

1993-й и современность: о восходящей и нисходящей линиях в российском конституционализме

АНДРЕЙ
МЕДУШЕВСКИЙ

Для всякой правовой системы важно поддерживать равновесие между стабильностью и изменчивостью: первая обеспечивает преемственность фундаментальных конституционных ценностей, принципов и норм, а вторая сохраняет гибкость и адаптивность относительно меняющихся вызовов. Нарушение этого равновесия в ту или иную сторону способно либо лишить систему жизнестойкости, либо же, напротив, поставить ее в зависимость от текущих конъюнктурных целей. На пересечении этих двух опций проясняется значение того явления, которое можно назвать политикой права или конституционной политикой. Последняя предполагает: а) очерчивание элитой рамок политической интерпретации конституционных норм; б) конструирование институциональной инфраструктуры; в) обозначение приоритетных направлений законодательной деятельности, а также способов легитимации принимаемых решений. «Политический конституционализм», в отличие от своего «юридического» аналога, не имеет ничего общего с формальной защитой конституционных норм от посягательств. Он решает более прагматическую задачу: с его помощью воля общественных элит проводится в жизнь, несмотря на имеющиеся конституционные и политические ограничения – причем желательно без прямого насилия над конституционными нормами, по-прежнему обеспечивающими легитимность политического режима.

Решение указанной задачи возможно тремя основными способами. Во-первых, таким изменением когнитивно-информационного конструирования реальности, при котором смысл основополагающих конституционных принципов (таких, например, как демократия) серьезно меняется, иногда на прямо противоположный. Во-вторых, преобразованием конституции, в процессе которого внешне незыблемые ценности, принципы и нормы существенно корректируются в законодательной, судебной и политической практике без их формальной отмены. Наконец, в-третьих, формально-юридическим изменением



Андрей Николаевич Медушевский (р. 1960) – профессор факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

конституции путем внесения поправок, принимаемых согласно установленным процедурам, но на деле меняющих или смысл конституционных принципов, или сами пути их пересмотра. Выбор одного из упомянутых способов (или их комбинации) зависит от совокупности факторов, среди которых уровень правосознания общества, правовые ограничители власти, степень ее социальной поддержки, масштаб преобразований, а также то, что Макиавелли обозначал трудно определимым понятием «доблесть» – смелость в принятии решений, основанная на политическом инстинкте элиты и воле ее лидера. Результат подобного выбора, нередко малопонятный для современников, становится более ясным для последующих поколений. Потомкам, как правило, гораздо легче оценить, верным ли был сделанный выбор и создавал ли он основу для динамичного развития общества и государства – иначе говоря, вписывался ли он в нисходящую или восходящую линию правового развития.

РАЗРУШЕНИЕ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ

С этих позиций весьма интересен постсоветский конституционный эксперимент, начатый в 1991-м распадом СССР, продолженный в 1993-м конституционной революцией, которая заложила фундамент современного правового порядка и продемонстрировала цикличность смены приоритетов, и завершённый консервативной конституционной ревизией 2020 года. Эволюция постсоветской модели конституционализма заслуживает внимания в трех отношениях. Во-первых, это была масштабная попытка конституционной инженерии, связанной с переходом от коммунистической идеологии к либеральной и от однопартийной диктатуры к правовому государству, которая позже послужила ориентиром для многих постсоциалистических стран. Во-вторых, конституционализм значил здесь больше, чем обычный правовой инструмент, ибо он одновременно воплощал новые системы ценностей, ожиданий и институтов, а также в какой-то мере предлагал эскиз перспективных преобразований. Наконец, вопреки всем прогнозам та модель, которая возникла в 1993 году как временная и рассчитанная, по словам разработчиков, на три–четыре года, оказалась чрезвычайно устойчивой.

Формальные рамки последующего анализа постсоветского конституционализма будут определяться двумя рубежными вехами. Начальная веха, приходящаяся на 1991–1993 годы, отмечена формированием общего замысла в дебатах Конституционной комиссии Верховного Совета РСФСР, его коррек-

тировкой на Конституционном совещании при Президенте Российской Федерации и подготовкой, а также принятием окончательного текста Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года. Конечная веха условно маркируется масштабной конституционной ревизией 2020 года, приведшей к появлению новой редакции Основного закона и зафиксировавшей изменения конституционного строя, которые накопились за последние три десятилетия.

Трактовки этой трансформации, встречающиеся в литературе, полярны: если одни воспринимают ее как вполне естественный этап развития российского конституционализма, то другие видят в ней антиконституционную реформу и даже «конституционный переворот»¹. Именно из этого противостояния возникли несколько тем, оказавшихся в центре современных общественно-политических дебатов. До какой степени замысел и мотивы разработчиков в 1991–1993 годах соответствовали социальной реальности постсоветской России? Удалось ли выдержать единство замысла в последующие десятилетия или же он претерпел качественные изменения? Каковы были базовые точки размежевания противостоящих друг другу позиций? Что вообще служило главным драйвером развития политической системы – правовые нормы или практическая импровизация? Из этого списка естественно вытекает ряд вопросов второго порядка, касающихся того, соответствует ли Конституция 1993 года современным реалиям, могла ли она предотвратить нарастание авторитарных тенденций, имелись ли альтернативные варианты и что из наследия 1990-х сохраняет значение, а что следует сдать в архив.

Для проведения такого анализа нужно выявить устойчивые и длительные тенденции развития конституционализма по следующим ключевым направлениям: соотношение глобального и национального в российском конституционализме; отношения общества и государства, фиксируемые конституционными нормами; уровень централизации и децентрализации управления; система правления и трансформация политического режима; объем формальных и реальных полномочий ключевых институтов и их места в балансе властей; легитимирующая формула власти и пути ее трансформации. В итоге намечаемый анализ позволит объяснить логику новейших конституционных поправок и установить, какие тенденции в развитии конституционного дизайна имели восходящий, а какие – нисходящий характер. Смысл этих терминов будем понимать как соответствие (или несоответствие) изменений, внесенных в национальную

¹ См., в частности, материалы дискуссий, опубликованных в российских правовых журналах: Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3(136). С. 33–96; Публичная политика. 2020. Т. 4. № 1. С. 9–42; Конституционный вестник. 2020. № 5(23). С. 55–75; Закон. 2020. № 3. С. 23–27.



конституцию, глобальным императивам: процессам правовой глобализации, интеграции правовых порядков и универсализации стандартов, ведущих в перспективе к созданию системы норм и институтов, обладающих устойчивой легитимностью на транснациональном уровне и создающих основу глобального управления².

Формирование глобального конституционализма, начавшееся с завершением в 1990-е «холодной войны», породило надежды на торжество транснациональной модели правового регулирования, основанной на приоритете универсальных принципов демократии, правового государства и прав человека. В подобном контексте задача национального государства состоит в том, чтобы гармонично войти в новую систему международного конституционализма, отложив в сторону как идеологические приоритеты, так и жесткую защиту национальной правовой идентичности. Мотив деидеологизации в начале 1990-х не вызвал возражений у большей части разработчиков Основного закона (включая коммунистов), соглашавшихся с тем, что «Конституция не должна быть идеологическим документом»³. Эти надежды были отражены в российской Конституции 1993 года в виде декларированного приоритета международного права – ратифицированных договоров – над внутренним законодательством. Ратификация Россией Европейской конвенции по правам человека (1950) в 1998 году и принятие юрисдикции Европейского суда по правам человека надолго определили общий вектор продвижения страны к международным (европейским) правозащитным стандартам.

Позднее, однако, вскрылись противоречия правовой глобализации; интеграции правовых норм начала противостоять набирающая силу их фрагментация, выражавшаяся в обособлении глобальных правовых регионов и соперничестве проектов мирового правового устройства. В частности, в Европейском союзе эти противоречия проявились в противоположных оценках Лиссабонского договора и перспектив европейской интеграции. Они привели к столкновению международного и национальных правовых порядков и выразились в дезинтеграции единого правового пространства Европы – говоря конкретно, в отказе от принятия единой общеевропейской Конституции и выходе Великобритании из ЕС, – а также подъеме евроскептицизма и популизма. В отношениях Запада и России эти противоречия усугублялись политическими факторами:

2 Подробнее см.: Медушевский А. Н. *Глобальный конституционализм: процессы интеграции и фрагментации в формировании нового мирового порядка*. М.: Direct Media, 2023.

3 *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): В 6 т.* / Под ред. О. Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер; Фонд конституционных реформ, 2007–2010. Т. 1. С. 104, 171. Далее – *Конституционная комиссия*.

разными представлениями о системе европейской и глобальной безопасности, противоположными оценками расширения НАТО, а также соперничеством за доминирование на постсоветском пространстве, прежде всего – в Украине⁴.

Ответом России на все упомянутое стал отказ от интеграции в европейское правовое пространство – выход из Совета Европы, Европейской конвенции по правам человека и Европейского суда по правам человека, сопровождавшийся денонсацией соответствующих международных договоров в феврале 2023 года. Содержание этого процесса было четко отражено в конституционных поправках (2020), где глобализации противопоставлена защита национального суверенитета, а приоритету международного права – верховенство национальной конституции и национальных судов. Выражением той же тенденции стало наделение Конституционного Суда прерогативой принимать решения о неисполнении решений межгосударственных органов, в том числе судов, принятых на основании международных договоров Российской Федерации в том их истолковании, которое противоречит Конституции России (эту формулу сам Конституционный Суд предложил еще в 2015 году)⁵. Отказ от глобалистской трактовки правовых стандартов акцентируется группой поправок, противопоставляющих космополитизму патриотизм, абстрактному рационализму гуманитарного права конкретный историзм, а транснациональному конструированию правовых стандартов восстановление идентичности по таким параметрам, как суверенитет, границы, государствообразующая нация, язык, история и преемственность с предшествующими формами российской государственности. В своей совокупности все перечисленное фиксирует новое понимание исторического места современного государства как «правопреемника» СССР и одновременно Российской империи, связь с которой определяется в категориях культуры, религии и истории.

КОНСТИТУЦИЯ-93, ИЗНАЧАЛЬНАЯ И ИСПРАВЛЕННАЯ

Отношения общества и государства оставались центральным элементом правового конструирования постсоветского периода. В условиях распада СССР и формирования российской государственности обеспечение общественного консенсуса становилось центральной задачей. В Конституции 1993 года определяющими стали принципы естественного права, народного

4 См.: *Пробелы и совпадения. Исследование нарративов в общественном сознании Германии, России и Украины*. Берлин: Inmedio, 2020.

5 Подробнее см.: *Конституционный Суд России: осмысление опыта* / Под общ. ред. А.Н. Медушевского. М.: Центр конституционных исследований, 2022.



суверенитета, защиты собственности, многопартийности, экономической и политической конкурентности. Уже в позднесоветский период поиск основ правового порядка включал в себя последовательный отказ от государственной экономики и советской классовой теории, понимающей под правом инструмент господства. На фоне крушения плановой экономики вопросы собственности вносили разлад в ряды конституционных экспертов. В итоге «вечными нормами» Конституции одни признавали принцип социального государства, а другие – неприкосновенность частной собственности⁶. В порядке компромисса выдвигались различные паллиативы: «смешанная экономика», «социальное рыночное хозяйство», «равноправие всех видов собственности» и так далее. В конечном счете удалось согласовать лишь определение России как «социального государства» в обмен на принятие его минималистской трактовки. Центральными элементами новой правовой конструкции стали идеологический плюрализм, демократия и правовое государство, а основой правового порядка – защита государством прав личности. Последующая эрозия этих ценностей, отмечавшаяся экспертами на протяжении всего изучаемого периода, была связана как с апатией общества, так и неготовностью политической элиты, сложившейся в условиях олигархического капитализма 1990-х, к их принятию. Общественный консенсус, который начал складываться вокруг Конституции 1993 года, заметно модифицировался, отражая превалирование государства над обществом. Этапы этой трансформации определялись такими концепциями, как «диктатура закона», «вертикаль власти», «суверенная демократия», «воля подавляющего большинства»⁷.

Для того, чтобы преодолеть отчуждение между властью и обществом, которое не раз фиксировалось социологическими опросами, инициаторы поправок 2020 года предложили своеобразную схему «договора» между этими акторами⁸. В ней три основных компонента:

1) Прагматическая интерпретация принципа «социального государства» как гарантии определенных социальных обязательств (на деле сведенных к конституционной фиксации некоторых инструментальных параметров социальной политики).

6 Конституционная комиссия. Т. 1. С. 110, 137.

7 См.: Россия 2018 года. Четверть века трансформации: удачные эксперименты и упущенные возможности. По материалам XXV Алтайской международной научно-практической конференции / Под ред. В.А. Рыжкова. М.: Школа гражданского просвещения, 2019.

8 Мой анализ конституционных поправок см. в статьях: Медушевский А.Н. Конституционные поправки в России 2020 г. как политический проект переустройства государства // Публичная политика. 2020. Т. 4. № 1. С. 43–66; Он же. Возрождение империи? Российская конституционная реформа 2020 на фоне глобальных изменений // Вестник Европы. 2020. Т. 53–54. С. 82–97; Он же. Российская конституционная реформа в контексте правовой глобализации // Конституционный вестник. Независимый журнал по вопросам конституционализма. 2021. № 6(24). С. 150–167.

2) Внедрение в конституцию элементов солидаризма (например тезисов о «сбалансированности прав и обязанностей» и «социальном партнерстве»), корректирующих господствовавшие ранее постулаты либеральной экономической теории, которое дополнялось одновременным возрождением элементов патернализма в виде защиты традиционных социальных институтов (солидарности поколений, института брака, традиционной семьи), а также государственной опеки (в виде «уважения к старшим», «молодежной политики», «воспитания патриотизма»).

3) Продвижение на конституционном уровне концепции «национализации элит», согласно которой сформировавшаяся ранее компрадорская элита, тесно связанная с западным капиталом, должна быть заменена национально ориентированной элитой. Для этого предусматривались конституционные ограничения, которые касаются замещения государственных и муниципальных должностей лицами, имеющими гражданство или вид на жительство иностранного государства, а также хранящими денежные средства в иностранных банках.

В условиях распада СССР и нарастания центробежных тенденций в России 1990-х поиск интегрирующих начал государственного устройства выливался в конструирование оптимального соотношения централизации и децентрализации. Последняя определялась новой трактовкой федерализма, который в советский период оставался полностью номинальным и содержащим элементы конфедерализма (право сепарации). Разработчики Конституции 1993 года сводили суть федерального принципа к трем параметрам: к обеспечению единства страны, децентрализации государственной власти, реализации права народов на самоопределение (без права сепарации)⁹. Именно в таком русле шли дискуссии о Федеративном договоре 1992 года и его месте в Конституции, бикамерализме и вертикальном разделении властей. Следование принципу федерализма, как стало ясно разработчикам в 1990-е, предполагает не только децентрализацию при разграничении компетенций (которая, в принципе, возможна и на началах автономизации), но и полноценное участие субъектов в формировании и функционировании общегосударственной власти. Но на деле развитие подобных процессов на всем протяжении постсоветского периода оборачивалось последовательным вытеснением федеративных начал централизаторскими. В Конституции 1993 года и последующем законодательстве предметы ведения федерального центра были расширены, но предметы ведения субъектов при этом не гарантировались, что позволяло федеральному законо-

9 Конституционная комиссия. Т. 1. С. 147; Т. 2. С. 417; Т. 3. Ч. 1. С. 197.



дателью по своему разумению регулировать различные аспекты жизнедеятельности субъектов. В результате конституционный принцип федерализма трактовался слишком узко, что позволило ряду экспертов уже к двадцатилетнему юбилею Основного закона начать говорить о его «деконституционализации»¹⁰.

Описанные тенденции нашли последовательное отражение в той формуле федерализма, которая была закреплена поправками 2020 года. Организация публичной власти целиком отнесена ею к ведению Федерации, наращивая и без того обширные полномочия Центра в ряде новых областей: так, расширяется сфера совместной компетенции Федерации и субъектов в сфере социальной политики; предусмотрены возможности территориальных изъятий в пользу Центра, а именно создание федеральных территорий, где публичная власть организуется согласно федеральному закону; существенно ограничивается конституционная и законодательная роль субъектов федерации, что проявляется в ликвидации конституционных и уставных судов субъектов; местное самоуправление интегрируется в систему публичной власти, фактически (но не юридически) сливаясь с органами государственной власти. Перечисленные изменения дополняются существенным пересмотром системы бикамерализма – корректировкой порядка формирования, статуса и полномочий Совета Федерации, позиционируемого теперь в качестве сената, то есть института, не столько отвечающего принципам федерализма («палата регионов»), сколько откликающегося на общегосударственные запросы. Вершиной всей этой пирамиды становится Государственный Совет – новый конституционный институт, формируемый Президентом Российской Федерации в целях согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти и определения основных направлений внутренней и внешней политики – весьма напоминающий, надо сказать, одноименный институт имперской России. В целом весь этот комплекс новаций определяется конституционной доктриной «единства системы публичной власти»: суверенная власть распространяется на всю территорию страны и, согласно разъяснению Конституционного Суда, функционирует как «единое системное целое в конкретных организационных формах, определяемых Конституцией»¹¹.

10 В публикациях, приуроченных к годовщине, эта тема поднималась довольно широко. – *Примеч. ред.*

11 См.: *Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации* (www.consultant.ru/document/cons_doc_law_347691/).

Общий конституционный дизайн (разделения властей) в период разработки Конституции задавался конфликтом двух моделей правления: парламентской и президентской, опосредованно выражавших интересы двух конкурировавших политических центров: Съезда народных депутатов и Верховного Совета, с одной стороны, и Президента, с другой стороны. Ключевым вопросом становилось распределение власти в треугольнике «парламент – правительство – президент». Первоначально обсуждались два варианта: «ответственное перед парламентом правительство» и «президентская республика» с президентом во главе кабинета министров. Затем, однако, приоритет был отдан смешанной системе, обосновываемой по-разному. На первых порах предполагалось установить систему правления, при которой правительство формируется и смещается на базе парламентского большинства, но в дальнейшем приоритет в его формировании был отдан президентству. Дополнить систему разделения властей должны были независимые суды во главе с Конституционным Судом, наделенным утраченными впоследствии «широкими полномочиями конституционного контроля за деятельностью законодательной и исполнительной власти»¹², или, согласно другой позиции, Верховным Судом по «американской модели»¹³, а также местное самоуправление, которое, как считали разработчики, подобно дореволюционным земствам, «должно быть отделено от государственного управления на местах» и максимально независимо от его органов в пределах своей компетенции¹⁴.

Основными моделями для разработчиков служили, соответственно, конституции Веймарской республики (дуалистическая парламентско-президентская республика) и США (президентская республика). Но по мере углубления кризиса власти выяснилось, что монистическая президентская система не подходит для России в силу заложенного в ней чрезвычайно жесткого разделения властей (парламент не может отправить в отставку правительство, а президент не может распустить парламент); в российских условиях, как предполагалось, подобная диспозиция неизбежно спровоцирует конституционно неразрешимый конфликт законодательной и исполнительной власти с угрозой переворота или диктатуры. Именно этим обычно оборачивалось дело в странах, принявших президентскую систему американского типа без сопутствующего установления мощной и независимой судебной власти.

¹² Конституционная комиссия. Т. 2. С. 334.

¹³ Там же. Т. 2. С. 1002.

¹⁴ Там же. Т. 1. С. 155–156, 284; Т. 3. Ч. 3. С. 335.



Результатом обсуждения двух моделей – парламентской и президентской – первоначально стало принятие дуалистической (или смешанной) системы правления в ее аутентичной французской трактовке. При таком решении основную ответственность за текущие вопросы государственного управления несет правительство, которое отчитывается как перед президентом, так и перед парламентом; оно может быть смещено по инициативе как президента, так и парламента, но по решению только парламента. Эта формула, отчеканенная французской Пятой республикой, была созвучна настроениям либеральной части российских депутатов, поддерживавших идею о том, что правительство формируется и смещается на базе парламентского большинства. Подобная система, определявшаяся как «полупрезидентская республика», служила основой компромисса между двумя чистыми формами правления (парламентской и президентской) или даже двумя «типами [конституционного] мышления»¹⁵.

Однако в России, как и в ряде других стран, заимствовавших подобную систему для разрешения кризисов власти, был предусмотрен ряд корректировок аутентичной французской конструкции, направленных на ослабление парламентской и усиление президентской составляющей. Главными из них (в отличие от французского образца) стали право президента по собственной инициативе, то есть, не считаясь с волей парламентского большинства, отправлять в отставку правительство или отдельных министров, его огромные чрезвычайные полномочия, а также исключительно большой объем имеющейся у него законодательной власти – указного права, позволяющего главе государства управлять через голову парламента путем издания «указов с силой закона», обязательных к исполнению на всей территории страны¹⁶.

Все эти параметры формирующегося российского конституционного дизайна осознавались участниками конституционных дебатов, но оценивались ими по-разному. С одной стороны, прослеживалось стремление Верховного Совета ограничить полномочия Президента – в частности, его права распускать парламент и возможности «определять основы внутренней и внешней политики», равно как и стремление укрепить институт импичмента, отражавшее угрозу возможного «превращения президента в монарха». В условиях конституционного конфликта оппоненты Ельцина опасались разрушения баланса властей и авторитарной трансформации режима в консти-

15 Там же. Т. 1. С. 287; Т. 3. Ч. 1. С. 719, 721.

16 Подробнее о сравнении французской и российской систем правления см.: Медушевский А. Н. *Политические сочинения: право и власть в условиях социальных трансформаций*. М.; СПб.: Университетская книга, 2015. С. 395–421.

туционную или даже абсолютную монархию, «возникновения диктатуры», «попыток заполучить полномочия суперпрезидента», «наделения главы государства “необъятными” полномочиями и установления режима личной власти»¹⁷. С другой стороны, вполне четко было представлено обоснование отказа от парламентского уклона, при котором реальная власть сосредоточится в руках премьер-министра, а не президента, что никак не отвечало, по мнению приверженцев этой позиции, «той ситуации, в которой находится российское государство и российское общество»¹⁸. Особенности российского конституционного дизайна уже в момент его создания вызвали споры о том, какая форма правления возникла в России – дуалистическая, президентская, суперпрезидентская или вообще какая-то новая, определяемая иногда как «латентная монархия» или «коронованное президентство»¹⁹.

АНДРЕЙ МЕДУШЕВСКИЙ
1993-й И СОВРЕМЕННОСТЬ...

Особенности российского конституционного дизайна уже в момент его создания вызвали споры о том, какая форма правления возникла в России – дуалистическая, президентская, суперпрезидентская или вообще какая-то новая, определяемая иногда как «латентная монархия» или «коронованное президентство».

Ретроспективные оценки российской системы власти, сегодня высказываемые бывшими участниками конституционных дебатов, повторяют их былые позиции относительно «президентского» проекта Сергея Алексеева, Анатолия Собчака и Сергея Шахрая и по-прежнему далеки от единодушия²⁰. Первая позиция представлена деятелями Конституционной комиссии Верховного Совета РСФСР, выдавшими в проекте Президента «разновидность президентской формы правления, которая нарушала баланс властей и могла служить [...] угрозой демократическим основам российской государственности», вводя режим «бесконтрольности действий президента»²¹. Другая, более

17 Конституционная комиссия. Т. 1. С. 296, 302–303, 400, 408.

18 Там же. Т. 3. Ч. 1. С. 805–806.

19 PARTLETT W. *Crown-Presidentialism* // International Journal of Constitutional Law. 2022. Vol. 20. № 1. P. 204–236.

20 В сущности, имеется в виду не один проект, а несколько. См.: АЛЕКСЕЕВ С.С., СОБЧАК А.А. *Конституция Российской Федерации (проект): альтернативный вариант*. М.: Новости, 1992; [АЛЕКСЕЕВ С.С., СОБЧАК А.А. при участии КАЛМЫКОВА Ю.Х., ХОХЛОВА С.А.] *Конституция Российской Федерации: проект*. М.: Российское движение демократических реформ, 1992; [АЛЕКСЕЕВ С.С., ШАХРАЙ С.М.] *Конституция (Основной закон) Российской Федерации* // Московская правда. 1992. 5 мая.

21 РУМЯНЦЕВ О.Г. *Конституция девяносто третьего. История явления*. М.: Фонд конституционных реформ, 2013. С. 191.



компромиссная, позиция связывает выбор системы власти не с абстрактными юридическими предпочтениями, но с результатом конституционного кризиса 1991–1993 годов и его силовым разрешением, обеспечившим реальный перевес президентской (исполнительной) власти над парламентской (законодательной). Оценивая то, можно ли было на Конституционном совещании смягчить жесткость президентского проекта, некоторые его участники констатируют отсутствие ответа на этот вопрос, ибо «острота схватки и неясность ее исхода тогда к подобным размышлениям не располагали». Из этого, однако, не следует, что принятые в то время решения считаются оптимальными: «в политике выбор, кажущийся в ожесточении борьбы безусловным, нередко даже в не слишком отдаленном времени приносит горькие плоды»²². Наконец, третья позиция, разделяемая сторонниками «президентского» проекта, по-прежнему настаивает на необходимости его однозначного принятия в той ситуации – как главного инструмента разрешения конфликта парламента и президента. В такой интерпретации российский парламент того времени – Верховный Совет – изображается чем-то далеким от западных образцов парламентаризма: это «концентрированная толпа», подверженная «переменчивым настроениям», которая «в любой момент готова перейти к отсечению голов даже без гильотины»²³. Противостоять ему призвана была конструкция, основанная на разделении властей, но не в классическом его понимании (как их равенства), а в модифицированном (квазимонархическом): российский президент предстал в ней единоличным главой государства и арбитром, не входящим ни в одну из ветвей власти, но как бы вознесенным над ними. Именно такая модель, по мнению ее сторонников, требовалась для предотвращения гражданской войны и заполнения того политического вакуума, который образно определяется как «звонящая пустота безвластия»²⁴. Кроме того, стремление Ельцина принять, отталкиваясь от событий 3–4 октября 1993 года, новую Конституцию объясняется в этой интерпретации не жадой власти, а стремлением защитить основы либеральной демократии от коммунистической реставрации. По мнению сторонников президента, «он не ощущал внутренней потребности становиться диктатором», а стремился стать «главой нормального в правовом смысле государства, возглавить абсолютно законную власть», открыть эпоху «полностью легитимного периода новейшей истории России»²⁵.

22 Шейнис В. *Власть и закон: политика и конституции в России в XX–XXI веках*. М.: Мысль, 2014. С. 752.

23 Шахрай С.М. *Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина*. М.: Синдбад, 2021. С. 64.

24 Там же. С. 74, 86.

25 *Эпоха Ельцина. Очерки политической истории*. М.: Президентский центр Б.Н. Ельцина, 2011. С. 379–380.

Каков же общий результат постсоветской трансформации? По прошествии тридцати лет можно констатировать, что рассмотренная нами система правления, изначально задуманная как временная (на переходный период), оказалась, вопреки критическим мнениям, довольно устойчивой. Она эволюционировала в своеобразную квазипрезидентскую форму правления, легитимировавшую предельно централизованный режим персональной власти. При дезактивированной системе сдержек и противовесов объем законодательно закрепленных полномочий Президента Российской Федерации за последние десятилетия не только резко увеличился, но и был дополнен полномочиями, спорными с точки зрения их соответствия Конституции страны. Это происходило за счет издания Президентом указов, предоставления ему новых прерогатив законодательством, а также их легитимации Конституционным Судом. Реформа 2020 года не стала в этом отношении радикальным переломом, продолжив общую тенденцию конституционных поправок 2008-го и 2014 года. Вместе с тем она изменила положение вещей по меньшей мере в трех отношениях.

Во-первых, в силу поправок 2020 года состоялось определенное расширение полномочий всех трех ветвей власти и их балансировка в отношении друг друга, что снабдило систему большей гибкостью. Все ветви, включая Федеральное Собрание, Конституционный Суд и правительство, получили важные дополнительные полномочия, фиксирующие сложившийся между ними баланс. Во-вторых, сделалось очевидным ослабление всех ветвей власти относительно главы государства, совокупные полномочия которого существенно превышают их полномочия. В-третьих, продолжилась концентрация власти: была упрочена и расширена ответственность правительства именно перед Президентом как перед его непосредственным руководителем, а также было вновь подтверждено его единоличное руководство всем силовым блоком.

После принятия анализируемых здесь поправок все властные институты оказались инкорпорированными в единую систему публичной власти, вершиной и воплощением которой выступает глава государства. Это отражено в поправке, вводящей его новый символический статус. Отныне Президент Российской Федерации не только «гарант Конституции, прав и свобод человека», но и символ государственного единства: гарант «гражданского мира и согласия в стране», обеспечивающий согласованное функционирование и взаимодействие всех органов, входящих в «единую систему публичной власти». В рамках такой концепции глава государства выполняет не



только символические, но и вполне реальные функции центра публичной власти, возвышаясь над системой разделения властей, формируя повестку и определяя структуру политических институтов, а также задавая смысл и динамику всего политического процесса.

При дезактивированной системе сдержек и противовесов объем законодательно закрепленных полномочий Президента Российской Федерации за последние десятилетия не только резко увеличился, но и был дополнен полномочиями, спорными с точки зрения их соответствия Конституции страны.

Превращению президентских полномочий в пожизненные способствует решение вопроса о количестве и продолжительности сроков, на которые одно лицо может быть избрано президентом. Обсуждая эту тему на фоне разворачивающегося кризиса 1993 года, разработчики в свое время предложили конституционную формулу, снабжающую избрание на два срока словом «подряд», а также выдвинули предложения о продолжительности одного президентского мандата, варьирувавшие от четырех до семи лет. Обе цифры нагружены смыслом: первая воспроизводит конструкцию, используемую в США, где она была установлена для предотвращения узурпации власти и восстановления монархии; вторая являет собой исторически сложившийся во Франции своеобразный компромисс, уравнивающий республиканские и монархические тенденции²⁶. В результате в Конституции Российской Федерации изначально была предусмотрена продолжительность президентского мандата в четыре года, причем одно лицо могло пребывать в должности президента не более восьми лет «подряд». Конституционной реформой 2008 года, однако, президентский мандат был расширен до шести лет, а депутатский мандат до пяти. Согласно официальным разъяснениям, это должно было упорядочить систему выборов и укрепить контроль над реализацией социального законодательства.

С исчерпанием к 2024 году действующим президентом конституционных сроков пребывания в должности перед элитой вставала сложная проблема «транзита власти», которая теоре-

26 Семилетний мандат перестал действовать во Франции после 2000 года, когда его сменил пятилетний, однако некоторые политики сегодня допускают возможность возврата к нему (при однократном избрании вместо двух пятилетних сроков подряд) – с целью избавить президента от постоянной необходимости ориентироваться на предстоящую избирательную кампанию.

тически могла быть решена одним из двух способов – уходом действующего лидера или изменением конституционных норм. Очевидно, что ни один из этих вариантов не мог рассматриваться как оптимальный: первый противоречил намерениям самого президента и его окружения, второй ставил под вопрос конституционную легитимность всего политического режима. Поэтому в канун конституционной реформы обсуждение указанной темы выявило целый спектр вариантов такого «транзита», который предусматривал бы сохранение формальной или фактической преемственности, контролируемое на личном уровне. Среди обсуждавшихся опций были: передача власти от действующего главы государства его преемнику; выведение действующего лидера из-под действия конституционных ограничений путем создания новых институтов, резервирующих за ним неформальный контроль над процедурой перехода; изменение самих конституционных норм, ограничивающих пребывание у власти одного лица. Реформа 2020 года решила проблему, обратившись к прагматической конституционной формуле «обнуления полномочий», заимствованной из практики других авторитарных режимов (в том числе постсоветских). Включенная в Конституцию поправка, касающаяся этого вопроса, отражает одновременно преемственность и разрыв в конституционном строе, противоречиво сочетая различные типы легитимации власти – правовую и персоналистскую. Первый тип запечатлен в воспроизводстве конституционного принципа сменяемости власти, который стал даже более жестким: одно и то же лицо отныне не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков (без слова «подряд»). Второй тип представлен в сопровождающей ту же норму оговорке, согласно которой это ограничение не распространяется на лицо, занимающее или занимавшее эту должность на момент вступления данной поправки в силу. Такое решение проблемы «транзита власти», легитимированное Конституционным Судом²⁷, открывает для действующего лидера возможность выдвигать свою кандидатуру на пост главы государства еще на два шестилетних срока и, теоретически, оставаться у власти до 2036 года.

В поисках дефиниции сложившегося в России политического режима целесообразно обратиться к понятию конституционного авторитаризма. После реформы 2020 года эта система достигла кульминации. Ее можно назвать конституционной диктатурой, которая, в отличие от обычной диктатуры, опирается не только на силу, но и на формальные конституционные гарантии. Это система правления, при которой на основе конституции, при согласии общества, подтвержденном плебис-

27 См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-З...



цитарно, а также при единодушном одобрении всех ветвей власти происходит утверждение практически неограниченной власти института главы государства, персонифицированного в фигуре действующего лидера²⁸. Стабильность легитимирующей формулы, жизнеспособность политического режима и его эффективность в преодолении внешних и внутренних вызовов отныне определяются преимущественно единственным фактором: успехом лидера. Постсоветское правовое развитие, совершив полный круг, вернулось к исходной точке – к воспроизводству системы мнимого конституционализма, напоминающей его исторический аналог: думскую монархию начала XX века, только уже без царя и монархической легитимности.

Констатация цикличности постсоветского развития ставит вопрос о доминирующем тренде: что является его восходящей, а что нисходящей линиями? В современном мире выделяются два кластера конституций, различающихся отношением к глобальному конституционализму и перспективами приобщения к нему: ценностноцентричный (либеральная модель, ориентированная на универсальные права человека) и государствоцентричный (протекционистская модель, ориентированная на приоритет суверенного государства). Очевидно, что постсоветская трансформация в момент принятия Конституции 1993 года мотивировалась стремлением выстроить модель первого типа, способную интегрировать страну в глобализационный правовой процесс – и тем самым синхронизировать национальное правовое развитие с трендом глобального конституционализма. Сильная президентская власть в этой конструкции выступала гарантом от разворота системы вспять. Однако финальным результатом предпринятых преобразований по прошествии тридцати лет стала модель второго типа, отражающая приоритеты правовой фрагментации, защиты национальной идентичности и государственного протекционизма во всех значимых сферах. Президентская власть – доминирующий фактор этого системного поворота. С чем же связана данная инверсия и какими факторами определяется переход от первой, восходящей, линии, ко второй, нисходящей?

Отвечая на эти вопросы, следует принимать во внимание три обстоятельства. Во-первых, глобальное правовое развитие оказалось отнюдь не линейным, демонстрируя кризис глобализации правовых форм и перевес их фрагментационных параметров над интеграционными. Это, как показывают современные дискуссии, ведет к кризису легитимности международного права вообще и конституционализма в частности, заставляя

28 Определение правовой системы России как конституционной диктатуры предложено мной в работе: Медушевский А.Н. *Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 года* // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3(136). С. 33–50.

национальные элиты искать другие источники легитимности – в виде, например, популистских призывов к возрождению «национальной идентичности». Разворот от либеральных конституций к этатистским выступает естественным выходом из создавшегося затруднения. Россия, возможно, в настоящее время является флагманом этого всемирного ревизионистского движения, хотя и не была его родоначальницей – на эту роль с большим основанием претендуют западные популистские течения правого и левого толка, выступившие с идеей пересмотра самих основ либеральной демократии и капиталистической экономики. Но этот тренд явно не прорабатывался авторами Конституции и едва ли был предвидим ими.

Во-вторых, выбор конституционного дизайна способен, конечно, породить определенные противоречия внутри политической системы, но он отнюдь не предопределяет функционирование политического режима, оставляя простор для интуиции и практики (что, кстати, подтверждается анализом конституционного развития классических демократий – США, Франции, Германии). В этом контексте общие социологические теории авторитарной ретрадиционализации имеют довольно узкие интерпретационные возможности. Воспроизводство авторитарного ядра российской власти объясняется по-разному: здесь можно найти ссылки на историю (матрица–колея), экономику (власть–собственность), социологию (воспроизводство номенклатуры), культуру (русская система), политику (тяготение к персоналистской власти). Априорно определяя авторитаризм как деформацию, данные подходы игнорируют такие параметры, как рациональный выбор, ситуационный анализ, психологические ожидания и состояние институтов и – что особенно важно – юридическое конструирование и вариативность его результатов. Конституционная революция 1993 года создала работающую систему ограниченного плюрализма (подтверждением тому является длительность ее существования) и запустила трансформацию правовых кодексов и институтов, но при этом не исключала появления на основе конституционного текста различных, более или менее жестких, политических режимов (за все время их насчитывается не менее пяти) и не предполагала автоматического принятия авторитарного вектора. Конституция, следовательно, не исключала авторитарного прочтения, но и не предопределяла его. Оно сделалось реальностью из-за внешних и внутренних трудностей переходного периода, конституционной апатии общества и целенаправленных действий политической власти.

В-третьих, итоги постсоветского конституционного эксперимента остро ставят вопрос о том, по каким критериям оценивать социально-политическую эффективность применяемых



стратегий конституционной трансформации. Сверхцентрализованную модель политической системы, зафиксированную конституционной реформой 2020 года, нельзя считать полностью лишенной смысла, поскольку она способна быть эффективной в краткосрочной перспективе: с ее помощью укрепляется имперская компонента легитимности власти за счет нисходящего конституционного импульса, усилившегося из-за начавшегося передела мира, и на неопределенное время откладываются неудобные вопросы о «транзите власти». Руководствуясь позицией «политического конституционализма», можно признать, что этот шаг позволяет элите прагматично решить целый ряд проблем, среди которых воспроизводство социального договора, согласование конституционных норм и политической реальности, семантический пересмотр ряда ключевых принципов в традиционалистском духе, концентрация власти в принятии как внутривнутриполитических, так и внешнеполитических решений и так далее. В указанном смысле не практика приспособилась к Конституции, а Конституция приладилась к практике.

**Консервативная конституционная реформа 2020-го
нормативно закрепила то, что и без того уже имелось
на деле: она фиксировала завершающую фазу
постсоветского конституционного цикла.**

* * *

Как соотносится замысел Конституции 1993 года и та форма российского конституционализма, которая возникла три десятилетия спустя? Консервативная конституционная реформа 2020-го нормативно закрепила то, что и без того уже имелось на деле: она фиксировала завершающую фазу постсоветского конституционного цикла. Опираясь на антиглобалистский тренд в правовом развитии, она очень четко выразила его характерные черты: недоверие к универсальным правовым ценностям, приоритет национального государства, торжество прагматики и даже макиавеллизма. Тем не менее тактический успех такой стратегии конституционного реформирования не отменяет того факта, что в долгосрочной перспективе она представляет скорее регресс в отношении изначально заложенных ценностей и принципов Конституции Российской Федерации, которые по-прежнему ассоциируются с восходящей линией глобального конституционализма.