, но и весьма подробно регламентируется порядок их работы, способ формирования и так далее. Даже в Конституции Франции (в которой в целом электоральная тематика представлена слабо) есть пункт о специальных избирательных органах по делимитации избирательных округов.

Второй пункт, который отсутствует в российской Конституции, – избирательная система в узком значении этого понятия, то есть электоральная формула.

У нас она не определена ни в отношении выборов президента, ни в отношении выборов депутатов Государственной Думы. Опять-таки можно констатировать, что во многих зарубежных Конституциях этот вопрос находит отражение, причем подчас весьма детальное, вплоть до закрепления способа распределения мест между партийными фракциями при пропорциональной системе. Среди стран Европы можно выделить такие, как Ирландия, Португалия, Испания, Австрия, Швейцария, Швеция и другие. В Латинской Америке этот вопрос отражен в Конституциях почти всех стран. Почему это важно – закреплять конкретную избирательную формулу именно в Конституции, а не в обычном законодательстве? В этом смысле наиболее интересен опыт Ирландии. По Конституции здесь в 1922 г. была установлена система единого передаваемого голоса – разновидность пропорциональной системы. А Конституцию в этой стране можно менять только на референдуме. В течение XX века дважды были ситуации, когда одна политическая партия, временно получавшая контроль над основными государственными органами, пыталась изменить электоральную формулу в свою пользу. Ей бы это удалось, если бы данный вопрос регулировался посредством обычного закона. Но попытки изменить Конституцию оба раза потерпели неудачу – избиратели заблокировали эти корыстные инициативы и обеспечили стабильность избирательной системы.

Следующий пункт – делимитация избирательных округов. В российской Конституции не только этот вопрос не освещается, но вообще отсутствует упоминание об избирательных округах. Опять-таки это не типично для мировой практики: данный вопрос весьма детально раскрывается во многих зарубежных Конституциях. Для сравнения: в Конституции Багамских островов делимитации избирательных округов посвящено 1100 слов, то есть больше, чем во всем российском федеральном законодательстве (990 слов). В Конституции Швеции три статьи посвящены вопросам делимитации избирательных округов, и это при том, что при пропорциональной избирательной системе значимость данного вопроса существенно ниже, чем при использовании одномандатных округов (которые у нас используются, а в Швеции – нет). Но еще дальше ушла Канада: здесь в Конституции перечислены и закреплены все избирательные округа.

Далее. Избирательные споры. Также в нашей Конституции этот вопрос не отражен – не указано, кто отвечает за разрешение избирательных споров, каков порядок их рассмотрения и так далее. Отсутствует и упоминание понятия избирательных споров. В Конституции Эквадора этому вопросу посвящены две статьи. Среди европейских стран можно назвать Германию, Швецию, Францию.

Наконец, самый главный и элементарный пункт – свойства выборов. Что говорит наша Конституция о том, какими они должны быть? Только примени-

тельно к президенту страны говорится, что он избирается «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Эти фундаментальные избирательные стандарты применяются российской Конституцией только по отношению к выборам президента РФ. А по отношению к выборам других должностных лиц ничего не говорится. У нас даже по отношению к выборам депутатов парламента не говорится, что они должны проводиться на основе прямого голосования. Это наиболее удивительная черта регулирования электоральных вопросов в российской Конституции. Практически во всех зарубежных Конституциях есть закрепление таких элементарных понятий, как равное и всеобщее избирательное право. У нас – только по отношению к президентским выборам. Чем не лазейка для того, чтобы отменить прямые выборы губернаторов, муниципальных руководителей и так дальше?

Помимо этого, в отдельных зарубежных Конституциях регулируются такие вопросы, как величина избирательного залога, заградительный барьер, метод распределения депутатских мест между регионами и тому подобное.

В российской Конституции отсутствуют абсолютно все возможные блоки вопросов, касающиеся выборов. И в этом плане она является совершенно уникальным документом. Из всех рассмотренных мной Конституций наиболее близко к нам находится Конституция Японии, но и там, в отличие от нас, довольно полно раскрываются избирательные стандарты и избирательные права граждан.

Чем я хотел бы завершить свое выступление? Очевидно, нужно уделить серьезное внимание вопросу о том, почему у нас такое слабое конституционное регулирование института выборов. Надо что-то с этим делать в долгосрочной перспективе. Существующая у нас ситуация не только противоречит мировому опыту, но и имеет негативные последствия для практических вопросов. Поскольку у нас фактически все вопросы спущены на уровень текущего законодательства, правящее большинство может их менять гораздо легче и без лишнего шума. Очевидно, есть прямая связь между низкой степенью конституционализации российского избирательного права и феноменальной изменчивостью наших избирательных законов. Закрепление электоральных норм на уровне Конституции поможет придать им больше стабильности. Это само по себе является достаточной ценностью, тем более у нас – единственной стране мира, где для выборов депутатов парламента за четверть века было использовано пять разных избирательных систем.

А.С. Карцов:

Но и еще раз вывод тогда мне приведите вашего сравнительного анализа разных Конституций. Российская Конституция, ну что делать, вообще шлак, что ли? Там нет избирательных органов и нет этой темы фактически. Причины,

может быть, Борис объяснил, но я не специалист. С удивлением это слушаю. Действительно ли все так скверно на эмпирическом языке, в юридических практиках?

Н.В. Гришин:

Нельзя сказать, что в российской Конституции вообще ничего нет о выборах. Все-таки некоторые важные вещи, например о прямых выборах президента, в ней присутствуют. Но общий вывод: эти нормы присутствуют в нашем Основном Законе в недостаточной степени, в исключительно малой степени. Меня интересуют причины такой ситуации. Очевидно, что Конституция готовилась в начале 1990-х по аналогии с Конституциями зарубежных стран. Любопытно, как получилось, что именно вопросы о выборах выпали из поля внимания авторов этого текста. Было ли это сознательной позицией, или результат лоббизма разных групп, участвовавших в составлении итогового документа...

Александр Юрьевич Сунгуров, доктор политических наук, профессор НИУ ВШЭ – СПб, президент Межрегионального гуманитарно-политологического центра «Стратегия»:

Я позволю себе сейчас небольшую реплику. Знаете, был такой И.П. Михайлов, первый Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге (2007–2009 гг.), который сказал как-то при встрече, что в том, что его избрали первым Уполномоченным, есть хотя бы одна положительная сторона. Потому что благодаря этому, чтобы не допустить этого, правозащитники города объединились и создали Петербургский правозащитный совет. И в этом плане я думаю, что при всем том, что делается сейчас с этими поправками и с процедурой их принятия, есть тоже один положительный момент: то, что открылось само обсуждение темы, какой она может быть – публичная политика по отношению к российской Конституции. Ранее на различного рода предложения по изменению Конституции среди сторонников либеральной демократии (не путать с ЛДПР) было негласное табу. Лучше не трогать, а то такие поправки примут... Теперь это уже не страшно – можно предлагать.

При этом по отношению к самому процессу конституционного законодательства, как он происходит в эти дни февраля 2020 г., у меня гораздо более негативное отношение, чем, скажем, у Михаила Горного, если судить по его выступлению на нашей встрече. Мы видим поразительное пренебрежение к достоинству тех людей, которых президент назначил в комиссию по поправкам в Конституцию. Действительно, можно не соглашаться с этими фигурами, но все-таки многие из них что-то в жизни сделали – например, в спорте. Но когда спустя два дня после создания комиссии по поправкам в Конституцию эти поправки уже вносятся в Государственную Думу, это означает, что этих

людей низводят на уровень лакеев. Неужели об этом никто не думал? Но, видимо, все-таки была какая-то причина такой поспешности этих процессов принятия. Что это была за причина – не знаю.

Но возвращаясь к плюсам: в итоге открылась тема обсуждения. И в этом плане, на мой взгляд, очень правильно сделал Г.А. Явлинский, который создал свою комиссию, причем не только из представителей «Яблока».

Теперь о тезисе Николая Гришина, что российская Конституция молчит про избирательный процесс. А почему это происходило? Да надо вспомнить ситуацию двоевластия летом 1993 г., которая создавалась в острый период кризиса, и об избирательном праве, на мой взгляд, тогда вообще никто не думал, когда Конституционное совещание работало. И Уполномоченного по правам человека в почти финальном варианте проекта Конституции тоже не было – спасибо С.А. Ковалеву, что уговорил президента тогда. Кстати, и прокурора тоже не было – здесь уже генеральный прокурор РФ В.Г. Степанков пролоббировал включение статьи о прокуратуре в главу о судебной системе. Но это так она (эта Конституция) и создавалась в реальности.

А тогда можно предположить, позволю себе сказать такую крамольную вещь, что конституционный процесс только начинается. Потому что в 1992–1993 гг. было не до обсуждений – время было самое горячее. Потом долго конституционный процесс был заморожен, чтобы хуже не сделали. А сейчас уж точно сделают хуже. Это означает, что теперь можно думать на перспективу, что может быть дополнено и изменено в принципе для создания в России демократического режима с реальным разделением властей.

Б.Л. Вишневский:

Очень благодарен за выступление. Среди тех поправок, которые в «Яблоке» вместе с созданным нами специальным общественным конституционным советом уже подготовили и будут вноситься через наше Законодательное Собрание – или отдельная глава, или пакет отдельных статей по избирательной системе с обязательной выборностью, в частности, и Совета Федерации, и губернаторов с закреплением этого в Конституции с нормами, которые касаются избирательного права, избирательных комиссий, – в общем, всё то, что мы считаем необходимым там действительно закрепить. Первый пакет, который касается полномочий президента, правительства, парламента и судов, он уже внесен в пяти регионах, в двух уже рассмотрен. К сожалению, не поддержан в силу причин, о которых говорил Алексей. В том числе подавляющее большинство «Единой России» это принимать не желает. Но, например, в Астрахани 40 % депутатов голосовало за наши поправки.

(Реплика А.Ю. Сунгурову.) Ну и последний вопрос твой, Саша, зачем создавали комиссию из клоунов, спортсменов и прочих, которые радостно

сказали: ну наконец-то мы хоть прочли эту Конституцию. То есть, видимо, до этого не было такой необходимости. Вот у меня есть гипотеза, зачем и почему через два дня, после того как комиссию создали, уже внесли поправки. Ее первоначальная задача была не внести их, ее задача вот сейчас это аккумулировать и высказать кучу настолько ужасных предложений, что на их фоне куда менее ужасные, но куда более важные для президента предложения покажутся просто спасительным компромиссом. Это же известный психологический принцип: видите, а вот это же гораздо лучше, чем то, что могло бы быть. Последнее предложение, которое я слышал, горячо поддерживаю: записать в Конституцию, чтобы в каждой «Пятерочке» работало не меньше трех касс. Вот я «за», я сразу об этом скажу.

А.А. Ливеровский:

У меня вопрос, на который не обязательно давать ответ. В конституционном праве существуют так называемые «тонкие» Конституции, а есть «толстые», то есть конституционные акты с большим нормативным материалом. Идеальная «тонкая» Конституция – американская. В ней основы избирательного права занимают лишь один раздел, состоящий из двух абзацев. «Тонкие» Конституции отличаются тем, что содержат в основном не логические нормы, а иные, более абстрактные регуляторы общественных отношений – запреты, дозволения – конечно же, правовые принципы. По современным понятиям именно фундаментальные конституционные принципы, реализующие общепризнанные идеи-доктрины конституционализма, составляют содержание конституционного регулирования.

А по поводу нормативного регулирования я расскажу маленькую историю. Наше избирательное право (имеется в виду как федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...»), так и законы субъектов Федерации) от выборов до выборов «раздухало» так, что разобраться в нем стало трудно не только электорату, но и профессиональным юристам. На каждую появившуюся новую политическую технологию вносились соответствующие поправки, позволяющие власти «держат в руках» выборный процесс. В конечном итоге была собрана комиссия по созданию избирательного кодекса, потому что люди замучились от такого сложного и коллизионного правоприменения. Научное руководство поручили Сурену Адиебековичу Авакьяну. Комиссия честно проработала два года, был подготовлен проект, содержащий много интересных и демократических предложений. Однако итогом работы стал проект, представленный администрацией президента, содержащий нормативные конструкции, отражающие прежде всего интересы действующей власти. С моей точки зрения, демократизация выборов должна состояться в результате использования системного толкования фундаментальных конституционных

принципов. В первую очередь это касается субъективного судебного усмотрения при рассмотрении избирательных споров. Другое дело – норму изменить легко, а для конституционного толкования нужно сложившееся правосознание и... желание.

Алексей Сергеевич Карцов, доктор юридических наук, советник Конституционного суда РФ, профессор НИУ ВШЭ – СПб:

Я сразу хочу предупредить, уважаемые коллеги, что выступаю в сугубо личном, академическом, во всяком случае, качестве – в качестве профессора Высшей школы экономики, которым я являюсь.

Хочу всецело присоединиться к импонирующему мнению, уже высказанному, что здесь нужно просто определиться в ракурсе, в модальности оценок, то есть «коньяки пахнут клопами» или «клопы пахнут коньяками». В этом отношении, несомненно, плюс, что эта тема растабурирована в принципе – тема обсуждения возможного оптимального конституционного устройства. И в этом отношении, конечно, с одной стороны, с точки зрения самых глубинных слоев коллективного правосознания, это благо, что люди, которые отроду, как поэт говорил, «ни при какой погоде не читали пузатый “Капитал”», обратились к Конституции – посмотрели, заинтересовались. Если говорить про некие элитарные слои и носителей уже более-менее развитой правовой культуры, то в их дискурсе, если можно опираться (как я в наблюдениях обычно опираюсь) на некоторые фейсбучные контакты, на контент телеграм-каналов, – в их дискурсе проявляются давно уже забытые и исчезнувшие имена титанов политической мысли и правовой мысли: вот как, с точки зрения Локка, модели разделения властей, нет ли здесь возможности? Есть, как у Монтескье, до Полибия доходит. И привлекается мощный компаративный пласт с точки зрения развитых конституционных правопорядков, как бы можно было имплементировать в разумных пределах на благо Конституции и конституционализма. Это, несомненно, повышает качество. Порой даже удивляешься плоскостности неких рассуждений, высказываний. А здесь ветер свежий в паруса дует. Это плюс. А что касается еще таких историко-сравнительных оценок, опять же, все в сравнении и в сопоставлении.

Был такой (может быть, коллеги, кто историей интересовался, получил историческое образование, помнит) классик петербургской школы историографии и источниковедения профессор Петербургского университета Сигизмунд Натанович Валк. А он арестовывался и в 1919 г., и в 1937 г., но выпускался, слава богу. И его спрашивали в 1960-е гг.: «А вот как это все в сравнении?» Нет, конечно, в 1937 г., несомненно, лучше было, потому что в 1919 г. пьяная матросня заваливалась в квартиру, грабила там, а что не грабила, то портила, выволакивала – и в допросную на Гороховую. Во втором случае –

ордер на обыск, ордер на арест, подпись, прокурор, санкция, подпись, протокол и так далее. Все в сравнении, то есть какая-то институализация, какие-то правовые начала, понятно, сугубо легистские, без всякого, естественно, правового духа, тем не менее...

В этом отношении мне как человеку, окончившему в свое время еще и исторический факультет Ленинградского университета, вспоминаются разные сюжеты из отечественной истории 1920-х гг., конца 1940-х гг. и так далее. И когда некий, условно говоря, транзит советский совершался, и мы помним, что это далеко не в правовом поле было, завершалось там чистками партий, троцкистско-бухаринскими «выродками» и прочее. Ну и более мягко, но также не совсем в правовом поле, прошел рубеж 1940–1950 гг. В этом отношении, может быть, имеет смысл сквозь эту призму смотреть на тот пакет, скажем так, поправок, который был предложен, потому что, естественно, если посмотреть, то, конечно, опять же в сугубо личном качестве говорю, вспоминается басня Михалкова «Слон-живописец». Слону рекомендовали внести то, внести это в картину, цвет усилить, композицию расширить. В результате получилось то, что вышло... То есть, конечно, даже на самый изоциренный конституционалистский взгляд, уж не говоря про философию и теорию права, я цельной концепции с точки зрения, которая объединяла бы, цементировала их все вместе, не вижу. При этом каждую поправку можно мотивировать. То есть совершенно абсурдных не вижу. Данный коллаж был вызван, очевидно, порой ситуативными прагматическими соображениями различных подразделений того органа, который готовил для президента этот проект.

А если говорить по сути, по основным интенциям, если отбрасываем все лишнее, случайное, популистское, которое должно привести как можно больше народу на выборы, вернее, на этот опрос по голосованию, – есть две основные интенции. С одной стороны, если говорить про внешний взгляд, взгляд стороны «человек и власть», мы видим действительно объективное усиление президентской власти, в том числе за счет не каких-то совершенно новых предложений, а за счет институционализации (вернее, конституционализации) уже имеющегося. То, что существовало либо на уровне законов, либо было на уровне неких таких обыкновений, сейчас закладывается (очевидно, в преддверии некой турбулентности) в Конституцию, что тоже, кстати, в плюс правовому сознанию нашего правящего класса, потому что если такой пиетет и такая вера в эту «брошюру» – значит не всё плохо. Значит не пересчитывают, сколько штыков в дивизиях. Это плюс с точки зрения исторических тенденций развития России.

Но если мы посмотрим на внутренний аспект, то есть аспект людей в высшей власти, то я вижу здесь множество скрытых сдержек и противовесов, заложенных в этих поправках. Заложено, что, в случае чего, заблокировать те вопросы, которые не являются предметом элитного консенсуса.

В этом отношении вопрос, который меня больше всего интересует с чисто профессиональной точки зрения, – о предварительном контроле и надзоре Конституционного суда. Это вписывается в логику того, чтобы, если даже, допустим, президент был избран с определенной программой, с определенными обещаниями и, к удивлению, он решился бы на эту программу, отвечающую чаяниям большинства избирателей, – понятно, что заноза у основной части – где деньги. Где они, где?

Далее, речь не идет о тотальном пересмотре приватизации итогов, но тем не менее о каком-то социал-демократическом ракурсе, развороте в сторону социального государства, – несомненно да. Чтобы здесь какие-то такие возможности, блокирующие в том числе со стороны Государственного совета, например, как некой такой внутриэлитной площадки, находящейся вне ветвей власти. Вместе с тем, если Дума избрана большинством голосов, то большинство за такие решительные поправки и изменения. Чтобы дополнительный блокиратор был на пути этого пересмотра социально-экономического устройства и политики, которая больше двадцати лет воспроизводилась в виде запроса Конституционного суда. Я считаю, что в целом, если Конституционный суд наделяется такими полномочиями, здесь, конечно, есть свои диалектические плюсы и минусы. Потому что плюс (я это и сам в некоторых публикациях указывал) в том, конечно, что у Конституционного суда должен быть обязательный предварительный надзор. Но только при условии, что предмет этого надзора не может стать впоследствии предметом конституционного нормоконтроля. А это, по существу, один предмет, уже заложенный в законе, это проект международных договоров. Кроме того, я считаю, что необходим только обязательный предварительный контроль в отношении законопроектов о поправках в Конституцию. Потому что Конституционный суд не уполномочен проверять одни статьи Конституции на соответствие другим. В этом отношении некоторая проблема есть в том числе с точки зрения системности Конституции, проведения последовательно в расширенной Конституции, включая конституционные принципы.

Текущее законодательство, конечно, как показывает опыт зарубежных стран, все-таки не должно быть предметом предварительного конституционного надзора. Потому как мы видим, что даже де Голль вводил рационализированный парламентаризм и закреплял это в институтах, зафиксированных в Конституции 1958 г. с поправками 1962 г. И вот советник, министр юстиции Мишель Дебре как раз такой «намордник» на парламент предложил: учредить Конституционный совет, который мог бы предварительно контролировать конституционность актов парламента. И то, если мы посмотрим, в условиях Франции это очень редко реализовывалось, а сейчас, после реформы, Конституционный совет приблизился именно к Конституционному суду. Фактически он этим предварительным контролем не занимается. Поэтому здесь,

конечно, есть риск, что Конституционный суд может стать неким в идеале медиатором между противоборствующими силами. Мы знаем по недавней сравнительной истории России 1993 г.: попытки суда встать и разнять противоборствующие силы не всегда идут к реализации поставленных задач. То есть либо Конституционный суд прикрывает, скажем, от каких-то нежелательных с точки зрения главы государства популистских законопроектов Думы, Федерального Собрания, либо возможна еще теоретически манипулятивность, что нужен тот или иной законопроект и Федеральному Собранию, и президенту, но, в силу своей непопулярности, своей не очень приемлемости для широких кругов, дополнительно получается еще санкция Конституционного суда.

То есть и тот и другой путь – это вовлечение Конституционного суда в орбиту политики, что нежелательно, потому что Конституционный суд и так по специфике своей деятельности во многом погружен в политическую сферу. А все остальное – два правительства, которые у нас появляются, правительство привилегированное, со звездочкой, которое, по существу, группируется вокруг президента и не нуждается в утверждении, экономический блок, фиксация того, что по факту уже есть. Как ельцинский президентский указ был о том, что такие-то министры напрямую назначаются. Так, это просто некая кодификация на уровне Конституции всех тех механизмов, обыкновений, которые есть.

А.А. Ливеровский:

Вы все рассказали очень точно, правильно. Что касается правовых оценок, то, пожалуй, стоит обратиться к Тамаре Георгиевне Морщаковой с просьбой прислать для опубликования тексты ее двух последних публичных выступлений. Очень серьезный и абсолютно профессиональный разбор именно поднятых Вами вопросов. И про надзорное полномочие Конституционного суда, и про предварительный нормоконтроль, и про другие конституционные «новации», превращающие Конституционный суд в структурное подразделение администрации президента.

В.В. Костюшев А.С. Карцов:

Каково Ваше личное мнение по поводу числа судей в Конституционном суде? Говорят, важный вопрос. Две палаты в Конституционном суде?

А.С. Карцов:

Здесь, как Александр Васильевич Суворов говорил: «Не числом, а умением». Да, то есть вот девять судей Верховного суда США – и Верховный суд осуществляет и общую юрисдикцию, и конституционный контроль в отношении гораздо более многонаселенной страны. Ну а что касается одиннадцати, меня это число не пугает. Тем более что здесь просто, на самом-то деле,

и где-то он об этом и сказал, в каком-то там интервью, кажется, Би-би-си... Что на прошлой неделе, что, в принципе, здесь все исходило из данности, что вот есть, и не назначали, и не представляли к назначению. Потому что где-то уже давно там решили, что это оптимальное число. Вот сейчас в Конституционном суде тоже не конституционное число судей. По возрасту уходят три в этом, два еще в будущем году, но там, правда, один заместитель председателя, который от возрастного ценза освобожден, но один есть. И вот это число одиннадцать остается. Важно для меня в этом контексте, чтобы, ссылаясь на то, что, дескать, новое конституционное число судей, на то, что Конституционный суд наделен новыми полномочиями, которые могут, с точки зрения, опять же, оценочного суждения, восприняты быть как кардинально новые, не произошло бы, как это было при реорганизации Верховного суда и слиянии с Высшим арбитражным судом, по новой формирование Конституционного суда. Я надеюсь, что этого не будет. А другой вопрос, что надо, конечно, вот я глубоко убежден, усиливать аппарат. То есть не аппарат как таковой, а секретариат, то есть профильное управление, на которое как раз основная нагрузка по проработке этого материала и падает. И вот, кстати, здесь, опять же, диалектика. С одной стороны, оценка, что плохо, когда одиннадцать судей, – сокращение чуть ли не апокалиптическое, а с другой стороны – плохо (ну, на самом деле, я считаю, что да, определенные вопросы вызывает), что предварительный контроль. Но причем предварительный контроль не сплошной ведь, а выборочный, по усмотрению президента. Так вот, поскольку одновременно и уменьшается Конституционный суд, и вводится выборочный предварительный контроль, означает, что этот контроль воспринимается как экстраординарный инструмент, который особо не перегрузит суд.

Мария Георгиевна Мацкевич, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Социологического института РАН – ФНИСЦ РАН:

Сейчас мы обсуждаем в основном легальную сторону голосования за поправки в апреле. Я бы хотела обратить внимание на легитимность предстоящей процедуры. Есть ли поддержка граждан? Михаил Бениаминович Горный уже цитировал данные ВЦИОМа. Около 80 % знают о том, что какие-то поправки готовятся, и примерно столько же не знают точно, в чем они заключаются. Зато более 90 % поддерживают все предложения, касающиеся социальной политики.

Видимо, будут некоторые сложности с желанием людей прийти на участки – пока данные опросов не показывают особого энтузиазма. Тем не менее механизмы мобилизации существуют. Мы это понимаем, особенно если вспомнить опыт президентских выборов в марте 2018 г. Поэтому, скорее всего, будет зафиксировано, что в голосовании приняли участие большинство граждан.

Даже если предположить, что будут некие манипуляции с процедурами голосования, особенно в условиях новизны и неопределенности процедуры в целом, означает ли это, что тем самым ставится под сомнение легитимность поправок в Конституцию, изменения и перераспределения полномочий разных властных институтов и так далее? Нет. И насколько я понимаю, в этом согласны большинство аналитиков: с точки зрения поддержки большинством граждан, поправки будут легитимны.

Нежелание граждан вникать в суть предлагаемых поправок не означает нелегитимности поправок. Однако означает ли это, что в будущем не может быть поставлена под сомнение легитимность как прежних, так и новых институтов власти? Разумеется, может. Мы понимаем (как и большинство сограждан), что наша страна и ее институты могут очень сильно меняться при неизменной Конституции. И наоборот, при меняющейся Конституции институциональная схема может остаться фактически той же самой.

Иначе говоря, мне кажется, что мы много и подробно обсуждаем процедуру и ее легальность. При этом уделяем совершенно недостаточно внимания легитимности происходящего в глазах граждан. Вопросы, связанные с легальностью, возможно, еще встанут в будущем и будут аргументами в дискуссии профессионалов. Однако, судя по данным разных исследовательских центров, сегодня граждане скорее поддерживают поправки (по каким причинам – предмет отдельного разговора).

Кирилл Вячеславович Шамиев, PhD студент Центрально-Европейского университета, младший научный сотрудник Центра сравнительных исследований власти и управления НИУ ВШЭ:

На самом деле тут много уже было сказано из того, что я хотел сказать. Я занимаюсь, напомним, гражданско-военными отношениями в России, как гражданские власти взаимодействуют с силовыми органами и наоборот в Российской Федерации. Вот и эти поправки, особенно те, которые были объявлены в речи, они застали меня в Будапеште в среду, я как раз обедал, начал смотреть и расстроился. День у меня так как бы и ушел, до вечера я стал читать и думать о них. Из тех, что мне особенно интересны, это, наверное, впервые, я бы сказал о том, о назначении руководства силовых структур после консультации с Советом Федерации. Не совсем понятно, что за консультации такие будут. У нас сейчас силовые структуры являются президентскими по сути. Особенно после административной реформы 2004 г. Там были добавлены интересные слова в федеральные законы. Если до этого, допустим, в федеральном законе об обороне было написано, что вооруженные силы что-то делают в соответствии с Конституцией, федеральными законами и «точка», то после 2004 г. сделали, что еще и с нормативными правовыми актами президента

Российской Федерации. То есть с 2004 г. гражданский контроль за силовыми структурами в России, ну, можно сказать, практически отсутствует. Все силовые структуры являются структурами президента, что расходится с нормами гражданского контроля. Потом, что касается последних поправок, тут есть два сценария с точки зрения контроля со стороны граждан в контексте Совета Федерации. Это отклонение кандидатур на должность силовых структур и парламентский контроль, парламентские слушания по проблемам развития силовых структур. Ну, об отклонении, мне кажется, думать даже и не надо, потому что, так как все Федеральное Собрание полностью контролируется и даже если это вот слово «консультация» будет как-то определено и Совету Федерации дадут полномочия по отклонению, то, по крайней мере, с нынешним составом о такой возможности думать невозможно.

То же самое, например, по поводу парламентских слушаний. Ну, если посмотреть, например, событие с рядовым Шамсутдиновым, который расстрелял своих сослуживцев в Забайкалье, – колоссальнейшее событие, большая проблема! – но никаких слушаний не было проведено. И все те представители как в Государственной Думе, так и в Совете Федерации сначала пытались сказать, что это рядовой какой-то странный был, психически больной; потом, когда эту версию отыграли, стали деполитизировать и говорить: «Наверное, там командир плохой, неправильный попался – вот и такой ужасный случай произошел». То есть, по сути, ужасное событие, но свою роль, как парламентский контроль действует, абсолютно не отыграло.

Вот потому мне кажется важной эта централизация контроля за региональной прокуратурой. В речи президента было сказано, что это сделано, чтобы ослабить влияние местных региональных элит. Возможно. Но опять же, полная централизация теперь за контрольно-надзорной функцией посредством централизации назначения региональных прокуроров.

Уже было сказано про местное самоуправление и публичную власть. Самое интересное, у меня есть знакомые в аналитическом центре при правительстве, некоторые из них даже члены «Единой России». Они в «Фейсбуке» у меня в друзьях, они в публичном поле, – знаете, там можно публично поставить, чтобы все видели посты, – они там говорят всякие хвалебные слова, правильно, там, Конституцию нужно менять. А потом делают для друзей. У меня есть один знакомый, эксперт по местному самоуправлению, он реально чуть ли не плачет вот в этих сообщениях и пишет только для друзей своих, что эти поправки разрушат систему местного самоуправления, сделают общий контроль управления хуже. Это один из высших чиновников, в Москве сидит. Поэтому я ссылаюсь именно на экспертов, на других людей, что это, к сожалению, может быть, сделает то, что есть сейчас неформально, формальным, но все-таки нам потом с этими институтами жить.

Как мне кажется, здесь будет сделано так же, как с регионами. Что это значит: административная децентрализация, возможно, даже дадут там, не знаю, местному самоуправлению полицию какую-нибудь местную создавать, но фискальная и политическая централизация, никаких выборов и никаких денег. То есть у вас будет, у местного самоуправления, много полномочий, а за деньгами и за назначением, пожалуйста, к губернатору или куда-то еще, ну как было сделано с регионами.

И последнее, это чисто такая, может быть, личная штука, связанная с поправкой о том, что для того, чтобы стать высшим чиновником или президентом Российской Федерации, за всю историю своей жизни человек не должен получать вида на жительство за границей. Много вопросов было связано с тем, что такое «вид на жительство», моя, например, учебная виза – это, по моему, считается разрешением на временное проживание. Но, учитывая, как у нас толкуют законы и как у нас работает правоприменение, мне кажется, если какой-нибудь известный оппозиционный политик получал это разрешение на временное проживание, то и видом на жительство это назовут.

То есть, с точки зрения таких идеологических моментов или такого социального понимания данной поправки, немножко грустно, потому что я всегда думал, что иностранное образование – это хорошо для страны, для развития государства. По крайней мере, всегда смотрю на своих друзей в других странах постсоветского пространства. Даже Казахстан, например, взять. Тоже авторитарная страна, но очень сильно поддерживается образование за границей, и ребята с удовольствием, даже если не получали стипендию от правительства Казахстана, едут обратно работать в органах своей власти. А здесь сейчас хочется спросить, а зачем это нужно делать, если ты становишься гражданином второго сорта по мнению будущей Конституции Российской Федерации.

И еще. Мне по крайней мере понравились слова по поводу легитимности самой процедуры. Думаю, это наиболее важный сейчас момент, потому что, опять же, вот эти поправки по сущности обсуждать можно, но непонятно, что в итоге, какой будет продукт, а то, как это организуется, по моему личному мнению, абсолютно такая странная процедура, такой важный документ, как Конституция, меняется за такой короткий срок с такими людьми, с которыми, ну не знаю, спортсмены, актеры, какие-то люди, которые первый раз открыли Конституцию на обсуждении поправок. И мне кажется, с точки зрения заграницы, вот я сейчас живу в Будапеште, переезжаю в Вену, мне кажется, что, как бы так выразиться, с точки зрения международной легитимности есть проблемы, и то, как на это отреагируют, в итоге когда будут приняты поправки, правительства заграничных стран, у меня много вопросов. Может быть, некоторые отреагируют хорошо, Виктор Орбан там, но другие политики – не знаю.

Татьяна Леонидовна Барандова, кандидат социологических наук, доцент СЗИУ РАНХиГС:

Хотелось бы отметить, что, помимо непосредственно нормативно-правовых (юридических решений) и процессуальных (включая политические практики) аспектов дискуссии вокруг изменения Конституции, существует еще не один пласт смысловых значений для анализа, который мне хотелось бы артикулировать и добавить те направления, которые меня интересуют и профессионально, и с позиций гражданина, жителя страны.

Во-первых, специальное внимание, в плане анализа изменений семантики текста, хотелось бы обратить на то, что будет происходить с преамбулой Конституции (про иные части, соответственно, тоже, но как «развивающие» ее основания), то есть элементом, значимым в первую очередь в качестве оформления общих смысловых рамок (или фрейма) для всего документа в целом, являющегося перформативным (по определению этого термина Остином). То есть и сами используемые слова, и фразеологические формулировки, подразумевающиеся к дальнейшему раскрытию через правовые нормы, ведь их буквально определяют через «установление», проявленное в лингвистическом изложении. То есть те основы социального государства, которое предполагается регулировать, отражаются в терминологии и ее интерпретации как в момент обсуждений, так и в последующем (в частности, при обращении в Конституционный суд, например), поэтому, как исследователя именно социальной политики, меня особенно интересует все, что связано с ее гендерными аспектами и лингвистически, и содержательно (социокультурно) по формулировкам вносимых положений. Мне важно изучать, что сохранится (и если сохранится) и в каких интерпретациях из проблематики юридического равноправия и фактического равенства. Пока дискуссии по преамбуле недостаточно очевидны, а именно в ней закладывается «социальная идеология» политического устройства страны и общественной организации.

Второе, что меня интересует, это процессуальный анализ дискурсивных практик и их (в том числе контекстуального) содержания – уже не столько сами поправки, сколько обсуждения, которые происходят в социальных сетях, в первую очередь в тех кругах, к которым я подключена в силу профессиональных или жизненных обстоятельств. Там много интересного происходит, и, разумеется, дискурс неформального и зачастую «карнавализованного действия», в том числе в плане речевого перформанса, меня тоже, конечно, интересует, уже как исследователя символической политики. Это направление не имеет непосредственного отношения к текстовому оформлению самой Конституции, но с позиции рассмотрения происходящего в сфере символической политики многое представляется очень важным. Например, давайте посмотрим хотя бы на то, как важна та дата, которая назначена для ее общенародного

принятия, что потенциально становится новым государственным праздником, в том числе несет в себе элементы символической реструктуризации «календарного цикла» российской государственности. Политические антропологи отлично понимают аспекты «сакрализации» и временных периодов годового цикла в целом (то есть даже символическое значение сезона весна и/или осень) и «наложения» новых праздников на существующие к этому моменту государственные даты (и не только, поскольку насыщение символизмом присутствует согласно и международным, и конфессиональным, и субкультурным традициям, и даже у «народного» ежедневного праздничного календаря есть соответствующие коннотации). То есть, по всей вероятности, предполагается, что посредством конституционного референдума будет «реанимирована» дата 22 апреля посредством переведения ее из «рудиментарного коммунистического фетиша» в дату нового (квази)народного праздника – Дня Конституции. И конечно, то, что она напрямую «выпадает» на день рождения всем известного «прадедушки» Ленина, кажется, довольно интересно осмыслить и с политологической точки зрения. Учитывая то, как вообще происходит символизация, в том числе государственных символов, извините за каламбур, выбор даты выглядит интригующе и неоднозначно.

В дополнение к тому, в 2020 г. на этой неделе в России проходит православный праздник (Пасха), что определяет еще один сюжет, который, очевидно, будет развиваться в рамках происходящего «консервативного поворота». Мне интересно изучить то, каким образом и будет ли внесено теологическое смысловое поле в происходящих процессах обсуждений и в итоговый текст Основного Закона страны. То есть это практически лежит на пересечении первого и второго направлений отмеченных выше исследовательских интересов, то есть вопросы, связанные с сохранением секулярного характера Российского государства, потому что это тоже сильно связано не только со многими символическими и идеологическими основаниями, но и в целом изменяет характер государственного строя и последующих трансформаций всех направлений публичной политики.

Б.Л. Вишневский:

По поводу консультаций. 83-я статья Конституции – полномочия президента. Он назначает и отзывает после консультаций с комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. Скажите мне, пожалуйста, кто-нибудь почти за 30 лет слышал о том, чтобы президент вел эти консультации или чтобы он приезжал в Государственную Думу или Совет Федерации, чтобы с комиссиями и комитетами эти консультации провести? Я лично думаю, что все это выглядит как полная

профанация искусства. Присылают какого-нибудь чиновника, который приезжает на комиссию и получает формальное согласие на назначение. Мне неизвестны случаи, когда ему бы в этом отказали. Это значит, что консультации носят абсолютно формальный характер

Александр Александрович Балаян, кандидат политических наук, доцент НИУ ВШЭ – СПб:

Я не юрист, поэтому выскажусь немного иначе. Очень важный момент связан с тем, что по большому счету то, что происходит сейчас, является определенной формальностью. Фатальные условия для формирования и развития подрывных институтов, если мы применим здесь терминологию Дугласа Норта, формировались еще с Конституции 1993 г. по разным причинам. В переходных, транзитивных политических системах более способствует демократизации именно парламентская форма правления. Президентские и в случае России фактически суперпрезидентские страны, конечно, способствуют формированию авторитарных тенденций. Небольшая реплика по поводу Валерия Дмитриевича Зорькина. К сожалению, у меня он ассоциируется с текстом про крепостное право, где он отмечал, что это такая скрепа Российской Федерации и ничего в этом плохого не было. И вот эта идея формирования скреп и идея, которую он часто высказывал о том, что российское право в определенных случаях должно превалировать над международным правом, все-таки дает некую характеристику того, как он встроился в данную политическую систему. И в этом смысле он тоже легитимирует существующие подрывные институты, которые были сформированы еще в 1990-е гг. Фактически мы имеем дело с одним и тем же политическим режимом, и во многом Конституция его легитимировала. Сначала 1993 г., потом 1996 г. и выборы президента – важная веха в формировании этого режима. Ну и собственно 1999 г. и идея о «новом Пиночете», когда множество журналистов и общественных деятелей высказывало схожую мысль: «Как хорошо, чтобы пришел некий новый лидер, который бы жесткими методами поднял экономику, а режим потом демократизируется». Проблема в том, что сама Конституция заложила подрывные институты, которые позволили этому «новому Пиночету» сформировать такую систему, которая не приемлет ухода этого человека, то есть создает все инструменты для сохранения власти. Поэтому, что касается поправок в Конституцию, они, по сути, лишь обеспечивают продление на тот срок, который будет нужен нынешнему президенту. Кроме того, определенным образом должна переконфигурироваться политическая система. То есть она может немного измениться, но характер политического режима остается тем же. Уже говорили, что поменяются правила игры, «обнулятся» сроки, а потом можно опять менять Конституцию и снова сроки «обнулятся». Поэтому те поправки, которые

предложены, не так важны. Сейчас меняют Конституцию, но довольно длительный период о ней особо не говорили. Однако теперь ее поменяют, и снова о ней быстро через некоторое время забудут. В этом смысле Конституция изначально дала инструменты для формирования авторитарной политической системы, с которой мы имеем дело сейчас.

Владимир Владимирович Костюшев, социолог, кандидат философских наук, старший аналитик аппарата Уполномоченного по правам человека в СПб:

Хочу обратить внимание на рассогласование, конфликт между обычным правом – правилами, традициями, нормами реальной жизни, и юридическим правом – законами. Такое рассогласование естественно в любой культуре: конфликт реальной и правовой политики. В России, на мой взгляд, это рассогласование за последние 20 лет стало очень значительным и в настоящее время усиливается. Согласен, что многие поправки к Конституции периферийны. Но главное в поправках – желание конкретного лица или группы лиц закрепить власть, сделать ее пожизненной – очевидно и не скрывается. Рассогласование обычного права и законов явлено очевидно, и обычное право, реальная практика принятия решений еще ждут описания. Это первый тезис.

Второй тезис. Как социолог, давно занимаюсь изучением репертуара действий субъектов в поле политики, в данном случае – репертуара действий властных групп в ситуации изменения Конституции и репертуара действий обществ. Даже не «общества», поскольку понятие «общество» то сужается, то расширяется и часто теряет статус «общества» в классическом смысле. Разумно говорить о «массе подданных». Есть «правители», властвующая группа и масса подданных. Но есть также «общественность», которая представлена в аудиториях университетов, на пикетах, митингах и так далее. Каков репертуар действий власти и общественности в ситуации изменения Конституции?

Репертуар действий властных групп имеет две важнейшие, на мой взгляд, характеристики: имитация и репрессии. Во-первых, действия власти носят все чаще имитационный характер взаимодействия с обществом. Имитация действий власти – классическая тема социальной философии и социологии. Тема представлена в научной литературе. Я публиковал статьи по этой теме 30 лет назад (1990 г.). Имитация сводится к дисфункциональности институтов. Во-вторых, важной характеристикой репертуара действий современной власти является усиление репрессивных действий по отношению к общественности и обществу в целом. Имитации и репрессии – самые важные характеристики репертуара действий властной группы по отношению к обществу и общественности. Отмечу строгость научной терминологии для понимания ситуации – репрессии и имитация – в рамках социологии протеста и политической социологии.

О сравнении периода перестройки и современности. Даже попытка путча в августе 1991 г. была вегетарианской по сравнению с современными ситуациями. Тогдашнее время и нынешние времена неправовых арестов, пыток, подлогов и прочих преступных действий трудно сравнивать. Структура политических возможностей для действий общественности в современной ситуации имитации и репрессий принципиально изменилась. Действия общественности в последние годы резко сузились. Разные практики участия – от создания политических партий до акций по защите среды – сводятся к самозащите общественности. Триада «пикет – арест – защита» стала основной моделью репертуара участия людей в российской политике. Репертуар политического участия в массовом порядке скукожился до самозащиты недовольных и несогласных, пострадавших после акции протеста.

Можно констатировать серьезное упрощение (примитивизацию) политического участия. Многие известные практики (экологические протесты против мусорных свалок и др.) остаются самозащитой. Действия власти сводятся к репрессиям, действия общественности – к протестам против репрессий и – как в ситуации возможных изменений Конституции – в защиту правовых основ политического строя. Позволю широкое обобщение. Имитация – фундаментальная характеристика политического режима Путина. Не декоративная деталь, а фундаментальная черта. Подобных политических режимов в истории и в сравнительном анализе немало. Аналоги имитационных режимов найдем в Африке, Латинской Америке. Если выделять главную проблему, то повторю: рассогласование между обычным правом и юридическим правом все больше углубляется. Слова – одни, дела – другие. Трагичная политика имитации и репрессий.

А.А. Ливеровский:

Я позволю себе сделать два замечания.

Первое. Хорошо известен конституционалистам венгерский ученый – Андраш Шайо. Он считает, что у современных авторитарных режимов есть одна весьма примечательная характеристика: в юридическом смысле источником права становится «страх», то есть нормативное регулирование, «продавливаемое» корпорацией власти, обусловлено боязнью утратить властные полномочия.

Второе. Представляется бессмысленным обсуждать политические представления Валерия Зорькина. Однако отмечу следующее. Политологи хорошо знают Владимира Пастухова. Так вот, этот ученый написал, что Зорькин навсегда останется в истории конституционализма как человек, который выступил против Указа Бориса Ельцина № 1400. Что касается его представлений о влиянии крепостного права на российскую конституционную идентичность, то, пожалуй, самым точным отражением взглядов этого ученого является

убежденное согласие с выводом В.С. Нерсесянца, который называл конституционализм необходимой общегосударственной идеологией и должной общенациональной идеей.

А.Ю. Сунгуров:

Два дня тому назад, когда я сказал, что невозможно ничего сделать, выше двумя этажами обсуждался не менее важный вопрос о механизмах предотвращения пыток. Обсуждался совместно международными экспертами, нашими интеллектуалами, специалистами и правозащитниками; так совпало, что это было объединено с процессом Сети, который должен был открыться тоже вчера. И в ходе этих обсуждений выработывался возможный вариант: мы еще до сих пор не подписали европейский протокол, но появилась инициатива создания национального института предотвращения пыток на основе Уполномоченного, плюс тех активных людей, которые были. И можно сказать, что в процессе этого дня нарабатывался конкретный механизм, зачатки того механизма, который позволит существенно лучше, чем сегодня, предотвращать самое страшное, что сейчас есть, – это пытки. Поэтому говорить о том, что ничего невозможно сделать, даже в наших условиях не совсем корректно, но у каждого своя ситуация. И мне кажется, что мы затронули сегодня очень много важных аспектов, для кого-то это было новое, и для меня это важно, что мы собрали здесь три группы: это юристы, социологи, политологи и представители разных возрастов, что тоже очень важно. И думаю, что именно на этой площадке взаимного диалога и можно обсуждать то, о чем я уже говорил (та ложка мёда в бочке дегтя, которая есть), что вопрос обсуждения Конституции и конституционализма как такового поднимается, потому что, конечно же, к тому, что было, мы не были готовы. Если брать пример Америки, там десятилетиями отцы-основатели обсуждали вопросы сдержек и противовесов, опираясь на собственный опыт работы депутатов, а у нас эти процессы только сейчас идут. Поэтому в данной ситуации мы обязательно должны это продолжать – и конкретные направления, как у вас, уважаемый профессор Н.В. Гришин, имеется в виду избирательное право, которое в Конституции 1993 г. было представлено минимально. Еще не менее важный вопрос: как сделать, чтобы Конституция была не Конституцией меньшинства. Да и в Северной Америке Конституция тоже не была Конституцией всех, но часть белых к ней имела некое отношение. Но то, что можно было делать в XVIII или XIX веках, сегодня уже невозможно. И когда люди включаются в конституционный процесс, то их уже невозможно игнорировать.

И еще два тезиса в завершение. Здесь собрались в основном единомышленники, и под гражданским обществом мы всегда понимали тот либеральный спектр, либеральный кусок, а остальную часть общества можно было

до поры до времени игнорировать: мол, «что спрашивать с православных, мусульман или еще с кого-то». Но сегодня уже нельзя игнорировать существование нелиберального гражданского общества, о нем сейчас говорят на самых различных международных конференциях.

Второй тезис – о таком уже международном явлении, как суверенитизм. Этот термин я впервые увидел в анонсе конференции выпускников Института им. Дж. Кеннана, которая планируется на май этого года: «Универсальные нормы во время суверенитизма». И далее в программе идет речь о суверенитизме в США – Трамп, в Европе – Брекзит, в России – Путин, в Азии... Еще несколько лет тому назад такого термина вообще не было.

Я считаю, что мы должны анализировать и эти новые тренды, а не только рассуждать о хорошо знакомых и привычных процессах. И мне кажется, что мы на этом пути уже делаем первые шаги: других-то способов не бывает, кроме как встречаться и обсуждать разные позиции по важнейшим вопросам.

Медушевский Андрей

Конституционные поправки в России 2020 г. как политический проект переустройства государства¹

Медушевский

Андрей Николаевич –

доктор философских наук,
профессор департамента
политики и управления
Национального исследовательского
университета «Высшая школа
экономики», Москва

Для связи с автором:
amedushevsky@mail.ru

Для цитирования:

Медушевский А.Н. Конституционные поправки в России 2020 г. как политический проект переустройства государства // Публичная политика. 2020. Т. 4. № 1. <https://doi.org/10.31856/jpp/2020.1.2>

Аннотация

Принятие текущих поправок в Конституцию России вызвало интенсивные споры об их юридической состоятельности, социальной важности и политическом значении. Схематично, в общественном и профессиональном обсуждении преобладающими стали две противоположные позиции. Первая рассматривает весь пакет поправок как простое развитее и только частичную корректировку конституционных норм с целью отразить новую социальную реальность, институциональные изменения и практики, не вторгаясь в глубокую трансформацию базовых конституционных принципов. Вторая интерпретирует данную инициативу как очевидный слом конституционного порядка, разрыв с установленными

¹ Статья подготовлена в ходе проведения исследования (№ проекта 20-01-006) в рамках программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» (2020–2021 гг.) и в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5-100».

правовыми ценностями, принципами и нормами для достижения единственной антиконституционной цели – пролонгирования политического режима и полномочий президента РФ по истечении его последнего конституционного срока пребывания у власти. Автор отвергает оба объяснения данного конституционного пересмотра как чрезвычайно схематичные, упрощенные и пристрастные в отношении реального вклада поправок в правовой и политический порядок, а также процедурные аспекты их принятия. Согласно его выводу, текущая российская консервативная реформа должна быть определена одновременно как системная правовая реорганизация и оригинальная технология власти – так называемая «поправка-отмена», а именно – искусственная комбинация реального политического разрыва с камуфлированием правовой преемственности.

Ключевые слова: российская конституционная реформа-2020, конституционные поправки, международное право, государственный суверенитет, социальный контракт, система публичной власти, федерализм, бикамерализм, баланс властей, элиты, сроки президентских полномочий, процедуры внесения поправок, легитимность, правовые и политические технологии.

Medushevsky Andrei

Constitutional Amendments in Russia 2020 as a Political Project of the State Reorganization

Medushevsky Andrei N. –

*Doctor of Philosophy,
Professor of School of Politics
and Governance, National Research
University Higher School
of Economics, Moscow.*

*To contact the author:
amedushevsky@mail.ru*

Abstract

The adoption of the current amendments to the Russian Constitution provoked an intensive debate over their legal sustainability, social importance and political impact. Schematically, two contested visions became prevalent in public and professional debate. The first one treated the whole bulk of amendments as a straight development and only partial correction of constitutional norms in order to reflect new social reality, institutional changes and practices without any deep transformation of the basic constitutional principles. The second one interpreted this initiative as a clear rupture of constitutional order, break with the established legal values, principles and norms in order to realize only one anti-constitutional target – the prolongation of the political regime and the president's prerogatives after the expiration of his last constitutional mandate in power. The author rejects both explanations of the constitutional

revision under consideration as very schematic, simplistic and partisan regarding real impact of amendments on legal and political order and amending procedural transformation. According to his conclusion the current Russian conservative constitutional reform should be categorized as a quite logic systemic legal reorganization and an original power technology in one time – the so-called “revision-abrogation amendment”, namely the skillful combination of the real political break with camouflaged legal continuity.

Keywords: 2020 Russian constitutional reform; constitutional amendments; international law, state sovereignty, social contract, system of public power, federalism, bicameralism, balance of powers, elites, presidential terms in power, amending process, legitimacy, legal and political technologies.

Обсуждение перспектив трансформации российской Конституции, начавшееся практически с момента ее создания в 1993 г., продолжалось в течение всего постсоветского периода. Однако принятие поправок к действующей Конституции в начале текущего года оказалось неожиданным для общества в свете как предшествующих неоднократных заявлений власти о незыблемости Основного Закона, так и темпов их реализации, явно не адекватных преобразованиям такого значения и масштаба. Необходимость принятия поправок была сформулирована в Послании президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. и внесенном в Государственную Думу проекте закона 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 г. президентом издан Указ «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ». На голосование вынесен только один вопрос гражданам: «Вы одобряете изменения в Конституцию РФ?»

Данное стремительное продвижение всего блока конституционных поправок породило острую общественную дискуссию об их смысле, причинах появления и способах принятия. Все признают, что сама идея конституционной реформы выражает устойчивый социальный запрос на преодоление растущего отчуждения общества и власти, политической стагнации и решение проблемы преемственности власти. Но если одни усматривают в принятых поправках адекватное решение проблемы модернизации политической системы, то другие, напротив, определяют их как «конституционный переворот» – подчеркивают их деструктивный, непродуманный и ситуационный характер, выдвигая различные конспирологические версии появления. В этой дискуссии представлены полярные позиции по следующим вопросам: в чем причины появления пакета поправок и каковы цели разработчиков, объединены ли они единым замыслом или эклектичны; является их принятие частью продуманного стратегического плана или спонтанной реакцией политической власти на текущие изменения, каковы следствия принятия и, наконец, как экспертное сообщество может оценить их вклад в развитие политической системы?

Автор настоящей статьи приходит к выводу, что столь важные инновации не могут быть спонтанны, общий замысел вполне присутствует – поправки объединены единой логикой, представляя поэтапное осуществление продуманного проекта трансформации политического режима, а его параметры могут быть реконструированы исходя из смысла изменений и технологий их осуществления, направленных на достижение определенной политической цели. Доказательству этого тезиса посвящена данная статья.

1. Конституционная ревизия как метод корректировки правовой и политической системы

Институциональные преобразования имеют свою логику, особенно если касаются изменений Конституции и основного законодательства. Эта логика определяется совокупностью заданных факторов – глобальной ситуацией, действующей системой международных и конституционно-правовых принципов и норм и накладываемых ими ограничений, информационной средой, доминирующими установками общественного сознания и элит в процессе конструирования социальной идентичности, взаимодействием юридических и политических отношений, определяющих легитимность власти, включая возможности ее выхода за конституционные ограничения, а также технологиями власти и управления, включая формальные и неформальные способы корректировки принимаемых решений. Систематизация этих факторов информативна для реконструкции общей логики текущей российской конституционной трансформации и определения ее ключевых параметров – масштабов, направленности и структуры поправок, юридических форм их осуществления, а также способов представления обществу.

Масштаб текущей трансформации конституционного строя определяется осознанным стремлением власти сохранить основы действующей правовой системы как базовое условие осуществления реформы. Этим вызван отказ инициаторов от полного пересмотра действующей Конституции – принятия новой с использованием института Конституционного Собрания и референдума для утверждения принципиально иного Основного Закона. Осуществление полного пересмотра, идея которого присутствовала на всех дебатах по Конституции, начиная со времени ее принятия в 1993 г., технически не вызывает никаких трудностей в условиях единства ветвей власти и существования суперквалифицированного большинства правящей партии в центральном и всех региональных парламентах (по итогам выборов в Государственную Думу 2016 г. и президентских выборов 2018 г.). Объяснение отказа от этой стратегии состоит в трех причинах: во-первых, власть чувствует себя вполне комфортно в рамках действующей Конституции и основного законодательства, особенно с учетом той направленной трансформации, которой оно подверглось за истекший период; во-вторых, определяется стремлением сохранить аккумулированную за четверть века легитимность, как внутреннюю, так и внешнюю, политических институтов и практики их функционирования; в-третьих, опасением непредсказуемых следствий запуска процедуры полного пересмотра, референдума и громадного объема корректировки всего законодательства, которая в этом случае становится неизбежной.

Общая направленность реформы определяется завершением большого постсоветского конституционного цикла, включавшего три основные фазы:

деконституционализацию в виде отказа от номинального советского конституционализма (1985–1991); конституционализацию – разработку, принятие и легитимацию нового конституционного строя (1991–2000); реконституционализацию – критический пересмотр принципов новой конституционной системы в контексте нереализованных ожиданий и трудностей переходного периода (начиная с 2000-х гг. до настоящего времени). Представленный блок конституционных поправок в этой перспективе – завершение, юридическое оформление и символическое обоснование реставрационных тенденций, последовательно развивавшихся в течение третьей фазы большого конституционного цикла. Как свидетельствует опыт многих стран, реставрационная фаза радикальных социальных преобразований не обязательно означает механический возврат к правовым и политическим формам начальной фазы цикла, но скорее предполагает синтез старых и новых форм, воплощенных в ином типе политического режима (который принято называть гибридным) и новых комбинированных формах его легитимации (включающих в нашем случае эклектическое соединение советских и имперских легитимирующих признаков). В текущей российской ситуации данная логика развития правовых форм опирается на устойчивые параметры общественных отношений – запрос общества на стабильность, недоверие к парламентским институтам и апелляцию к сильной персонифицированной власти, а его реализация становится возможной в рамках выверенной конституционной ревизии.

Структура конституционных изменений соответствует данному тренду. Во-первых, формально декларируется их ограниченный характер: речь не идет об изменениях наиболее защищенных разделов Конституции – глав 1, 2 и 9, пересмотр которых означает запуск процедуры Конституционного Собрания и принятие нового Основного Закона (ст. 135). Во-вторых, поправки охватывают все остальные главы Конституции – с 3 по 8, представляя собой самую масштабную конституционную ревизию в истории постсоветской России (включая предшествующие реформы 2008 и 2014 гг.). В-третьих, в количественном и качественном отношении поправки неравномерно распределены по соответствующим разделам Конституции, что камуфлирует их реальный «вес» в конституционной системе и производит обманчивое впечатление их непоследовательности – стратегия, связанная, с одной стороны, с невозможностью корректировки защищенных глав, а с другой – вероятно, сознательным стремлением утопить содержание изменений в деталях. В-четвертых, при ближайшем рассмотрении все поправки оказываются внутренне логически взаимосвязаны, создавая кумулятивное воздействие на систему конституционных принципов в направлении их редуцированной интерпретации. В-пятых, проясняется общий замысел разработчиков – консервативная перезагрузка конституционной и политической системы без формального

пересмотра основополагающих конституционных принципов путем корректировки их значения, смысла, иерархии в результате введения комплекса поправок, влекущих семантические, нормативные и институциональные изменения их интерпретации и функционирования. Основной мотив этих корректировок, свойственный реставрационной парадигме, – прагматический: добиться согласования «абстрактных» конституционных принципов с «реальностью», включив в конституционные нормы те изменения, институты и практики, которые проверены самой «жизнью» и уже закреплены в действующем законодательстве.

Содержание конституционных изменений, внесенных поправками, определяется теми вызовами, с которыми столкнулись политическая система и правящая элита в среднесрочной перспективе (в особенности в последнее десятилетие). Эти вызовы и ответы на них могут быть сгруппированы в ряд основных разделов: кризис глобализации (пересмотр соотношения международного и внутреннего права), отчуждение власти и общества (поиск новой конструкции договора между ними), опасность территориальной дезинтеграции в условиях внешних угроз и несформированности гражданской нации (корректировка федерализма в направлении централизации), утрата гибкости политической системы (корректировка баланса властей в направлении функционального единства), проблема преемственности власти (так называемое «обнуление» президентских мандатов). Поиск ответа на эти вопросы представлен соответствующими блоками конституционных поправок, объединенных интегральной концепцией выстраивания единой «системы публичной власти» во главе с президентом как ее символом, гарантом и направляющей силой.

2. Пересмотр соотношения международного и внутреннего права: «возрождение» государственного суверенитета

Ответом на кризис глобализации стал пересмотр приоритетов страны в мировой системе. В условиях глобализации четко проявился конфликт двух тенденций в транснациональном праве – к интеграции и фрагментации международных отношений. Первая была безусловно господствующей в период принятия Конституции 1993 г., вторая стала преобладающей на современном этапе. Конституции государств мира по-разному решают проблему соотношения международного и конституционного права – ставят первое выше последнего, принимают подписанные международные договоры как часть Конституции или требуют их введения специальным законодательством, не противоречащим Конституции. Тенденция к ограничению влияния международного (европейского) права в национальных юрисдикциях стала заметной в странах Центральной и Восточной Европы, на постсоветском пространстве в контексте

текущего правового поворота и прихода к власти популистских партий под лозунгом критики транснационального или «многоуровневого конституционализма», восстановления «национальной идентичности» и требований возрождения утраченного «суверенитета».

В пакете российских поправок решение проблемы получило противоречивый характер: не оспаривая приоритет международного права (ч. 4 ст. 15), разработчики включили его «прагматическую» корректировку – признанием «недопущения вмешательства во внутренние дела государств» и разведением ратифицированных международных договоров и их истолкования в решениях межгосударственных органов, отвергнув необходимость той их части, которая противоречит Конституции (ст. 79). Выражением этой формулы стало наделение Конституционного суда прерогативой разрешения вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ; а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Россию в случае, если это решение противоречит «основам публичного правопорядка РФ» (ч. 5.1 ст. 125). Данное решение, ранее зафиксированное в законе о КС (введением новой главы XIII) в 2016 г., проблематично с точки зрения как Венской конвенции, так и положений самой Конституции, закрепляющей за гражданами «право в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (ч. 3 ст. 46). Тем самым не исключено существенное ограничение рамок применения решений ЕСПЧ для российских судов, особенно по политически значимым вопросам.

В этом контексте показательны поправки о «восстановлении» суверенитета, который получает идеологическое, историческое и политическое обоснование. В иерархии конституционных ценностей подчеркнут приоритет принципа суверенитета по отношению к международному праву, нормы которого действуют теперь лишь в силу их признания государством, а его истолкование определяется национальной судебной системой. Россия – «правопреемник СССР на своей территории, а также в отношении международных обязательств» (ранее подчеркивалась правопреемственность только в международных отношениях) – обеспечивает «защиту суверенитета и территориальной целостности», причем действия и призывы, направленные на отчуждение части территории государства, не допускаются (ст. 67), что отвергает претензии иных государств на спорные территории (например, Крым) даже в случае их поддержки международными судами, предполагая жесткую реакцию на них.

В теории суверенитета схематично представлены три интерпретации смысла понятия – как народного (суверенитет как выражение гражданского общества определенной страны), государственного (воля государства) и национального (концентрированное выражение определенной нации или этноса). В России, как и в других странах постсоветского пространства, четко выражен тренд к приоритету национального и государственного компонентов понятия. В поправках отражен приоритет национальной идентичности: русский народ определяется как «государствообразующий», входящий «в многонациональный союз равноправных народов РФ», а русский язык как «государственный язык» (ст. 68). Конституция содержит определенную семантическую неясность в определении понятия «народ»: с одной стороны, она говорит о «союзе равноправных народов» и гарантирует защиту «культурной самобытности всех народов» (во множественном числе); с другой стороны, определяет культуру России как наследие ее «многонационального народа» (в единственном числе) и вводит понятие зарубежных «соотечественников», обеспечивая их права во имя сохранения «общероссийской культурной идентичности» (ст. 68 и 69).

Длительная постсоветская дискуссия о формировании гражданской нации и национальной идентичности, вращавшаяся вокруг конкурирующих понятий – русских, россиян, соотечественников, – получила прагматическое решение, не исключающее внутреннего напряжения итоговой формулы. Почему была избрана формула «русского», а не «российского» народа, особенно с учетом признания «союза равноправных народов»? Объяснение усматривается в политических, а не доктринальных причинах – общем росте международной напряженности (оппоненты России предпочитают интегрированное понятие «русских»); в восточноевропейском тренде к защите национального суверенитета (и выдвигению претензий по этой линии); в усилении патриотических русских (в этническом смысле) настроений, связанных с конфликтами на постсоветском пространстве.

Таким образом, в условиях кризиса глобализации выход усматривается в редукции конституционных принципов к их более ограниченным формам интерпретации – от приоритета международного гуманитарного права к государственному суверенитету и от него – к национальной идентичности с преобладанием доминирующего русского компонента.

3. Поиск новой конструкции договора между властью и обществом

Растущее отчуждение между властью и обществом повсеместно признается следствием глобализации и порожденных ею деформаций, найдя выражение в запросе на справедливость и расширение протестной активности во многих регионах мира, особенно начиная с экономического кризиса 2008 г. В России этот деструктивный потенциал связан с рядом специфических

факторов – сохранением длительной апатии постсоветского общества, уменьшением экономической конкурентоспособности государства и инерционным трендом политической системы, в перспективе ведущим к эрозии политических институтов и легитимности власти. Аналитики реконструировали эту совокупность факторов – объективные причины недовольства (рост социального неравенства на фоне падения доходов), динамику явных и латентных протестных настроений (включая антисистемные) и формирование запроса на перемены (констатируемого социологами в последние годы, прежде всего в социально-экономической сфере). Ответом на эти вызовы стала новая конструкция «договора» общества и власти, предложенная авторами поправок. Она включает три основных компонента: гарантии определенных социальных обязательств государства; закрепление принципов солидаризма и патернализма в качестве модели отношений общества и государства; формирование новых идеологических постулатов, способных дать определенный мобилизационный эффект.

Первый компонент данной конструкции подается как осуществление конституционного принципа «социального государства» (ст. 7), но на деле сведен к конституционной фиксации ряда инструментальных параметров социальной политики – в форме гарантий государством «минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения», «индексации пенсий не реже одного раза в год», а также социального страхования, адресной социальной поддержки, индексации социальных пособий и иных социальных выплат (ст. 75) – нормы, которые теоретически не нуждаются в конституционном регулировании, уже зафиксированы в законодательстве, реализация которых зависит скорее от уровня экономического развития, чем от конституционных положений (нельзя ведь конституционно зафиксировать величину «минимального размера оплаты труда» и уровень компенсаций, неизбежно колеблющихся с учетом нестабильности на валютных рынках и изменений курса рубля).

Второй компонент определяется включением в Конституцию элементов идеологии солидаризма, предполагающих корректировку господствовавших ранее постулатов либеральной экономической теории с позиций государства «социальной ответственности». В этом контексте информативен предложенный идеологический гибрид советских понятий с элементами социального либерализма: отправной точкой выступает советская концепция «сбалансированности прав и обязанностей» (что противоречит теории естественного права, настаивающей на их разведении), призванная выразить «уважение человека труда» и ведущая к обоснованию «экономической, политической и социальной солидарности», которая трактуется как создание государством условий для «социального партнерства» (что не исключает ограничений бизнеса) и «устойчивого

экономического роста» (что не исключает повышения регулирующей роли государства) (ст. 75). В этой логике принят ряд норм, воспроизводящих стереотипы советского государственного патернализма и сводящихся к защите традиционных социальных институтов – солидарности поколений, института брака как «союза мужчины и женщины» (что ранее было проведено во многих постсоветских странах как реакция на гендерную политику ЕС), семьи, материнства, отцовства и детства с определением детей как «важнейшего приоритета государственной политики» (что понятно в свете демографической ситуации), введение единых стандартов «молодежной политики», образования и воспитания, включая нравоучительные пожелания о формировании чувств патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (ст. 67, 72).

Третий компонент – введение новых ориентиров государственной идеологии без ее жесткой формальной фиксации, невозможной в свете основополагающего принципа плюрализма и «идеологического многообразия» (ст. 13). Они включают элементы исторической легитимности государственности, апеллируя к «памяти предков, передавших идеалы и веру в Бога», восстанавливая разорванную революцией «преемственность в развитии Российского государства», постулируя неизменность «исторически сложившегося единства» и вводя охранительный принцип «защиты исторической памяти». В своей совокупности эти нормы фиксируют новое понимание легитимности государства как «правопреемника СССР» и одновременно Российской империи, преемственность с которой определяется в категориях культуры, религии и истории (ст. 67). Эти ориентиры сформулированы в духе реставрационной логики и имеют исключительно ретроспективный (исторический) характер, хотя могут эффективно влиять на текущую и перспективную политику права. Показательна, например, дискуссия о том, как и кто определяет историческую память и означает ли правовая преемственность с Советским государством также ответственность за совершенные им преступления?

Концентрированным выражением этих приоритетов стали многочисленные поправки, призванные обеспечить «национализацию элит», – 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, хотя и без упоминания владения собственностью в иностранных государствах (ст. 71). Эти ограничения последовательно распространяются в Конституции на всех представителей политической и административной элиты – от президента (ст. 81), председателя и членов правительства (ст. 110), руководителей федеральных государственных органов (ст. 78), высших должностных лиц субъектов Федерации (ст. 77) до депутатов Думы (ст. 97), сенаторов (ст. 95), уполномоченного по правам человека (ст. 103), судей (ст. 119) и прокуроров (ст. 129)

всех уровней. Данная категория поправок вступает в противоречие с рядом общих норм о гражданских правах – ст. 27 (о свободе выезда граждан) и ст. 62 (о двойном гражданстве), ограничивая их действие для должностных лиц.

Ожидаемые следствия этой меры в случае последовательного проведения усматриваются в ослаблении космополитических устремлений элиты, повышении ее зависимости от государства и контролирующих органов, возможности проведения чистки с целью обновления состава элиты, а также отсечения от власти представителей оппозиции, пребывающих за границей.

4. Система публичной власти: федерализм и централизм

Одним из магистральных трендов корректировки Конституции стало последовательное проведение концепции «единой системы публичной власти»: суверенная власть политического союза распространяется на всю территорию страны и, согласно разъяснению КС, функционирует как «единое системное целое в конкретных организационных формах, определяемых Конституцией». Использование данной теоретической конструкции позволяет разработчикам скорректировать соотношение всех уровней власти, вертикальное и горизонтальное разделение властей и государственное управление в направлении большей унификации, централизации и «функционального единства».

Во-первых, организация публичной власти целиком отнесена к ведению Федерации, расширяя поправками обширные полномочия Центра в целом ряде новых областей – установления основ федеральной политики в области научно-технического развития, системы здравоохранения, воспитания и образования, обеспечения безопасности личности, общества и государства, в частности, в значимой области применения «информационных технологий, обороте цифровых данных». В рамках концепции публичной власти федеральный центр устанавливает «ограничения для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы» (ст. 71), а президент назначает прокуроров субъектов РФ без согласования с ними.

Во-вторых, расширяется область совместной компетенции РФ и субъектов (на деле ведущая к доминированию центральной власти), которая включает теперь широкую сферу социальной политики (в том числе целый блок поправок, связанных с социальным пакетом регулирования защиты семьи, оплаты труда, пенсионного обеспечения и социального страхования), а также различные области регулирования – от сельского хозяйства до молодежной политики (ст. 72).

В-третьих, предусмотрена возможность территориальных изъятий в пользу центра – «создание на территории РФ федеральных территорий, организация публичной власти на которых устанавливается федеральным законом» (ст. 67).

В-четвертых, серьезно ограничивается конституционная и законодательная роль субъектов Федерации. Отныне КС по запросу президента «проверяет конституционность законов субъектов РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ», причем «акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном КС, не подлежат применению в ином истолковании» (ст. 125). Эти положения (связанные с учетом предшествующих конфликтов по линии федерализма) ведут к существенному ограничению прерогатив конституционных и уставных судов субъектов Федерации (о которых поправки умалчивают).

В-пятых, происходит интеграция института местного самоуправления в систему публичной власти, выражающая тенденцию к огосударствлению местного самоуправления (уже ставшую фактом). Как и по другим направлениям ревизии, здесь нет прямого формального отказа от основополагающей конституционной нормы о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12). Проблема решается объединением 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» (ст. 132). В рамках этого «взаимодействия» органы государственной власти наделяются возможностью изменения границ соответствующих территорий, участия в «формировании органов местного самоуправления, назначении на должности и освобождении от должности лиц местного самоуправления» (ст. 131).

В этом контексте показательно изменение трактовки бикамерализма – позиционирование Совета Федерации как Сената (а не Палаты регионов) – института публичной власти, который наделяется рядом новых важных полномочий и состоит теперь из сенаторов. В их состав входят теперь до 30 сенаторов от РФ, назначаемых президентом (ранее – 17) (ст. 95): в совокупности с представителями подчиненных президенту исполнительных органов власти субъектов в СФ это дает ему численный перевес (более половины голосов) в палате, делая ее вполне управляемой. Не вполне ясен порядок отношений этой палаты с Государственным советом – новым институтом, формируемым 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 предстоит определить федеральным законом (ст. 83). В целом возникает многоуровневая и централизованная система привилегированных институтов, вызывающая ассоциации с Палатой пэров или Государственным советом Российской империи.

5. Политическая система: интеграция властей под эгидой президента

Система высших институтов власти трансформируется поправками по трем ключевым направлениям.

Первое направление включает определенное расширение полномочий всех трех ветвей власти по горизонтали – их балансировку в отношении друг к другу для придания системе большей гибкости. 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). Председатель правительства назначается президентом после «утверждения» его кандидатуры Думой (ч. 1 ст. 111), причем президент «не вправе отказать» в назначении соответствующих должностных лиц (заместителей премьер-министра), «кандидатуры которых утверждены ГД» (ч. 3 ст. 112). Дума, однако, утверждает только часть членов правительства, отвечающих в основном за социально-экономический блок. Другая его часть – силовой блок (федеральные министры и иные руководители органов исполнительной власти, ведающие вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности) – назначается непосредственно президентом в процессе консультаций с Советом Федерации (ст. 83). Совет Федерации также оказывается наделен (в измененной редакции ст. 102) рядом новых важных полномочий – 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 ФЗ случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий», но 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.

Конституционный суд наделяется поправками рядом новых важных полномочий, связанных с предоставлением ему компетенции 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, иностранных и международных судов, определяя их соответствие Конституции и основам публичного правопорядка РФ; в-третьих, по запросу президента проверяет конституционность законов субъектов РФ до их обнародования руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, причем все акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном КС, не подлежат применению в ином истолковании (ст. 125). Существенную роль КС начинает играть в разрешении законодательных споров парламента и президента: в случае пересмотра палатами Федерального Собрания вето президента именно вердикт КС определяет судьбу закона – подписание его президентом или возвращение в Думу без подписи (ст. 107, 108).

Второе направление изменений включает существенное ослабление полномочий всех ветвей власти в целом и каждой по отдельности в отношении президента. Парламентская ответственность правительства остается нереализуема: кандидатуры председателя правительства и его членов выдвигаются не парламентским большинством, а предлагаются президентом; парламентский вотум недоверия правительству или постановка вопроса о доверии со стороны председателя правительства (в том числе повторная) не влечет его автоматической отставки: президент по-прежнему вправе выбирать – отправить правительство в отставку или объявить парламентские выборы (ст. 117). В случае трехкратного отклонения представленных кандидатур нового председателя правительства, его заместителей, а также более трети членов правительства, президент назначает председателя правительства, но вправе распустить Думу и назначить новые выборы (ст. 112). За пределами контроля Думы и правительства остается фактически весь силовой блок, формируемый непосредственно президентом в рамках «проведения консультаций» с Советом Федерации. Понятие «консультации» не расшифровывается, и поэтому остается неясен порядок действий палаты в случае гипотетического отказа ею в поддержке президентских кандидатур или отстранения действующих должностных лиц и судей. Совет Федерации при этом, как отмечалось, оказывается институтом, зависимым от президента в связи с предоставлением ему права назначать до 30 сенаторов, семь из которых (включая бывших президентов) – пожизненно. Наконец, поправки резко ограничивают автономию и независимость Конституционного суда в политической системе – разрешение вопросов предварительного контроля конституционности законопроектов, как и приостановления их принятия (в случае пересмотра президентского вето) КС рассматривает исключительно по представлению президента, 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.

Третье направление изменений – прямое закрепление в Конституции передачи президенту функции руководства правительством с расширением существующего порядка ответственности правительства именно перед президентом. Правительство получает дополнительные полномочия в обеспечении «единой социально ориентированной политики» (ст. 114), что позволяет главе государства дистанцироваться от результатов этой политики. Но президент «осуществляет общее руководство правительством РФ» (ст. 82), а правительство осуществляет исполнительную власть «под руководством президента» (ч. 1 ст. 110), 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). Судьба правительства и его отдельных членов по-прежнему целиком остается в руках президента, который, как и раньше, 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» (ч. 2 ст. 111).

Принципиально ограничение компетенции правительства в пользу президента. Правительство руководит деятельностью только части федеральных органов исполнительной власти – за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет сам президент (ч. 3 ст. 110). Руководство силовым блоком – вопросами обороны, безопасности и внешней политики – осуществляется непосредственно главой государства. Баланс полномочий ветвей власти еще более смещается в сторону президента за счет создания подконтрольных ему институтов арбитража: наряду с Советом безопасности и администрацией президента, они включают теперь новый институт – Государственный совет, формируемый президентом в целях обеспечения «согласованного функционирования» и «взаимодействия» всех органов публичной власти (ст. 83).

Итак, все уровни и ветви власти в лице Думы, Совета Федерации, Конституционного суда и правительства получают значительные новые полномочия, «уравновешивающие» их позиции в отношении друг друга. Однако потенциальные конфликты между ними (особенно в случае перехода от имитационной к реальной партийной конкуренции) снимаются не в рамках механизма разделения властей, а путем делегирования права окончательного решения на высший уровень политической власти: от парламента правительству или его силовому компоненту и от него – президенту. Все институты власти инкорпорированы в единую систему публичной власти, вершиной и воплощением

которой оказывается глава государства. Это отражено поправкой, вводящей его новый символический статус. Ранее Конституция определяла президента исключительно как «гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека». Составителям поправок этого показалось уже недостаточно: президент определяется как гарант «гражданского мира и согласия в стране», обеспечивающий согласованное функционирование и взаимодействие всех органов, входящих в «единую систему публичной власти» (ст. 80 в новой редакции).

В этой концепции глава государства выполняет не только символические, но и вполне реальные функции центра публичной власти, возвышаясь над системой разделения властей, руководя исполнительной властью, формируя повестку и определяя структуру политических институтов, координируя и направляя их деятельность, определяя смысл и динамику политического процесса. В исторической ретроспективе данная система наиболее соответствует модели дуалистической монархии, где слабый парламент не может противостоять сильному главе государства. В новейшее время она определяется как режим «конституционной диктатуры», представляя собой определенный эрзац монархической власти в виде сверхцентрализованной формы плебисцитарного авторитаризма с персонифицированной властью главы государства.

6. Проблема преемственности власти: так называемое «обнуление» президентских полномочий

Проблема преемственности власти является едва ли не центральной для всех республиканских систем ограниченного плюрализма, в особенности тех, легитимность которых основана на персонификации власти. В отличие от монархической формы правления (основанной на теократической легитимности и династическом правлении), в республиканской форме с авторитарным режимом (теоретически предполагающей демократическую легитимность и регулярную сменяемость власти на выборах) момент передачи власти от действующего главы государства к его преемнику представляет серьезный системный вызов. Дилемма такова: каким образом, сохранив основы республиканской легитимности, добиться преемственности власти и правящей группы или сохранения действующего главы государства, завершившего конституционно допустимые сроки пребывания у власти?

Ответ на этот вопрос менее всего поддается решению в конвенциональных правовых формах (поскольку предполагает неизбежное скрытое или явное насилие над ними), институционализации (поскольку личность нельзя институционализировать) и гарантии от непредсказуемых последствий (поскольку провоцирует влияние субъективных факторов). С одной стороны, данная ситуация выводит всю систему из равновесия, причем в тем большей степени, в какой режим достигает наивысшего уровня централизации, максимизации

контроля и персонификации власти. С другой стороны, данная ситуация – явно не та, которую режим может просто игнорировать: ее непроясненность в конечном счете способна вызвать кризис системы, конфликт элит, ориентирующихся на различные внутренние и внешние силы, стать угрозой для действующего политического лидера. Не случайно по образцу ряда постсоветских стран (реагировавших таким образом на смену власти в ходе «цветных революций») российские поправки включают подробную фиксацию статуса, преимуществ и гарантий президентам, прекратившим исполнение своих полномочий, – они получают статус пожизненных сенаторов (ст. 95) и соответствующий иммунитет (ст. 98), «обладают неприкосновенностью» (ст. 92), а порядок лишения их неприкосновенности палатами Федерального Собрания аналогичен практически нереализуемому порядку отрешения от должности действующего президента (ст. 93, 102, 103). Наконец, проблема «транзита» – не только вызов режиму, но и тест на выживаемость: способна ли правящая группа, оставив внутренние распри, добиться консолидированного решения этой проблемы. В случае провала договоренности не исключена революционная смена власти (или переворот) – пересмотр легитимирующей формулы режима, его конституционных основ, отстранение правящей элиты от власти.

В сравнительно-исторической перспективе проблема консолидированного транзита в режимах ограниченного плюрализма схематично решается одним из трех способов: 1) передача власти от действующего главы государства его преемнику (в ряде случаев – родственнику, что ассоциируется с монархическим компонентом легитимности); 2) выведение реального носителя власти из-под действия конституционных ограничений путем создания институтов и механизмов поддержания его неформального контроля над лицом или лицами, формально представляющими функции главы государства; 3) изменение конституционных норм, ограничивающих пребывание у власти одного лица. Все эти способы, неоднократно примененные в истории в разных модификациях и отработанные в странах постсоветского региона, имеют свои очевидные преимущества и недостатки. Преимуществом первого варианта является поддержание действующей Конституции и демократической легитимности режима с сохранением у власти сформировавшейся элиты; недостаток – в невозможности передачи преемнику неформального компонента властных полномочий уходящего лидера (и следовательно, неочевидность гарантий последнему, данных преемником). Преимущество второго – в воспроизводстве преемственности неформального компонента отношений, обязательств и ожиданий элиты без прямого отступления от конституционных положений; недостаток – в непрочности неформальных договоренностей, таящей непредсказуемые последствия для режима. Преимуществом третьего варианта является реальное воспроизводство преемственности действующего лидера

на посту президента; недостаток – в сомнительной конституционности данного шага, в перспективе способной привести к эрозии легитимности и доверия к власти. В постсоветской России представлены все три варианта: реализованная Б.Н. Ельциным операция «преемник»; вариант с «тандемом» президента и премьер-министра в период мандата Д.А. Медведева; текущая корректировка Конституции с «обнулением» президентских сроков.

Включенная в Конституцию поправка к ч. 3 ст. 81 выражает преемственность и разрыв конституционного строя, противоречиво сочетая различные типы легитимации власти – правовую (регулярную) и персоналистскую (исключительную). Первая отражена в воспроизводстве принципа сменяемости власти, даже усилении жесткости его формулировки – «одно и то же лицо не может занимать должность президента РФ более двух сроков» (в новой редакции устранено одиозное слово «подряд», уже отыгравшее свою роль для предоставления В.В. Путину третьего и четвертого мандатов). Вторая – представлена в «оговорке» к той же норме, согласно которой данное ограничение не распространяется на лицо, занимающее (или ранее занимавшее) эту должность на момент вступления в силу данной поправки. Конструируется, таким образом, «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.

В результате данной ревизии, получившей название «обнуления» старых полномочий во имя их продления в будущем, возникла проблема их теоретического обоснования. Она получила спорное разрешение в Заключении КС, предложившего новую формулу конституционной легитимности. Здесь, полагает КС, встает вечная проблема «выбора баланса между различными конституционными ценностями»: с одной стороны, «конституционная характеристика демократического правового государства предполагает, хотя и не предопределяет, установление в этом аспекте достаточно жестких ограничений»; с другой – «конституционный принцип народовластия подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он посчитает наиболее достойным должности главы государства», – само это право остается неизъемым в условиях сохранения рамок электоральной конкуренции, состоятельности выборов, подотчетности главы государства за результаты своей деятельности.

Приняв данную линию аргументации, КС отказался видеть в изменении ст. 81 факт «присвоения власти» (запрет которого фиксируется ч. 4 ст. 3 Конституции); согласился с широкой трактовкой дискреционных полномочий законодательной власти; признал возможность «преодоления в качестве переходной меры ранее установленных ограничений» по срокам пребывания

у власти; дезавуировал собственное определение (от 05.11.1998) о неконституционности такого решения (на основании отсутствия соответствующей «оговорки» в первом случае и ее появления во втором); вынес это решение исключительно на основании закона о поправке, одновременно наделяющего его правом ее рассмотрения; и наконец, привел совокупность политических аргументов в пользу «обнуления» сроков, включающих «конкретно-исторические факторы» принятого законодателем решения – «состояние политической системы» и «степень угроз для государства и общества».

В целом можно говорить о формировании нового типа двойной легитимности режима, возникающего путем последовательной редукции конституционных принципов к формам их реализации: демократия в правовом государстве означает неограниченную волю суверена – народа, но последний, с учетом трудностей переходного периода, вправе неограниченное количество раз делегировать свою власть одной проверенной персоне, лучше выражающей его интересы, особенно если эта персона получит выдающуюся поддержку на плебисците – «всероссийском голосовании». Плебисцит по конституционной реформе превращается в голосование о доверии главе государства. Таким образом, в этом решении четко выражена вся совокупность классических аргументов плебисцитарного авторитаризма.

7. Принятие поправок – разрыв или сохранение конституционной преемственности?

Принятие Закона о поправке заслуживает специального внимания как пример реализации особой политической технологии. Прежде всего обнародование поправок было сделано совершенно неожиданно для общества – в Послании президента Федеральному Собранию, время заслушивания которого, вопреки сложившейся традиции, было перенесено на начало года. Во-вторых, этот шаг состоялся вопреки неоднократно заявленной президентом приверженности действующей Конституции и неизменности ее положений (в частности, при ответе на прямой вопрос по итогам президентских выборов 2018 г.). В-третьих, очевидно, что текст поправок разрабатывался в течение определенного времени в закрытом режиме, не допуская утечки информации, о чем свидетельствует их достаточно продуманный характер и быстрота принятия. В-четвертых, очевидно, что стадии стремительного продвижения поправок в трех чтениях были намеренно разделены таким образом, чтобы не дать обществу и потенциальным оппонентам возможности одновременно оценить масштаб изменений и представить их содержание в целостном виде. В-пятых, представление обществу поправок тремя основными блоками (социальный, идеологический и вопросы власти) имело целью продемонстрировать единство ветвей власти, последовательно подключавшихся к их обсуждению,

существование «дискуссии» о содержании вносимых предложений (создание так называемой Комиссии – Рабочей группы из представителей «общественности», которой была доверена инициатива выдвижения наиболее значимых риторических поправок и сбора соответствующих предложений от «общества»), протестировать реакцию различных социальных групп, сегментированную по содержательным аспектам вносимых предложений. В-шестых, данная акция, по-видимому, изначально закладывала определенные элементы корректирующего пиара для дезавуирования главного вопроса – юридического решения проблемы преемственности власти, – решение проблемы намеренно увязывалось (путем контролируемых утечек в СМИ) с созданием нового института – Государственного совета, что на деле оказалось ложной ориентировкой. Наконец, в-седьмых, принятие главной поправки об «обнулении» сроков президентских полномочий произошло *ad hoc* в рамках завершающего третьего чтения, было осуществлено «с голоса» (предложение В. Терешковой) и режиссировано как едва ли не вынужденная уступка действующего президента почти единогласно выраженному мнению палат Федерального Собрания и «общественности», причем с учетом авторитетного мнения Конституционного суда. Заключительный акт сценария предусматривает оценку всего пакета поправок путем обращения к суверену – народу, в рамках квазиконституционной процедуры «всероссийского голосования», от результатов которого, впрочем, судьба уже принятых поправок никак не зависит.

Особенность предложенной технологии продвижения поправок состоит в искусном комбинировании юридической техники, политического пиара и тактических шагов – разработчики балансируют на грани конституционности, но формально не переходят ее. Закон о поправке, как отмечалось, не затрагивает наиболее защищенных глав Конституции, а процедура их принятия соответствует ст. 136 и 108 – они приняты необходимым большинством голосов в Думе, СФ и одобрены всеми региональными парламентами (что неудивительно из-за господства в них одной партии власти), после чего вступают в силу. Аргумент критиков о несоответствии данной процедуры ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» (от 04.03.1998), не позволяющего объединять поправки разного содержания в один блок, вполне уместен, но парируется утверждением разработчиков (подтвержденным всеми ветвями власти) о наличии единой логики и внутренней взаимосвязи представленных поправок, – аргумент, как мы видели, не лишенный истины.

Наиболее спорными с юридической точки зрения являются три обстоятельства. Во-первых, общее имманентное противоречие базовых конституционных принципов с их редуцированной трактовкой поправками (в нарушение п. 2 ст. 16), не исключающее в дальнейшем коллизий интерпретации законодательных норм в судебной практике. Во-вторых, конституционно

спорная увязка принятия всего блока поправок (и прежде всего об «обнулении» сроков президентских мандатов) с обращением президента в Конституционный суд, что прямо не предусмотрено Конституцией и действующим законом о КС. Конституционный суд неоднократно разъяснял (еще в ходе принятия поправок 2008 г.), что не вправе рассматривать конституционные поправки до их принятия (поскольку они еще не стали частью правовой системы), но не может делать этого и после их принятия, когда они стали частью действующей Конституции (ибо не может оценивать конституционность положений Основного Закона). В Заключении Конституционного суда от 16.03.2020 № 1-3 он пересматривает эту свою позицию, рассматривая вопрос о соответствии главам 1, 2 и 9 Конституции не вступивших в силу положений Закона о поправке, а также порядка вступления в силу ст. 1 данного закона в связи с обращением президента РФ. Основанием для этого послужили положения самого Закона о поправке, наделившего КС данными полномочиями, то есть своеобразная автолегитимация данного решения. В-третьих, фактическая (но не юридическая) ревизия Законом процедуры принятия поправок, связанная с введением конституционно не предусмотренного дополнительного института «общероссийского голосования», которое не соответствует ни референдуму, ни даже всенародному голосованию в смысле Конституции 1993 г. (критерием его успешности является не поддержка инициативы большей частью граждан, но их простым большинством от принявших участие в голосовании). Этот институт легитимации поправок, однако, юридически никак не связан с их принятием (которое уже состоялось) и, следовательно, его правомерность может оспариваться только политически. В целом Закон о поправке и его толкование КС демонстрирует (при общем формальном соответствии Конституции) «подвижность» критериев определения конституционности: жесткость конституционных принципов и норм снимается их «расширенным» толкованием; правила дополняются «оговорками» и исключениями переходного периода; процедурные нормы дополняются легитимирующими институтами и практиками, а юридические аргументы явно уступают политическим.

Исходя из этого, ответ на вопрос о преемственности конституционного строя или его разрыве не выглядит однозначным. Очевидно, не правы те, кто считает, что поправки просто фиксируют изменившуюся реальность, и видит в них простую корректировку или модернизацию конституционных норм, не затрагивающую смысла и интерпретацию ключевых конституционных принципов, – поправки, как было показано, вводят как минимум их редуцированную трактовку, а как максимум – ведут к их направленному пересмотру. Но не правы и те, кто считает, что принятие поправок есть «конституционный переворот», то есть разрыв юридической преемственности старого и нового текстов Основного Закона, связанный с нарушением процедуры принятия

поправок, – прямого формального разрыва не было, если им не считать спорную судебную интерпретацию усмотрения законодателя. Обе точки зрения, следовательно, ведут к упрощению вопроса, являясь преимущественно отражением различия политических позиций.

Итоговая формула для определения проведенной в России конституционной ревизии может быть взята из французской юридической лексики, введенной понятие «поправка-отмена» (*revision-abrogation*). Она означает ситуацию одномоментного разрыва конституционной преемственности при ее немедленном воспроизводстве – в рамках одного Закона о поправке. Ключевым элементом данной технологии становится пересмотр (или корректировка) самого способа пересмотра действующей Конституции в момент ее изменения – специальным законом или совокупностью принципов их толкования с позиций изменившейся правовой и политической реальности.

Выводы

В целом реализована блестящая политическая и пиар-технология, позволяющая решить ряд ключевых для власти проблем: пересмотреть баланс конституционных ценностей и принципов с позиций их консервативно-реставрационной интерпретации; «перезагрузить» политическую систему в направлении ее унификации, интеграции и централизации в рамках единой системы публичной власти; юридически оформить систему конституционной диктатуры с плебисцитарно-авторитарной формой ее легитимации; добиться соответствующего расширения прерогатив главы государства и неограниченного продления сроков его пребывания у власти, и все это – без формального отказа от действующей Конституции.

Этот план удалось реализовать благодаря информационной монополии власти – ее способности нивелировать полноценную общественную дискуссию о поправках, провести их неожиданно и молниеносно, завуалировав их общий смысл и значение до финальной стадии принятия, сместить акценты восприятия с принципиальных вопросов на риторические; создать впечатление участия общества и экспертов в обсуждении и поддержке данной инициативы с параллельным отстранением оппозиции; провести решение действительно важного вопроса о преемственности власти действующего лидера, легитимировать это решение демонстрацией общенародной поддержки, камуфлировать политический разрыв как конституционную преемственность.

С учетом этих обстоятельств, макиавеллистический политический проект под названием «Конституционные поправки-2020», как бы к нему ни относиться, должен занять достойное место в учебниках по политтехнологиям.

Поляков Леонид

Конституционная реформа как технология «управления будущим»¹

Поляков

Леонид Владимирович – доктор философских наук, профессор-исследователь НИУ – Высшая школа экономики, директор «Центра изучения трансформации общественно-политических процессов» при Финансовом университете при правительстве РФ.

Для связи с автором:
lpolyakov@hse.ru

Для цитирования:

Поляков Л.В. Конституционная реформа как технология «управления будущим» // Публичная политика. 2020. Т. 4. № 1.
<https://doi.org/10.31856/jpp/2020.1.3>

Аннотация

Статья посвящена политико-правовому анализу комплекта поправок в Конституцию РФ, предложенных президентом РФ В.В. Путиным. 46 поправок можно сгруппировать в четыре 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.

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету при правительстве РФ.

Polyakov Leonid

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.*

*To contact the author:
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.

Keywords: constitution, ideology, sovereignty, balans of powers, welfare state.

Пакет конституционных поправок, о которых президент Владимир Путин сообщил в своем 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 окончательно 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 г. и одобренного Законодательными Собраниями всех субъектов Федерации, вызвала еще 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, чуть ли не «соучастии» в нем.

Вот, например, «приговор» Екатерины Мишиной (приглашенный профессор Мичиганского университета в 2012–2016 гг.): «...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].

Еще более жесткая оценка дана юристом Константином Сасовым: «Приведенный правовой анализ Заключения Конституционного суда РФ № 1-3 от 16 марта 2020 г. служит доказательством его юридической ничтожности.

Выводы Заключения по существу поправок противоречат смыслу и духу норм главы 1 Конституции РФ.

Конституционный суд самоустранился от проверки Закона о поправке на предмет его соответствия главе 9 Конституции РФ, хотя все процедуры изменения Конституции РФ им были грубо нарушены.

Правовой анализ Заключения Конституционного суда РФ № 1-3 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), 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 еще немало подобных оценок, но и приведенных 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 юридикализм» [см. об этом в моей статье: Поляков 2013].

На довольно серьезный поток довольно серьезных 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 все же счел 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 на набор норм, формирующих или, говоря скромнее, дающих «набросок» будущего, то есть как на 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 ее 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 г.

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 (притом 10 сразу же – Билль о правах, а 2 – введение и отмена запрета на алкоголь), а мы за 27 лет уже внесли 32 поправки и сейчас добавили еще 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 г. 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 еще 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: ее принимали всенародным голосованием. Впрочем, следы этого этапа в подготовке конституционного текста и в нынешней версии Основного Закона все-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 остается 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 имеет смысл хотя бы кратко обозначить основное, что отличает Россию-2020 от России-1993.

Итак, *первое*. Тогдашняя Россия еще 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 порядок 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 государством» (ст. 7) Россия-1993 едва-едва удержалась от экономического коллапса в 1990-х гг., не до конца преодолела последствия глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. и до сих пор живет в условиях жестких экономических санкций после воссоединения Крыма и Севастополя с Россией. Тем не менее уровень благополучия опять-таки на порядок 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 ее «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 (в частности, Конституционного суда). 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 1990-е гг., а по некоторым параметрам остается 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 Запада» и России. После февраля 2014 г. этот «расклад» принял четкие очертания, очень напоминающие второе 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 XXI века – действительно совсем иная страна, нежели та, что аналогично называлась в декабре 1993 г. 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 своем оригинальном варианте с некоторыми поправками выполнила роль «проводника» в то будущее, которое тогда многим казалось недостижимым, то и сегодняшняя, основательно реформированная Конституция-2020 обязана аналогичную роль выполнить.

2. ИмPLICITная «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, четко 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 ее определенного суррогата. Это, несомненно, связано с так называемым «консервативным поворотом» [см.: Поляков 2015a] как реакцией на политический кризис декабря 2011 г. – мая 2012 г. В тот период ситуационная коалиция трех идеологически ярко выраженных политических групп (либералы, русские националисты и левые радикалы) наглядно продемонстрировала власти и группам лоялистов, что отсутствие внятного «идейного лица» – серьезный 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 определенный ценностный консенсус власти и общества (по крайней мере, его большинства). Эти поиски реализовались в процедуре сбора поправок «от народа», которым было поручено заниматься особой комиссией 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 нем среди 46 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» – все это отобрано из нескольких тысяч поправок и предложений, поступивших в вышеупомянутую комиссию. И все это вошло в конституционный текст в качестве поправки № 2 – статья 67.1, пункты 2–4; поправки № 3 – статья 68; поправки № 4 – статья 69; поправки № 7 – статья 72, пункт 1ж¹.

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 нем никаких противоречий неприкосновенным главам 1 и 2 Основного Закона.

Но и по существу есть основания утверждать, что сам по себе набор ценностей, включенных 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 уравнивает тот ярко выраженный *либеральный* характер

первых двух глав Конституции РФ. Точнее – адаптирует универсалистский набор норм, прав и свобод к конкретной российской национальной «почве».

3. 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 также обязывают власть индексировать пенсии не реже одного раза в год. Кроме того, вводятся обязательное социальное страхование и ежегодная индексация социальных пособий и выплат.

К перечню конкретных мер, подтверждающих социальный характер российского государства, добавляется статья 75.1, 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 партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность».

Данная статья отчетливо декларативна и не случайно выбрана ее модальность: глаголы «создаются», «гарантируются», «обеспечиваются» имеют форму *настоящего продолженного времени*. То есть все, что создается, 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 ее 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 части 1 статьи 114: правительство Российской Федерации. Пункты «в», «в¹» и «в²», а также 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 также и на местное самоуправление. Точнее – чтобы с уровня местного самоуправления и начиналась реализация этого императива.

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

Вообще-то, поправки № 44–46 о местном самоуправлении входят и в третий блок, посвященный выстраиванию нового баланса всех ветвей и органов государственной власти. Еще раз хочу подчеркнуть, что, на мой взгляд, речь не идет 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., в частности отметив: «...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 муни-

ципалитетах, а федеральный, государственный региональный уровни 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 определенным образом со страной и ее интересами. То же самое и во многих других областях. И поэтому я это предложил (курсив мой. – Л. П.)» [Путин 2020].

Сам термин «публичная власть», непереводаемый 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 подчиненными 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 также «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 раза². Еще 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» Госдумой.

² О введении части 3.1 в ту же статью, «обнуляющую» сроки прежних президентств и позволяющую В.В. Путину и Д.А. Медведеву в 2024 г. избираться еще на два срока, будет сказано отдельно.

Замена термина «согласие» на «утверждение» кажется чисто стилистическим нюансом, потому что кандидатуру представляет только и исключительно сам президент. И еще потому, что в этом же пункте заявлено право президента «освободить от должности» премьера – прежде это означало отставку всего правительства в целом. Но все 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 еще 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 нее «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 поменять «структуру» правительства.

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 назначаются 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» дает президенту право представлять в обе палаты парламента кандидатуры председателя, заместителя председателя и всех аудиторов Счетной палаты. В первоначальной редакции эта процедура была полностью отнесена к ведению парламента. Притом что председателя Счетной палаты и половину аудиторов назначала и освобождала от должности Госдума (статья 103, пункт «г»), а зампреда Счетной 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 92.1, неприкосновенность распространяется и на весь остальной срок жизни бывшего президента. Но поправка № 19 уточняет, что неприкосновенности может быть лишен не только действующий 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 еще и поправкой, согласно которой он/она автоматически получает статус пожизненного сенатора, от которого, правда, в праве отказаться. С этим связан еще 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»), дает право президенту назначать в Совет Федерации до 30 сенаторов (из них – не более 7 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 соответствует традиции, 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 двух третей 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 подобное 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 нее тоже вызвало очень острые дебаты. Постулат о независимости суда (и судей лично), отраженный 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 еще не означает такого нарушения. А особое полномочие, делегированное президентом Конституционному суду, напротив, подчеркивает его важнейшую роль в законодательном процессе.

Речь идет 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 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 счет отправки закона на экспертизу Конституционного суда. Сроки экспертизы не оговариваются, поэтому сам процесс проверки закона на соответствие Конституции может длиться неопределенно долго. Но если Конституционный суд подтвердит «доброкачественность» закона, то президент обязан подписать его в течение трех дней.

Эта мера, как представляется, рассчитана на ситуацию, в которой может воспроизвестись противостояние президента и парламента в конце 1990-х гг.

И если обе палаты консолидируются в своем 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 еще нескольких поправок. В отношении Госдумы добавился еще 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 ее 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 трехкратно 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 отклоненного, 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 «несет 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 трехкратного 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, защищенного от недоверия прежним (если Госдума не распущена) либо новым ее составом.

В этом блоке поправок можно определенно отметить тренд на заметное усиление президентских полномочий в отношении исполнительной ветви власти, на определенное 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 поправка я и перейду.

5. 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 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 статьей 5 главы 1 Конституции тут нет, поскольку это не субъект Федерации (их закрытый перечень и содержит часть 1 статьи 5), а территория внутри одного из субъектов. Как создание «федеральной территории» будет регулироваться законом и какие формы договоренности между Федерацией и субъектом будут разработаны – еще 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 приняты «отчуждающие» действия.

На это указывает новая часть статьи 67 – часть 2.1: «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 также призывы к таким действиям не допускаются». Чем будет обеспечено «недопущение» таких действий и призывов – предположить нетрудно. 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 67.1, которая фиксирует правопреемство России в отношении СССР в территориальном аспекте и «правопродолжительность» 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 еще в рамках кампании 2012 г. 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 также 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 вошел 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 дает права на постоянное проживание. В отличие, кстати, от ряда стран, в которых приобретение недвижимости на определенную 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 (курсив мой. – Л. П.)».

По поводу этой поправки в правозащитной среде сразу возникли и продолжают оставаться серьезные 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 ее текст: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные *законом*, то применяются правила международного договора (курсив мой. – Л. П.)».

На мой взгляд, в поправке учитывается принципиальное различие между «законом» и «Конституцией». Если это так, то часть 4 статьи 15 остается в силе для тех случаев, когда конфликтуют норма международного договора и какой-либо конкретный закон. Приоритет международного права должен быть соблюден, 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* – путем «всенародного» или «всероссийского» голосования. И эта воля не может быть подчинена никакому внешнему «источнику».

В этом случае, как утверждал еще Ж.-Ж. Руссо в своем трактате «Об общественном договоре», «суверен» просто перестает 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 собой. Передаваться может власть, но никак не воля» [Руссо 1998: 216].

Этот принцип находит подтверждение и выражение в следующей поправке № 13, дополняющей конституционный текст статьей 79.1, 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 отдает «на откуп» Конституционному суду. Поправка № 40 к статье 125 вводит новую часть 5.1, 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».

6. 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 главам 1, 2 и 9 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 еще и такое соображение. Окончательный пакет поправок в количестве 46 сформировался по итогам сбора и учета предложений, поступивших от граждан и общественных организаций. То есть можно считать, что у пакета поправок, помимо президента, есть еще значительное количество соавторов. А поэтому вполне оправдано решение прибегнуть именно к процедуре «народной» *легитимации*, которая – в случае позитивного исхода – окончательно *легализует* весь пакет конституционных поправок. Отсюда отсутствие порога явки, что требуется при проведении референдума. *Общероссийское голосование* – это свободный выбор самих граждан, и требовать от них соответствия какой-либо арифметической норме для подтверждения «воли» было бы ограничением их свободы.

Однако стоит учесть, что принцип «конституционной легитимации», объясняющий обращение президента к «народной воле» не в форме прописанного в пункте 3 статьи 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 Заключение Конституционного суда № 1-3 от 16.03.2020 вступила в силу и часть 2 – о проведении «общероссийского голосования», которое первоначально намечалось на 22.04.2020.

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, эта гипотетическая ситуация вряд ли случится. Данные опроса, проведенного «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, пожалуй, к 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 3.1 статьи 81 – статья 1 № 1-ФКЗ от 14.03.2020. 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 Путин – есть Россия, нет Путина – нет России» родилась не на пустом месте.

Разумеется, определенная часть общества эту константу не разделяет, но «путинское большинство» – это не вымысел «кремлевских 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 г. И в этой группе 45 % 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» [развернутую критику этой концепции в ее применимости к России см.: Поляков 2015б]. 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 существовании конкретной российской ситуации.

А она такова, что дата «2024» в момент, когда Россия должна выходить на качественно новый уровень развития за счет социально-экономического «прорыва» на 12 «направлениях» – национальных проектах, превращается в то, что, вспоминая язык раннего периода горбачевской 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 *idée fixe*. *Определенность будущего* начала управлять настоящим и притом крайне неблагоприятным для страны образом.

Процесс элитного «кастинга» на роль «преемника» и «черный 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. *Неопределенность будущего* – Владимир Путин сможет избираться еще 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 г. Делом нужно заниматься. Особенно сейчас.

Источники

Верещагин А.Н. 2020. Конституционный суд в домике. – *Ведомости*. № 5020, 20 марта.

Зорькин В.Д. 2020. Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство? – *Российская газета*. № 83 (8137), 15 апреля.

Мишина Е.В. 2020. Мартовские иды Валерия Зорькина. Конституционный суд поставил крест на своей репутации. – *Новая газета*. № 28, 18 марта.

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

Поляков Л.В. 2015а. Консерватизм в России: политехнологический симулякр или исторический выбор? – *Russie. Nei. Visions*. № 90. С. 1–20.

Поляков Л.В. 2015б. 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. URL: <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.

Сасов К.А. 2020. URL: 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).

Ливеровский Алексей

Попытка конституционализации политологии

Ливеровский

Алексей Алексеевич –

*доктор юридических наук,
профессор кафедры
конституционного
и административного права
Научно-исследовательского
университета «Высшая школа
экономики – Санкт-Петербург».*

*Для связи с автором:
Aleksei.liverovskii@list.ru*

Для цитирования:

*Ливеровский А.А. Попытка
конституционализации политоло-
гии // Публичная политика.
2020. Т. 4. № 1.
[https://doi.org/10.31856/
jpp/2020.1.4](https://doi.org/10.31856/jpp/2020.1.4)*

Аннотация

В работе анализируются недавние публикации В.Д. Зорькина. Ученый утверждает, что в России за двадцать шесть лет после принятия Конституции Российской Федерации «общество, рациональное и основанное на правовых началах равенства и справедливости, построено не было», и указывает на причины такого состояния конституционного развития нашего государства. В работе предлагается рациональная конструкция конституционного регулирования, позволяющая привлечь политологическую методологию.

Ключевые слова: метамодерн, конституционализм, конституционные принципы, политический режим, «формальная демократия», конституционный нормоконтроль.

Liverovskiy Alexay

Attempt of constitutionalisation of political Science

Liverovskiy Alexay A. –

*Professor, department of constitutional
and administration law,
National Research University Higher
School of Economics – SPb, Dr. of law.*

*To contact the author:
Aleksi.liverovskii@list.ru*

Abstract

The recent publication of V.D. Zor'kin are analyzed. He said, that rational society, based at the law fundament of equality and justice, was not created in Russia in twenty six years after adopting of Constitution of Russian Federation. He said about reasons of such situation. The rational construction of constitutional regulation by means of political science methodology is proposed.

Keywords: methamodern, constitutionalism, constitutional principles, political regime, "formal democracy", constitutional law control.

Как конституционалист, я с благодарностью принял приглашение профессора А.Ю. Сунгурова участвовать в работе «политологического» круглого стола, тематика которого объединила ученых нескольких научных направлений, тем или иным образом связанных с понятием правовой политики государства. Привлечение конституционного права к современным достижениям политологии может стать эффективной методологией преодоления кризисных ситуаций развития нашего государства.

На заседаниях Петербургской конференции по конституционному праву, прошедшей 28–29 июня 2019 г., обсуждались проблемы, которые обозначил председатель Конституционного суда Российской Федерации В.Д. Зорькин в работе «Право метамодерна: постановка проблемы» [Зорькин 2019: 9]. Конституционалистов не могло не впечатлить содержащееся в этой работе утверждение ученого о том, что в России за 26 лет после принятия Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) «общество, рациональное и основанное на правовых началах равенства и справедливости, построено не было». Это было почти официальным признанием неудачи в осуществлении российского «конституционного проекта», начатого в 1993 г.

Свой вывод профессор В.Д. Зорькин обосновал нарастанием в обществе проблемы социальной справедливости, опираясь при этом на объективные экономические показатели – в частности, на многократное превышение пороговых значений децильного коэффициента¹. Особенно тревожным, по его мнению, является то, что, примерно 30 % работающих граждан находятся за чертой бедности. Выявленный масштаб такого неравенства, по мнению ученого, ведет к появлению социальной дискриминации, что является уже не только экономической, но и правовой проблемой.

Под осуществлением «конституционного проекта» традиционно понимается *принятие обществом и последующая законодательная реализация* органами государственной власти определенного правового акта – Конституции, в котором воплощены идеи-доктрины, объединенные понятием «конституционализм».

Обычно конституционализм воспринимается прежде всего с точки зрения защиты прав и свобод человека. Однако для создания реально действующих гарантий защиты прав и свобод человека требуется эффективно действующее государственное управление, осуществляемое в рамках определенного политического режима. Система конституционных

¹ В.Д. Зорькин приводит следующие данные: в 2018 г. на 3 % самого обеспеченного населения России приходилось 89 % всех финансовых активов, 92 % всех сумм срочных вкладов и 89 % всех наличных сбережений, а на 20 % самого бедного населения приходилось 6 %, 4 % и 3 % соответственно.

регуляторов – правовых принципов – используется как нормативный способ создания политической и государственно-властной конкуренции не только в целях ограничения государственной власти, но и для большей эффективности государственного управления. Так, реализация принципа разделения государственной власти через нормативное определение сдержек и противовесов создает конструктивный конфликт между ветвями государственной власти [Зорькин 2019].

Признание обществом необходимости для страны конституционального² развития отражается в положениях Конституции, правовую основу которых представляет система фундаментальных правовых конституционных принципов. Конституционные акты могут содержать правовые регуляторы общественных отношений: запреты, дозволения, логические нормы, но основное регулирующее воздействие на общественные отношения исходит от реализации системы фундаментальных конституционных принципов. Конституционное регулирование общественных отношений осуществляется как в рамках воздействия гибких мер содержания фундаментальных конституционных принципов, так и иными конституционными регуляторами с закрепленными мерами своего содержания.

В отношении применения (действия) нормы позитивного права справедливо правило абсолютной полноты реализации ее содержания. Регулирующее воздействие конституционных принципов подчинено иному правилу. В отношении их применения (действия) допустимо вести речь о реализации относительной полноты содержания конституционного принципа. Это правило можно представить как возможность реализовывать принцип в той мере настолько полно, насколько это требуется, исходя из условий конкретной правовой ситуации [Ливеровский 2015: 8].

В своей предыдущей работе, в рамках дискуссии о качестве конституционного регулирования, В.Д. Зорькин отметил, что формальное признание обществом идей-докtrin конституционализма не привело к их адекватному правовому отражению в принятом конституционном акте. Ученый констатировал, что Конституция обладает целым рядом «конституционных недостатков».

² Хотя термин «конституционализм» признаётся дочерним по отношению к термину «конституция», естественное происхождение идей-докtrin конституционализма определяется задолго до появления первых Конституций и их отражение в соответствующих текстах вторично. Поэтому термином «конституциональный» будем указывать на принадлежность к конституционализму, а термином «конституционный» – на конкретную Конституцию.

К их числу автор отнес «отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры». С его точки зрения, «недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами» [Зорькин 2018: 1].

Выявленные В.Д. Зорькиным «конституционные недостатки» указывают на несовершенство установленных Конституцией мер содержания таких фундаментальных конституционных принципов, как принцип разделения государственной власти и принцип федерализма. При этом ученый не приемлет возможности пересмотра Конституции, не предлагает вносить изменения в конституционный текст, он считает, что конституционные недостатки вполне исправимы путем *точечных изменений*, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет выявить путем толкования его актуальное значение в контексте современных социально-правовых реалий.

Создаваемая в последнее время теория конституционной юстиции определила современную концепцию органа конституционного нормоконтроля как правотворческого органа. Толкуя фундаментальную систему конституционных принципов, Конституционный суд Российской Федерации (далее – Суд) создает правовые позиции – новые регуляторы общественных отношений, которые направляют (должны направлять!) законодательную и судебную деятельность органов государственной власти. Именно правовые позиции Суда могут стать «точечными изменениями» Конституции, исправляющими (корректирующими) «конституционные недостатки».

Г.А. Гаджиев рассматривает правовые позиции органа конституционного нормоконтроля как правовые принципы, пригодные для разрешения группы сходных юридических коллизий, имеющие общеобязательное значение и представляющие собой «выявленное судом кристаллизованное право» [Гаджиев 1999: 116]. Если считать фундаментальную систему конституционных принципов правовой основой Конституции, то «выкристаллизовавшиеся» из нее правовые позиции – новые конституционные принципы. Суд, принимая решение по предложенному ему юридическому казусу, определяет меру воздействия каждого из конституционных принципов на соответствующие казусу общественные отношения, тем самым устанавливает баланс этих мер, легализуемый правовой позицией Суда. Правовые позиции Суда, наряду с другими конституционными принципами, используют правоприменители для создания законодательства или при принятии судебных решений. Определяются два вида конституционного регулирования:

создание правовых позиций Суда – конституционных принципов и непосредственное применение (прямое действие Конституции. – А. Л.) фундаментальных конституционных принципов [Ливеровский 2019: 31].

Приведенные правовые позиции В.Д. Зорькина о «конституционных недостатках» были высказаны в рамках состоявшейся в 2018 г. (25-летие Конституции) общественной дискуссии о необходимости пересмотра Конституции. Возвращаясь к обсуждаемой на конференции статье, можно констатировать, что современные кризисные явления ученый связывает с понижением эффективности государственного управления, порожденного действующим политическим режимом. Кризис эффективности политического режима В.Д. Зорькин связывает с проблемой легитимности политической системы, выразившейся, в частности, в абсентеизме избирателей (по принципу «от моего голоса ничего не зависит, все решают группы влияния во власти»), отсутствию у избирателей политических предпочтений и приверженности к появляющимся политическим партиям (наследие неконституционного всевластия КПСС). Причину этой проблемы, по мнению автора, следует искать в исторической памяти людей в постсоветских странах, получивших прививку от правовых методов построения общества, в рамках тоталитарно-террористических правлений начала и середины советской власти и коррупционно-номенклатурных проявлений ее конца.

Отметим те черты советского «конституционализма»³, которые продолжают воздействовать на правосознание людей и формирование политического режима: имитация принципа федерализма (жесткая централизация государственной власти в федеративной модели РСФСР), содержательное отрицание принципа разделения государственной власти (формально действующие Советы при реально властвующей единственной партии), совмещение местного самоуправления с государственной властью, безальтернативное голосование вместо выборов, иерархический централизм управления, идеология вождизма. И самое серьезное: бюрократическая система, лежащая в основе современного политического режима, наследовала централизованную советскую модель политического управления, усугубив ее монетизацией номенклатурных привилегий.

В результате политическая система, обремененная «советским прошлым», используя так называемый административный ресурс, выстроила то, что еще И.А. Ильин называл «формальной демократией», которая, по его мнению, не может предохранять ни от всеобщей продажности, ни от авторитаризма [Ильин 2011: 289]. Формально организованные корпорацией власти

³ В.Д. Зорькин называет их «негативными подарками советского прошлого».

в соответствии с конституционными *нормами* и законодательным регулированием демократические институты лишь имитируют в своей деятельности реализацию содержания фундаментальных конституционных принципов.

Как справедливо пишет известный политолог В.Б. Пастухов: право и политика соединены в Конституции узким перешейком конституционных принципов. Конституционные принципы являются самым главным и самым существенным в конституционализме. Конституционализм либо есть, либо его нет. Либо конституционные принципы последовательно реализуются в реальной правоприменительной практике, либо превращаются в декорации государственного режима [Пастухов 2018: 355].

В.Д. Зорькин настаивает на эволюционном пути утверждения демократических основ государственной и общественной жизни, справедливо считая, что «важнейшим фактором их формирования является политическая конкуренция, честное соревнование политических партий за голоса избирателей». Действительно, утверждение неимитационной демократии требует создания конкурентных условий для развития политического режима, для эффективности государственного управления. Авторитарный режим, гиперцентрализация власти, бесконкурентная деятельность одной партии приводят в конечном итоге к экономической депрессии, в то время как последовательная реализация в правоприменительной практике фундаментальных конституционных принципов создает нормативные условия для политической конкуренции.

Нахождение оптимальной меры содержания конституционального принципа большинства в избирательном праве разрушит диктатуру партии власти. Экономически обоснованная мера реализации принципа федерализма создаст эффективность разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами Федерации и Федерацией. Антиавторитарная реализация конституционального принципа разделения четырех (см. часть 1 статьи 11 Конституции) ветвей государственной власти позволит утвердить подлинную самостоятельность (независимость) органов государственной власти.

Как же осуществить движение к реальности конституционализма в России? Исходя из представленных выше рассуждений о возможности создания Судом правовых позиций, реализующих содержание фундаментальных конституционных принципов и корректирующих правовую систему государства, следует считать, что именно у Суда есть теоретическая возможность вывести государство из кризиса политической эффективности. И для создания «общества рационального и основанного на правовых началах равенства и справедливости», в рамках полномочий по конституционному нормоконтролю, по метафорическому выражению Н.С. Бондаря, Суд должен стать «судом над властью» [Бондарь 2011: 90]. Первоочередной задачей Суда должно стать установление такого толкования положений первой главы Конституции «Основы

конституционного строя», чтобы фундаментальные конституциональные принципы были отражены в ней так полно и ясно, чтобы исключить их дальнейшую ложную интерпретацию [Пастухов 2018: 427].

Стоит прислушаться к пророчеству В.Д. Зорькина: «Нам предстоит... буквально прорваться в правовое будущее. Исторического времени для этого нам отмерено совсем немного (! – А. Л.). Мы должны постараться успеть».

Источники

Бондарь Н.С. 2011. *Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия*. М.: Норма; ИНФРА-М.

Гаджиев Г.А. 1999. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации как источник Конституционного права. – *Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сб. докладов*. М.: Центр конституционных исследований Московского общественного фонда.

Зорькин В.Д. 2018. Конституция Российской Федерации – правовая основа интеграции российского общества. – *Журнал конституционного правосудия*. № 6 (66).

Зорькин В.Д. 2019. Право метамодерна: постановка проблемы. – *Журнал конституционного правосудия*. № 4 (70).

Ильин И.А. 2011. *Национальная Россия: наши задачи*. М.: Алгоритм.

Ливеровский А.А. 2015. О правопонимании в конституционной юстиции. – *Конституционное и муниципальное право*. № 6.

Ливеровский А.А. 2019. *Конституционное регулирование экономических процессов. Ежегодник конституционной экономики*. М.: ЛУМ.

Пастухов В.Б. 2018. *Революция и конституция в посткоммунистической России: Государство диктатуры люмпен-пролетариата*. М.: ОГИ.

Баренбойм Петр

Концепция сдержек и противовесов в доктрине разделения властей и в поправках к Конституции России. Ответственность институтов гражданского общества в новой конституционной всероссийской действительности (НКВД)

Баренбойм

Петр Давидович –

*кандидат юридических наук,
заместитель научного руководителя
Междисциплинарного центра
философии права при Институте
философии РАН, Москва.*

Для связи с автором:

barenpetro@mail.ru

Для цитирования:

Баренбойм П.Д. Концепция сдержек и противовесов в доктрине разделения властей и в поправках к Конституции России. Ответственность институтов гражданского общества в новой конституционной всероссийской действительности (НКВД) // Публичная политика. 2020. Т. 4. № 1.

<https://doi.org/10.31856/jpp/2020.1.5>

Аннотация

Автор обсуждает нерешенную проблему адаптации доктрины разделения властей и концепции сдержек и противовесов к Конституции России и теории русского конституционного права. Он выражает озабоченность, что поправки в российскую Конституцию могут снизить независимость судебной системы и практическая реализация концепции разделения властей перестанет действовать. В статье рассматривается ответственность институтов гражданского общества в новой конституционной всероссийской действительности (НКВД).

Ключевые слова: поправки в российскую Конституцию, разделение властей, сдержки и противовесы, независимость судов, институты гражданского общества, конституционная экономика.

Barenboim Petr

The concept of checks and balances as part of separation of powers doctrine and the amendments to the Russian Constitution. A responsibility of the institutions of the civil society in a new Russian constitutional reality

Barenboim Petr D. –
*deputy academic head of the
Interdisciplinary center for philosophy
of law, Insti-tute of Philosophy, RAS,
PhD in Law, Moscow*

*To contact the author:
barenpetro@mail.ru*

Abstract

Author discusses the still unsolved problem of adapting the doctrine of separation of powers and the conception of checks and balances to the Russian Constitution and the theory of the Russian constitutional law. He express his concern that the now-suggested amendments to Constitution will reduce the independence of judiciary as well as a practical implementation of the separation of powers in Russia. Author also discusses a responsibility of the institutions of the civil society in a new Russian constitutional reality.

Keywords: amendments to Russian Constitution, separation of powers, checks and balances, independency of courts, institutions of civil society, constitutional economics.

Процесс конкретизации конституционных полномочий в предложенных поправках в Конституцию РФ показывает, что теория разделения властей и их баланса для конституционной системы России недостаточно разработана, особенно с точки зрения общепринятого (при этом не только в науке, но и в практической деятельности государственных органов) использования понятий разделения властей и баланса властей (сдержек и противовесов). При этом российской наукой конституционного права не сформировано и не внедрено в гражданское общество общепринятое мнение о критической важности конституционной независимости, самостоятельности судов и их роли как для практического баланса высших органов власти, так и для защиты прав граждан. Поэтому неясным становится применение к России общемирового значения конституционных понятий разделения властей и сдержек и противовесов.

Точное значение вышеуказанных понятий начинается с правильного перевода с английского. Когда-то автор позволил себе поправить начало классического перевода Конституции США с позитивной проверкой у одного из его авторов Василия Власихина. Тогда речь пошла о переводе "We, the people" не как «Мы, народ» (что позже восприняла и Конституция РФ 1993 г.), а «Мы, люди». Это создает большую разницу, поскольку персонифицирует авторство Конституции на каждого гражданина и позволяет ему выступать в таком качестве, а также как бы изначально формирует конституционную роль и значение гражданского общества. «Народ» же означает некую абстрактную совокупность граждан, от имени которой непонятно кто может и уполномочен говорить с властями. Кроме того, в поправках к Конституции этот вопрос еще несколько запутался введением в состав статьи 68 понятия «государствообразующий народ». Тогда получается, что есть еще и некий «государстveneобразующий народ» или «народы», составляющие, кстати, свыше четверти населения страны. Из них некоторые живут на своей вошедшей в Русскую империю земле значительно более тысячи лет.

Принято считать, что Конституция РФ включает в себя конституционный принцип разделения властей. Формально это предусмотрено статьей 10 Основного Закона России. Статья 10: *«Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».*

При этом нужно сразу уточнить, что президент РФ является главой исполнительной власти, а не находится над всеми властями как некий их куратор, как могло бы показаться из положений статьи 80, что он «глава государства» и «гарант Конституции», а также «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Последнее по смыслу доктрины разделения властей относится только к согласованию

взаимодействия органов исполнительной власти, поскольку взаимодействие других самостоятельных и независимых судебной и законодательной ветвей власти обеспечивается положениями Конституции РФ.

Позиция президента как гаранта Конституции не исключает и не заменяет самостоятельную и независимую деятельность Конституционного суда РФ в качестве гаранта и защитника Основного Закона. Можно сказать, что функции конституционного «гаранта» разделены между ними в рамках статьи 10 Конституции РФ. Иной подход умаляет уровень и значение конституционного контроля со стороны Конституционного суда РФ и ставит под вопрос как независимость судебной власти, так и реальность разделения властей в нашей стране. Президент не находится вне действия конституционного принципа разделения властей, поэтому предоставляемые ему права должны оцениваться с точки зрения баланса властей, с позиций обязательного учета сдержек и противовесов. Иной подход разбалансирует и сделает слишком расплывчатой и сиюминутной структуру конституционных полномочий, подчинит ее нуждам изменчивой политической ситуации и породит череду будущих конституционных изменений. Это не будет способствовать стабильности конституционного строя, которая является важнейшим условием стабильности самого государства.

К сожалению, принятые поправки 2020 г. заметно снизили самостоятельность судебной власти и особенно Конституционного суда РФ, превращаемого на уровне высших органов власти, по точному определению экс-заместителя председателя КС Тамары Морщаковой, в «некоего юрисконсульта при президенте». Региональная конституционная и уставная юстиция вообще по-тихому ликвидирована, несмотря на ее большую важность для поддержания уровня федеративности государственного устройства страны.

Процесс внесения и обсуждения поправок в Конституцию РФ подчеркнул недостаточную разработку в российском конституционном праве практического применения конституционного принципа разделения властей, а также неполное понимание теоретического и практического значения баланса властей (сдержек и противовесов). Не только партийные и иные политические противоречия, но человеческие факторы как эмоции, симпатии и антипатии не чужды людям на самых высших государственных постах, поэтому сдержки и противовесы как оборотная и неотъемлемая сторона конституционного разделения властей должны их учитывать, не говоря уже об обычных (и неизбежных) ведомственных разногласиях.

Следует обратить особое внимание на высказывание председателя Конституционного суда РФ Валерия Зорькина в статье в «Российской газете»: *«Мне представляются особенно тревожными вновь появляющиеся призывы к кардинальным конституционным реформам. Разумеется, у нашей Конституции*

есть недостатки. В их числе отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти...» [Зорькин 2018]. Статью не случайно сравнили со знаменитой статьей Льва Толстого «Не могу молчать!». Размышления Зорькина (еще в октябре 2018 г.!) следует считать и предупреждением, и призывом о помощи, обращенными к институтам гражданского общества и сообществу ученых-конституционалистов. Последнее также частично оформлено как институт гражданского общества – Ассоциация конституционалистов России. Кроме того, на фоне малой разработанности российской теории институтов гражданского общества автор считает таковыми и кафедры конституционного права (и любые общегуманитарные кафедры) и вузы, в которых они находятся, даже если вузы государственные. Такие государственные учреждения, как университеты, библиотеки, музеи, также имеют статус (и ответственность) в качестве институтов гражданского общества.

Сейчас роль институтов гражданского общества (ИГО) еще более повышается. Каждый в отдельности и все вместе, они ответственны за конституционное развитие страны, которое, как и всякое развитие, наполнено противоречиями, неопределенностями и борьбой. Поэтому важно взглянуть на степень их конституционной зрелости при обсуждении и принятии поправок в январе-феврале 2020 г.

Прежде всего скажу о таком единственно пока законодательно признанном институте гражданского общества, как адвокатура. Я уже почти два десятилетия пытаюсь развить концепцию адвокатуры как защитника интересов институтов гражданского общества. Уже через два месяца после вышеуказанной публикации Зорькина автор в «Адвокатской газете» (№ 24 за 16 декабря 2018 г.) призывал своих коллег-адвокатов поддержать независимость судов, в том числе и как условие независимости адвокатуры. Примерно через полгода после статьи Зорькина, в июне 2019 г., на представительной конференции конституционалистов в Петербурге я конкретно призывал ученых-конституционалистов встать на защиту статуса Конституционного суда России, но встретил полное равнодушие. Проще говоря, автор знает не понаслышке о непростительно пассивной позиции институтов гражданского общества по отношению к возможному снижению статуса Конституционного суда РФ и деформации баланса властей в течение всего года перед внесением уже витавших в воздухе соответствующих поправок. Поэтому понимаю критику Екатерины Мишиной [Мишина 2020], однако не вполне воспринимаю бурю негодования некоторых ИГО, не отозвавшихся на поданный за год «сигнал» Зорькина, но обрушившихся на КС после Заключения 14 марта. И по-человечески также могу понять тех судей КС, которые не захотели в одиночку бросаться на амбразуру под беспощадный прицел единогласного совместного порыва законодательной и исполнительной властей. Впрочем, не буду больше о Заключении КС, ставшем уже

достоянием художественной литературы в почти достигающем чеховского уровня рассказе Леонида Никитинского [Никитинский 2020].

Раньше я часто писал о правовом нигилизме консерваторов и правовом инфантилизме либералов. По отношению к оттенкам конституционализма сегодняшнего дня предложил бы говорить о конституционных нигилизме, цинизме, наивности, инфантилизме, реализме. Они хорошо сейчас просматриваются. Исполнительная власть для неприкосновенности и продления сроков руководителя до почти, пусть будет здоров, пожизненных начала всю эту историю с поправками. Здесь мы видим понятный конституционный нигилизм, а также конституционную наивность, что единожды нарушенные ограничения не могут быть нарушены уже в другую сторону в недалеком будущем. Со стороны институтов гражданского общества мы видим конституционный инфантилизм непонимания своей ответственности за происходящее и отсутствие прогностического стратегического конституционного реализма, что без независимого суда гражданскому обществу не прожить нормально. Что, впрочем, не исключает гражданского мужества отдельных людей.

В 1837 г. в Геттингенском университете семь профессоров, включая сказочников братьев Гримм, выступили против конституционного произвола власти и остались в истории как «геттингенская семерка». Среди них были юристы-конституционалисты, филологи, историки, физики. Памятник им стоит сейчас перед региональным Законодательным Собранием Ганновера. В ответ на поправки (жалко поздно) развернулось российское «геттингенское движение», когда на сайте «Эха Москвы» написали сначала о почти 20 000 подписантов обращения о поправках, но на сегодня, 29 апреля, оставили только 427 [Не допустить... 2020]. Так сказать, «геттингенская четверста двадцати семерка». Там тоже сказочники есть: Гельман, Никитинский, Ира Ясина... Или, если от названия сайта, «геттингенско-эхомосковская». Важно, чтобы эхо этого обращения не заглохло на просторах необъятной страны. Эмоциональное яркое выступление. А случилось бы до второго чтения, может, статус КС бы и отстояли. А с ним важный ресурс активности институтов гражданского общества в новой конституционной всероссийской действительности. Так сказать, с аббревиатурами: ИГО в НКВД.

Пройду по ряду других поправок, имеющих значение для жизнедеятельности ИГО в НКВД. Можно возразить, что говорить об этом рано, так как сейчас, в конце апреля 2020 г., еще не прошло всенародное голосование по поправкам, которое по случаю судьбы станет после эпидемиологических и экономических потрясений не таким уж простым плебисцитом для власти. Но, кроме отсутствия сомнений в неумолимой эффективности Избиркома, я считаю ряд поправок по-любому полезными для рассмотрения в предстоящей деятельности институтов гражданского общества.

Поправка о «государствообразующих и необразующих народах» дополняется несколько неожиданной для XXI столетия и конституционно светской страны (ст. 14 Конституции) с большинством атеистического населения ссылкой на «переданную предками веру в Бога» (статья 67.1), одинаковой (с вариациями) для христиан, мусульман и евреев, но отличающейся от представлений, например, буддистов, компактно заселяющих почти десятую часть регионов России.

В этой же поправке в ст. 67.1 говорится о «переданных предками идеалах». Постановка вопроса, кому, кто, когда и какие идеалы передал, наталкивается на заведомую бесперспективность получения любого однозначного ответа. В поправке в первой части этой же статьи говорится о правопреемстве с СССР, поэтому «советское» первой части и «идеалы» второй части статьи 67 Конституции РФ текстуально сближены и может возникнуть мнение, что они как-то совпадают. Такой подход наверняка вызовет непонимание и неприятие у значительной части российского гражданского общества. Слишком велик и остро полемичен будет разброс мнений и суждений. Представляется, что это должны были бы понимать и авторы поправок и надеяться, что они отнесли «идеалы» к «вере в Бога», увязали их вместе по смыслу сказанного.

Тогда поправка становится понятной и ее разумное объяснение возможно при опоре на Бога, к которому можно отнести и «идеалы». Понимание божественных идеалов (в отличие от общей светской идеологии) может быть воспринято и понято через конституционно-правовое содержание Библии, Корана, Торы, других священных книг. В начале XXI века простая отсылка к религиозному пониманию идеалов и Бога недостаточна, поэтому необходим светский конституционный комментарий, разъясняющий их всеобщее значение как для верующих любых конфессий, так и для многочисленных атеистов. Вероятно, авторы поправки об идеалах и Боге были знакомы с достижениями российской школы толкования библейских основ философии права и конституционного права, заложенной произведениями Александра Павловича Лопухина (1852–1904) и развитой в России за последние десятилетия [Философия... 2012].

При этом такие институты гражданского общества, как РПЦ и другие религиозные общины, инициировавшие и поддержавшие поправки о божественных идеалах, должны принять на себя и обязанность по разъяснению и развитию религиозных правовых идей, чтобы подтвердить их всеобщее значение для всех без исключения граждан России. При этом со стороны атеистов должно быть спокойное отношение к таким, например, фактам, как мозаика с изображением руководителей страны и Сталина на стене строящегося армейского храма. Подобная традиция в оформлении церковью существует издавна. В самом священном месте Ватикана – Сикстинской капелле,

где собираются кардиналы для решения главных вопросов католической церкви, в настенной живописи Микеланджело, в ее наиболее приближенной к зрителю нижней части, вообще полно изображений чертей, а на потолке в многочисленных изображениях Бога представлено лицо действовавшего тогда римского папы Юлия Второго.

Любые ИГО должны принять на себя ответственность за контроль исполнения государством новеллы статьи 68: *«Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством»*, поскольку это важная забота гражданского общества. Сам Николай Рерих со своей концепцией «государства, основанного на культуре» лучше бы не написал.

Как раз в апреле 2020 г. исполнилось 85 лет со дня подписания 40 % независимых тогда государств Пакта Рериха – одного из самых значительных правовых документов по защите культурных и научных ценностей во время военных конфликтов. Это единственный международный договор, официально названный именем нашего соотечественника, кроме, конечно, неофициально именуемого и позорного договора Молотова–Риббентропа. Здесь такие институты гражданского общества, как Государственный музей Востока, Российская ассоциация международного права, Московско-Петербургский философский клуб, Институт философии РАН, Международная ассоциация юристов, Флорентийское общество, ряд адвокатских организаций, сыграли вместе важную роль в развитии международной инициативы российского гражданского общества по совершенствованию и подготовке новой версии Конвенции ООН о защите культурных ценностей, основанной на идеях Пакта Рериха, о котором президент США Франклин Рузвельт сказал при его подписании 15 апреля 1935 г.: *«В строгом соблюдении народами мира этого Пакта мы видим возможность широкого осуществления одного из жизненных принципов – сохранение современной цивилизации. Этот договор заключает в себе духовное значение гораздо более глубокое, нежели выражено в самом тексте»*. В то же время МИД России не только не поддерживает, но и своей незаинтересованностью тормозит развитие этой важной инициативы. Новелла статьи 68 дает правовую базу для усиления и развития такого рода деятельности ИГО.

Как отмечалось выше, теория институтов гражданского общества мало разработана в правовой и, возможно, политической науке. Мне кажется, что уверенно можно поставить вопрос о двойном статусе таких государственных учреждений, как музеи, библиотеки, НИИ, особенно РАН, университеты, их отдельные факультеты и кафедры, может быть, даже школы. Мало того что эти госучреждения и их структурные подразделения состоят из отдельных граждан, у которых предполагается общественная активность, и это не отделено стенами зданий учреждений от остальной жизни. Гражданственность есть

нечто большее, чем хобби для свободного времени, она постоянна и может сопутствовать выполнению государственных обязанностей в госучреждении. Перечисленные госучреждения имеют также статус институтов гражданского общества в просветительской, научной, образовательной деятельности, выдвижении и осуществлении общественных инициатив. Когда Екатерина Юрьевна Гениева превратила государственную библиотеку иностранной литературы в культурный и просветительский центр, многие консерваторы в Минкульте были недовольны и почти сразу после ее безвременной смерти в 2015 г. стали сводить на нет эту деятельность. Лучшие государственные музеи и вузы стараются быть просветительскими общественными центрами в качестве институтов гражданского общества и проявлять общественные инициативы.

Мудрый Евгений Григорьевич Ясин как-то в теледискуссии объяснил мне, что в спорах юристов и экономистов чаще всего правы юристы, а побеждают экономисты, поскольку если денег нет, то без них никакое конституционное право не реализуешь. Поэтому новое для России научное направление «конституционная экономика» и является методологией борьбы институтов гражданского общества за материальные ресурсы, необходимые для осуществления конституционных прав граждан. Снова вспоминается статья в «Российской газете» В.Д. Зорькина о букве и духе Конституции России, где он заявил о не соответствующем ни букве, ни духу Основного Закона социально-экономическом положении в стране, а также о недостатках в разграничении полномочий субъектов и центра Федерации. Всеволод Иноземцев не так давно написал, что российское население не понимает «соотношения, в котором находится экономика и политика» и поэтому не протестует на улицах против бедности и нехватки государственных средств на стариков, медицину, образование и т. д. [Иноземцев 2018]. Отчасти он прав, только от выхода на улицы в России не всё получается. Намного важнее, чтобы ИГО научились включаться в бюджетный процесс, где государство распределяет средства, являющиеся общим достоянием автора Конституции – «многонационального народа» – и где ИГО и государство имеют равное право голоса.

Эти вопросы существуют не только на горизонтальном уровне высших органов власти, но и в бюджетных отношениях федерального центра и регионов. В Конституции написано, что Российская Федерация является федеративным и социальным государством. «Социальность» государства определяется его финансированием социальных проблем, включая здравоохранение. Эти вопросы и изучает конституционная экономика. А «федеративность» государства определяется самостоятельными финансовыми полномочиями регионов. Это тоже конституционная экономика.

В бюджетном процессе наиболее наглядно значение сдержек и противовесов в ситуациях, когда разделены не только власти и полномочия,

но имеются совпадающие полномочия, в осуществлении которых могут участвовать все ветви власти. Бюджет разрабатывает и применяет исполнительная власть, а утверждает власть законодательная. В случаях, когда между ними возникают неразрешимые проблемы из-за различия политических или финансовых подходов, споры между ними могут решаться судами.

Конституционная экономика дает возможность привлечь конституционные ценности защиты человека и всего населения и провести спокойную содержательную дискуссию с органами власти, составляющими бюджет. Это, кстати, показывает и другая публикация в том же РБК о том, что Счетная палата под руководством Алексея Кудрина провела силами привлеченных ученых пересчет и обнаружила, что предлагаемый проект трехлетнего бюджета на 2019–2021 гг. не соответствует задачам улучшения благосостояния населения России. Одновременно по поводу необходимости борьбы с бедностью выступила Татьяна Голикова.

Я думаю, что Алексей Кудрин и Татьяна Голикова поняли эти проблемы, потому что в 2004 г. Конституционный суд России преподал им урок по конституционной экономике по делу, известному как дело «подполковника Жмаковского», по инициативе судьи докладчика Владимира Ярославцева и под председательством Валерия Зорькина. Автор тоже там участвовал как специалист, привлеченный самим КС. Голикова тогда в должности замминистра представляла кудринский Минфин и говорила на заседании КС, что бюджет не выдержит, если законодательная льгота массово уволенным в запас офицерам на аренду жилья будет реально применена. Это дало возможность мне процитировать знаменитую речь Плевако о старушке и чайнике, из-за чего обрушится Российская империя. Суд заставил правительство изменить закон о бюджете.

В конце 2019 г. КС по жалобе, составленной молодым юристом и восходящей звездой российской юриспруденции Григорием Вайпаном, вынес соответствующее подходам конституционной экономики решение о жилищных правах репрессированных при сталинизме и их семей. Вышеуказанные решения позволила вынести статья 40 Конституции о праве граждан на жилище.

Но главным в конституционной экономике является обеспечение провозглашенных в преамбуле Конституции РФ задач заботы о будущих поколениях с одновременным обеспечением благополучия нынешнего поколения. И мы ничего не видели в инициированных президентом и принятых в первом чтении поправках, не считая минимальных размеров пенсий и зарплат, которые на сегодняшнем уровне находятся на пороге бедности и никак благополучия не обеспечивают. Поэтому нужна была поправка о конституционной ответственности государства за практическое воплощение задач преамбулы, не оставляя их будущим поколениям.

До второго чтения поправок в Госдуме успела выйти моя книжка о балансе ветвей власти [Баренбойм 2020] и своей широко распространенной в феврале электронной версией и прямо и косвенно как-то привела к двум новеллам Конституции. Для иллюстрации сказанного приведу цитаты из нее: «Понятие “институт гражданского общества” ранее не закреплялось законодательно и поэтому, как и само “гражданское общество”, не имеет общепринятого юридического содержания. Здесь заложена принципиальная доктринальная неточность нашего права и по отношению к гражданскому обществу, и по отношению к адвокатуре. Конституционно-правовое содержание понятий “адвокатура” и “гражданское общество” наполнено глубоким конституционным содержанием, несмотря на то что сами эти термины в тексте Конституции РФ не указаны... определение адвокатуры в ст. 3 Закона “Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации” в качестве института гражданского общества подчеркивает, с одной стороны, равенство адвокатуры и государства в смысле ст. 19 Конституции РФ, а с другой стороны – независимость адвокатуры от государства и обязанность государства обеспечить независимость адвокатуры как составляющую обязанности государства по защите прав граждан, предписанную ст. 2 Конституции РФ. Более того, в порядке осуществления ст. 1 Конституции РФ, согласно которой Россия – это правовое государство, в порядке реализации защиты права на свободное развитие человека, предписанного ст. 7 Конституции РФ, а также обеспечения идеологического многообразия и равенства общественных объединений перед законом (ст. 13 Конституции РФ), адвокатура является не только институтом гражданского общества, но таким институтом, на котором лежит обязанность обеспечивать защиту прав гражданского общества, быть в публично-правовой сфере его представителем и защитником перед лицом государства. Разумеется, другие институты гражданского общества могут осуществлять защиту прав и свобод человека, но только на адвокатуру возложена такая обязанность, подкрепляемая возможностью осуществления требований ст. 48 Конституции РФ о предоставлении квалифицированной профессиональной юридической помощи. Если прокуратура – адвокат государства, то адвокатура – адвокат гражданского общества. Под состязательностью и равенством подразумеваются состязательность и равенство гражданина и государства, а также, разумеется, представителя гражданина, каковым является адвокат. Такое же конституционно-правовое содержание вкладывается и во взаимоотношения гражданского общества и государства (состязательность и равенство)... Когда-то автор опубликовал статью о нормативном значении содержания преамбулы к Конституции России. Там говорится об ответственности перед будущими поколениями и обеспечении благополучия и процветания. К сожалению, эти положения не нашли развития в тексте других статей Основного Закона.

Поэтому, раз уже процесс принятия поправок запущен, хотелось бы предложить дополнить ст. 80 Конституции о функциях президента текстом: “обеспечивает проведение экономической политики государства, соответствующей целям и задачам, указанным в преамбуле Конституции Российской Федерации”.

Необходимость увязки содержания преамбулы с другими статьями Конституции была магистральной позицией российской школы конституционной экономики в течение двух последних десятилетий. Мой когда-то ученик, ныне один из лидеров московской адвокатуры Дмитрий Кравченко внес прямо в одну из рабочих групп предложение об этом, что в комбинированном виде привело к новелле статьи 75.1 часть 2: *«В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества...»*

Появление такого текста увязывает это конституционное положения прямого действия с преамбулой, нормативное значение которой ранее активно не использовалось в судебной практике, и позволяет применить научные позиции конституционной экономики к большому числу предстоящих судебных дел. «Благополучие России» из преамбулы сейчас уточнено «благосостоянием граждан», каждый из которых как значимая часть автора Конституции – «многонационального народа» – может теперь быть участником судебного спора о нарушении экономических конституционных прав.

Кроме того, адвокатура как один из институтов гражданского общества может теперь конкретно проявить себя в качестве адвоката гражданского общества. Он может осуществлять представительство и защиту других ИГО при нарушении государственными органами новеллы статьи 114: *«государство осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики».* Это вторая новелла, на появление которой оказал влияние текст моей книжки, отразившей многолетнюю борьбу адвокатуры за конституционное признание понятия «институт гражданского общества».

В сочетании с рядом других конституционно-экономических новелл Основного Закона адвокаты получают мощное правовое обоснование своих позиций в интересах граждан. И не только. Теперь статьи 131–133 Конституции говорят: *«...органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств... 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... Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов...»

Прямо записанное в Конституцию право (и обязанность!) муниципалитетов, наиболее приближенных к населению и его нуждам, выступать в судах, как и право отдельных граждан на защиту своих конституционных экономических прав вместе создают широкое поле для использования новелл Основного Закона как в обычных судах, так, разумеется, и в КС РФ.

Вместо заключения повторю свои слова из выступления, приведенные на сайте Федеральной палаты адвокатов, в котором я призвал коллег использовать эти и другие новеллы Основного Закона: *«По сообщению Счетной палаты РФ, опубликованному Интерфаксом, в половине детских поликлиник России нет горячей воды. Сейчас эпидемия и руки с мылом рекомендуют мыть очень часто и не менее 20 секунд. Адвокаты любого родителя или муниципального депутата могут после официального прохождения письма в соответствующий госорган обратиться в суд со ссылкой на “благополучие” и “будущие поколения” из преамбулы, конституционную новеллу ст. 67.1 о детях “как важнейшем приоритете государственной политики”, новеллы ст. 71 об “установлении единых правовых основ системы здравоохранения”. Они также вправе сослаться на “обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни”, новеллу ст. 72 о “защите детства”, наконец, на нашу “адвокатскую” новеллу ст. 75.1, поскольку “благополучие” включает и здравоохранительный компонент.*

А если обычный суд не примет или откажет в иске, тогда им прямая дорога до Конституционного суда РФ, который в соответствии с новеллой ст. 125 должен “обеспечить прямое действие Конституции”. Такое дело не жалко провести и бесплатно любому из сотен адвокатских образований, расположенных рядом с детскими поликлиниками без горячей воды. Это реалистичный и недорогой подход: как минимум бойлер в каждую такую поликлинику он обеспечит».

Такие конкретные и понятные каждому задачи институты гражданского общества должны решать каждодневно. Кроме того, они должны осознать уроки сегодняшнего конституционного кризиса и, проявив конституционный реализм, сплотиться для защиты независимости судов (или того, что от нее останется при произошедшем в результате поправок нарушении баланса властей), чтобы успешно представлять гражданское общество в наступающей новой конституционной всероссийской действительности (НКВД).

Источники

Баренбойм П.Д. 2020. *Принцип сдержек и противовесов (баланс ветвей власти) как неотъемлемая часть доктрины разделения властей и его применение в рамках Конституции России*. М.: ЛУМ.

Зорькин В.Д. 2018. Буква и дух Конституции. – *Российская газета*, 9 октября.

Иноземцев В.Л. 2018. Почему экономические проблемы не объединяют россиян. – *РБК*, 16 октября. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/10/16/5bc446e99a79477d4214faaf> (дата обращения: 29.04.2020).

Мишина Е.В. 2020. Мартовские иды Валерия Зорькина. Конституционный суд поставил крест на своей репутации. – *Новая газета*. 18 марта.

Не допустить конституционный кризис и антиконституционный переворот. Обращение ученых, писателей и журналистов к гражданам России. 2020. – *Эхо Москвы*, 15 марта. URL: <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2606224-echo/?fbclid=IwAR2kZnOk9SowNnqfmGS-V8HyAuNrg9GA-7laTNZIFyAQy-ZSX7bPUKPLIbE> (дата обращения: 29.04.2020).

Никитинский Л.В. 2020. Карантин. – *Новая газета*, 25 апреля.

Философия Права Пятикнижия. Сборник статей. 2012. (Под ред. А.А. Гусейнова и Е.Б. Рашковского; сост. П.Д. Баренбойм.) М.: ЛУМ. URL: <http://philosophicalclub.ru/?an=pub> (дата обращения: 29.04.2020).

Мизулин Михаил

Изменения в Конституцию Российской Федерации или транзит за пределы легального права?

Мизулин

Михаил Юрьевич –

*кандидат философских наук,
доцент кафедры политологии
и политического управления
Школы политических исследований
Института общественных наук
РАНХиГС РФ, Москва.*

*Для связи с автором:
mmizulin@mail.ru*

Для цитирования:

Мизулин М.Ю. Изменения в Конституцию Российской Федерации или транзит за пределы легального права? // Публичная политика. 2020. Т. 4. № 1. <https://doi.org/10.31856/jpp/2020.1.6>

Аннотация

В статье анализируются предпосылки изменений действующей Конституции России 1993 г. Автор считает, что запрос на общественные перемены, совокупный анализ всех международных и республиканских конференций, состоявшихся в 2018 г. и посвященных 25-летию принятия Конституции России 1993 г., а также многочисленные экспертные суждения по итогам после крымской ситуации 2014 г. показали, что Конституция Российской Федерации 1993 г. вряд ли может служить основой стабильности и будущего развития страны. Курс президента РФ на суверенизацию внутренней и внешней политики государства с необходимостью поставил вопрос о конституционных изменениях и, что самое важное, создал уникальный и беспрецедентный «механизм выхода за пределы легального права» при осуществлении этого проекта. По факту мы имеем изменения в Конституцию России 1993 г., реализованные за счет фундаментально иного принципа политического

мышления и деятельности президента РФ. При этом официально опубликованного текста полной версии измененной редакции Конституции на данный момент нет. Дата всероссийского голосования по одобрению или отклонению предложенных поправок не установлена из-за продолжающейся пандемии COVID-19. С момента возможного принятия предложенных президентом РФ конституционных поправок в стране в полном объеме начнет действовать новый конституционный порядок, главной особенностью которого станет процедура юридизации (процедура внесения поправок в действующие конституционные и федеральные законы) политической платформы суверенизации внутренней и внешней политики России.

Ключевые слова: поправки в Конституцию РФ, случаи изменения политических принципов, единый субъект абсолютной политической власти, транзит за пределы легального права.

Mizulin Mikhail

Changes in Constitution of Russian Federation or Transit Outside of Legal Law Limits

Mizulin Mikhail Y. –

PhD in Philosophy, Associate Professor, Department of political science and public policy School of public policy Russian Presidential Academy of national economy and public administration, Moscow.

*To contact the author:
mmizulin@mail.ru*

Abstract

The article analyses the prerequisites for change of the acting Russian Constitution adopted in the year 1993. The author believes that the request for public change as well as aggregate analysis of all international and republic-wide conferences that took place in 2018 and were dedicated to 25 year anniversary of the adoption of the Russian Constitution in 1993 as well as numerous expert discussions following the Crimea situation taking place in 2014 illustrated that the Constitution adopted in year 1993 can hardly act as a basis of stability and future of the country's development. The course of further action charted by the President of Russia aimed at sovereignty of domestic and foreign policy put a question of constitutional change in the corner of the discussion, what's more important however it created a unique and unprecedented "mechanism of overstepping the bounds of the legal rule" in the completion of this project. In a dry conclusion what we have are the amendments to the Russian

Constitution of year 1993 realised due to a fundamentally different principal of political thought and action of the President of Russia. Even though up to this day there isn't an official publication of the full version of the amended text of the Constitution. The date of the voting for the amendments hasn't been set due to the ongoing pandemic of Covid-19. Whenever it will become possible to enact the amendments proposed by the President of Russia into life, a new constitutional order will be installed that is defined by its procedure of legalisation (a process of submitting amendments to the acting constitutional and federal laws) of the political platform dedicated to sovereignty of domestic and foreign Russian policy.

Keywords: Amendments to the Russian Constitution, cases of the changes of the political principles, united subject of the absolute political power, transition of the borders of the current law, post-constitutional process.

«Изменения в Конституцию Российской Федерации или транзит за пределы легального права?» – такое название своему несостоявшемуся выступлению я дал в феврале 2020 г. в ответ на приглашение А.Ю. Сунгурова принять участие в круглом столе в Санкт-Петербурге на тему «Изменения в Конституцию Российской Федерации и публичная политика».

Сейчас, сохраняя это название, пишу данный текст в ситуации пандемии COVID-19, когда всероссийское голосование по поправкам в действующую Конституцию Российской Федерации перенесено на неопределенный срок, хотя обе палаты Федерального Собрания и Законодательные Собрания субъектов России поправки в Конституцию одобрили, а политический дискурс о сути конституционных преобразований полностью приглушен сводками о заболеваниях коронавирусом.

При этом следует признать, что в профессиональной политической и юридической среде наверняка конституционный сюжет не исчез, поскольку речь идет об очень серьезных изменениях редакции действующей Конституции и, как следствие, изменениях существующего государственно-политического строя.

Сразу оговорюсь, что все вопросы конституционных изменений не станут предметом анализа в данной статье. Я постараюсь двигаться и рассуждать в рамках поставленного вопроса: это изменения в Конституцию или транзит за пределы легального права?

Как ни парадоксально, но ответ на поставленный вопрос содержит два положительных умозаключения: это и изменения Конституции, и транзит за пределы легального права.

Изменения Конституции

Исторический опыт убедительно доказывает, что Конституции обычно рождаются в ходе острых политических кризисов и противостояний, становясь своеобразным механизмом для выхода из кризиса и достижения национального согласия. В этом смысле любая Конституция является результатом определенного политического компромисса на момент ее принятия, создавая возможности для будущего развития общества и государства.

Конституция Российской Федерации 1993 г. принималась не только в условиях распада СССР, начавшегося экономического кризиса, но и на фоне острой политической и идеологической борьбы представителей коммунистической (атеистической) идеологии и либеральной (допускающей свободу вероисповедания) идеологии, противостояния законодательной и исполнительной властей.

Процесс ее подготовки и принятия занял 3 года (1990–1993 гг.)¹. Планировалось завершить работу по подготовке проекта новой Конституции РСФСР в декабре 1990 г.²

Первый проект Конституции Российской Федерации, принятый Конституционной комиссией за основу 12 ноября 1990 г., был опубликован для всена-

¹ Начало процессу подготовки новой Конституции положила Декларация о государственном суверенитете РСФСР, принятая I Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. 16 июня 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР принял постановление № 37-1 «Об образовании Конституционной комиссии», которую возглавил Б.Н. Ельцин, на тот момент являвшийся председателем Верховного совета РСФСР. Его заместителем стал Р.И. Хасбулатов, на тот момент – первый заместитель Верховного совета РСФСР. В состав Конституционной комиссии первоначально вошли 100 человек, из которых лишь четверть (25 человек) имели юридическое образование или занимали должности, предполагающие наличие юридического образования. 11 человек из этих 25 человек являлись сотрудниками Комитета государственной безопасности СССР, прокурорами или сотрудниками органов внутренних дел; 8 человек имели научные степени кандидатов или докторов юридических наук. Неудивительно, что вслед за этим последовало Распоряжение председателя Верховного совета РСФСР от 22 июня 1990 г. «О порядке деятельности Конституционной комиссии», которым была создана работающая на постоянной основе Рабочая группа Конституционной комиссии из состава депутатов-ученых и практиков в количестве 27 человек. Председателем Рабочей группы был назначен Р.И. Хасбулатов, секретарем – О.Г. Румянцев. Одновременно было создано шесть подкомиссий по тематическим блокам будущей Конституции. Кроме того, к деятельности Конституционной комиссии и Рабочей группы с правом совещательного голоса были в качестве экспертов подключены 9 человек: Э.М. Аметистов, доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник ВНИИ советского государственного строительства и законодательства; В.Д. Зорькин, доктор юридических наук, профессор Высшей юридической заочной школы МВД СССР; В.А. Кикоть, доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений; И.М. Клямкин, доктор философских наук, ведущий научный сотрудник Института экономики мировой социалистической системы АН СССР; Б.П. Курашвили, доктор юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права АН СССР; Ю.А. Левада, доктор философских наук, заведующий отделом Всесоюзного центра изучения общественного мнения ВЦСПС и Госкомтруда СССР; Л.С. Мамут, доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института государства и права АН СССР; Б.А. Страшун, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Всесоюзного юридического заочного института; М.А. Федотов, доктор юридических наук, доцент Всесоюзного юридического заочного института.

² Более подробно обо всех участниках работы над проектом Конституции Российской Федерации, подготовленной Конституционной комиссией, см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 664–666.

родного обсуждения в «Конституционном вестнике» № 4 за 1990 г. и в специальном выпуске газеты «Аргументы и факты» № 47 (528) за 1990 г.

В течение трех последующих лет Конституционная комиссия подготовила еще девять редакций проекта Конституции Российской Федерации. Однако ни один из них так и не был принят.

29 апреля 1993 г. в газете «Известия» публикуется текст Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, подготовленного президентом РФ Б.Н. Ельциным. 12 мая 1993 г. президент РФ издает Указ № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации», в котором не только признаёт, что конституционный кризис является главным препятствием осуществления демократических реформ в России и этот процесс заблокирован восьмым и девятым Съездами народных депутатов РФ, но и предусматривает созыв в Москве 5 июня 1993 г. Конституционного совещания. 12 июля 1993 г. участники Конституционного совещания представили проект Конституции Российской Федерации, который и был впоследствии вынесен на всенародное голосование 12 декабря 1993 г.

Вряд ли стоит удивляться, что главными целями Конституции Российской Федерации 1993 г., определившими ее содержание, явились прежде всего цели недопущения распада России, ее возврата к тоталитарному государству. На это направлены, в частности, положения о прямом действии норм Конституции, о неотъемлемости основных прав и свобод личности, о федерализме, о многопартийности, о выборности органов власти, о независимости судебной власти и несменяемости судей, нормы о сдержках и противовесах законодательной и исполнительной властей (об отрешении президента Российской Федерации от должности, о роспуске Государственной Думы, о вето недоверия правительству Российской Федерации, о вето президента РФ).

За рамками широких дискуссий в ходе конституционного процесса были оставлены глобальные стратегические вопросы о выборе унитарной или федеративной формы государственного устройства, о принципах теократии и светскости, о роли семьи.

Изучение материалов и документов, связанных с подготовкой проекта Конституции Российской Федерации, со всей очевидностью позволяет утверждать, что, несмотря на разнообразие проектов Конституций и предложений к проектам, все дискуссии вращались между соотношением сохранения советской социалистической идеологии, идеи социализма и коммунизма, и при внесении либеральных ценностей, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, связанных с признанием человека высшей ценностью и возложением на государство обязанностей соблюдения прав и свобод человека.

По сути дела, Конституция РФ 1993 г. представляет собой симбиоз советской (социалистической) идеологии и новых либеральных идей, связанных

с правовым государством, разделением властей и приоритетом прав и свобод личности, заимствованных из Конституций других стран.

Возможно, именно этот «политический симбиоз» и позволил обеспечить стабильность государственного и общественного устройства, условия для социально-экономического, политического и общественного развития России за прошедшие годы.

В то же время именно сейчас, спустя почти 27 лет, очевидными становятся те издержки конституционного процесса, которые не позволили обеспечить историческую и правовую преемственность России, связь времен: России до событий 1917 г., России в составе СССР и России 1993 г. Конституция РФ 1993 г. не смогла преодолеть этот исторический и правовой пробел. Представляется, что именно на этом основании как правовом пробеле и базируются самые существенные конституционные новеллы, предложенные президентом РФ как главным и основным субъектом законодательной инициативы.

Необходимость обращения к истокам тысячелетней государственности России, возрождения ее фундаментальных основ, какими являлись не только права человека, но и духовные и нравственные ценности, связанные с отношением народа к религии, семье, целостности и единству государства, необходимости его защиты, к верховной власти, не была осознана и не обсуждалась в начале 1990-х гг. В материалах конституционного процесса отсутствуют даже попытки анализа и заимствования положений, например, из Основных Государственных Законов, утвержденных Государем Императором 23 апреля 1906 г. Ценностными в конституционном процессе считались «права человека», «разделение властей», «плюралистическая демократия», «частная собственность». По сути, участники конституционного процесса 1990-х гг. продолжили то, что сделали большевики в 1917 г.: отбросив прошлое, не попытались возродить те святыни, традиции и ценности, которые объединяли народ и власть на протяжении тысячелетий, решив, что могут сделать нечто гигантское и историческое здесь и сейчас.

По большому счету это «нечто гигантское и историческое» свершилось. Страна получила качественно новую судебную и правовую систему, свободу слова и вероисповедания, рыночную экономику и ее разветвленную инфраструктуру, политическую систему и систему местного самоуправления.

Однако запрос на общественные перемены, совокупный анализ всех международных и республиканских конференций, состоявшихся в 2018 г. и посвященных 25-летию принятия Конституции России 1993 г., а также многочисленные экспертные суждения по итогам *после крымской ситуации* 2014 г. показали, что Конституция РФ 1993 г. вряд ли может служить основой стабильности и будущего развития, ибо не является и не может являться сдерживающим началом в противостоянии элит, власти и народа. Курс президента РФ на суверенизацию внутренней и внешней политики страны как базовая

политическая платформа с необходимостью поставил вопрос о конституционных изменениях и, что самое важное, создал уникальный и, даже можно сказать, беспрецедентный механизм выхода за пределы легального права при осуществлении данного проекта. В этом плане одно из ключевых положений в новой редакции Конституции заложено именно в статье 67.1, которую целесообразно процитировать полностью:

Статья 67.1³

1. Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации.

2. Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство.

3. Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается.

4. Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения.

Именно эта статья Конституции, с нашей точки зрения, демонстрирует существенный пересмотр идеологических оснований, в максимальной степени соответствующих платформе национальной суверенизации внутренней и внешней политики России.

Транзит за пределы легального права

Попытаемся объяснить этот феномен в рамках методологии политологии права как одного из феноменов современного политического мышления.

³ Конституция Российской Федерации. Полный текст со всеми поправками. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/03/10/824662-constitutsiya-polnii-tekst-popravkami> (дата обращения: 29.04.2020).

На сегодняшний день предельно ясно, что президент РФ полностью отказался от процедуры подготовки изменений в Конституцию, созданной и предложенной в начале 1990-х гг. Отказ от «принципа публичного конституционного совещания» произошел в пользу принципа «экспертной работы» главного правового управления администрации и собственно администрации президента РФ с шагом последующего вынесения предлагаемых поправок в Конституцию 1993 г. на всероссийское голосование.

Собственно, в этой процедуре и кроется главный сюжет конституционных изменений сегодняшнего дня.

Почему именно так поступил президент РФ, значительным образом понизив роль иных субъектов законодательной инициативы, реальных и потенциальных политических субъектов и фактически взяв на себя ответственность за выход за пределы легального (действующего) права, включая как собственно конституционное поле, так и систему действующего законодательства, выстроенного в логической проекции Конституции 1993 г.?

Ответ на этот сложнейший вопрос видится следующим образом.

Во-первых, в процессе постановки вопроса об изменениях действующей Конституции произошел отказ от морально-политического принципа «строго и неукоснительно соблюдать действующую Конституцию» и «выступать ее гарантом». Именно этот политический прием совершенно непонятен практически всем критикам конституционного маневра президента. С критической точки зрения, основанной не на понимании этики политического мышления и деятельности, а на догматизации и абсолютизации нравственно-моральных заповедей, ценностей, принципов и норм, строится платформа непринятия предпринятых президентом РФ политических действий, направленных на изменение действующей Конституции.

Критики и представители данного направления мысли не учитывают следующее. «Вообще единоличный субъект абсолютной политической власти, за редкими исключениями, шарлатаном быть не может. Что же он делает? Мао Цзэдун менял принципы и каноны политической власти шесть раз – если считать его абсолютную политическую власть условно с 1944 г. до его смерти (за этот же период Жан-Поль Сартр менял свои принципы – заметьте, до конца оставаясь принципиальным, – только четыре раза) [Пятигорский 2007: 64].

Рассуждения А.М. Пятигорского, во-первых, помогают понять, что президент РФ убедительно продемонстрировал всем политикам: именно он является на сей момент единоличным субъектом абсолютной политической власти. Именно он и никто другой может осуществить «отсечение» потенциальных и реальных претендентов на роль абсолютного носителя политической власти. Во-вторых, понимая и обозначая эту роль, президент РФ осознанно идет на политический шаг реконструкции собственных политических принципов,

сознательно демонстрируя свой собственный статус абсолютного носителя политической власти. При этом он понимает, что никто другой из реальных политических субъектов в этой точке собственно политического действия в моменте не находится и объективно не может находиться. Происходит то, что постоянно бывает в политической истории – персональное политическое *самоусиление* статуса и масштаба собственных политических действий за счет смены этико-моральной парадигмы политического мышления и потенциальной политической деятельности.

Кстати, именно на этот момент (правда, в некоторой другой смысловой коннотации) постоянно обращал внимание в своих публичных выступлениях на политической радиостанции «Эхо Москвы» Глеб Павловский⁴, когда говорил о фактической и реальной неготовности политической оппозиции что-то аналогичное по силе и масштабу своего политического размаха противопоставить этому принципиальному шагу президента РФ.

И то, что это действительно так, показывает на данный момент провал конституционных инициатив партии «Яблоко»⁵. При всей, казалось бы, конституционной безупречности эти инициативы по своей мощности и публичной притязательности и привлекательности оказались не только не востребованными общественностью, но и не смогли реально конкурировать со стремительным шагом политических действий абсолютного субъекта политической власти.

Из вышесказанного вовсе не следует, что автор как гражданин России в возможной ситуации персонального политического позиционирования пытается исключительно поддержать действия президента РФ и критиковать, например, действия оппозиции или в данном случае партии «Яблоко». Наша логика совершенно иная. Мы просто констатируем достаточно очевидный для нас факт – факт возможности изменения политических принципов в роли и ситуации обладания абсолютной политической властью. Это не раз случалось в современной политической истории и неизбежно станет происходить в будущем. Именно так меняются политические циклы. На смену одной этико-моральной парадигмы приходит другая, за ней идет следующая, и так происходит постоянно, пока сохраняется и реализуется сингулярное качество политического действия.

В нашем понимании именно это и произошло. Политический принцип «публичности процедуры внесения, обсуждения поправок и проведения национального референдума по Конституции 1993 г.» в январе 2020 г.

⁴ Передача «Полный Альбац» от 02.03.2020. URL: <https://echo.msk.ru/programs/albac/2597504-echo/> (дата обращения: 29.04.2020).

⁵ См.: Конституция свободных людей. URL: <https://www.yabloko.ru> (дата обращения: 29.04.2020).

президентом РФ заменен на принцип «экспертных оценок и разработок с элементами парламентского и всероссийского голосования». И произошел этот процесс на платформе исключительной убежденности президента РФ в собственной абсолютности политического властвования, не разделяемого ни с кем из действующих политических субъектов.

И теперь в наших рассуждениях главное. Требуется понимание того, что следует на практике после этико-морального и нравственного политического *перепозиционирования* и почему такое политическое действие возможно в современном мире?

В политологическом контексте неправовые политические действия, а в данном случае мы имеем дело именно с таковыми, – вещь естественная для современного этапа развития общественных отношений. С одной стороны, результативная современная политика не может обходиться без правовой составляющей, не может ее не учитывать. С другой стороны, она становится результативной и эффективной в тех случаях и в тех ситуациях, когда действует «поверх права».

Политическое действие «поверх права» есть действие «поверх» старой системы юридических координат. Получается, что современное политическое действие есть одновременно и правовое действие, и действие, обеспечивающее ценности (например, права человека или право народа на самоопределение), и действие, направленное на прорыв или разрыв стереотипов, мешающих абсолютному субъекту политической власти удерживать страну и ее территорию как единое целое.

Бесконечное политико-правовое регулирование, как то: настройка и перенастройка парламентских и околопарламентских законодательных процедур – эффективной политики не создает. Современная бюрократия в этих случаях всегда выигрывает у политиков, а следовательно, не дает шанса для развития гражданских инициатив, «проваливая» их в процедурных согласованиях.

Получается, что если политики исповедуют старое право и старое учение о соотношении права и законодательства, политика в лучшем случае становится стабилизационной, но никак не политикой развития. Политикой развития и в этом качестве публичной политикой она становится тогда, когда одновременно переоформляет и властные институты, цели и стратегии граждан на своей территории, обеспечивает сохранение нормативных содержаний современности и удерживает символическое поле цивилизационной идентичности [Хабермас 2011].

Оставляя в стороне на момент написания данной статьи многие важные вопросы современной публичной политики и концентрируясь исключительно на вопросах политологии права, приведем в подкрепление наших мыслей еще одно важное положение.

Очевидно, что ключевой вопрос политического правоповедения заключается в следующем: «Проводит ли закон различия между теми, кто к нему обращается?» То есть действительно ли различия в правовых нормах, противоположные различиям в судебном поведении, ведут к различиям в судебном исходе? «Политическая юриспруденция давно признала, что тяжба была формой политического действия групп интересов. Нам еще долго нужно изучать тяжбу как форму политического действия правительства» [Shapiro 1983: 546, 548].

Так оценивает ситуацию М. Шапиро. И он прав. «Голый нормативизм», предназначенный для обезличенного субъекта, исчерпал себя. Он исчерпал себя с точки зрения как социальности, так и рациональности – и прежде всего рациональности политической. Нельзя в современном мире создавать нормы, не учитывающие разные позиции и интересы разных правоприменителей и пользователей правовых норм. Нельзя создавать нормы, правила и законы, не учитывающие конкуренцию компетенций агентов и институтов. Нельзя не понимать того, что многие ситуации и глобальные вызовы современности требуют не столько детальной регламентации и юридического описания процедур, сколько точного ответа на вопрос о том, где и при каких условиях право не действует и взамен его более эффективно срабатывают политические практики или социальные технологии.

Вышесказанное позволяет выдвинуть гипотезу: завершившийся 4 марта 2012 г. выборами президента РФ очередной политической цикл не есть цикл завершившейся политической практики. Это есть фундаментальное онтологическое явление, сутью которого является длящаяся во времени и пространстве демонстрация и владение президентом РФ властно-политическими практиками «выхода» из деструктивной, по его мнению, юриспруденции с постоянными переходами от власти к праву и от права к власти. «Лидер российской нации», президент – председатель правительства – президент РФ с участием и без участия, с включением и исключением из политического процесса себя и тех или иных политических субъектов в 1999–2012 гг., продумал и создал портящийся политический феномен.

Феномен президента РФ как единоличного субъекта политической власти на указанном историческом горизонте говорит о том, что он как властитель быстрее и эффективнее работает в мировом и суверенном политическом пространстве, действительно изменяя общественные отношения, нежели это делают другие субъекты политического цикла или эксперты от науки со всеми ее университетами, школами, методами, экспертизами, диссертациями, претензиями на прогнозы и амбиции, гражданское общество или то, что называется институтами и демократическими процедурами.

При этом следует помнить, что такой выход за пределы легального права или политическое действие «поверх права» всегда сопрягается с «возвратом

к якобы старому». В случае внесения изменений в Конституцию РФ и создания новых конституционных норм неизбежной и предельно важной стадией этого процесса станет *постконституционное* нормотворчество, ключевым содержанием которого будет изменение федерального законодательства – и прежде всего законодательства, регламентирующего сферу государственно-политических институтов и отношений.

Заключение

По факту на сей момент мы имеем изменения в Конституцию РФ 1993 г., реализованные за счет *перепозиционирования* политического принципа мышления и деятельности президента РФ. При этом официально опубликованного текста полной версии измененной редакции Конституции на данный момент нет. По факту действует Конституция РФ 1993 г. Дата всероссийского голосования по одобрению или отклонению предложенных поправок не установлена из-за продолжающейся пандемии COVID-19.

С момента возможного принятия предложенных президентом РФ конституционных поправок в стране в полном объеме начнет действовать новый конституционный порядок, главной особенностью которого станет процедура юридикации (процедура внесения поправок в действующие конституционные и федеральные законы) политической платформы суверенизации внутренней и внешней политики России.

О том, в какой мере и с каким качеством эту задачу решат конституционные и неконституционные субъекты законодательной инициативы, сказать сложно. Это связано с тем, что единоличный субъект абсолютной политической власти, равно президент РФ, в этом процессе вряд ли будет принимать участие в полной мере в силу уже достигнутого политического результата за счет «выхода за пределы права». Сам же «возврат в право» как процесс приведения законодательства в соответствие с принятыми поправками в Конституцию РФ 1993 г. будет крайне противоречив.

К основаниям предельной противоречивости такого *постконституционного* процесса следует отнести слабость проектно-политического мышления абсолютного большинства действующих субъектов законодательной инициативы, персональная *сверхамбициозность* действующих и потенциальных политиков, *правовой нигилизм* представителей технологической революции 4.0 и бизнеса, отсутствие *понимания и единосушного толкования* действующего права и законодательства представителями юридической инфраструктуры и общественности, неопределенность эффективности политической платформы суверенизации внутренней и внешней политики России.

Для купирования и снижения конфликтных ситуаций процесса входа в новый общественный и правовой порядок автор совместно с группой

единомышленников, объединенных платформой «Политическое мышление и действие», готовит политический проект «Постконституционный процесс» и приглашает к участию в нем всех заинтересованных читателей журнала «Публичная политика».

Источники

Пятигорский А. 2007. *Что такое политическая философия: размышления и соображения*. М.: [б. и.].

Хабермас Ю. 2011. Что такое «политическое». Рациональный смысл сомнительного наследия политической теологии (Сокращенный перевод под ред. Д. Узланера по изданию *The Power of Religion in the Public Sphere: Judith Butler, Jürgen Habermas, Charles Taylor, Cornel West; ed. E. Mendieta, J. Van Antwerpen, C. Calhoun*. N.Y.: Columbia University Press, 2011). – *Русский журнал*.

Shapiro M. 1983. Recent Developments in Political Jurisprudence. – *The Western Political Quarterly*. Vol. 36, no. 4.

Soghomonyan Victor

Political Discourse in Contemporary Society¹

Soghomonyan Victor E. –

*Doctor of Political Sciences,
Immanuel Kant Baltic Federal
University 14 A. Nevskogo St.,
Kaliningrad, 236016, Russia.*

*To contact the author:
victorsoghomonyan@gmail.com*

Citation:

*Soghomonyan V.E. Political Discourse
in Contemporary Society //
Публичная политика. 2020.
Т. 4. № 1.
[https://doi.org/10.31856/
jpp/2020.1.7](https://doi.org/10.31856/jpp/2020.1.7)*

Abstract

In this paper we shall try to define the specifics of the cognitive mechanism of political discourse and to determine the meaning universe of this discourse, produced by its various actors, with a further demonstration of the critical influences that political discourse experience over the past ten years and thus gained definitions that are very distinct from the political discourse of precontemporary era. We can confidently state that presently, various segments of the society, depending on the degree of their involvement in public affairs with the use of contemporary tools and communication channels, are facing an increasing gap between the meanings that were supposed to be common for public interactions. Thus, while interacting in public space, these groups are however confined into isolated worlds and can only expect partial mutual understanding.

Keywords: political discourse, meaning universe, public interaction, social dimension, communication channels cognitive mechanism, meanings gap.

¹ The research is made with the support by the Russian Scientific Foundation, project 18-18-00442, “Mechanisms of Meaning Formation and Textualization in Narrative and Performative Discourses and Practices” in the Im Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia.

Согомонян Виктор

Политический дискурс в современном обществе

Согомонян

Виктор Эрнестович –

*доктор политических наук,
профессор*

*Балтийского государственного
университета им. Канта.*

Для связи с автором:

victorsoghomonyan@gmail.com

Аннотация

В статье предпринята попытка определить специфику когнитивного механизма политического дискурса и определить смысловой универсум этого дискурса, созданного его различными субъектами, с дальнейшей демонстрацией того критического влияния, которое политический дискурс испытал за последние десять лет, и, таким образом, получились определения, которые отличаются от политического дискурса до современной эпохи. Можно с уверенностью утверждать, что в настоящее время различные сегменты общества, в зависимости от степени их участия в государственных делах с использованием современных инструментов и каналов связи, сталкиваются с растущим разрывом между значениями, которые должны были быть общими для общественных взаимодействий. Таким образом, взаимодействуя в публичном пространстве, эти группы, однако, ограничены изолированными мирами и могут ожидать лишь частичного взаимопонимания.

Ключевые слова: политический дискурс, смысловой универсум, публичное взаимодействие, социальное измерение, когнитивный механизм каналов коммуникации, разрыв значений.

Chapter I. The paradox of progress

1.

It has become increasingly common today for scholars to note the significant transformations in the political discourse¹ of the postindustrial society throughout the past ten years (2007–2017), in whichever of the adjacent social discipline their interests lie: political science, sociologies, political linguistics or social psychology. Numerous researchers today observe and record major and essentially identical – ir-respectively of the country of study, from Western Europe to Latin America – shifts of the notion² of political discourse participation by main actors. The researchers also pinpoint the obvious complications in the political communication and political interaction between the politicians and voters. In particular, the dramatically increased preferences of citizens for undisguised populism, often in most extreme forms [Kuznetsova et al. 2017], the lack of adequate response to substantial political qualities and attributes of acting or potential leaders, as well as the increasing favours that voters display to either marginal or, using the ironic term, coined by journalists and political analysts to describe a recently elected Western European president, **synthetic** leaders. Indeed, the common **classical notion(s)** until recently were seen as rational and clear, were producing effective and to a certain extent professional political discourse that aimed at quite definite, even traditional, evaluation by the voter. Yet nowadays these notions, along with the existing frameworks for measuring public opinion, started to face serious disruptions in contemporary societies³. The most vivid example of this is, apparently, the defeat of Hillary Clinton in presidential elections versus the unconditional victory that she had been persistently showing over Donald Trump in the public opinion polls administered by various reputable organizations throughout the 2016 presidential campaign. Notably, this “American Tragedy” is only the peak point, the crown of a whole decade of political surprises. These transformations and the historical developments that they caused had been shattering the bases of traditional political systems in different countries

¹ It should be defined here – for further clarity and to avoid misinterpretations – that our understanding of this term is based on the definition of “discourse” as given by Suren Zolyan. According to that definition, the discourse is a complex object that presents the reciprocal projection of the rules of language and behaviour, of social interaction [Zolyan 2016: 48]. Henceforth, the political discourse is the reciprocal projection of norms of political language and “political behaviour”, social and political interaction, perceived as conventional for the society.

² The term “notion” here is used to designate a certain complex of forms and models for participation in political discourse.

³ For greater convenience here and further we shall be using the terms “contemporary society” (standing for post-industrial society during a specific period of time, from 2007 and to this day) and “pre-contemporary society (meaning the society of the previous period, till 2007).

even before the last presidential elections in the USA. This refers to the so-called Brexit, as well the victory of tie-less populist Alexis Tsipras in Greece, the success of the Italian Five Star Movement, led by comedian Giuseppe Grillo [Nesterov 2016: 291], the achievements of the Spanish Podemos Party and its thirty-seven year old leader Pablo Iglesias Turrion, etc.

In this regard virtually every single European electoral process of 2017 is remarkable.

There exist multiple conjectures and hypotheses regarding the root causes of these developments; the expanding geography and scale of this issue [8] naturally brought to the centre of attention of both politicians and analysts in different countries. A number of researchers ([Gromyko 2016: 9], [Achkasov 2011: 147], [Baranov 2015: 27], [Zegert 2009: 32], [Weyland 2013: 19], [Levitsky 2012: 108], [Varentsova 2014: 153] and other sources) see these processes as deriving from the collapse of the party system that some countries have been undergoing, as well crises of public administration, typical of transitional states, economic hardships, public discontent over the integration process, namely, the European integration. This is augmented by the prevailing resentment of globalization that stimulates nationalist sentiment and puts in the most favourable conditions for populist leaders to wage their feigned struggle for independence and sovereign rule of their countries, by the questionable results of long reforms process that seem to have born fruit only for a small group of people in developing countries, and so on. "The repeated economic crises in the world, the demand for self-determination of nations and the secessionist trends that intensify as a result, the geopolitical confrontations that cause economic and social uncertainty, all this leads to increased demand for populism as a phenomenon under the circumstances of social and political transformations", Baranov notes in his article "Rebirth of Populism: the European Experience and the Russian Practice" [Baranov 2015: 27]. "The increasing income divergence among the Western middle class, the polarization and impoverishment of the lower middle class is now manifest in the phenomena of Brexit and Trumpism that are so menacing for traditional development modus in the political process in the countries of Europe countries and the USA" [Gromyko 2016: 8].

Global Trends: The Paradox of Progress, the sixth in the series of publications of the US National Intelligence Council, to which various experts contributed in 2012–2016 to discuss the trends of global development, brings forth yet another hypothesis. At the very beginning of the paper its authors state: "We are living a paradox: The *achievements of the industrial and information ages* [emphasis added] are shaping a world to come that is both more dangerous and richer with opportunity than ever before. Whether promise or peril prevails will turn on the choices of humankind. The progress of the past decades is historic—connecting people, empowering individuals, groups, and states, and lifting a billion people out of poverty

in the process. But this same progress also spawned shocks like the Arab Spring, the 2008 Global Financial Crisis, and the global rise of *populist, anti-establishment politics* [emphasis added]. These shocks reveal how fragile the achievements have been, underscoring deep shifts in the global landscape that portend a dark and difficult near future" [Global Trends... 2017].

It is fully justified that the paper should emphasize the communicative aspects while analyzing the transformations observed in the societies in general and in the political discourse in particular. In fact, many of the unprecedented transformations that have influenced our lives through the fourth industrial revolution (also known as information revolution of early 21st century⁴) have firstly and foremostly affected the domain of public interaction, that of interpersonal and public communication. This in itself gives sufficient reason to ponder as to the causes of these aforementioned transformations in the political discourse of developed societies. Obviously, the dramatic shifts in the public communication have triggered equally dramatic transformations in human and social psychologies, quite similar to the effect produced by the invention of a printing press [McLuhan 2014: 224]. As the Chief Editor of the Russian *Vlast* magazine Arkady Lapshin notes, "the scopes of risks and challenges in the early 21st century are much larger than the controversies of the previous century. In this regard, the communication and IT revolution is particularly noteworthy: it radically changed the ways individuals and groups live. So far we can see that the sociocultural component of the civilization is proved to be incapable of adapting the individual to the pressure of computer- and network-based relationships [Lapshin 2017: 16]. For this reason the complex trans-disciplinary study of political discourse of pre-contemporary and contemporary (from 2007 onwards) postindustrial society is viewed as promising a direction as the economic and political research in general. The present study will be drawing on the methodology of cross temporal comparison and will pinpoint **the transformations of symbolic universe of the political discourse** as a matrix of all socially objectified and subjectively real meanings [Berger, Luckmann 1995: 20] in politics. This is to be paired with the analysis of **transformation of the public space**, in which, under specific "global circumstances" the matrix will gain the meaning, seen as conventional by the parties of the political communication. It is this meaning that is the legitimate and the only possible space for symbolic interaction within political discourse.

2.

When discussing the present day realities that have most dramatically changed the rules of symbolic interactions in public space, we primarily refer to the changes that have occurred over the past decade in the most public domain for developed

⁴ Also referred to as the Fourth Information Revolution.

societies, that of political activity. These changes have affected the speed, the quality and the quantity as well as the uniformity of symbolic interaction in public domain. Notably, this public domain no longer lies within a specific society. In many ways, it is now a public domain of globalized world (hence the need for uniformity, adaptation of sign systems to the most common communicative conventions of different societies). The total penetration of the internet and smart phones with social media access, the possibility of receiving and broadcasting video communications at any point and any place, as well as the push notifications from mass media (this phenomenon can be qualified as spontaneous information), all of this has understandably increased the importance of communication in the society and assigned new features to it. Previously, public communication was a "better" world that existed alongside the reality, and it took an individual special access to get there, basing on commonly accepted reputation (political, cultural, academic, etc.) or personal accomplishments. Once these accomplishments or reputation were lost, the individual was immediately ousted from the public eye. Nowadays the public communication is a natural environment of a developed society indistinguishable from the everyday "real life", both in direct and metaphorical sense. As Deuze notes in his *Media Life*, our lives are lived in the media space, rather than with media space [Deuze 2011]. The tools (the language and other sign systems), as well as the skills of entering the interpersonal and fully open public communication, mediated by the internet, have moved from being optional to mandatory for the individual to socialize. Moreover, and what is particularly essential in the context of our subject matter, the public activity is no longer conditioned by privileged access, it is presently a natural form of every day activity of a modern individual. Presently the *social dimension* as a determining criterion for social and public activity of an individual is no longer functions: the activities of people in developed society do require certain interaction or stem from certain interaction – to a varying extents, in varying forms. Thus, for example, photography (which we are going to discuss at great length) has transformed from a memory tool into a communication tool. The act of taking a photograph itself is currently aimed at demonstrating results to other through various communication channels. At the same time the different modes of photography in the vast majority of cases are a result for previously known public interactions through photographs, thus taking into account the determinants of success (being trendy, "hypey", cool, etc.).

All of this has fully and – apparently – primarily influenced the way politics is made: the traditional actors of political discourse that used to have the privileged access and a certain right to grant that access to new *deserving* actors lost their exclusivity, and the public domain has become largely de-sacralized. Hence, the importance of communication in political activity and the society has undergone the most drastic transformation, affecting significantly the nature of politics as such. It suffices here to give one example: in a developed society the political process started

to full coincide with its exteriorization. Today there is no political process outside the public discourse, the private nature of politics, or, using van Dijk's term, the *cabinet meetings* [van Dijk 2013: 31] are becoming increasingly public. If during the pre-contemporary era the political process within the accepted rationale would externalize in privileged moments, and this modus operandi was a major component of its morphology, a privilege for political apologists, nowadays not only there can be no such modus, there is not even an opportunity for this. Ayn given instance of political life is potentially externalized, often irrespectively from the possible addressee's intention, and thus becomes a component/creator of political process. Just a look at the information landscape of a political process in any contemporary society would suffice for the actual political process to show in virtually every politically significant or insignificant action, be it synchronous or diachronous, reflective. At the same time it should be noted that in the course of our analysis we shall observe a process of information dissemination that has multiple directions in terms of addressers' intentions; along with "staged" actions, that are originally aimed at publicizing, the information landscape will also consist of communications that appear contrary (whether truly or allegedly) to the intents of politicians. Obviously, this circumstance changes, first of al, one of the cornerstones of politics, the image of the political leader. Today's political leader must possess certain syncretic features: those of a politician, a showman, a blogger, a celebrity, etc., reminiscent of the priest-kings, described by James Frazer in his *Golden Bough* [Frazer 1980: 72]. At he same time, the showmen, celebrities, and bloggers find it easy nowadays to get into politics, due to their public skills as well as to the disappearing borderline between the "simply public" and political activity: the externalization has transformed from *means* of political discourse into its *objective*. In the contemporary era, a shadow leader or a leader who is simply shunning from public despite all the leadership qualities can be doomed to failure under certain political circumstances when running against a candidate who is fully skilled in using the externalization techniques, however lacking he or she may be in leadership skills, experience and general knowledge. Even this seems sufficient to explain the president day populism in political discourse and its achievements among voters as a direct consequence of the changes in the symbolic interaction inn public space.

3.

We noted above that due to a number of transformations in contemporary societies and particularly, in its communications systems, the historical conventionality pertaining to individual signs of political language had vanished. However, the numerous interactions in political discourse, in particular, the discourse of the power, continue to be implemented today with the same signs, as if no transformation has taken place. The most significant consequence of this is the situation when the meanings

that the politicians and authorities usually put in her acts of publicity are becoming undecipherable for the their audiences (or else their interpretations had changed drastically). Thus, a number of acts of publicity by politicians/authority have been transformed into communicative discrepancies [Soghomonyan 2016: 140].

For example: in the pre-contemporary era, the speeches by politicians in front of a certain audience on a certain subject, when some of the most important issues of the day were raised, used to be among the most productive mechanisms of exteriorization, one of the most common tools of public policy. One could actually call this genre or the form that *the publicity is being realized in* [Soghomonyan 2013: 60] – namely, the verbal public presentation by a leader – a political archetype. When using this genre its addressers expect to actualize a few traditional interpretations at once. Firstly, they expect that the importance of the occurrence should be perceived, being synchronized as a historical moment, and as such it should be particularly important for the addressees. The addresses are expected to be inclined to join in this somewhat sacralized reunion, because, among other reasons, the audience assembled is, on the one and representative of the whole society of the countries, its micromodel, and on the other, it has specific quantitative composition, that calls for certain positive qualities and accomplishments from each of its members. This would incite a sense of belongingness and privileged access, even if mediated (through mass media), and that feeling, including the imitation – applause, approval gestures – should be a natural wish of any politically active individual.

Secondly, it is expected that given such involvement and concentration the addressees will interpret the meaning communicated (as well as their author) in a positive tone, as required to the addresser. It was supposed to emphasize also a number of personal characteristics of the speaker, the rhetoric skills, the liveliness of speech, sense of fashion, interpersonal skills, etc. It should also result in an appropriate – positive – assessment of this act of publicity by the addressee. The addressee was supposed to be viewed in the complexity of the meanings communicated and to make appropriate electoral decisions. However, today the “public speech of a politician” as traditional act of symbolic interaction within political discourse has a quite different base of assessment, and, therefore, is interpreted by its consumer in a completely different manner. Firstly, the synchronous aspect of the event has no longer value, the speech can be viewed on any day and at any given moment online. Thus the modelled presence at a historical event loses all impact. Moreover, given the new culture of information consumption – highlights culture – reviewing the whole speech may seem to some an unjustified loss of time, as in a few minutes the highlights of the speech will become available, with the most impressive fragments cut out from the complete video recording, and numerous explanatory journalism sites will explain and re-explain the meaning of the politician’s speech. Secondly, today’s addressor of the publicity act will make a point of noting the conventionality

and the effort made for this kind of personal meeting with public. Nowadays any politician can convey his/her ideas to any audience through the same twitter, or a self-tape on YouTube or Facebook. Why would anyone bring people together in a hall? Or fly across the country, standing in front of people on the city square, getting them to listen? Thirdly and finally, the genre of such speeches as such, with all the logistics that it takes to plan and organize them and the awareness of the privileged access to being present in this situation have been greatly devalued due to the now readily available self-organization of externalization, if not for all politicians, at least for many of them. It is now simpler than ever to appear in front of people (a certain audience) and to get this event professionally recorded. Therefore, the addresses of this publicity act decodes very differently from what was expected by the practitioners of pre-contemporary political discourse. Moreover, if something out of the ordinary happens during a public event of this kind – an attendee faints, the microphone stops working, a cat walks through the room, one can be certain that this micro event will become a basis for memes and photobombs, completely derailing the media significance of the event itself.

Examples of this kind that show the discrepancy between the conventional illocutionary objective of the political discourse actor and the real perlocutionary result in the contemporary political life are more than abundant. The politically impeccable and skillfully written speech of a presidential candidate on, say, unacceptability of racial discrimination can easily fall behind an original selfie (joke, meme, some incident, etc.) of another candidate in terms of event publicity, who and electoral rating, even though that other candidate never came to express his/her views on this important subject. Similarly, the impressive slogans that are nevertheless very general in terms of content – Different Europe with Tsipras, Time to Change Rome, Make America Great Again – can attract more voters than the well-thought and classical political slogans experienced politicians. This is typical for the present day political reality. Under the circumstances of indifference to content the essential characteristics of politicians and their actions, expressed through political discourse, are obviously devalued, with populist tools gaining much more significance. In this context, the simplistic actions of not very sophisticated public figures that are easy to interpret can successfully fill in the caveat of the purely politician and publicly significant interactions.

4.

The main question that comes up in the context above is **what is the reason and the genesis of the transformations observed in the political life of contemporary society**. This question, in our opinion, has the following two answers: 1) a dramatic change of the system and the rules that govern the symbolic interaction in public space under present day realities cause, in their turn, significant

changes in the political discourse of contemporary societies; 2) conflict of interpretations that is currently taking place or the permanent lack of relevance of the semiosis that takes place between the parties to political communications in contemporary developed society. In other words, lack of understanding of *traditional* political discourse meanings by a some members of the public/voters, despite their being broadcast by *professional* politicians, with all the consequences such lack of understanding may entail. Using the terminology of pragmatic linguistics, this means that the communications produced by politicians as part of political discourse have for whatever reason lost their illocutionary functions and do not produce the conventionally expected results. In fact, this means the traditional conventions around the signs of political language in particular and the meanings of political interactions in general are being destroyed. Moreover – and importantly – this may refer to a destruction of numerous conventions *regarding the meanings of social interactions as such*. It is for this very reason that we attach so much importance to the role of communicative side of things in the dramatic transformations of political discourse, and, more widely speaking, of political life in general in contemporary developed societies. The problems described above are in essence related to *understanding* in public discourse. This, in its turn, impacts such key institutions, the mere definition of which is based on communication (and its expected result, the understanding) as a cornerstone for interactions of individuals within society as well as for the existence of the society as such. The correct interpretation and understanding by parties to social communication of the subjectively implied and simultaneously seen a commonly used and conventional meanings, expressed through actions that are based on values of every member of the society [Kravchenko 2017] is seen by classical and contemporary social sciences to be a guarantee of social existence as such. The society cannot exist without interactions (namely, successful interactions in terms of mutual understanding), and neither can interaction exist without society [Luhmann 2007: 527].

Without a specific context – that we hope to have defined above – the key meaning of the phenomenon of *comprehension* in the functioning of the society and in the production of political discourse can seem simplistic and self-evident. Obviously, the functioning of the society is indivisibly linked to comprehension of meanings of social action and standardization of behaviour models in the society. It is the communication and its expected product, the comprehension, that lead to interpretation of behaviour of Others in the society, generating the social action in its diversity: normative actions that are fully based on the commonly accepted norms and conventions (Emile Durkheim, Talcott Parsons, Jurgen Habermas); in the drama actions based on self-expression and self-presentation of the individual that call for comprehension by other members of the society of the identity of the actor in accordance with his will (Erving Goffman); and all the more so, in the communicative

actions that are based on the interaction with actors that seek to achieve mutual comprehension and consensus on the with regard to action itself (George Mead, Charles Cooley, Harold Garfinkel). Thus, the aspect of successful communication and comprehension is, in fact, at the heart of *logical action*, as described by Pareto. "We shall name *logical actions* all operations that are logically linked with their objective not only for the subject that performs this operation, but also for those who have wider knowledge". These are the actions of the individual that can be interpreted and comprehended by any external observer and addressee. However, the triviality and self-evidence of the comprehension being a key aspect of such interactions is based first of all on the previously axiomatic thesis of conventionality of common meanings that make up the common "life" of people. The problem is, however, that this system of common meanings, so essential for successful public communication, has undergone major changes today. *One can confidently state that presently, various segments of the society, depending on the degree of their involvement in public affairs with the use of contemporary tools and communication channels, are facing an increasing gap between the meanings that were supposed to be common for public interactions. Thus, while interacting in public space, these groups are however confined into isolated worlds and can only expect partial mutual understanding.*

Chapter II. Ontology of Political Discourse

1.

To determine the main reasons for transformations that affected the political discourse and to analyze their genesis, as well as to the full demonstrate the comparison of pre-contemporary and contemporary political discourse, one must, in our opinion, first of all address its ontology and define some essential specifics of political discourse of pre-contemporary era. Namely, it is important to understand the "initial characteristics" of the political discourse until the moment when it started to change under the influence of the contemporary conditions. More specifically, one must understand the existing cognitive mechanisms of political activity as a social institute in general, and, respectively, the mechanisms of political discourse comprehension and production; to outline certain specifics of the "political language" as the main tool to produce the political discourse, as well as to describe the system of political discourse meanings, certain aspects of conventionality of these meanings and the mechanisms for their externalization and evaluation, structured in the society. This research method seems to be the most heuristic in terms of solving the academic problem described. When speaking about the contemporary era, we do not refer to the yet another stage of social development, but rather to the period of the so called historic caveat that we are experiencing today, a divergence between the

contemporary social institutes and the traditional social order [Giddens 2011: 116–117]. This divergence in the political life of the society today as well as in the political discourse is obvious. Thus, the practice of non-mediated, informative and non-ritual, yet autonomously organized daily communication of a politician or statesman with citizens (such as tweets by President Trump) has no match in the past and, due to its specifics, significantly devalues the traditional rituals and existing practices of such communication. Examples of this kind are numerous: shapes and kinds of contemporary political communication are less and less correlated with the variety of publicity methods of traditional politics, pertaining to the pre-contemporary era. Accordingly, when taking into account these realities, one sees the necessity for setting the right comparative context, the basis to present the transformations and metamorphosis of the traditional political discourse into its contemporary version. Otherwise, in our opinion, the true nature of the changes that have occurred will remain unclear. The only obstacle here seems to be the lack of certainty in the notion of political discourse per se: presently, various, if not diverging, interpretations of this term are being processed, thus complicating the definition of the phenomenon. However, a summary of the interpretations used by the academic community shows that in all definitions of political discourse the following two are universally acknowledged as true: 1) the political discourse is produced and perceived via the symbolic universe of politics, that is, through the entirety of various sign systems (firstly, the natural language) that are conventionally seen by the society as the “languages” used for political purposes [Levshenko 2012: 107]; 2) the political discourse is realized (is comprehended, achieves its purpose) solely in open public space. As we noted in the previous chapter and as we shall show in future, the transformations of political discourse, stated by us a subject of research, impacted primarily these two very aspects. Therefore, the discrepancies of definitions do not pose serious obstacle for our study.

2.

In “Being and Time”, while studying the way of being, how “being” behaves (Dasein), Martin Heidegger reveals the main characteristic of this being, the being-in-the-world (In-der-Welt-Sein). According to Heidegger, once born, every individual find himself being thrown (Geworfenheit) into the world in a certain historical and temporal situation. As a mode of perception, the world offers to a human being things or objects that are present-at-hand and ready-to-hand. It is through interpretation of what the things are present and ready for, as well as what they are made of, that the world is objectified, as under the simple circumstances of a trade the object incorporates a designation of both its holder and the user. Moreover, this manufactured object is ready to and not only somewhere in the closed world of a studio, but also in public. With this object the nature of the world becomes open

and present-at-hand for everyone [Heidegger 2015: 69–72]. It is through this discovery that Heidegger actually defines the a priori contextual epistemological precondition for social cognition that can also be found in adjacent interpretations in Alfred Schutz's social phenomenology, who considered the social world in the context of the individuals' notions and their knowledge [Schutz 2004: 499–517], as well as in the theory of the social constructivism, founded by Schutz's successors, Peter Berger and Thomas Luckmann. Citing from Alfred Schutz:

"...I was born in a social world that was organized before me and that will outlive me, in the world that from the very start I share with my peers, organized in groups, in a world that has its particular open horizons in time, in space and in what sociologists refer to as 'social distances'... My current social environment always correlates with the horizon of potential social environments, and we can refer to the transcendental infiniteness of the social world just like we speak about the transcendental infinity of the natural world. I experience both these transcendences, that of the Nature and that of the Society, as imposed on me in dual sense. On the one hand, at any moment of my existence I find myself as belonging to both the nature and the society, they are jointly composing my biography, and are experienced as inevitably belonging to it. On the other, they constitute the general framework in which only I possess the freedom of my potentials, namely, they define the scope of all possibilities for defining my situation... In the first sense, I can – and moreover, I must – take them for granted. In the second sense, I can – and moreover, I must – adjust to them. Yet in any case I must comprehend the natural and the social world, despite their transcendences, in the categories of a certain order of things and affairs" [Schutz 2004: 500–502].

"I apprehend the reality of everyday life as an ordered reality. Its phenomena are prearranged in patterns that seem to be independent of my apprehension of them and that impose themselves upon the latter. The reality of everyday life appears already objectified, that is, constituted by an order of objects that have been designated as objects before my appearance on the scene", Berger and Luckmann state in "Social Construction of Reality" [Berger, Luckmann 1995: 18].

This viewpoint on cognitive mechanisms and objectivation of social world by an individual is suggested also by John Searle⁵: "The child is brought up in a culture where he or she simply takes social reality for granted. We learn to perceive and use cars, bathtubs, houses, money, restaurants, and schools without reflecting on the special features of their ontology and without being aware that they have a special ontology. They seem as natural to us as stones and water and trees", Searle notes [Searle 1995: 8].

⁵ On a somewhat different occasion, though, when he was presenting his views on epistemological and ontological difference of opposition between subjective and objective facts of reality [Searle 1995: 8].

Thus, Heidegger's interpretation of objectification process of the world calls for existence of a social cognitive mechanism, through which the various aspects of human life and social institutes are apprehended by an individual in an a priori manner, from a social, meta-individual experience⁶ shaped as ready constructs, frames, if one uses the term coined by Charles Fillmore [Demyankov 1996: 189], frames that are filled with integral and coherent content, functionally interlinked constructs, constitutive context. The building blocks of functions and meanings in them are already united by constructive necessities of the world we live in, and the individual needs to take them for granted and cope with them, by defining the scope of his/her capacities and the activities within these scopes taking into account the behaviour norms – whether social or linguistic or other. Therefore, the mode of practical activity of an individual with regard to these institutes as well as with regard to representing them and producing a discourse is subject to constraints and limitations, pre-defined by the society.

This lead us to infer that mechanisms, tools, types and modes of producing political discourse, when being objectified through a consistent cognitive pattern of *construct-context-institute-discourse* are seen in the society as predominantly contextual, through their correlation with the extensional institute of political activity, as component constructs of producing and comprehending politics. Moreover, the political discourse, also as an object, in its entirety, as well as in isolated constituents and rules of producing is seen as a social given and correlates with the category of social imaginary. Choosing the possible ways and methods of participation in the political life of the society and externalizing through participation in the discourse, the individual, in fact, is not inventing anything principally new. This is actually hardly possible, given the complexity of political "architecture", as well as the limited access to public space. In fact, the individual here is using a limited inventory of intentions, knowledge, assessments, ideas, practices and methods known in the society. These are the tools of perception and comprehension, as well as of implementation of political activity, that have been provided to an individual, similarly to the expected repertory – limited by the commonly known historical experience – of political consequences of these activities, as fixed through collective ideas and social imaginary. As Charles Taylor notes, we know how to make up ranks, how to raise posters and flags, how to march. And we also know that when performing all these activities we must stay within certain limits – whether spatial (say, public demonstrations are banned in certain locations), or ethical (such as refraining from violence). We understand the rite. In case of a demonstration we can see its link to the images that are more of international and historical scale. This is true because

⁶ Paul Ricoeur calls this experience social, as opposed to individual [Pilyugina 2015: 247].

when staging a peaceful demonstration we imply our belonging with the democratic societies, as opposed to those that are governed as tyrannies. Moreover, we derive our actions from a certain understanding of our own history, remembering, for example, the ancestors who struggled for democracy or imagining a certain image of desired future of themselves and their children [Fomin 2012: 125–126]. It should be noted here that the correlation with the imaginary meanings does not fully obstruct the objectification of the “available” toolbox of politics and the “available” political institutes, in a correlation with the world and determination of their practical genesis, functionality and use.

Thus, similarly to the examples that Heidegger gives of a clock and the covered railway platform, one can disclose the essence and the issues of an authoritarian or hereditary power and the related political history of the society/the world through a ballot form, through the institute of democratic elections in general or through a constitutional limit on the term of service the incumbent head of the state. The armed security guards of the head of the state may disclose the nature of the violent power seizure paired with the objective experience of the means and methods of physical elimination of the leaders – from Cesar to President Kennedy, etc. When objectifying these realities, the individual and the society in general shape their conventional intentions and create (recreate) corresponding contextual practices that – in full accordance with Taylor’s ideas about the bilateral relations between the social imaginary and actual social practice – once again confirm the functions of the toolbox at hand: the imaginary makes common practices possible, while the practices, in their turn, support the existence of the imaginary notions [Bluev, Novoselov 2012: 125–126]. Pierre Bourdieu united the results of individual objectification of the givens of the social world in the complex notion of *habits*, a system of embodied dispositions [Lednyova 1995: 19] and also noted the interdependence of practices, known from experience, the correspondence of the results of their application to the certain social expectations, as well as retention of the ideas that the society members have regarding the relevance of these practices. Bourdieu notes habits to be a product of history, it produces individual and collective practices – which is also history – in accordance with the patterns, generated by history. It conditions the active presence of previous experience, which, when existing in each organism as perception, reflection and action patterns, guarantees the relevance of practices and their permanence in time in a more reliable manner than all formal rules and explicit norms. This system of dispositions, that is, the past that is obvious in the present is also directed towards the future through reproduction of the uniformly structured practices is the principle of succession and regularity that is noted in social practices [Lednyova 1995: 19].

With regard to the contextual cognitive mechanism of the political discourse it is important to accentuate the actual *consolidation* of the discourse through the

noted context frames – similarly to most of institutional and professional discourses. Many researchers note the importance of interaction of contexts – internal, external, general – in the genesis and comprehension of any discourse, accentuate the influence of the context on the semantification of linguistic expressions. It is common knowledge that the contextual aspect of pragmatics is the key element of cognitive mechanism of communication: it is the entirety of general and conventional frame/background knowledge and ideas regarding the subject of interaction. Without this knowledge communication cannot be successful⁷. However, when considering professional discourse, one should, in our opinion, note the biggest interdependence in this regard, namely, *the total dependence of such discourse on context*, as the production of professional discourse in itself is a public demonstration, exteriorization of contextual knowledge by the communication parties, genesis – or repetition – of meanings, relevant for contexts that are legitimate and conventional for the profession. It is the founding of the political discourse through conventional context that allows the participants to comprehend political communication with maximum effectiveness and find themselves in the “heart of the meaning”, not to pass from sound to images and from images to meanings, but to be plunged directly into the meaning [Deleuze 2015: 44].

When demonstrating political discourse as an institutional or professional, two aspects of political language should be addressed. (By political language we imply the natural language used in a certain political modality, as well the complex symbolic universe of the politics in general [Foucault 2004: 111–112], including a few ‘languages’: body language, such as public auto-da-fé, sit-in protests, etc; or the ‘language of gestures’, such as raised index and middle fingers in the shape of letter V, a raised fist, palm, a hand on the heart, etc., or else the language of the locus, e.g., the balcony, from which the leader is usually addressing people, the session hall of a parliament, a square of mass protests, the address of a certain residence, etc). The signs of political languages, the ways of communicating through them, as well as certain combinations of these signs (from simple gestures to complex texts or discourse frame) that get adopted and become culturally self-evident in various politically marked situations, are being used by individuals quite deliberately, are

⁷ In his article “Context and Cognition: Frames of Knowledge and Speech Act Comprehension” Teun van Dijk mentions eight types of contextual information that a communication participant need to identify/comprehend and produce a speech act: the grammar of the language, the paralinguistic features, such as intonation, gestures, etc., actual perception/observation of the situation; knowledge/beliefs about the speaker and the situation; experience of previous interaction, knowledge/beliefs from previous speech acts and discourses that are relevant for this interaction, general conventional knowledge, primarily semantic, and finally, other kind of general world-knowledge.

understood by them sufficiently to ensure successful communication and are social givens through which the political communication is implemented.

At the same time it is important to distinguish between the knowledge of this language system and the ability to full comprehend it and, moreover, to use it for political purposes. The production of political discourse and the participation in it is stratified due to the discourse itself possessing multiple levels, in which every net level calls for more prepared and professional participation. To determine the arrival of communicative “political situation”, similarly to rally participation, is a common skill; it is quite different when the individual wants to give a correct interpretation to a political situation and determine its true meaning, to predict its outcomes, or else decides to become a subject of politics and has certain political objectives to achieve. Understandably, in this case – similarly to the ones that are quoted as examples above – the universe of ‘political language’ needs to be used in full, and this requires much more than pure mastering of political alphabet, this is a sphere for professional political scientists and politicians. If one draws the analogy between the universe of political discourse meanings and Fillmore’s frame library, in this case it boils down to the degree to which an individual and professional politician or political analysts master the knowledge package that describe the typical objects and developments [Demyankov 1996: 189]. It is due to such interrelation of degrees of political activity and the levels of complexity of the political language as comprehended and used, the symbolic universe of the political discourse can be classed as a professional language/symbolic system, similarly to the Latin in medicine or the metalanguage of computer programming. The genesis of such a status, besides a number of historical reasons, is obviously to be sought in the difficulties of interpreting the political discourse in its correlation with the references in objective reality.

Besides, it is important to note here the institutional, constituting role of the “language of the locus” in the political discourse. In fact, the objects-signs of political locus are seen by individuals as given in the function of Foucault’s “institutional locations” that are the *legitimate spaces for producing political discourse*. The political act that is being committed outside of these locations can be seen by the society as illegitimate or unsuccessful. The reverse is also true, the locus in political discourse very often not only imparts legitimacy to a certain act of politics or political communications, but also sets up the favourable conditions to realize political and administrative performatives. In his *Archeology of Knowledge*, when referring to the institutional loci of medicine, Michel Foucault notes that it is in these spaces that the doctor speaks and this is where it finds its legitimate origin (*origine legitime*) and its point of application (its specific objects and tools of verification [Foucault 2004: 114–115]). Drawing on this idea by Foucault, we further seek to demonstrate how exactly the transformation of the public locus, the destruction of its isolation, the devaluation of its meaning as *origine legitime* of politics and legitimate

space for producing of political discourse resulted in dramatic transformations of this discourse.

Lastly, another essential characteristics of political discourse should be noted here. This is a feature that remains constant despite all the “ruptures” of modern times and plays a significant role in the evaluation of the political activity as such by the society. These are the a priori objectified imaginary ideas about the *nature of politics* – regularly confirmed by social and political practices – in terms of its questionable correlation (or even lack of such correlation altogether) that its communication has with reality, in other words, being untrue. Doubts regarding how candid all politicians are in declaring their intentions permanently accompany any political discourse in any society, for the simple reason that the referential cavity of political discourse is the invariable and commonly known logical attribute of the political language, an essential feature of politics.

“Unlike the usual referential expression, it is not the true/untrue criterion that becomes decisive [VS: in political communication], but rather its successfulness <...> It is either impossible or <...> irrelevant to determine whether the expression is true or false. This is Speech as an action, and not purely a description of an action; its meaning and value will be not so much in the meaning and the value of the words uttered, but rather in the outcomes of what has been said”, Suren Zolyan notes [Zolyan 2016: 51–52].

This imposes the limited number of definition in the political language and the repetition of the phrases in political discourse, the ambiguity of ideas expressed, similarly to the doublespeak, coined by Orwell. In essence, the most important thing in the professional political rhetoric is to avoid exact references while retaining the same time the illocutionary power of the speech and achieving specific perlocutionary results. Ernesto Laclau in his work titled “On Populist Reason” considered populism mechanism as a way to comprehend the ontological structure of the politics in general and noted one of the key categories for populism analysis to be the so called floating signifiers that appear once it becomes necessary to name an object that is simultaneously impossible and indispensable [Laclau 2005: 75]. Laclau also marks the constant ontological topology of political discourse.

“There is an artificial semiosis of verbal language that either displays itself as insufficient to report on the reality or is cunningly used to disguise that reality, almost always for political purposes”, Umberto Eco writes [Eco 2016: 466].

The definition of the constantly viable communication dilemma of true-false in political discourse from the very beginning is not a subject of experience. Rather, it is recognized contextually, it is objectified as a logical attribute of politics and is actualized along with the actuation of the political discourse. The true-false dilemma is a kind of a setting for the discourse, it is its explicit and conventionally accepted essential attribute. When processing political discourse the answers to questions

regarding the true or the false are often delayed in time. This is why the attention of the addressees to the meanings produced in political discourse is weakened and is more directed towards extralinguistic attributes of the political discourse that can create certain expectations with regard to correlation of reality of certain references of the political discourse acts. Moreover, the political discourse, owing to the rules of political language and speech (Laclau's floating signifiers being a very good example) had an internal self-destructive force. This discourse is often presented as a something-else-discourse, it is disguised as a non-political discourse.

Having defined political discourse as a professional/institutional discourse and having demonstrated *certain specifics of its cognition and comprehension, as well as the limitations for producing* such discourse, along with other essential features of political discourse, with regard to the scholarly objectives that we posed we think it necessary to note here the correlations between the world of politics with the phenomena of *finite province of meaning*⁸, namely, the field of communicative and symbolic social reality outside the "supreme reality" which is the enclave of another reality having specific meanings and modes of comprehension [Berger, Luckmann 1995: 20].

"The theatre provides an excellent illustration of such playing [commutation of finite province of meaning]. The transition between realities is marked by the rising and falling of the curtain. As the curtain raises, the spectator is 'transported to another world', with its own meanings and an order that may or may not have much to do with the order of everyday life. As the curtain falls, the spectators 'returns to reality,' that is, to the paramount reality of everyday life by comparison with which the reality presented on stage now appears tenuous and ephemeral, however vivid the presentation may have been a few moments previously. Aesthetic and religious experience is rich in producing transitions of this kind, inasmuch as art and religion are endemic producers of finite provinces of meaning" [Berger, Luckmann 1995: 20].

⁸ The following passage from Schutz, who was the first to introduce this concept, is noteworthy: "The reality is stated by the significance of our emotions, and not by the ontological structure of objects. Each province of meaning is the supreme world of real objects and events that we can fit int with our actions, the world of the imagination and phantoms, such as a child's world of play, the world of a mad man, as well as those of dreams, art, scientific contemplation, each has its own cognitive style. It is this specific style that characterizes the entirety of our experiences constitutes the as a finite province of meaning. All experience in each of these worlds are, in terms of this cognitive style, internally coordinated and comparable with each other, even though no compatible with the significance of every day life. Moreover, each of these finite provinces of meanings is characterized, among other things, by a particular tension of consciousness (from being fully awake in the reality of everyday life to the dream in the world of dreams), a particular temporal perspective, a particular form of self-experience and a specific form of socialness" [Schutz 2004: 507].

The correlation of this phenomenon with the political discourse and political activity in general seems obvious: the curtain that starts the actualization of a politically marked situation in a public discourse can be, for example, a conventional "starting" element of political rhetoric, habitual for the subjects of discourse (such as My Fellow Americans, Brothers and Sisters, Dear compatriots, etc); on the political stage, in the course of a certain period of time certain activity can take place, that would in a certain way and in its constituting components be seen as generally permitted or legitimate for political 'show' (speeches, debates, body language, etc). The politically active citizens (public present) can take part in this action through expressing their approval and disapproval. Finally, once the show ends, the public stops being one (supporters, activists, voters, protesters etc), the people will go back to the supreme reality, the category of regular citizens that have a certain idea of politics and who are passively experiencing the transcendence of Nature and Society. These process can have other analogies, such as comparing a political process to a TV show, and this only comes to confirm the nature of the *political world*. Thus, the finite provinces of meanings, as per Schutz, are defined by particular tension of consciousness (a more or less permanent process of individual's consumption of politically significant information within a politically significant time interval) particular temporal perspective (political crisis, precessional stage, post election stage), a particular form of self-perception of an individual (I am a citizen, I am a patriot, I am a democrat) and, finally by a specific form of socials (participation in ad hoc support groups, etc) [Schutz 2004: 507–509].

If the *political world* (that has a zone of potentiality and a limited scope of possibilities) has a finite province of knowledge, the political discourse, being the only tool for to create this world [Timofeeva et al. 2012: 88] is consequently capable of (or entitled to) producing only the meanings that do not go beyond certain conventional limits. In other words, in politics there should be no action the meaning of which trespasses beyond the universe of political meanings recognized in the society – just like nothing atypical of theatre should take place on a stage. The control over this process by default is defined by the charity itself through various social institutes, ethical norms and legislative mechanisms. "I suppose that in any society the production of a discourse is simultaneously controlled, selected, organized and redistributed by means of certain procedures that seek to neutralize its power and related dangers, to harness the unpredictability of its event", Foucault notes in this regard [Foucault 2004: 21].

"The society on all stages of its development... precludes the action as a free deed. Its place is taken by behaviour that is expected from all society members in certain circumstances and for which the society has innumerable rules that all are aimed to impose social forms on an individual, to make individuals sociable and to impede spontaneity of action", Hannah Arendt writes [Arendt 2017: 55].

Here we witness the well known *complex of restrictions*, the established prohibitions in the society that are to ensue the finite province of meaning of the political discourse in its conventional form, with the social institute of politics remaining in an acceptable condition – fixed in the social imaginary of a given society. This includes, for example, all sorts of qualification requirements that an individual has to meet to gain access to conventional loci of politics and to the possibility of legal production of political discourse: the age and education level requirements, the prior residence and citizenship requirement, the requirement of the so-called career/party/nomenclature path, etc. It is important to note here that the controlling these rules, controlling the meanings of the political discourse has two levels: *control of access to a space*, namely, the regulation of the right to use the legitimate space/tribune, of a political locus (meeting all the requirements above as well as various initiation procedures, and *control over making actions and producing meanings* in the already authorized space, namely, the control over the political language (“literary censorship”), its central mechanism being the political ethics and the so-called political correctness.

In this context we deem it necessary to define the final question for this part of our research: is it possible to define a certain finite repertory of meanings of political discourse? Or, if the issue is generalized to the net level, can the political activity as such be reduced to “producing” a limited number of political meanings and their presentation in public space?

Given the obvious effectiveness of the factors above this question can certainly be answered in the affirmative. As seen for the previous analysis, the repertory of political results is objectively limited, it is known from sur-individual experience and is fixed in the social imaginary. All activity by the politicians is within the frames of expectations and historical experience for the process actors, both the addressers and the addressees. Thus, after Watergate any political scandal is headlined in the media with a _gate suffix and sets certain expectations for the subsequent developments. Moreover, any assurances given by politicians as to being impartial to certain compromising activities are always seen in the context of what happened to President Nixon. Similarly, any post-election race seeking to challenge the allegedly fraudulent ballot results – whether justified or not – sets expectations of a well-known range: from gradually fading away or forceful dispersion of protests to an orange revolution with a bloodless change of power or an armed riot. And in any of these cases the participants of the process are immediately associated in the public discourse with the most well-known personalities – Che Guevara, Gorbachev, Sahakashvili, etc.

Here it would be interesting to recall one of Lotman’s observations regarding the particularities of the *linear time of cultural consciousness*:

“The ‘first’ events, which are the foundation of the world order do not pass into the shadowy domain of memory – they eternally exist in their reality. Each new

event of this kind is not something distinct from its 'first' proto-image, it is merely a renewal and growth of this eternal 'signpost' event. Each murder of brother by brother is not a separate, new action but a re-enactment of the sin of Cain, which in itself is eternal", [Lotman 1992: 108].

Thus, we are actually observing here the *eternalization of meanings of political events* (individual political discourse instances or complete political "stories") in the perception of the society. It should be recalled here qualifying *eternal sentences as truth vehicles* was used by Quine in situations when a certain sentence (e.g., The door of his room was open all night) was related to the context and became "eternal", as the conditions of truthfulness having absorbed the context became independent from it. In these cases, according to Quine, the proposition is made not through the sentence of "The doors is open" but through the eternal sentence of "A certain door is open at a certain moment of time" [Quine 1969: 42–43]. *Thus, with regard to political activity, a complete political event is being eternalized along with the situation in which it took place.* Therefore, this only factor allows to believe that the political discourse is contained to a limited universe of meanings-stories, and any episode of political discourse can be reduced to one of "eternal meanings" known from previous social experience, the discourse as such being the manipulation of these meanings in public domain. It is understandable that commenting on political events and their interpretation – reduction of their "individual" meanings to some global political meaning or known story – through tools of political hermeneutics is one of the most popular political and analytical practices and is the main function of the so-called "explanatory" political science, a most popular genre in news media.

Besides, the structure of semantics of natural language, too, allows to answer the questions posed in the affirmative. This aspect is accentuated given the predominantly linguistic nature of political discourse.

"Speaking of various means of expressing the same idea or about the semantic equivalence of externally different statements, we imply that a certain semantic language that cannot be observed directly, otherwise called "language of thought". If we assume the existence of such language, the production of a meaningful sentence can be represented as a translation from a semantical language into natural one, and comprehension of a sentence – as a translation from a natural language into semantic. The meaning of the word in a general case is not a basic semantic unit, it can be divided into smaller units. The biggest number of basic meanings gives us the biggest number of combinations", Apresyan notes [Apresyan 1966: 253–254].

In our opinion, it is the basic meanings of political discourse that make up its toolbox. At the same time, each of this basic meanings of politics in the course of discourse deployment becomes a paradigm for producing political discourse within the capacity of political exteriorization in public. Thus, the basic modality of **I am**,

I can, I must, I know how and I wish, used together, whether explicitly or implicitly, in direct or contextual meanings are the basics of inner political discourse, at least in the regulation of power relations. Examples of these can be seen in statements like "This administration cannot rule the country", "The country is in factual anarchy", "The president is in good health and has a firm handshake", "In this difficult time no one could rule the country better than us", "We can take the country out of this crisis", "This is the leader we need now"; "The authorities lack legitimacy"; "He was unable to protect the country from upheavals", "The power does not want to work for the people", "The authorities are to solve this issue"; "We do not want him in presidential office", etc. At the same time, the significations that arise in various combinations of these meanings are often the creators of specific political position, depending on whether they are being used by actors in positive or negative meanings.

In this context it is also interesting to note that the meanings broadcast by the parties to political discourse – in virtually all actions that can be produced within this discourse, include the non-linguistic one – with regard to their functions in the discourse coincide with the our types of relations in the logical and syntactical organization of narrative propositions [Arutyunova 1976: 357–370]: these are *existence* (statement/demonstration of existence), *nomination* (naming and/or evaluation through naming), *identification* (statement of equivalence; differentiation, inclusion or exclusion) and *predication* (attributing a certain characteristic). For clarity, an example offered by Arutyunova can be quoted: "I used to have an acquaintance (statement of existence). His name was Afanasiy Kuzmich (naming). Afanasiy Kuzmich was a great pranker (attributing a characteristic). It was Afanasy Kuzmich who came up with the idea of this mystification (statement of equivalence)" [Ibid]. In political discourse the existence of the subject actor – the holder of the authority – is confirmed by various rituals, whether with verbalized texts or without them, such as visits to places of commemoration, presence at mass parades and marches, public events, etc. All statements in this context, naturally, touch upon the issue of "Existence", of the "presence" of the authorities in the country with regard to their actual power ("One might think we have neither a president nor a government in our country"; "The President interrupted his vacation and came back to the capital"). The *nomination* paired with simultaneous *evaluation* is manifest, for example, in a use of proper name in the so-called "event" or historical interpretation (Comrade Stalin is Alexander Nevskiy of today). "It is Gorbachev who started the disintegration of the country" or "It is owing to his effort that today we are not fighting a war but are engaged in peace building" – these are examples of *identification* in political discourse. It is important to note here that the identification in political discourse acts can be of various nature, depending on the objective of the message sender. This can be either a direct statement of identity/self-identity (I, as a true patriot

of my country) or the multidirectional individualization: self-exclusion from a certain social/political group (I don't like communists, but I am not a mccarthyist either), separation from the rest (He was the only one to understand that the way chosen is wrong), identification with a certain social or political group (I was the first to join the army as a volunteer, A guy from a working class family, he made himself with no help), etc. Finally, the *characterization* refers to any activity by the PD actor or a symbolic of this action in political discourse, namely, all the activities of the political discourse actor outside the first three types of relation. "The relations of characterization are semantically diverse and allow for infinite number of realizations", Arutyunova notes [Arutyunova 1976: 357–370]. At the same time, certain actions of political discourse actor, while generalized in diachronic context, may influence his existing nomination, generate new evaluations and modify his/her identification.

Chapter III. Public space and political discourse transformations

1.

The progressive destruction of *isolation* of public space in a contemporary society, the public domain in general that is the infrastructure for communication and the main discourse vehicle along with the progressive weakening of social control over the use of this public space and meaning production in it are, in our opinion, the main catalysts and the key reasons for transformations in public and political discourse. This took place in two stages.

The first stage consisted in the emergence of new, high quality technical tools to produce communications and their democratization, as well as the emergence of alternative online public spaces with free access for all. This was made possible by various gadgets and smart phones, the development and globalization of the internet and the social networks. From mid-2000s the costs of owning a computer and having internet access reduced so much that it allowed individual citizens to use the same instruments as professional media did. The term of "user generated content" was coined [Baluev, Novoselov 2012: 40]. The mobile phones with digital cameras, as well as the new public spaces on web sites and social media allowed people from the street to create media production of good technical quality on the one hand – from the comfort of their homes and with no special training, and on the other – to publish this production, bypassing all control and supervision. This had no precedent throughout the human history. While photo cameras, video cameras and other devices to record reality did have a certain household use before, it was virtually impossible to come up with independent, timely, uncensored and legal self-published media – even on an alternative vehicle. There had always been a control over access to the public domain and production of meanings in it, in certain societies this control could go even as far as graffiti on walls. This easily accessible, convenient

and available media production and editing, including visuals, as well as the appearance of new public spaces with free access to publish this production resulted in true revolution in the communicative interactions of the society in general and in the political discourse in particular. Due to the commencement of desacralization of public domain and the simplification of mechanisms for engaging in activities in it, the society started to undergo substantial transformations in perceptions of public communication institute, the interpretation of language of publicity, which resulted in certain issues of adequate interpretation of this communication, as noted above.

This is particularly well illustrated by the transformations in photography. It is common knowledge, that in pre-contemporary era the photography of individual's life episodes was a visualization of his or her biography and was related to major milestones of life⁹. The individual life was marked by certain events that conventionally merited to be seen and told about within the existing social tradition – changes of social standing, similar for most people, through traditional social routines and rituals, such as starting school, reception of awards, proms, birthdays, important trips, weddings, pictures with celebrities, etc. These events or their participants, along with the time setting of these events (the common tradition of making portraits and group photos on memorable dates) were recorded on film, and these photos were the exclusive carrier of visual memory. Due to the importance of the output and the complicated processes of production, the act of photography itself was an event and a moment of evolving history [Bergson 2015: 13]. The act of photography could be related to a specialized locus (studio), a reputable professional (a skillful cameraman), required some specialized setting (such as lights), a certain waiting time to obtain the final picture, etc. The vulgarization of photography has eliminated the pretence behind the cat of photography and its outputs, eliminated the rather strict correlation of it being historical, or at least important and significant for one individual's life, the subjective significance of the moment and the rite of photography. This desacralized both the process and the output, made it a part of daily routine, a pastime that requires no professional skill or special treatment¹⁰.

⁹ In his *Tristes Tropiques* Claude Levi-Strauss notes that the function of written interaction leads to facilitate slavery, and the use of script with no objective of profit, for intellectual and aesthetic enjoyment only is a secondary result, even if it is confined to the method of intensification, justification or concealment of the first one [Levi-Strauss 2009: 354–355]. Obviously, the photography, besides being a tool of memory, performed and continue to perform the function of personal identification, The “non-for-profit” aspect of photography, due to its artistic adjacency to fine arts, has always been important, however, for the society the photography remains the most reliable tool for identifying, registering and recording people.

¹⁰ “Food, children, sunset, sunrise, cars, houses, trees, car – people now take pictures of everything around them. It is not only the social networks that have made, private live public, but also the availability of good cameras in the mobile phones and the possibility to post the pictures immediately. People did not make as many

The current opportunities for editing and photographs, their artistic format with filters and frames, in our opinion, have dramatically altered the *veracity* criterion of the event depicted, along with veracity of the details of the photographic portrait demonstrated. In the context of photography being one of the main languages of the mass media and one of the main means of visualization of events (along with drawings and videos), including political events, it is obvious that this devaluation of photography was directly projected on media and politics. The communicative rules of “photograph equates an event” or “photographing equates an event” are devalued and only in a few cases correspond to the features they possessed in a pre-contemporary era. The change in the function, essential attributes and devaluation of event-making nature of photography naturally resulted in significant changes in the symbolic universe of political discourse. Previously, the photographic portrait publicized by mass media (in its various formats and genres, as *conveying an image*) used to be one of the most important tools of symbolic interaction in a political discourse, one of the main signs of political language. The myth, as interpreted by Roland Barthes, created through publication of photographs of state leaders and politicians has always been a major components of a traditional political discourse. The desacralization of photography obviously weakened the effectiveness of the functioning of the photography as a myth for the reasons above. Thus, it devalued the process of the creation of an image parturition of a statesman or a politician which used to be hidden (secret for the end consumer – at least in terms of special access and special training by the author of the photograph), as well as the exclusive right of mass media (reputable publishers, owners of broadcasters, authorities, etc) to demonstrate this image in public. The photography became accessible for all, and the self-representation though publishing image portraits became routine. The authenticity of the photograph in terms of the politician’s image being naturally depicted in it started to be questioned due the numerous accessible and advanced tools for photo editing. At the same time, there are much fewer opportunities to create an *original composition* of the photography – in the sense of a compositional combination of certain symbols that create the myth itself, the secondary semiotic system [Barthes 1989: 84]. This is caused by the greater dissemination and use of the “typical” political photographs with “deciphered” or “disclosed” myths, as well as the symbol instruments to create such compositions with a set of templates. The same is applicable to video and to texts; in fact, the whole “artillery” of producing of public communication is characterized by this trend. Here it should be noted that throughout the human history any new tool of producing public communication to this or that extent devalued the old one. As Vilem Flusser notes in his iconic book

digital snapshots with regular small cameras. Moreover, these cameras seem to have disappeared” (URL: <https://meduza.io/slides/ayfon-polnostyu-izmenil-nashu-zhizn-vot-50-dokazatelstv>).

“Towards the Philosophy of Photography”, the invention of script demystified the imagery, the printing press devalued manuscript, and the invention of photography started fighting the “text worshipping” [Flusser 2008: 17–18].

The second stage of this process was the convergence of online public spaces with the traditional and legitimate public space that was further transformed into their unification and authentication. Thus, the public gradually came to recognize the major social networks as legitimate parallel public spaces, as new “squares” and “agoras”, as well as the complete interchangeability of the traditional spaces with the new one: we are living at a time when the dissemination of a statement of the head of the state through a social media account allows to conventionally qualify this statement as officially published. We shall not be dwelling on all the aspects and details of this stage, its most significant peculiarities have been presented in recently published and popular researches of several prominent scholars – Manuel Castells’ *Communication Power*, Howard Rheingold’s *Smart Mobs: The Next Social Revolution*, Ethan Zuckerman’s *Digital Cosmopolitans: Why We Think The Internet Connects Us Why It Doesn’t And How To*, Mark Deuze’s *Media Life*, etc. At the same time we think it essential to stress the most important of its aspects in terms of diminishing social control over political discourse: the unification of traditional public spaces with the online ones, due to the dominance of the ontological features of the latter under the new circumstances, resulted in a consistent dismissal of the criterion of merit-based or privileged access to producing public discourse. This, in its turn, results in dramatic increase of participants in the discourse and much greater freedom of producing meanings in it – as compared to the pre-contemporary era. *Everyone is now legitimately entitled to being a participant in a public communication only because he or she has a communication means, is a so-called user and has an account in on the of the popular social media.* We accentuate this aspect because it is this aspect that has generated a number of phenomena that firstly, radically changed the mode of producing and the processing of public discourse in the society, and secondly – the actualization of this very aspect, in our opinion, is one of the main catalysts of “populist revolution” in the political discourse of post-industrial society. Thus, with the dramatic increase of legitimate participants in the political discourse there appeared a need to *diminish the quantity and simplify, popularize the political contexts* when producing political discourse. Otherwise the content of the discourse can prove to be too complicated for the majority of its actors. The total and supranational access to the production of public communication has made it possible, and in certain cases even necessary, to use *simplistic and commonly accessible universal languages of interpersonal communication* in political discourse – to the detriment of its political language – as “culturally organized codes that are simultaneously integrated also in the systems of social interactions of individuals” [Parsons 2017]. This also refers to languages function through systems

of archetypical symbols, such as the emojis. Today, an individual, who, or, example, does not know who Emmanuel Macron is, who is not a resident of either France or the EU and who does not speak French, can not only “dislike” a news on Macron’s account and thus increase the number of Macron’s critics, but also comment on the news with an emoji, thus taking a full part in the inner political debate of France. Besides, the procedures of public legitimation and evaluation of various public and political figures, processes and phenomena have transformed from a prerogative of reputable “demiurges” into a commonly accessible action, from a final and the most important outcome of political discourse – into an interim debate with a vaguely defined result, etc. Overall, politics has become popularized and largely desacralized, using Michel Foucault’s terminology, it has been reversely inaugurated.

It seems obvious that the process above in their entirety have critically influenced the system of public communication in postindustrial society; all the more since the majority of changes in the public space caused by these processes have not had any similar precedents before. Thus, for example, there is a dramatic change in the infrastructure of public information dissemination/reception, namely, the separation of the time and the space of its broadcasting and consumption. The direct reception of competent information a few years ago for an individual was still inseparable from a specific space and predefined irreversible time, or, to put it more accurately, to their coincidence within a “moment of information”: to personally hear or see news, one had to be in a specific place at a specific time (on a city square, in the vicinity of a radio, in a car, by the TV set, etc). In today’s world there exist no conditions for general “news consumption”, the information can be received at any time and any place. In terms of distinguishing between intentions and activities of the individual versus the society itself, the borders between the public and private have become very volatile. “The private nature of the private lies in the absence of others; in what regards these others, a private person does not exit into the obvious, as if he never existed at all”, Hanna Arendt wrote in 1958 [Arendt 2017: 76]. In today’s society “the absence of others” and the refusal to “exit into the obvious” means more than the conventional criteria of privacy¹¹: “others” in this or that way, at the very least potentially, are always present through individual means of communications, various applications such as Viber, WhatsApp or Telegram, as well as social media. All this makes the individual always “obvious”, present, available and potentially ready to take part in public communication, irrespectively from his/her location. Given how social media function (also the push notifications of news sites), none of their active users can ever stay in absence of others). This list of transformations that happened in just 10–12 years in public domain and the symbolic universe of political discourse is far from being exhaustive. We shall further consider

¹¹ Unless the individual is addicted to escapism.

a number of phenomena that allow to identify the main essential characteristics of the contemporary public communication and to distinguish it from its pre-contemporary predecessor, as well as demonstrate some key attributes for producing and perceived political discourse in contemporary society.

2.

The main and the most common feature of phenomena to be discussed in the present part of our research is the *redundancy*. We shall be speaking, on the one hand, about the redundancy of spaces to disseminate information as compared to how it was in recent past, and on the other hand, of the redundancy of possibilities of contemporary communications and the capacity of the communication channels with regard to the quantity of information transmitted and, simultaneously, the effectiveness of the communication in the society. And if in the first case it is hypothetically possible to find a more accurate definition to describe the current state of things, in the latter case the word "redundancy" is, in our view, the most accurate in its description of relationship between the infrastructure of the contemporary public discourse and its productive capacities¹². It should also be noted that to demonstrate the most accurate picture possible of the redundancy of information as well as the redundancy of communications of pseudo-information kind in public space, we shall consider the authorities as public discourse addressers. There is every reason to believe that it is the modus operandi of authorities that can be used as the most illustrative example.

The convergence of traditional media spaces with the new ones and the formation of contemporary (total) public sphere, contrary to expectations, resulted not in an absorption of traditional media by new ones, or vice versa, but rather their mathematical sum, with new default rules of communication production being established as common for all. As a result, on the one hand the print media, news agencies, radio and TV, with their traditional forms and formats of broadcasting information, fully retained the status of legitimate and relevant public spaces, ir-respectively of the circumstances of their penetration online. On the other hand, the same status was gained by new media who successfully implemented numerous new formats and tools for direct news disseminations: from short text messages to media files and direct video broadcasting. Thus, due to this new situation of **redundant information transmission and consumption** versus the regularly produced amount of political information, given the only partial coincidence of the audiences of traditional and new media, as well as the need to correspond to the contemporary

¹² Besides, the determination of redundancy is one of the objectively expected results of studies mad through cross-temporal comparison, including ours.

communication requirements, the actors of the political discourse were obliged to use many of the diverse opportunities offered by various media. Only a few prominent politicians did a “media segregation”, focusing on a certain media sector. Initially, the conventionally significant political communication, produced by various actors, was transmitted in regular amounts via all communication channels, simply augmenting the presence and the visibility of the politician in public. However, gradually the political discourse started to use diversification and tailored their communications to the nature of each specific media, within the opportunities and formats offered. However, more importantly, the actors of politics discourse started to produce their communication in compliance with the new *conditions of information communication* that arose as a result of transformations in question. The amounts, the formats and the kinds of public communication transmitted by the political discourse actors, in particular, the authorities, in the pre-contemporary era, among other factors, were obviously conditioned by the objective – primarily technical – opportunities for consuming political communication by its addressees, as well as by specific features of traditional media and their limited capacities. Thus, the public addresses of state leaders to citizens, whether live or in a recording – used to be completely ineffective during business hours; they would have been heard and seen by only a few, those who would be at the right locus at this inconvenient time. Or, more that two public acts by the same representative of power within the same day would have resulted in lack of media visibility for one of them, as the receipt, processing and broadcasting of reports on these acts used to require quite a lot of time (the reporters would have to be able to produce the report for the main newscast) and quite a lot of “space” in the limited framework of a newscast, thus competing with other events. This might end up in a situation when the newsroom would make a decision to ignore one of the publicity acts by the same representative of power. All these constraints and opportunities, in their entirety, made up the conditions for public communication in a pre-contemporary society, and, naturally, largely defined also both the amount of publicity of the authority and the format diversity in the context of time and space. The full texts of large interviews of representatives of authorities (after their parts were broadcast on TV and radio) were published in morning newspapers, thus expanding their lifetime for another day, as the newspaper copy was purchased by the readers and owned by them. The radio broadcast speeches and the in-office addresses of leaders, thus expanding the area of dissemination of these speeches and addresses. The TV during the evening leisure hours showed state events and rituals to citizens, thus uniting space and time into a general point of news, etc. Meanwhile the new conditions – the distinction between space and time of news consumption, the highlights culture and the push notifications allowing for instantaneous dissemination of information, the significant expansion of temporal frames of a news day due to the peculiarities

of the newsfeeds of media sites and social media¹³ that impart a certain reverse nature to the eventual time – allowed the political discourse addressers to produce more information, “permanent scrolling and permanent creation of redundant images [Flusser 2008: 68]. Political leaders and authority representatives in different countries seem to have been using this opportunity to the fullest: the frequency of their media communication with the addresses has increased significantly and has become much more diverse in terms of forms and formats used: from traditional press-conferences and TV show appearances to a simple group selfies publication.

In this context it seems natural that the use of new possibilities for exteriorization, long with the substantial expansion of repertory of acceptable and possible actions to inform society, made, in particular, by authorities publicly, have resulted in **redundancy of information**¹⁴. However, it is important to note here that this is a matter of not purely redundant news spots in the feed of the day, as it may seem at a first glance.

As Luhmann notes, “for the communication to emerge all actors need to possess a knowledge and the non-knowledge” [Luhmann 2011: 72]. According to him, it is the non-knowledge that allows to recognize certain information opportunities [Ibid]. In the pre-contemporary society the addressee of socially significant, political information, when tuning in to a news cast of mass media, did, in fact, display an intention of not simply being informed in general, but rather, of being informed about certain kind of affairs that the media was capable to eliminate the lack of knowledge in, this lack of knowledge being conditioned by lack of direct access¹⁵. In the content of correlation between politics and the phenomena of a finite space domain of meanings, as well as in the context of a completely irreversible information time and its constraints, one can state that the addressee of a political discourse has an understanding (whether conscious or unconscious) that media in their newscasts will represent and demonstrate political affairs only from a list of possible and conventionally important events. This information status quo that existed for dozens of years had defined the “borders of non-knowledge” of political information: these are predominantly significant important and even historical events that undoubtedly

¹³ This is an interesting particularity of conformation consumption. As a matter of fact, the newsfeed of s social network is a hybrid of an archive and a news-line. Any communication in this newsfeed becomes news at the moment when a certain viewer has seen it.

¹⁴ This is best illustrated by the observation Umberto Eco made in his “From the Tree to the Labyrinth: Historical Studies on the Sign and Interpretation”: “If the danger of information redundancy was visible at the times of Themistocles and Cicero, the invention of the printing press augmented this issue even more. The print not only supplies a huge amount of textual material, but also facilitates universal access to it” [Eco 2016: 82].

¹⁵ In, say, medieval Moscow, people would com at a certain time to Ivanovskaya Square to hear the herald cry and be aware of official news.

merit the demonstration in public. However, in the new communicative reality the political discourse addressor, whether willingly or not, significantly expanded the repertory of the possible occasions, the limits of the hypothetical non-knowledge of addressees. The various actions of authorities that used to stay outside the publicity due to their little newsworthiness and lack of significance became full-fledged episodes of the day news-lines, thus – similarly to the transformations that photography underwent – removing the strict correlation between the importance of the occurrence and its news value and allocation of a news spot in the main news of the day. Using Deleuze terminology, at any given moment, the movement of that authority from location A to location B has become just as accessible, as the privileged episodes of that movement [Deleuze 2016: 17], while being expressed through the semiotic signs of historical and political discourse. As a result, we are dealing with *redundant hypothetical information*, that is expected by its potential consumers, who enter the media communication as addressees (with all the consequences pertaining more to social psychology).

Moreover, the authority representatives, as noted above, started to use all the possibilities and formats offered by new media to diversify their public presence. Two examples will suffice to illustrate this point, examples related to two high-ranked politicians. On January 7, 2018, the UK Prime Minister Theresa May's official Facebook page (www.facebook.com/TheresaMayOfficial/) had posted a picture of the Prime Minister with a dog, captioning it "Say hello to Blitz! A beautiful dog I met near my constituency this morning". On January 19 a selfie of Theresa May and French President Emmanuel Macron was posted, as surrounded by a group of people who "celebrate the extraordinary values and talented people who link our countries". A few days later, on January 26, the official page posted a short message about how the Prime Minister enjoyed meeting the students of a school in Berkshire and helping them create a new garden. The official Instagram account of German Chancellor Angela Merkel (www.instagram.com/bundeskanzlerin) is just as illustrative. On November 10, 2017, the account published a picture showing the evening autumn view of Chancellor's residence in Berlin. The picture was captioned "The golden autumn and the blue sky".

On December 17 a picture with a Moravian star as a Christmas decoration of the Chancellor's residence was posted. On December 31 the account published a picture in a picture – the desk which the Chancellor was to take in a few minutes to address the citizens of Germany with a New Year speech, as stated in the caption. Certainly, these pages publish other, more significant and informative messages. Posts of this nature obviously serve to diversify the presence of the two leaders in the media space. It is important to note that these messages are very typical for the social media they were published on; however, they are completely unacceptable for demonstration in, say, televised newscasts.

Anyhow, the objective constraints on creation of politically significant news messages in the context of total publicity and the news lenience of social media allows to transmit not only newsworthy information, publish non-informative Facebook statuses or tweets, pictures on Instagram, etc. And under present circumstances, this behaviour does not invoke any criticism, it looks more than natural, the general culture of the global online society, the culture of communication for the sake of communication [Castells 2017: 84] drives this phenomenon. As Castells notes, "This is the culture of protocols of communication that allows to communicate not basing on shared common values but based on sharing the communicational values" [Ibid]. The diversified media activities of political discourse addressers thus resulted not only in the aforementioned redundancy of information, but also in **redundancy of fake information messages**. This refers to significant number of messages that do not convey information regarding a subject or a phenomenon that they represent or that they tell about, yet due to their formal and contextual features these being interpreted by media as news messages and placed next to them.

In conclusion, let us summarize the research already made and the future directions for studying the issues described.

It should be noted that the accentuation of communicative aspects that is present in certain academic research with the objective of explaining the transformations in the politics of contemporary societies in general and in the political discourse in particular is seen by the author of this paper as absolutely justified. The most significant part of those major transformations that entered our lives with the technological revolution of early 21st century firstly and foremostly affect the space of public symbolic interaction, the interpersonal and public communication. This, in itself, is sufficient reason to come up with hypotheses regarding the reasons for the transformations in the political discourse of developed countries. As show above, the essential transformations of the public space, the rules of symbolic interaction in it – this primarily refers to the desacralization of the public space and the destruction of its isolation as an action field for privileged participants), as well as the emergence of the society of Luhmann's "individuals in interaction" greatly affect the ontology of politics as a social institute. This also results in transformations of essential attributes of political discourse both in terms of its production and of its consumption. In the author's opinion, it is due to the effectiveness of the factors above that we observe the continuing process of vulgarization or simplification of politics as a type of social activities. Understandably, this trend inevitable will bring about the simplification

of political discourse and increased share of populism in it¹⁶. Besides, we have all reasons to suppose that given these transformations politics largely stopped from being objectified and perceived by the contemporary society as professional activity, rich in multilevel contrast and regulated by strict protocols, as a “finite domain of knowledge”. The practice of the contemporary global politics demonstrated a number of new and unprecedented, yet quite successful, models for its implementation, with a reduced role of professional ethics, traditional procedures and professional language of politics. Under the circumstances, the meanings, produced by political actors all the more often go beyond the limits of traditional and typical universe of political meanings.

As to the prospects of further study of political discourse transformations in contemporary society, we believe one of the most important issues (as noted in passing in the last chapter) to be the research, disclosure and demonstration of the *isomorphism of semiotic systems of politics/power and mass culture* that is currently in the process of getting defined. It is this isomorphism that allows the referential vacuum of political discourse to be filled with references of mass culture – another recent phenomena observed over the past few years. Defining and analysing it, along with the research into a number of other, radically new phenomena that affect the voter behaviour in the contemporary postindustrial society are obviously of particular importance both for political theory and applied political science.

References

Achkasov, Valeriy. Национал-популизм в посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы: причины роста электоральной поддержки. [National-Populism in Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: Reason for Growing Electoral Support]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 3, 2011. P. 145–149.

Apresyan, Yuri. *Идеи и методы современной структурной лингвистики (краткий очерк)*. [Ideas and Methods of Contemporary Structural Linguistics (Brief Overview)]. Moscow, 1966. P. 253–254.

Arendt, Hannah. *Vita activa oder Vom tätigen Leben*. [Vita Activa or Human Condition]. Translated into Russian by Bibikhin, V. Moscow, 2017. P. 55–66.

¹⁶ At the same time it should be noted that the simplification of political activity is but one of the consequences of the aforementioned transformations of the public space and public communication. “The contemporary culture is so manifest of infantilization, drama, play that it involuntarily get associated with the substitution in the global social consciousness as described in psychology. The euphemisms of the language of culture, the smoothening of edges, mockery of conflict and difficult situations are among the principle commercial segments of mass culture”, Chernikova notes in her paper “Paradox of the Transcendental in Contemporary Culture” [Chernikova 2013: 205].

Arutyunova, Nina. *Предложение и его смысл: логико-семантические проблемы*. [The Sentence and its Meaning: Logical and Semantical Issues]. Moscow, 1976. P. 357–370.

Atasheva, Ksenia. *Косплей как стиль жизни*. [Cosplay as a Lifestyle]. Mir fantastiki. URL: <https://www.mirf.ru/geek/kosplay-chto-takoe> (Accessed: 5 March 2018).

Bluev, D., Novoselov A. *Роль новых СМИ в современных политических процессах*. [Role of New Media in Contemporary Political Processes]. Online textbook. Nizhniy Novgorod, 2012. P. 40. URL: <http://window.edu.ru/catalog/pdf2txt/196/79196/59836> (Accessed: 5 March 2018).

Baranov, Nikolay. *Возрождение популизма: европейский опыт и российские практики*. [Renaissance of Populism: European Experience and Russian Practices]. *Vesting SPbGU*, no. 3, 2015. P. 25–36.

Barthes, Roland. *Mythologies*. Selected essays on semiotics and poetics. Translated into Russian. Moscow, 1989. P. 84.

Bateson, Gregory. *Ecology of Mind*. Translated into Russian. Moscow, 2000.

Belousova, Yulia. *Медийный образ как средство коммуникации*. [Media Image as a Communication Tool]. *Gramota*, no. 12 (26), 2012. P. 27–31.

Berger, Peter, Luckmann, Thomas. *Social Construction of Reality*. Translated into Russian by Rutkevich, E. Moscow, 1995. P. 20–66.

Bergson, Henri. *L'Évolution créatrice*. [Creative Evolution]. Translated into Russian by Flerova, V. Moscow, 2015. P. 13.

Bershidskiy, Leonid. "A Populist Revolution in Europe? Not Just Yet". *Bloomberg*, URL: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-11-14/europe-won-t-see-a-populist-trump-like-revolution-just-yet> (Accessed: 22 Dec. 2017).

Castells, Manuel. *Communication Power*. Translated into Russian by Tylevich, N. Moscow, 2017. P. 591.

Chalmers, David. *The Conscious Mind*. Translated into Russian. Moscow, 2013. P. 347–351.

Chernikova, P. *Парадокс трансцендентального в массовой культуре*. [The Paradox of the Transcendental in Mass Culture]. *Terra Humana*. no. 1 (26). Moscow, 2013. P. 203–206.

Deleuze, Gilles. *La Logique du Sens*. [Logic of Sense]. Translated into Russian by Svirskiy, Y. Moscow, 2015. P. 44.

Deleuze, Gilles. *Cinéma*. Translated into Russian by Skuratov, B. Moscow, 2016. P. 18–23, 119.

Demyankov, Valeriy. *Фреймовая семантика*. [Frame Semantics]. *Brief Dictionary of Cognitive Terms*. Edited by Kubryakova, Elena, Demyankov, Valeriy et al. Moscow, 1996. P. 189–191.

Deuze, Mark. "Media life". *Media, Culture & Society*. Indiana University press 2011. URL: <http://mcs.sagepub.com/content/33/1/137> (Accessed: 5 March 2018).

Dijk, Teun van. "Context and Cognition: Knowledge Frames and Speech Act Comprehension", from Dijk, Teun van. *Cognition, Communication*. Translated into Russian. Moscow, 1989.

Dijk, Teun van. *Discourse and Power*. Translated into Russian by Kozhemiakina, E. Moscow, 2013. P. 31.

Duverger, Maurice. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. [Political Institutes and Constitutional Right]. URL: http://society.polbu.ru/political_science/ch39_iii.html (Accessed: 9 March 2018).

Eco, Umberto. *Dall'albero al labirinto: studi storici sul segno e l'interpretazione*. [From the Tree to the Labyrinth: Historical Studies on the Sign and Interpretation]. Translated into Russian by Popova-Ple, Olga. Moscow, 2016. P. 466.

Fusser, Vilém. *Fr eine Philosophie der Fotografie*. [For Philosophy of Photography]. Translated into Russian by Khaidarova, T. Saint-Petersburg, 2008. P. 16–17, 68.

Fomin, Ivan. Категория социальной воображаемости. [The Category of Social Imaginary]. *Method*, iss. 3. 2012. P. 115–130.

Foucault, Michel. *Volonté de savoir*. [Will to Knowledge]. *Collected Essays*. Translated into Russian by Tabachnikova, S. Moscow, 1996. P. 21.

Foucault, Michel. *L'archéologie du savoir*. [Archeology of Knowledge]. Translated into Russian by Rakova, M. Serebryannikova, A. Saint-Petersburg, 2004. P. 113–115.

Frazer, James George. *The Golden Bough*. Translated into Russian by Ryklina, M. Moscow, 1980. P. 72.

Galich, Tatyana. Контекстуальное взаимодействие в дискурсе. [Contextual Interaction in Discourse]. *Vestnik Kemerovskogo GU*, no. 4 (64). Kemerovo, 2015. P. 188–192.

Giddens, Anthony. *The Consequences of Modernity*. Translated into Russian by Olkhovikov, G. Kibalchich, D. Moscow, 2011. P. 116–117.

Global Trends: The Paradox of Progress. *DNI*. URL: <https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home> and <https://www.dni.gov/index.php/global-trends/the-future-summarized> (Accessed: 22 Dec. 2017).

Goffman, Erving. *The Presentation of Self in Everyday Life*. Translation into Russian and preface by Kovalyov, A. Moscow, 2000. P. 5–8.

Громыко, Алексей. «Новый популизм» и становление постбиполярного мирового порядка. [New Populism' and Establishment of Postbipolar World Order]. *Contemporary Europe*, no. 6, 2016. P. 5–10.

Heidegger M. Sein und Zeit. Translated into Russian. Moscow, 2015. P. 69–72.

Ilyin, M. Политический дискурс как предмет анализа. [Political Discourse as Subject for Analysis]. *Politicheskaya Nauka*, no. 3, 2002. P. 11–12.

Jung, Carl. *Archetype and Symbol*. Translated into Russian. Moscow, 1991. P. 207.

Kartsev, Dmitriy. Больше, чем партия. Что показали выборы в Голландии. [More than a Party. What did Elections in the Netherlands Demonstrate]. *Moscow Carnegie Centre*. URL: <http://carnegie.ru/commentary/?fa=68321> (Accessed: 22 Dec. 2017).

Kravchenko, Elena. Теория социального действия от Вебера к феноменологам. [Theory of Social Action from Weber to Phenomenologists]. *Nauka-Internet Rossii*. URL: <http://www.nir.ru/sj/sj3-01krav.html> (Accessed: 22 Dec. 2017).

Kuznetsova, Evgenia, Khimshiashvili, Polina. Эксперты Кремля предсказали рост популизма в России по западной модели. [The Kremlin Experts Predicted a Raise in Populism in Russia Following the Western Model]. *RBC*. URL: <http://www.rbc.ru/politics/24/04/2017/58fccb959a7947263bd9d666?from=main> (Accessed: 22 Dec. 2017).

Laclau, Ernesto. *On Populist Reason*. London, 2005. P. 72.

Laclau, Ernesto. *The Rhetorical Foundations of Society*. London, N.Y.: 2014. P. 158.

Lapshin, Arkadiy. О новом популизме и глобализации (несколько замечаний). [On New Populism and Globalization (Several Remakrs)]. *Vlast*, no. 4, 2017. P. 16.

Lednyova, A. *Современная социальная теория: Бурдьё, Гидденс, Хабермас*. [Contemporary Social Theory: Bourdieu, Giddens, Habermas]. Novosibirsk, 1995. P. 19.

Levi-Strauss, Claude. *Mythologiques. Le cru et le cuit*. [The Raw and the Cooked]. Translated into Russian by Akopian, A. and Sokuler, Z. Moscow, 2006. P. 20.

Levi-Strauss, Claude. *Tristes tropiques*. [Sad Tropics]. Paris, 2009. P. 354–355.

Levitsky Steven, Loxton James. "Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes". *Democratization*, no. 20, vol. 1, 2012. P. 107–136.

Levshenko, Yuliy. Политический дискурс: аналитический обзор теоретико-методологических подходов. [Political Discourse: Analytical Review of Theoretical and Methodological Approaches]. *Gramota*, no. 7 (21), 2012. P. 100–108.

Lipayeva, D. Особенности межкультурного взаимодействия современной молодежи. [Particularities of Intercultural Interaction of Contemporary Young People]. *Kulturnaya Zhizn Yuga Rossii*, no. 4 (63), 2016. P. 75–79.

"Logic of Irrational by Vilfred Pareto". *Lawbook News*. URL: http://lawbooks.news/sotsiologiya_910_912/vilfredo-pareto-logika-33494.html (Accessed: 22 Dec. 2017).

Lotman, Yuri. *Звонячи в прадрьднюю славу*. [Tolling the Ancestors' Fame]. Lotman, Yuri, Selected Essays. Vol. 2 of 3. Tallinn, 1992. P. 107–110.

Luhmann, Niklas. *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen*. [Social Systems: General Theory]. Translated into Russian by Gaziyeu, I. Saint-Petersburg, 2007. P. 527–541.

Luhmann, Niklas. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. [The Society of Society]. Translated into Russian by Antonovskiy, A. Moscow, 2011. P. 72.

McLuhan, Marshall. *Understanding Media*. Translated into Russian by Nikolayev, V. Moscow., 2014. P. 24–27.

McLuhan, Marshal. *The Gutenberg Galaxy*. Translated into Russian by Tyurina, I. Moscow, 2015. P. 207–211.

Nesterov, Alexander. Движение «Пяти звезд» как феномен «протестной партии» в Италии XXI века. [The Five Star Movement as a Phenomenon of a Protest Party in Italy of the 21st Century]. *Nauchny Dialog*. Vol. 59, no. 11, 2016. P. 290–303.

Parsons, Talcott. *The Structure of Social Action*. Gumer Library. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/pars/03.php (Accessed: 22 Dec. 2017).

Parsons, Talcott. *Action Systems and Social Systems*. URL: https://sociology.mephi.ru/docs/sociologia/html/parsons_modern_soc_systems.html (Accessed: 5 March 2018).

Pilyugina, Margarita. Социальный контекст понимания в герменевтике Поля Рикера. [Social Context of Comprehension in Paul Ricoeur's Hermeneutics]. *Paul Ricoeur: Individual, Society Civilization. Contemporary Philosophy*. Moscow, 2015. P. 235–248.

Quine, Willard Van Orman. *Words and objects*. Cambridge, MIT, 1960. 294 p.

Quine Willard Van Orman. *Ontological Relativity and Other Essays*. N.Y.-L.: Columbia UP, 1969. 165 p.

Rheingold, Barish. *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Translated into Russian by Garkavy, A. Moscow, 2016. P. 416.

Samoylova, E. Семиотические и онтологические аспекты феномена «ко-сплей». [Semiotic and Ontological Aspects of Cosplay]. *Comprehension and Reflexion in Communications, Culture and Education. Conference Materials*. Tver, 2012. P. 165–171.

Schutz, Alfred. *Selected Works*. Translated into Russian by Nikolaev, V., Romashko S., Smirnova, N. Moscow, 2004. P. 499–517.

Searle John. *The Construction of Social Reality*. New York, 1995. P. 8.

Shulga, Elena. Символический интеракционизм и проблема понимания. [Symbolic Interactionism and the Issue of Comprehension]. *Philosophia Nauki*, iss. 17, 2012. P. 113–127.

Soghomonyan, Victor. К определению понятия «публичность власти». [Defining the Notion of Publicity of Power]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 4 (13), 2010. P. 98–105.

Soghomonyan, Victor. Публичность власти: определения понятия и типология форм/видов. [Publicity of Power: Definition and Classification of Types]. *Zakon i zhizn*, no. 10 (262), 2013. P. 59–62.

Soghomonyan, Victor. Метаморфозы коммуникации в публичном дискурсе. [Transformations of Communication in Public Discourse]. *Politicheskaya Nauka*. no. 3. Political Semiotics. 2016. P. 137–151.

Stroganova, Anna. Костюмы и голограммы: чем запомнится предвыборная кампания во Франции. [Suits and Holograms: What the French Election Race will be Remembered for]. *RFI*. URL: <http://ru.rfi.fr/frantsiya/20170416-chem-zapomnitsya-predvybornaya-kampaniya-vo-frantsii> (Accessed: 22 Dec. 2017).

Timofeeva, L. ed. *Политическая коммуникативистика: теория, методология и практика*. [Political Communications Study: Theory, Methodology and Practice]. Moscow, 2012. P. 88.

Varentsova, Olga. Три волны популизма в Латинской Америке. [Three Waves of Populism in Latin America]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 6, 2014. P. 153–160.

Weyland, Kurt. "The Threat From the Populist Left". *Journal of Democracy*, no. 24 (3), 2013. P. 18–32.

Weber, Max. "Principal Sociological Concepts". *Selected Works*. Translated into Russian by Davidov, Y., Moscow, 1990. P. 602–633.

Witte, Griff, Beck, Louisa. "Austria Turns Sharply to the Right in an Election Shaped by Immigration". *The Washington Post*. URL: https://www.washingtonpost.com/world/europe/austrian-election-yields-a-hard-right-turn-as-conservative-and-nationalist-parties-gain/2017/10/15/d1dce850-ad22-11e7-9b93-b97043e57a22_story.html?utm_term=.e00d43a494b5 (Accessed: 22 Dec. 2017).

Yakimova, Y. *Теория социальных представлений в социальной психологии: дискуссии 80-х – 90-х годов*. [Theory of Social Concepts in Social Psychology: Discussions of 1980–1990s]. Moscow, 1996. P. 5.

Zegert, Diter. Трансформация и развитие партий в Восточной Европе после завершения переходного десятилетия. [Transformation and Development of Parties in Eastern Europe After the Transitional Decade]. *Politicheskaya Konkurencia i Partii v Gosudarstvakh Postsovetskogo Prostranstva*. Collected articles, ed. by Melshkina G., Mikhaylova G. 2009. P. 32.

Zheltoy, Maxim. Сложный выбор между евроскептиками, борцами за права животных и сторонниками Эрдогана. [The Difficult Choice between Eurosceptics, Animal Rights Activists and Erdogan Supporters]. *Izbirkom*. URL: <http://izbircom.com/2017/04/04/нидерланды-сложный-выбор-между-еврос/> (Accessed: 22 Dec. 2017).

Zolyan, Suren. *Семантика и структура поэтического текста*. [Semantics and Structure of Poetic Text]. Moscow, 2014. P. 42–43.

Zolyan, Suren. Семиотика и прагмасемантика политического дискурса. [Semiotics and Pragmasemantics of Political Discourse]. *Politicheskaya Nauka*, no. 3, 2016. P. 47–77.

Zuckerman, Ethan. *Rewire: Digital Cosmopolitans in the Age of Connection*. Translated into Russian by Simanovsky, D. Moscow, 2015. P. 336.

Правила оформления текстов в журнале «Публичная политика»

1. Рукописи, присылаемые в редакцию журнала «Публичная политика», должны быть оригинальными научными исследованиями. Тексты, представляющие собой параграфы или главы из уже опубликованных статей и монографий или иных научных работ, к печати не принимаются.

2. В начале статьи указываются на русском и английском языках ее название, фамилия, имя и отчество автора, место работы, занимаемая должность, ученая степень, город, страна, e-mail, пишутся аннотация (не более 200 знаков) и ключевые слова.

3. Тексты статей представляются на русском или английском языке объемом от 0,7 до 1 п.л. без пробелов (для обзоров и рецензий от 0,2 до 0,5 п.л. тыс. знаков), включая сведения об авторе, аннотацию, ключевые понятия, список литературы, references. Текст должен быть в формате Word 2003–2016, кегль 14 “Times New Roman”, интервал 1,0. Поля страницы обычные: верхнее и нижнее по 2 см, правое – 1,5 см, левое – 3 см.

4. Ссылки на литературу оформляются по чикагской системе – в квадратных скобках (например, [Лейпхарт 1997: 277], [Huntington 1996: 5]), в конце статьи – список научных источников в алфавитном порядке (сначала российские, затем зарубежные). Ссылки на законодательные акты, публицистику или статистические данные нужно оформлять постранично в виде сносок. Для нормативных актов указываются начальная и последняя редакции. При ссылках на несколько работ одного автора за один год нужно в тексте и литературе к году приписать буквы (а, б, в... – в русскоязычной части списка; a, b, c... – в иноязычной части). При ссылке на источники, размещенные в сети Интернет, дается их библиографическое описание (при наличии опубликованного варианта), указываются название и адрес сайта, а также в круглых скобках дата обращения.

В списке литературы:

– при оформлении книг указываются фамилия и инициалы автора, год издания, название книги, место издания, издательство, общее количество страниц;

– при оформлении научных статей указываются фамилия и инициалы автора, год издания, название статьи и журнала, том и номер, страницы

расположения статьи, электронный адрес и дата обращения, если речь идет об интернет-публикации;

– название периодического издания, монографии, сборника или главы книги выделяется курсивом.

Примеры:

1. При описании книг:

На русском: Голосов Г.В. 2006. *Российская партийная система и региональная политика, 1993–2003*. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге. 300 с.

2. Книга коллектива авторов:

На русском: *Политическая история стран Латинской Америки в XIX веке* / под ред. Е.А. Ларина. 2012. М.: Наука. 767 с.

3. Переводная книга:

На русском: Пшеворский А. 2000. *Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке*. М.: РОС-СПЭН. 320 с.

4. Статья из периодического издания:

На русском: Капустин Б.Г. 2003. К понятию политического насилия. – *Полит. Политические исследования*. № 6. С. 6–26.

5. Кроме статьи, в редакцию высылаются отдельным файлом следующие данные:

- 1) Ф.И.О. (указывается полностью);
- 2) должность и место работы или учебы, ученая степень;
- 3) почтовый адрес с индексом;
- 4) адрес электронной почты и контактный телефон.

Для заметок

Для заметок

Для заметок