

ВВОДНОЕ СЛОВО

*О.Г. Румянцев,
Президент Фонда конституционных реформ,
кандидат юридических наук*

Конституционная реформа-2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка

*«– На свете не было, нет и не будет никогда
более великой и прекрасной для людей власти,
чем власть императора Тиверия! — сорванный
и больной голос Пилата разрossa. Прокуратор
с ненавистью почему-то глядел на секретаря и конвой.
— И не тебе, безумный преступник, рассуждать
о ней».*

Михаил Булгаков.
«Мастер и Маргарита»

1.

Конституционная реформа — сильнодействующий политический инструмент в руках руководства России. Об особенностях конституционной реформы-2020, её сильных, слабых и рискованных сторонах, а также возможных последствиях стóит порассуждать.

Если после первого чтения предполагалось поправить 22 статьи Конституции, свыше 1/6 от общего их числа (что уже существенно больше изменений, внесённых предыдущими законами о поправках в 2008-м и 2014 гг.), то после второго чтения число изменяемых статей выросло до 40, и добавились ещё пять новых, Конституция оказалась изменённой на треть. Нас ждёт жизнь с принимаемыми, исполняемыми либо параллельными жизни новыми пунктами, частями, статьями либо новыми редакциями пунктов, частей, статей...

Итак, букв в Конституции-2020 изменяется много. Не ослабев ли дух Конституции, и не наложится ли это на ослабевание духа нации? Возможно, преемником Ельцина сделана ставка на заложенный командой Ельцина самовозрастающий авторитарный потенциал внутреннего ядра Конституции, который и призван обеспе-

чить успех усилиям по укреплению специфического российского конституционализма и преодолению кризиса.

Рассмотрим эту развилку подробнее.

В полный рост встаёт проблема нравственной ответственности образованного класса и народа всей страны за то, что будет происходить в открытой столь ярко пятилетке 2020–2024 с обществом и государством по обновлённой Конституции 2020 г. Нужна оценка адекватности и степени соответствия предпринятого замаху нарастающим вызовам и общественному запросу. В сложившейся обстановке есть потребность не столько в уничижительном критическом нигилизме (которым полна Сеть и которым легко увлечься, но тяжело переключиться), сколько в разумной рефлексии, выдвижении креативных, побудительных идей и установок, конструктивных концепций и предложений социального и политического развития России как обновлённой передовой нации.

2.

Начну с элементов позитива. Маневр открывает определённое окно возможностей для дозированной политической реформы. Как и кто им воспользуется — вот вопрос.

Предложение не случайно всецело захватило внимание общества, требующего и жаждущего перемен. Президент и его советники ответили на резкое ухудшение общественного настроения одномоментным обновлением повестки и началом крупных маневров нового политического сезона. Застой намечено преодолевать средствами политической реформы через модернизацию Конституции, определённым разворотом к нуждам общества, административным обновлением номенклатурных кадров (состава и аппарата Правительства России, целого ряда федеральных и региональных органов власти, списка партий и их лидеров) в преддверии грядущих избирательных кампаний. Подобных масштабных перетрясок не было давно.

Ощущение застоя в социально-экономической и политической сферах и импульсов к гражданскому пробуждению заметно окрепло после откровенно провальных: мальтузианской оптимизации здравоохранения (административно-волевого сокращения числа поликлиник, больниц и врачей), пенсионной и мусорной реформ, манипуляций с региональными и муниципальными выборами в регионах и неадекватной реакции на закономерное сопротивление этим действиям.

Наступил год подведения итогов «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года»¹, с продекларированными ежегодным ростом ВВП на 6,5%, инновационным развитием российской экономики, радикальным сокращением бедности, увеличением инвестиций в человеческий капитал и высокотехнологичными рабочими местами в количестве 25 млн. То, что сносит терпеливая бумага, может не снести история, и уже перестаёт сносить всё большая часть общества.

Растущее раздражение пришлось потеснить динамичным витком политической инициативы. С самого первого дня общественное пространство наполнили волны конституционного дискурса.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Появление конституционной реформы (или чего-то сопоставимого по масштабу и громкости) субъективно предопределено. Неудачи проще закрыть новыми масштабными программами. Этот ход можно сравнить с принятием в 1977 г. новой Конституции СССР, когда становилось очевидным, что программа правящей партии в части заявленного построения коммунизма к 1980 г. провалилась.

Конституция становится средством решения оперативной задачи-демонстрации: в чьих руках находится и будет пребывать инициатива. Для основного закона перетягивание каната «*привлекательности инициативы и самих конституционных поправок*» выглядит зыбко, недостаточно фундаментально. Тактические баллы могут быть получены со стратегически неприятным довеском в виде углубления раскола в обществе — уже по вопросу Конституции.

До этого Конституция Девяносто третьего, при известных изъянах содержания и процедуры принятия, воспринималась многими как вынужденная основа консенсуса и дальнейшего развития. Требуется стратегическая точность в выборе пути дальнейших отношений государства и общества — сути любой конституции. Это сложнее, чем избранный «простой» способ решения эгоистической охранительной корпоративной задачи спасения сложившейся системы и усиления гарантий для её бенефициаров.

Хорошо, что тема конституционной реформы пробилась дорогу в актуальной политической повестке страны. Но если это действительно цель, а не средство или его прикрытие.

Вызовы конкурентоспособности в современном мире, сбережения и возрождения нации, преодоления многочисленных, кажущихся непреодолимыми расколов требуют максимального внимания к наличию общего знаменателя для всех участников общественной жизни, сверху донизу. В качестве такового мы и предложили основы конституционного строя — принципы нашей социальной организации, и даже в октябре — декабре 1993 г. их удалось сохранить почти в изначальном виде.

К рациональности этих (совсем не утопических) норм-целей, норм-принципов важно добавить внешне иррациональное неравнодушие. Л.Н. Гумилёв сейчас звучит как актуальное предостережение. Без пассионарности нация, этнос не имеют будущего, её заместят. Но пассионариев в России уже более четверти века убирают со сцены либо ставят в номенклатурное стойло и дают морковку, их месторасположения освобождают для карьеристов. Не видящие перспектив граждане уходят во внутреннюю эмиграцию, а молодежь, что тревожно, и во внешнюю¹.

Коллективный дух, перспектива выживания и развития нации слабеют на глазах, они продолжают падение, если не выправить саму систему средствами конституционной, политической и экономической реформ. Предприняв что-то мощное, сопоставимое с решением об отмене крепостного права в XIX в. Приступив к реализации основных норм-целей Конституции Девяносто третьего, с адекватным уточнением отдельных подчинённых им положений.

¹ Согласно данным «Левада-Центра» значительно увеличилась доля желающих уехать среди молодёжи в возрасте до 24 лет — с 22% (2015 г.) до 53% (2019 г.). См.: Коммерсант. 2019. 26 нояб. 13:49; за последние пять лет в России усилились эмиграционные настроения (<https://www.kommersant.ru/doc/4171762>).

3.

«Реформы сверху» могут пойти в направлении демонополизации власти и демократизации политического режима лишь при гласном обсуждении целей, приоритетов и средств, раскрепощении и оздоровлении общественной обстановки, преодолении социальной депрессии и застоя, устранении причин поразившего все слои общества глубочайшего социально-политического пессимизма.

Вопрос выбора — что должно идти первым: перестройка системы органов государственной власти или отмена фактического запрета на народовластие, воздвигнутого в далёком 1993 г. и не упразднённого. Барьер возвышается и довлеет над конституционным носителем суверенитета и единственным источником государственной власти вот уже более четверти века, извращая саму суть государства как форму самоорганизации общества, отменяя во многом саму концепцию Конституции. Полагаю, что общество будет стремиться вернуть право голоса, на основе раскрепощения и в диалоге уточнит устройство собственно властного механизма. Последний — не самоцель, а одно из средств национального развития.

Поправки — после всех этапов быстротечной кампании — постарались дать ответ на насущные потребности конституционного строя. Вместе с тем обойдёнными красноречивым молчанием остались давно требуемый разворот к народовластию, возврат обществу многообразия форм общественного участия, народный и конституционно регламентированный парламентский контроль за действиями публичной власти, развитие политических институтов, включая гарантии свободных выборов и реформу партийно-политической системы.

Между тем триединая задача объективно назревших за прошедшие четверть века изменений очевидна:

– устранить расхождение между Конституцией и жизнью, обеспечить её приоритет и развитие, прекратив тренд имитационного конституционализма (нормы Конституции отдельно, а все более понятно и вручную регулируемые общественные отношения — сами по себе);

– добиться изменения персоналистской власти в пользу системы устойчивых властных институтов, перейдя от несменяемой клановой верховной власти к болезненно сменяемой обществом власти конституционной, по итогам постоянной объективной оценки результатов деятельности средствами народного, общественного, парламентского контроля, независимых СМИ, свободных выборов (в 2020 г. это звучит как недостижимое, но дорогу осилит идущий);

– повернуть вспять сужение возможностей для гражданских, предпринимательских, социальных, политических инициатив; решительно восстанавливать условия для расширения образованного среднего класса, опоры саморазвития современного конкурентоспособного общества; обеспечить государственную защиту социальных и экономических интересов людей труда.

Задача реформы партийно-политической системы — объективно наполнить её реальной жизнью. Убрать искусственные препоны и рогатки в реализации [кажущейся почти несбыточной] части 1 статьи 32 Конституции: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Реальный расклад политических взглядов и предпочтений сильно отличается от искусственно поддержива-

емого за счёт партий-спойлеров, некоммерческих и полукommerческих «политических ЗАО», ловушек для голосов избирателей во время избирательных кампаний и бирж голосов депутатов различного уровня — между оными. Не случайны и опасения юридических и физических лиц: быть ли спонсорами представителей своих интересов, общественно-политических организаций или молча отойти в сторонку, себе дороже.

Появление в официальном пространстве независимого спарринг-партнёра в лице подлинной, а не «системной» оппозиции заставило бы правящую партию серьёзно обновить и кадры, и методы работы. Шаг к возрождению нормально-го, структурированного транспарентного политического процесса, основанного на конкуренции, ответственности за неуспех, реальной подотчётности, был бы уместен.

Политический процесс невозможен без снятия оков с институтов и организаций гражданского общества. Именно они, а не монохромная «вертикаль власти», являются аккумуляторами, выразителями и представителями многообразных интересов. Именно им самое место в процессе согласования интересов, саморегулирования общественных отношений, инициирования, обсуждения и участия в контроле за выполнением принятых нормативно-правовых актов различного уровня.

Так, например, работает система *Comitology* у наших соседей и партнёров в Европейском союзе, целостная эко-среда и архитектура многообразных, встроенных в систему принятия решений некоммерческих организаций, представляющих интересы регионов и территориальных сообществ, производителей и потребителей, предпринимателей и работников, экспертов и практиков, весь политический спектр заменяющих собою миллионы чиновников и госслужащих. Ибо так он изначально построен, этот ЕС, по принципу субсидиарности и строго восходящих интересов и инициатив снизу вверх, а не наоборот — на основе реальной конституции ЕС, его базовых договоров.

Это относится к мирному времени. А для чрезвычайных обстоятельств должны быть предусмотрены нормы о военном и чрезвычайном положениях — в целом ряде конституций им посвящены отдельные статьи, а в первых проектах Конституции РФ была даже небольшая глава.

4.

В начале кампании в Послании к Федеральному Собранию от 15 января 2020 года среди задач государственного строительства прозвучали ключевые слова Президента: *«сменяемость и обновление власти в России, использование потенциала Конституции и всех уровней власти»*. Он же перед принятием закона о поправке во втором чтении 10 марта 2020 года заверил Государственную Думу: *«Перемены носят кардинальный и необратимый характер... Мы этот период пройдем достойно. Считаю, что сильная президентская власть для России абсолютно необходима — для стабильности. Придет время, когда президентская власть не будет так персонифицирована»*. Ощутима параллель преемственности этих заверений с увещеваниями Б.Н. Ельцина и С.М. Шахрая в 1993 г., что авторитарный строй предложен только на [очевидно, затянувшийся] переходный период, после которого будут перемены.

В целях стабильности и «уверенного поступательного эволюционного развития России на долгое будущее» второе чтение в Государственной Думе закончилось знаковой поправкой поправок, предназначенной для конкретного лица в конкретной ситуации и вряд ли соответствующей равенству всех перед Конституцией и законом, как и республиканской форме правления.

Поправка депутата Государственной Думы от «Единой России», члена Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, лётчика-космонавта СССР В.В. Терешковой, «обнуляющая» президентские каденции, открыла дорогу к продлению президентских полномочий В.В. Путина на пятый и шестой президентские сроки¹. Президент ничтоже сумняшеся согласился с такой возможностью, при условии, что эту норму согласует Конституционный Суд и поддержат граждане в ходе всенародного голосования.

Конституционный Суд России, когда-то — детище и надежда нашего конституционного строя, — вскоре повёл себя антиправовым образом, не только вступив в противоречие со своей же правовой позицией, но вообще поучаствовав в дискредитации права².

До такой избирательной адресности своих норм Конституция России, за пределами текста её Раздела второго «Заключительные и переходные положения», до сих пор не поднималась. Что называется, перезализали. Обещали «сделать, как лучше», посмотрим — как и что превратится в привычное «получилось, как всегда».

Сразу же после январского (2020 г.) Послания к Федеральному Собранию газеты вышли с анонсами: «Владимир Путин предложил свою редакцию Основного закона». Можно предположить, что именно в этой публичной оценке и кроется один из замыслов всей кампании.

20-летие правления В.В. Путина увенчивается принятием **путинской редакции Конституции Российской Федерации**. В полном соответствии с логикой развития персоналистского политического режима в России (в понимании этого термина

¹ Текст поправки В.В. Терешковой: Часть 3 статьи 81 Конституции дополнить частью 3.1 следующего содержания: «3'. Положение части 3 статьи 81 Конституции РФ, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента РФ, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента РФ, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции РФ, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента РФ в течение сроков, допустимых указанным положением».

² Конституционный Суд России 5 ноября 1998 года по запросу Государственной Думы уже отказывал в «обнулении»: подтверждал отсутствие какой-либо неопределенности в вопросе о том, что Президент РФ, осуществляя до 1996 г. предусмотренные действующей Конституцией полномочия, был избран на выборах в 1996 г. на второй срок подряд и что не существует даже чисто гипотетической возможности споров по данному вопросу в связи с грядущими (2000 г.) президентскими выборами. Конституционный Суд в своём Заключении от 16 марта 2020 г. не стал оценивать целесообразность предложений, а пришёл к заключению, что порядок вступления в силу статьи 1 Закона о поправке к Конституции соответствует Конституции РФ; а не вступившие в силу положения этого Закона — положениям её глав 1, 2 и 9. Особых мнений по данному заключению никем из судей КС высказано не было.

членом Конституционного клуба коллегой М.А. Красновым как *несбалансированного сосредоточения властных прерогатив, как явных, так и скрытых, в руках института-личности (в российском варианте — Президента России) при формальном сохранении принципов и институтов, свойственных конституционному строю*¹).

Ясно, что по итогам конституционной реформы-2020 страна получает не только путинскую редакцию Конституции России, но совершенно новую правовую и политическую ситуацию. Про принятые изменения Президент Путин сказал, что они *оправданы и достаточны*. Однако прежние вызовы остались, и к ним добавляются новые риски. Как общество и государство управятся с ними — покажет политическая практика реализации принятых решений.

5.

Примечательны особенности процесса выработки, внесения, обсуждения поправок-2020.

Предложения о «ремонте» Конституции Десяносто третьего регулярно вносились и обсуждались в объединивших сообщество независимых конституционалистов различных политических взглядов Фонде конституционных реформ, Конституционном клубе, журнале «Конституционный вестник». К 15-летию Конституции был подготовлен доклад «Проблемы реализации Конституции»², к 20-летию Конституции — Белая книга о состоянии конституционализма в России и инициативные проекты конституционных поправок по пяти направлениям: уточнение формы правления; новая редакция статьи 79 об участии в межгосударственных объединениях; новые инициативные проекты глав 2¹ («Гражданское общество»), 2² («Свободные выборы, избирательная система, референдум») и 5¹ («Парламентский контроль»)». ³

Этой же теме было посвящено юбилейное заседание Конституционного клуба в декабре 2018 г. к 25-летию Конституции России⁴.

¹ См.: Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006.

² См.: Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и перспективы российского конституционализма на общемировом фоне) // Конституционный вестник. № 1 (19). М.: ФКР, 2008.

³ См. репринт этих предложений в данном номере «КВ» на с. 244–251. Ранее опубликовано в: Румянцев О.Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Зорькин В.Д. (ред.) Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.). М.: Норма, 2014. С. 108–134; также в: Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2 (38). С. 10–22; Двадцатилетие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития [Электронный ресурс] // Официальный сайт Фонда конституционных реформ: <http://www.rfcr.ru/news/167/> (дата обращения: 04.03.2020).

⁴ См.: Конституционный клуб: 25 лет Конституции России // Конституционный вестник. № 4 (22). Март 2019 г. С. 19–116. См. также: Послесловие автора. Уроки истории и требования эпохи // Румянцев О.Г. Конституция Десяносто третьего. История явления. Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов. Изд. 3-е, испр. и доп. М.: «Издательство РГ», 2018. С. 330–346.

Вопреки номенклатурной пропасти мы были услышаны коллегой и соратником по Конституционной комиссии и реформе 1990–1993 гг. В.Д. Зорькиным, чья актуальная программная статья «Буква и дух Конституции» (на послание Конституционного Суда к Федеральному Собранию, увы, духа не хватило) стала попыткой рефлексии состояния и перспектив конституционного строя. Рекомендации с обсуждения на Конституционном клубе получил Председатель Государственной Думы — и, по-своему восприняв идею, выступил с инициативами частичных поправок в Конституцию¹.

15 января 2020 года в Послании к Федеральному Собранию реформу анонсировал Президент. В темпе, уникальном и завидном для любых конституционных поправок, через пять дней законопроект о поправке был внесён в Госдуму. Скоропалительное принятие в первом чтении через три дня, 23 января 2020 года, и назначение даты второго на 11 февраля породили немало критики. Срок представления поправок к Конституции ненамного скорректировали с 14 февраля на 2 марта, дату второго чтения — на 10 марта; третье чтение прошло 11 марта, тогда же закон одобрил Совет Федерации, на следующий день получили требуемое одобрение от 2/3 субъектов РФ. Комитет Госдумы предложил дату всенародного голосования на 22 апреля 2020 года, Президент указом на эту дату его и назначил с оговоркой: «если позволит эпидемиологическая обстановка».

Мы по собственному почину начали разбирать предложения на совместном заседании Комиссии Ассоциации юристов России по развитию конституционного правосознания и Конституционного клуба ФКР, первом в череде общественных слушаний². Коллеги сочли весьма оскорбительным для населения страны и экспертного сообщества сам стиль «спецоперации» по внесению поправок. Отсутствие гласности, полноты информации и проектов документов, отказ от привлечения независимых экспертов, запредельный темп создавали ощущение, что любые наши рекомендации станут неустраиваемыми.

У верховной власти всегда есть выбор: вести диалог с обществом либо демонстрировать классику стиля «Государство — это Я». К спокойному восприятию второго сценария общественное мнение готовили средствами самого массового из искусств — масштабной раскруткой фильма «Союз спасения»³, с его актуальными

¹ См.: РИА НОВОСТИ <https://ria.ru/20181225/1548706044.html>; РБК <https://www.rbc.ru/politics/25/12/2018/5c226d1a9a794747a5e0ae2a>; Ведомости <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/12/27/790475-popravki>; Медуза <https://meduza.io/news/2018/12/25/volodin-predlozhit-proverit-konstitutsiyu-na-aktualnost-ne-zamahivayas-na-osnovopolagayuschie-polozheniya>. См. также: *Володин В.В.* Живая Конституция развития // Парламентская газета. 2019. 17 июля (<https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html>).

² См. стенограмму заседания и фоторепортаж на стр. 55–82 данного номера.

³ Фильмом оглушительно ярким, но подчёркнуто и преднамеренно реакционным, без всяких полутонов дана отмашка пересмотру истории, отношению к декабристам, которые «разбудили Герцена», далее со всеми остановками. Рецепт однозначен: потугам «неудачников», «реформаторов снизу» противопоставлена хорошо спродюсированная К.Л. Эрнстом и А.В. Максимовым широкоэкранная апологетика самодержавной власти. Кинопроизведение противопоставило наивным декабристским чаяниям Конституции «новый взгляд на историю» в ущерб истории мучительного поиска правовой демократической рамки для государства. Фильм пересматривает то, чему учили в школе поколения советских людей. Экстраполя-

установками. «*Моё слово — и есть закон*», — высочайше утверждали с экрана самодержцы Александр I и брат его Николай I Павловичи.

Аргументированная критика ошарашивающей манеры и неоднозначного содержания первой части реформы о дальнейшей концентрации власти под видом её децентрализации (анализ следует) заставила руководство Администрации Президента сбавить темп марш-броска и, отчасти, скорректировать его наполнение. «Гонку» с поправками немного придержали, но довели до логического завершения.

Думается, при выборе стиля конституционной реформы-2020 учли уроки её предшественницы. Да, налицо очевидный контраст характера подготовки проекта конституции в 1990–1992 гг. «снизу», а не «сверху». Однако многое отсылает в грозный Девяносто третий. В 1991–1992 гг. и Ельцин, и Верховный Совет по разным причинам неоднократно шли на попятную и придерживали принятие новой Конституции. Завершение реформы ознаменовалось конституционным коллапсом, танковыми залпами по непокорному парламенту и трагедией осени-1993.

Отличительной чертой первых этапов конституционной реформы начала 1990-х гг. (с июня 1990 г. до начала острейшего противостояния в декабре 1992 г.) была абсолютная и преднамеренная (это был непререкаемый внутренний закон!) **гласность её подготовки и проведения**. Она отмечала все шаги Конституционной комиссии — главной комиссии демократически избранного Съезда, получившей от него высшую легитимацию для своих реформаторских творческих и политических действий по разработке, согласованию и продвижению проекта конституции. Но пришло время одолеть народ и первый и последний демократически избранный парламент — и Конституцию затребовали в качестве острозаточенного политического орудия. «Президентский» проект конституции нежданно появился 29 апреля 1994 года сразу после злополучного референдума «ДА-ДА-НЕТ-ДА», проведённого со злоупотреблением информационной монополией и использованием административного ресурса — для перехвата конституционной инициативы, проведения кремлёвского Конституционного совещания и закрепления победы «курса Ельцина» над альтернативами оппонентов.

Ведь — было, было!.. И, похоже, — остаётся быть.

В 2020 г. на поверхность всплыла реформа, которая тайно готовилась в недрах Администрации Президента. Проект на короткий период перешёл в ведение там же сформированной и полугласно функционировавшей Рабочей группы по подготовке изменений в Конституцию, члены которой — весьма достойные и уважаемые в своих профессиях люди — воздерживались от комментариев, а материалы оставались недоступны даже для профессиональной общественности вплоть до стадий их официального рассмотрения и принятия.

А ведь подготовка и обсуждение поправок является публично значимой частью конституционного процесса! Возникло стойкое ощущение, что деятельность Рабочей группы направлена на то, чтобы невзначай не поставить под сомнение предложения Администрации Президента и прикомандированных «смотрящих».

ция этих посылов на сегодняшний день ставит под сомнение общественную критику очевидных промахов власти и сами основы российского конституционализма. См. подробнее: *Румянцев О.* Фильм «Союз Спасения». Рецензия от Homo Politikus // Аргументы недели. 2019. 25 дек. (www.argumenti.ru).

Неприятным месседжем стало невключение в официальную Рабочую группу никого из круга бывших членов и экспертов Конституционной комиссии, членов актива ФКР и Конституционного клуба, постоянных авторов независимого журнала «Конституционный вестник». Выглядело это как жест игнорирования¹ независимого плюралистического по взглядам сообщества «от Бабурина до Батурина», в котором все эти годы без чинов и наград, по велению сердца и разума, общественному долгу и призванию поддерживался поиск и граждански эмоциональная, пристрастная дискуссия о путях дальнейшего развития конституционного строя в России.

А вот внезапной конституционная реформа-2020 была не для всех. О том, что в Администрации Президента ведётся работа над масштабными поправками к Конституции, в 2016–2019 гг. не раз предупреждал историк и политический аналитик В.Д. Соловей. Но это упорно отрицали и скрывали.

На прямой же вопрос, заданный членами Конституционного клуба 6 декабря 2018 года сенатору А.А. Клишасу, тот ответил: *«Вы знаете, я пытаюсь каждый раз понять какой-то чёткий, совершенно практический смысл в наших действиях, особенно если это касается внесения каких-то законоположений или, тем более, предложений по изменениям Конституции. Я, Олег Германович, Владимир Ильич, точно хочу вам сказать, что не ведётся работа по подготовке нового текста Конституции сейчас. Такого нет! Я бы точно про это знал. Даже если бы это не в парламенте происходило, либо в Администрации Президента, я бы про это точно знал, будьте уверены. Нет такой работы сегодня! Никто не готовит ни новый текст, ни поправки в Конституцию на сегодняшний день...»*².

По признанию другого сопредседателя Рабочей группы, *«послание Президента... всегда готовится очень тщательно. И в послании руководитель страны фактически изложил концепцию закона. Мы уже понимали, каким он будет. До послания, что греха таить, подготовка этих текстов уже шла»*³.

Могу лишь предположить, что кроме опасений всеобъемлющего подхода, его носителей не захотели вписать в бюрократическую стилистику и концепцию канцелярской работы, политически и содержательно определяемой и диктуемой сверху.

¹ 17 января 2020 года от лица Комиссии по развитию конституционного правосознания Ассоциации юристов России и членов Конституционного клуба было направлено письмо на имя сопредседателя РГ по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ А.А. Клишаса с предложением задействовать наш экспертный потенциал и использовать действующую площадку в рамках специализированной общественной организации для экспертного обсуждения предлагаемых изменений. Лишь 5 марта 2020 года, спустя 48 дней, на мою электронную почту поступил скан пришедшего в АЮР формального ответа за подписью Первого заместителя председателя указанного комитета СФ В.В. Полетаева, что все предложения, поступившие в Комитет, будут рассмотрены с участием экспертов и специалистов в установленном порядке наряду с другими предложениями в работе по совершенствованию законодательства РФ. См. переписку в данном номере «КВ» на стр. 50–54.

² Конституционный вестник. 2019. № 4 (22). С. 32.

³ «Я боюсь порой, что до рукоприкладства дойдет». Сопредседатель рабочей группы по подготовке конституционных поправок Павел Крашенинников рассказал «Ъ», зачем менять Основной закон // Коммерсантъ. 2020. 10 февр. № 23. С. 1.

Перейдём к **содержательной оценке** конституционной реформы-2020 в Российской Федерации.

6.

Вначале — о ряде положительных новаций, двух группах — расширении полномочий парламента и выборочном развороте к институтам гражданского общества, отчасти скрасивших суть затеи.

В части изменений в организации и функционировании властного механизма сделан давно обещанный шаг.

Конституционная реформа-2020 может стать прологом к последующей перегруппировке властной системы. Глава государства будет больше связан чуть усилившейся формальной и неформальной системой сдержек и противовесов со стороны палат Федерального Собрания, Конституционного Суда и Госсовета.

Предложения по корректировке формы правления — наиболее живые в президентских поправках, но что за ними кроется и насколько эффективно будут они работать? Россия должна оставаться сильной президентской республикой, сказал В.В. Путин, а парламент должен взять большую ответственность за формирование Правительства.

Летом 1993 г. на Конституционном совещании при Президенте ключевым разногласием между президентским проектом конституции и проектом Конституционной комиссии, при их совмещении, оказалось полномочие парламента давать согласие на назначение как Председателя Правительства, так и заместителей Председателя Правительства и ключевых министров, а также полномочие ставить и решать повторным голосованием вопрос об их отставке.

Похоже, лишь спустя более четверти века предложение о разделении представительным и законодательным органом — парламентом ответственности за формирование и работу Правительства находит понимание и поддержку. Стоило ли так всё ломать осенью 1993-го? Сколько возможностей упущено за это время.

О расширении полномочий парламента общество стало задумываться сразу же после принятия Конституции. Все эти годы прошли под знаком полного отсутствия парламентарского контроля за должностными лицами всех уровней.

Бесконтрольно прошли приватизация, масштабный передел собственности (и не одна волна!), пресловутые залоговые аукционы, заложившие под экономический строй тикающую до сих пор мину. Новых собственников, несмотря на случаи прихода части добросовестных приобретателей в давешние государственные активы, как правило, не уважают именно на основании сомнительных способов приобретения¹.

Бессловесный парламента слишком дорого обходится стране.

Духу Конституции отчасти соответствовала поправка 2008 г., согласно которой *Правительство представляет Государственной Думе отчёт об исполнении федерального бюджета, ежегодные отчёты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным палатой*. И вот сделан новый шаг в сторону по-

¹ Именно с этим, не с пресловутыми новыми поправками в статьи 79 и 125 Конституции о неисполнении решений межгосударственных органов, связаны вопросы по решениям Гаагского арбитража по делу ЮКОСа против России.

вышения статуса представительного органа, большей прозрачности кадровой политики высокого уровня и публичности деятельности госорганов.

Можно приветствовать наделение нижней палаты полномочиями утверждать по представлению премьера кандидатуры зампредов Правительстве и «гражданских» федеральных министров (пункт а¹, часть 1, статья 103), а также полномочие Совета Федерации проводить консультации по предложенным Президентом кандидатурам руководителей «силовых» ФОИВ-ов, а также министра иностранных дел.

Были, наконец, услышаны наши предложения о парламентском контроле; появилась, правда, не детальная новая глава 5¹, а лишь статья 103¹: «*Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц*».

Сюда же отнесём важную норму о заслушивании Госдумой ежегодных отчётов Центрального банка. (Сами по себе эти отчёты не продвигают контроль в отсутствие политической воли к нему: осенью 2019 г. отчёт председателя ЦБ в Госдуме повлёк постановление-отписку: «Принять отчёт к сведению». Гора родила мышь на фоне системных издержек при реализации частей 1 и 2 статьи 75 Конституции.) Но четверть шага вперёд сделано.

Я продолжаю относиться с осторожным оптимизмом и к поправке о Госсовете, которую мы предлагали ещё в 1994 г.¹ Потенциально Государственный Совет может играть достаточно позитивную роль как конституционный механизм обеспечения согласованного взаимодействия между государственными органами. Как инструмент коллегиальной помощи главе государства в выполнении им гигантского объёма полномочий, непосильных для одного лица. Этот орган также способен справиться с предотвращением внутренних конфликтов в высших эшелонах власти.

При внесении законопроекта Президент дал установку на укрепление роли гражданского общества. Но в поправках, прошедших первое чтение в Госдуме, говорилось лишь об особенностях организации публичной власти в России и не было ничего, что усиливало бы роль общества. Предостережение, что «*гражданское общество попытается создать эти гарантии уже само, снизу — сколь ни труден будет этот путь*»², к чести Администрации, было воспринято с вниманием. Критику отчасти учли.

Первую порцию поправок Администрация дополнила ко второму чтению обширным нормативным материалом, посвящённым поддержке различных сторон жизнедеятельности и институтов гражданского общества. Появились важные и в большинстве своём нужные нормы об условиях экономического роста, труде, социальном партнёрстве, культуре, воспитании, семье, детях, браке, образовании, языке и др. Что отрадно в принципе. С сентября 1990 г. в нашем проекте изначально была важная глава «Гражданское общество», следовавшая за главой 2 о правах и свободах человека и гражданина. Сначала за излишнюю буржуазность её атаковала фракция коммунистов в Верховном Совете России при постатейном рассмотрении

¹ См.: Румянцев О.Г. Государственный Совет (отрывок из монографии «Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления» (1994) и Комментарий автора (2019) // Конституционный вестник. № 4 (22). С. 284–288.

² Румянцев О.Г. Реформа против духа конституции // Ведомости. 2020. 27 янв. № 11. С. 7.

проекта конституции на весенней (1992 г.) сессии; а осенью того же года уже Мэр Петербурга А.А. Собчак, продвигая собственный проект, упирал на излишнее многословие проекта и неправовую природу норм о гражданском обществе. В 1993 г. глава вновь нашла своё место в проекте конституции, но не прошла через заорганизованное сито Конституционного совещания.

Похоже, что 28 лет спустя её содержательно частично реабилитировали. В этой части я не разделяю «вкусовую» критику данных норм. Некоторые поправки находятся в русле опубликованных нами ранее предложений, а значит, труд независимых конституционалистов отчасти оказался не напрасным.

7.

Перейду к **ключевому тренду поправок–2020**. *«Здесь мы не реформируем Конституцию, мы её модернизируем. Унифицируем и оттачиваем систему сдержек и противовесов»,* — убеждал сопредседатель официальной Рабочей группы по поправкам П.В. Крашенинников. Можно поспорить с такой оценкой.

Похоже, вместо «отточенной системы сдержек и противовесов» происходит дальнейшая **концентрация верховной власти**. Для конституционного принципа разделения властей по горизонтали и разграничения полномочий по вертикали прогноз негативный. В рамках «единой системы государственной власти» и «единой системы публичной власти» **единая вертикаль дополняется единой горизонталью власти**.

Конституция по-прежнему предлагает полное меню: осуществление народом своей власти непосредственно (референдум, *«другие формы прямого волеизъявления»* на местах — часть 2 статьи 130), через государственные органы и через органы местного самоуправления. Но по Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» 2004 г. референдум практически неосуществим, местное самоуправление в преднамеренном загоне, парламент, по сути, не избирается, а формируется.

Конституционный принцип народовластия предложено реализовывать через более удобное, максимально сокращённое меню, по принципу одного окна: через главу государства.

Обновлённая система выглядит не вполне убедительно — как система верховного единовластия, практически — самовластия. Президентская власть распространилась на все государственные органы, с фактическим расширением властных полномочий главы государства за счёт полномочий других ветвей власти, становящихся под единое начало словно в строй. Сокращается пространство для constitutive совместного диалога, взаимного поиска и осуществления баланса ветвей власти.

Глава государства Конституцией Девяносто третьего и так был поставлен над всеми остальными ветвями власти, он лично прямо или косвенно определяет все их решения и решения всех государственных органов, их кадровое наполнение, порядок функционирования и пути развития. Теперь эта система благодаря неустанному труду официальных конституционалистов стала более *отточенной*.

Это похоже на восстановление в расширенном виде статьи 6 Конституции (Основного Закона) СССР о руководящей и направляющей роли КПСС. Через совер-

шенно новую редакцию главы 4 («Президент Российской Федерации») — ключевой в Конституции Девяносто третьего — тренд закреплён с расширением.

Президента можно назвать главным бенефициаром конституционной реформы-2020 во всех смыслах. Отметим появление на конституционном уровне значимых, дополнительных к уже имевшимся в главе 4, полномочий главы государства. Двух десятков новых полномочий, подчёркиваю — конституционных, часть из которых не нова и поднята с уровня законов, достаточно для объёмности и ясности картины. Президент:

- освобождает Председателя Правительства от должности, без необходимости согласования этого шага и без привязки к отставке Правительства в целом — прежде в Конституции этого прямо прописано не было;

- осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации;

- в определяемой им же структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет сам Президент, и тех, которыми руководит Правительство;

- принимает отставку премьера, его замов и министров силового блока + МИДа, руководство деятельностью которых он осуществляет сам;

- обеспечивает руководство деятельностью упомянутых выше ФОИВ-ов;

- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности не только судей, но теперь и председателей высших судов и их заместителей; назначает судей других федеральных судов, но теперь и их председателей, заместителей председателей;

- вносит в Совет Федерации представления о прекращении полномочий судей высших, кассационных и апелляционных судов (по сути, прекращает полномочия судей, зависимость которых от Президента возрастает);

- назначает Генерального прокурора РФ, его замов, прокуроров субъектов РФ по согласованию с Советом Федерации; освобождает единолично Генпрокурора и его замов; назначает на должности после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должностей прокуроров субъектов Российской Федерации (сейчас палата делает это сама по представлению Президента);

- предлагает Совету Федерации для назначения кандидатуру председателя Счётной палаты и половину числа её аудиторов, зама и другую половину — Госдуме (комментарии — ниже);

- формирует Госсовет в обеспечение [указанных в частях 2 и 3 статьи 80 Конституции] целей согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики России и (новое!) определения приоритетных направлений социально-экономического развития государства;

- получает в своё распоряжение почти вдвое больше прямых своих «представителей Российской Федерации, назначенцев в Совете Федерации (квота увеличена с 17 до 30);

- как глава формируемого им Совета Безопасности Российской Федерации получает, среди прочих, важное конституционное полномочие «поддержания гражданского мира и согласия в стране»;

- «преодолеывает преодолению» (тавтология уместна) президентского вето на принятые парламентом законы посредством обращения в [теперь более зависимый] Конституционный Суд с запросом о конституционности таких законов;

– в случае конфликта с парламентом получает возможность заблокировать негодный ФКЗ или получить поддержку по отдельным федеральным законам также посредством запроса в Конституционный Суд;

– получает пожизненную неприкосновенность, лишение которой возможно только в порядке процедуры, равной нереализуемой процедуре отрешения; а также возможность иных гарантий по федеральному закону;

– имеет некоторые другие полномочия.

В Конституции термин «единая система» применительно к государственной власти встречается дважды и оба раза — применительно сугубо к конкретным смыслам: к принципу федерализма и принципу единства исполнительной власти.

В части 3 статьи 5 говорится о том, что федеративное устройство Российской Федерации основано, среди прочего, на «*единстве системы государственной власти*»; подразумевается гарантия совместного осуществления государственными органами как федерального, так и регионального уровней всех государственных полномочий и функций. В части 2 статьи 77 уточняется, что *по предметам совместного ведения федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти* — для согласованного функционирования всего властного механизма в столь сложносоставном государстве, как Российская Федерация (Россия).

Указанное вовсе не должно отменять либо подменять другой конституционный принцип осуществления власти — принцип разделения и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Когда возникает искушение обойти этот принцип во имя торжества политической целесообразности — он подвержен эрозии.

Остаётся согласиться с Е.А. Даниловым, который в нашем разговоре подметил, что В.В. Путин, к сожалению, «*может обесславить себя тем, что оставит искорёженную под своё личное мировоззрение Конституцию*».

8.

Упрочение и без того всесильной президентской власти требует ответа: а каковы сдержки и противовесы по горизонтали и вертикали? Насколько изменяется **роль парламента?**

Для реального улучшения дел в сфере представления и согласования интересов надо было бы начать с ключевого института, с высшего представительного и единственного законодательного органа и его палат.

Увы, не хватило политической воли поднять на конституционный уровень нормы парламентского контроля: внесение запросов правительству от депутатских групп с обязанностью предоставить ответ по существу для его обсуждения в палате с принятием обязующих решений; вызов министров на доклад и вынесение вотума недоверия либо постановления о порицании; создание межфракционных комиссий парламентского расследования с правами участия всех парламентских фракций и выходом на органы следствия; обязанность должностных лиц являться в комитеты и комиссии и предоставлять запрашиваемые сведения и документы.

Без этих полномочий, а также права ставить и решать вопрос об отставке членов Правительства контрольные полномочия на деле сохраняет лишь Президент.

После первого чтения я предполагал, что корректировка формы правления всё-таки выглядит как политехнологический тюнинг имеющегося инструментария для безболезненного трансфера власти. Но сложного тюнинга не потребуется, если уже после второго чтения выяснилось, что найден преемник В.В. Путина — им станет сам В.В. Путин. Разумной поправки 2014 г. о представителях Российской Федерации в Совете Федерации в целях трансфера, видимо, оказалось недостаточно.

Форма правления не становится полупрезидентской или на три четверти президентской республикой не только по причине отмеченных выше двух десятков новых конституционных полномочий главы государства, ещё выше встающего над другими ветвями власти. Новые полномочия, которыми наделяется парламент, получают забюрократизированные Госдума и Совет Федерации, ставшие административным приложением механизма «единой публичной власти».

Государственную Думу с новыми полномочиями и избирать нужно по-новому: обеспечив конституционные гарантии организации и проведения *свободных выборов* (именно такими им предписывает быть часть 3 статьи 3 Конституции). Совет Федерации с расширенными полномочиями можно также избирать населением субъектов Российской Федерации — иначе, нежели предписано статьёй 85 о формировании верхней палаты. Но став подлинно депутатской палатой, Совет Федерации не должен потерять статус представительства населения регионов и региональных интересов, не должен состоять из политических фракций.

Поправками же делается шаг в другую сторону. Отныне для кандидатов в сенаторы будет требоваться постоянное проживание не на территории субъекта Российской Федерации, как сегодня требует закон, а на территории Российской Федерации.

Именно такой Совет Федерации получил полномочия не согласовывать, а проводить консультации по кандидатурам глав ведомств силового блока и прокуроров субъектов Российской Федерации. Почему не избираемая населением непосредственно Государственная Дума, которая берет часть ответственности за Правительство при утверждении других министров?

Согласен с сомнениями моего коллеги по Конституционной комиссии Е.А. Данилова: главы силовых ведомств становятся какими-то особыми министрами? Будут министры с различным статусом, согласуемые и утверждаемые? Де-юре будет две категории Правительства: силовое под Президентом, остальное — под Председателем Правительства? Видимо, Президент хочет обезопасить себя от непрохождения кандидатур силового блока в недостаточно надёжной, ближе стоящей к народу нижней палате.

Существенно другое. В вопросе формы правления мы уходим от наследия протростояния 1993 г. между Съездом народных депутатов России и Президентом Ельциным по вопросу о распределении власти в Конституции.

С нынешней формой правления вспоминать и связывать отныне будут только имя Президента Путина.

9.

Потенциальные риски сохраняются и в части **вертикального устройства** Российской Федерации, распределения полномочий по вертикали.

Федерализм в последние годы открыто сворачивали противоположно формату, согласованному Федеративным договором и Конституцией 1993 г. Поправками

к статье 71 полномочия Российской Федерации дополнены ещё семью немаловажными предметами ведения, а статья 72 о совместном ведении дополнена двумя. И нет дополнительных гарантий соблюдения, как и положений, прекращающих тенденцию к дальнейшему унитаризму управления.

Этот конституционный принцип был выстрадан современной Российской Федерацией: в начале 1990-х гг. мы стояли на пороге дезинтеграции, и только подготовка (на основе проекта соответствующей главы новой Конституции России), многотрудное успешное согласование и подписание Федеративного договора в 1992 г., а затем и полноценное закрепление его содержания в Конституции позволили выработать собственную формулу государственно-территориального устройства.

Максимальная реализация Конституции в этой части — залог укрепления солидарности и единства всех составных частей России. Наш федерализм всё ещё нуждается в конституционно закрепляемых механизмах бюджетного финансирования и реализуемости норм о совместном ведении¹.

Остаётся неясной судьба местного самоуправления ввиду рисков его встраивания в вертикаль «единой системы публичной власти в Российской Федерации» (новая часть 3 статьи 132). Следовало бы помочь реализации нашего (статья 12) и общеевропейского (часть 2 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления) принципов независимости местного самоуправления от системы органов государственной власти, а не подменять его. Наделить дополнительными финансовыми гарантиями часть 1 статьи 132 о местном бюджете, местных налогах и сборах, расширить круг полномочий органов этого важнейшего института гражданского самоуправления в борьбе с местными мафиями (ЖКХ, мусорными, правоохранительными) при поддержке государства.

Во второй волне поправок прошла откровенная поддержка региональным властям через дополнение статьи 131 новыми частью 1¹ (*органы государственной власти могут участвовать в формировании органов МСУ, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц МСУ*) и частью 3 (*особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом*).

Скромны позитивные шаги вперёд. Новая редакция части 2 статьи 132 (*о наделении отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств*) — выглядит, увы, как юридико-техническое топтание на месте. Шаг вперёд сделан лишь в предоставлении полномочия *обеспечивать в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи* (дополнение в часть 1 статьи 132).

10.

Предположу — в чём причины смещения системы сдержек и противовесов в пользу центральной президентской власти. **Убираются лазейки для возможной не-**

¹ В Основном законе ФРГ федерализму в главе II «Федерации и земли» посвящены статьи 20–37, бюджетному федерализму — отдельная глава X «Финансы» (статьи 104-а–115). Вместе эти две главы занимают свыше 1/5 текста Основного закона. Текст на русском языке см.: <https://legalns.com/download/books/cons/germany.pdf>.

лояльности государственных органов. Сделаны выводы из прецедентов (казусов) предыдущих лет. Своё предположение подкреплю рядом примеров.

Пример первый. Риск нелояльности Федерального Собрания — казус Государственной Думы при Г.Н. Селезневе в 1999 г. с её упрямой линией на продвижение ряда законопроектов или выдвижение обвинения Б.Н. Ельцину в совершении им тяжких преступлений как основания для отрешения его от должности Президента.

Прививка сделана через гарантированную сдерживающую роль верхней палаты (какую изначально с 1993 г. и предписала команда Ельцина Совету Федерации). Поправка 2014 г. о представителях Российской Федерации (не более 10% от числа членов Совета Федерации — представителей регионов) не разрушала смысла верхней палаты как палаты регионов в федеративном государстве. Повышение же их числа до 30 в сумме с представителями подчинённых Президенту исполнительных органов субъектов даёт как минимум искомое гарантированное большинство. Контроль за одобрением федеральных законов (более половины голосов от общего числа членов верхней палаты) обеспечен всегда. Совсем немного усилий, чтобы «добрать» до квалифицированного большинства, добавив девять голосов сенаторов от заксобраний регионов. Решение об импичменте двумя третями от общего числа сенаторов — из области невозможного.

Отметим новое решение проблемы возможного преодоления президентского вето на принятый закон. В этом чисто умозрительном отныне случае Президент запросит формируемый им Конституционный Суд о проверке такого закона на конституционность с предсказуемым результатом.

Пример второй: казус излишне независимых руководителей Правительства. Нетипичный кейс смены Правительства и проводимого им курса в 1998–1999 гг. связан с деятельностью Е.М. Примакова, Ю.Д. Маслюкова и сотрудничавшего с ними главы Центробанка В.В. Геращенко. Ужаснувшись от итогов деятельности «победителей 1993-го», на девятом месяце своей работы в мае 1999 г. они подняли вопрос об итогах приватизации в России и шире — итогах деятельности команды Ельцина. Правительство было уволено на фоне попытки Госдумы добиться импичмента Ельцина и поисков его преемника.

В «новой системе разделения властей» Председателя Правительства можно отстранить от должности без всяких согласований единоличным решением главы государства, несмотря на полномочие Госдумы утверждать кандидатуру того по представлению Президента. Вес расширения полномочий парламента нивелируется.

Пример третий. Казус Конституционного Суда образца 1993 г. и даже 2003 г. В 2020 г. выстроены условия особых отношений верховной власти с Конституционным Судом. Один из ключей — лояльность и зависимость его Председателя.

На заре становления КС В.Д. Зорькин завоевал репутацию самостоятельного государственного деятеля, активно пытавшегося предотвратить конфликт между ветвями власти в 1992–1993 гг., обеспечивая принятие решения Конституционного Суда от 22 сентября 1993 года о признании действий Б.Н. Ельцина нарушающими 10 статей Конституции, что послужило основанием для отрешения его от должности. В 2003 г. самостоятельное решение судей об избрании Председателем КС В.Д. Зорькина стало «щелчком по носу» Администрации Президента, накануне заверявшей судью М.В. Баглая, что избрание Председателем ждёт его. Тогда, вероятно, и зародилось решение встроить дважды непокорный Суд в вертикаль власти.

В судьбе Конституционного Суда Конституционная комиссия приняла самое деятельное участие в 1990–1993 гг., спроектировав статью Конституции, приняв участие в разработке проекта закона РСФСР о Конституционном Суде, делегировав в первый состав половину судей и будущего председателя, сотрудничая в согласовании проекта конституции. Прежнего Конституционного Суда в сложившейся системе уже не будет никогда. Что лишь подтвердило единодушное Заключение от 16 марта 2020 г. Это потеря для конституционного строя России.

Пример четвёртый: казус нелояльности Счётной палаты. Не вернуть уж тех беспокойных времён, когда бывший народный депутат СССР Ю.Ю. Болдырев в должности заместителя её Председателя портил нервы Администрации Президента. По новой редакции Конституции председатель Счётной палаты назначается решением Совета Федерации по предложению Президента. В проекте Конституционной комиссии предлагалось, что парламент назначает и отзывает председателя и членов Государственной счётной палаты, которая подотчётна ему и независима от органов исполнительной власти. В Конституции Девяносто третьего удалось отстоять, что Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счётную палату. Теперь она будет зависимой от Президента и его Администрации. Со своим статусом парламентского органа финансового контроля Счётная палата вынуждена проститься: налицо отход от изначальной концепции и безусловное ослабление конституционного строя.

Пример пятый: Генеральный прокурор. Президент теперь назначает Генерального прокурора РФ по согласованию с Советом Федерации. Чтобы не повторить знаковый кейс Генпрокурора Ю.И. Скуратова (в 1994 г. — официального оппонента моей кандидатской диссертации), который в 1998 г. после августовского дефолта начал масштабное расследование деятельности сотен должностных лиц, позже дал ход сведениям Генерального прокурора Швейцарии Карлы дель Понте о злоупотреблениях в российской верхушке, сотрудничал с Е.М. Примаковым, но в апреле 1999 г. после известной спецоперации был отстранён от должности.

Вывод таков: «конфликты» между ветвями власти, миражи «двоевластия», даже просто несогласие отдельных госорганов впредь системе единовластия не грозят.

11.

Говоря о новых **конституционно-правовых рисках и вызовах**, отмечу возрастание внутренней противоречивости Конституции и риск ослабления важнейшей её функции — быть основным законом прямого действия во всей совокупности его статей. Усиливается противоречие между Преамбулой, первыми главами, две из которых — «Основы конституционного строя» и «Права и свободы человека и гражданина» — получили гарантии незыблемости, и описанной выше новой конфигурацией государственной власти.

Независимые эксперты с самого начала стали выявлять несоответствия положений реформаторских поправок положениям «защищённых» глав Конституции. Основы конституционного строя во многом некое подобие компромисса, достигнутого на базе предложений Конституционной комиссии, между Президентом и Верховным Советом в рамках Конституционного совещания. Теперь он нарушен.

Конституционный законодатель и сам Конституционный Суд были ограничены в возможности рассмотрения этого противоречия, из-за чего провисало ключевое положение части 2 статьи 16: *«Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации»*. Администрация учла это и законом о поправке (часть 3 статьи 3) обязала Конституционный Суд *дать заключение о соответствии (несоответствии) его положений нормам глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации*.

Возрастание имитационности, декоративности норм первых двух глав Конституции чревато дальнейшей ревизией и выхолащиванием духа Конституции, закреплённого в ее Преамбуле и упомянутых главах.

Дух Конституции говорит о свободе и солидарности, правах и ответственности, о народовластии и демократии, федеративном, социальном, правовом государстве с республиканской формой правления.

А практика слишком часто опровергает высшую юридическую силу, прямое действие этих положений и их применение на всей территории России. Положения и механизмы глав 4–7 об устройстве государственной власти словно до сих пор несут на себе печать борьбы Президента и его окружения с первым и последним демократически избранным российским парламентом и Конституционным Судом в 1993 г., с Правительством в 1999 г. Россия увязла в этой борьбе, плохо завершившейся для нашего конституционного строя.

«Мы глубоко обеспокоены тем фактом, что и другие принимаемые поправки в главы 3–8 Конституции вступают в противоречие с положениями ее неизменяемых 1 и 2 глав. Эти нормы противоречат принципам равенства перед законом и гарантиям основных прав и свобод личности, принципам федерализма, принципам разделения властей, независимости судебной власти и автономии муниципальной власти. Такое противоречие прямо запрещено статьями 16 и 64 Конституции. Игнорировать нормы указанных статей недопустимо. Это создает ситуацию внутреннего противоречия первой и второй частей Конституции и ведет к параличу и деградации конституционно-правовых механизмов», — обоснованно констатируют авторы публикуемого в данном номере «КВ» открытого обращения граждан России, профессиональных политологов, юристов, журналистов, учёных к согражданам, депутатам всех уровней, судьям Конституционного Суда, политикам и общественным деятелям¹.

Я разделяю выраженную в обращении глубокую озабоченность указанными тенденциями.

12.

Сохраняется главный **политический и политэкономический риск** сохранения неизменности самой системы, требующей внесения уже не тюнинговых, но именно системных изменений.

Налицо фатальная подчинённость надстройки базису, как и предопределяли классики исторического материализма.

В современных условиях в России определённно рулит неподконтрольный обществу экономический, политический монополизм и эгоизм правящего узкого сословия. Он намертво предопределяет надстройку, включая и правовые узоры на ней. Он требует вовсе не соблюдения прекраснодушных основ конституционного строя,

¹ См. с. 109–110 данного номера КВ. См.: <https://popravkamnet.ru/>.

а жёстких прагматических действий в интересах фактических бенефициаров сложившейся системы отношений производства, присвоения и распределения.

Базис определяет сохранение авторитарного механизма принятия решений, неприменного культа силы, отсутствие институциональных механизмов выявления, представления и согласования групповых и классовых, а теперь ещё и кастовых (дожили!) интересов.

Политэкономическое измерение конституционного процесса напрямую отражено во «властной» части поправок, поданных через призму основной политэкономической задачи: исключение рисков для закрепления итогов приватизации и последующих переделов собственности путем гарантированной передачи состояний и статусов по наследству.

С этим и будут в дальнейшем связаны основное противоречие отношений общества и государства, перспективы развития конституционного строя.

Стратегические решения «политэкономической проблемы» рано или поздно потребуют монополизации экономического и политического строя; становления более структурированного и ответственного общественного, парламентского, административного и судебного контроля за недобросовестной конкуренцией и злоупотреблениями монопольным положением; уточнения статуса Счётной палаты и Центрального банка (Банка России); решения вопросов законодательного регулирования приватизации и национализации¹; условий равноценности возмещения собственникам отчуждаемого имущества либо налоговых механизмов легитимации полученных активов. Наконец, решения вопроса о способах социализации недр: на основе назревшей желательной конституционной нормы, что *доходы от использования природных ресурсов распределяются справедливым образом в интересах граждан, общества и государства* (предложение Конституционного клуба 2013 г.).

Вместо стратегических тем в Конституции-2020 нашлось место социально-значимым, но прикладным нормам уровня федерального закона (новые части 5–7 статьи 75 Конституции): гарантировании уровня МРОТ не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по России, индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат. Стоит их понимать как лишь один из механизмов борьбы с вопиющей нищетой и шаг к реализации принципа социального государства.

Можно обратить внимание на второй план этих поправок, носящих фискальный характер и нацеленных на расширение налогооблагаемой базы за счёт большей прозрачности трудовых отношений, прежде всего, в частном секторе экономики. Предприниматели применяют другие способы понижения цены труда и извлечения прибавочной стоимости: указание неполного рабочего дня или неполной рабочей недели.

Для развития трудовых отношений, на мой взгляд, немаловажно определить в Конституции гарантии конституционного права на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации, права на защиту от безработицы, а также норму о том, что трудовой коллектив хозяйствующего субъекта имеет право на участие в управлении его делами.

¹ П.В. Крашенинников же полагает, что вопросы приватизации и национализации не для уровня Конституции, а для специального плана по изменению федерального законодательства в связи с изменениями Конституции (наряду с вопросами суда, Госсовета, социальных вопросов), который будет исполнен за три-четыре созыва.

13.

Стиль внесения, разработки, принятия поправок не мог не сказаться на **новом стиле и новой стройности текста Конституции**. Многие поправки 2020 г., помимо дальнейшего масштабного усиления президентской власти, отражают бюрократическое уточнение и детализацию конституционного текста, а также создают структурный хаос в тексте Основного закона.

На конституционный уровень, как уже отмечалось, подняты нормы целого ряда законов, что привело к излишней детализации текста.

Происходит дальнейшее засорение Конституции большой порцией избыточных отсылочных бюрократических норм. Количество отсылок к федеральным конституционным и федеральным законам увеличилось с 65 до 99! Показательный пример: норма, согласно которой *«порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания»*, — лишь снижает значимость конституционной статьи и самого парламентского контроля; никакой регламент (внутренний распорядок палат) не заменит потребность в конституционных нормах прямого действия. Отсылка сплошь и рядом к федеральным законам свидетельствует не только о своеобразной бюрократической культуре понимания, что такое Конституция, но и оставляет законодательную лазейку последующими законами принимать какие хочешь решения, напрочь меняя смысл конституционных положений (как это было сделано многократно).

Отметим появление просто неудачно сформулированных норм, как часть 2 статьи 67¹: *«Российская Федерация, объединённая тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признаёт исторически сложившееся государственное единство»*. В ней и явные повторы положений Преамбулы [выделено шрифтом], и логические и лингвистические нестыковки, на которые указывают специалисты и о которых можно лишь сожалеть. Я вспоминаю, как на согласование, доведение до оптимального состояния отдельных статей проекта конституции уходило от нескольких месяцев до нескольких лет на предыдущем историческом этапе конституционного правотворчества в 1990–1993 гг.

Бюрократический язык применён ко всему нормативному материалу. Приведём в качестве примера новую часть 3 статьи 77 о требованиях к высшим должностным лицам субъекта Российской Федерации. Она состоит из длинного «хвоста» из 120 (!) слов, более уместных для уровня законодательного регулирования. И таких же «занудных» положений о том же самом по тексту разбросано несколько. Принцип «национализации элит» можно было бы отразить короче и выразительнее — если уж принято политически целесообразное решение о чистке номенклатуры путём ограничения избирательного права, права на доступ к государственной службе, равенства перед законом.

Возник также структурный хаос в тексте Основного закона, он утратил стройность изначального замысла. Нормы «идеологические» (условия обеспечения государственного суверенитета, солидарность поколений, защита соотечественников, гражданственность и др.) и упоминавшиеся выше положения о поддержке отдельных институтов гражданского общества оказались обильно рассыпаны по всему тексту... главы 3 («Федеративное устройство»).

Невероятное упрямство официальных конституционалистов, отвергающих предложения Конституционной комиссии, не может не вызывать сильных эмоций. Не хватило духа сделать поддержку гражданского общества структурно — в виде новой знаковой главы 2¹ («Гражданское общество»), как мы это и предлагали сделать в 2013 г.¹

14.

Конфликт верховной власти со значительной частью образованного класса нарастает. Инициаторы спецоперации «Конституционная реформа-2020» добились очевидного кратного роста числа скептиков и пессимистов среди образованного сообщества.

Весьма вероятным последствием нынешней кампании могут стать обесценение Конституции и углубление кризиса доверия общества к государственной власти. Прежде всего, Конституции грозит своего рода десакрализация в глазах тех, кто не согласен воспринимать её в качестве средства достижения прикладных целей политической целесообразности, иных, нежели высокая задача построения подлинно конституционного строя.

Как и в 1980-х гг., наблюдается уход значительной части образованного общества (а вовсе не маргинализованной её части) в латентную сферу, формирование «второго» общества, параллельного официальному миру. Это явление однажды уже послужило основой и движущей силой, социальной базой перестройки в СССР и череды властных трансформаций в странах государственного социализма в конце 1980-х гг.²

Следует дать своё понимание соотношения понятий «общество» и «народ». В Конституции отдаётся предпочтение понятию «народ», которое открывает Преамбулу и встречается в различных значениях 11 раз (из них 6 раз в смысле народа всей России и 5 раз в смысле народов, проживающих на территории государства). Народ как историческая и культурная общность людей с единством языка, истории, территории и — в идеале — как политическая нация закреплён Конституцией в качестве носителя суверенитета и единственного источника государственной власти (ч. 1 ст. 3).

Но из практики конституционных, общественных, политических и социально-экономических процессов длительного уже периода 1994–2020 гг. выяснилось, что от столь возвышенно и абстрактно понимаемого народа ничего не зависит. После кажущегося сегодня отнюдь не случайным изъятия из проекта конституции главы «Гражданское общество» понятие «общество» оказалось наиболее пострадавшим, оно вообще в Конституции не употребляется (8 раз встречаются сочетания со словом «общественный»: 5 «общественные объединения», 3 «общественная безопасность» и «общественный порядок»). Наша концепция Конституции, между тем,

¹ См. ссылку 3 на с. 12 данной статьи.

² См. подробнее: *Румянцев О.Г.* О самодеятельном движении общественных инициатив (Неформальные объединения и их роль в перестройке общественной жизни в СССР). М., 1988 (препр. / ИЭМСС АН СССР; № 310); *Румянцев О.Г.* Становление гражданского общества в Восточной Европе (политические неформалы в странах государственного социализма) // Современный социализм и проблемы перестройки. Сборник научных работ / отв. ред. В.Р. Евстигнеев. М., 1989. С. 6–31.

всегда опиралась на понимание договора общества с государством как официальным представителем общества¹.

Именно общество является социальным коллективным актором. Как социальная общность и совокупность институтов и организованных интересов, общественных отношений, оно должно рассматриваться в качестве отправной платформы, ключевой опоры и главного адресата конституционного строя. Именно общество призвано играть ведущую роль равноправного партнёра, а если нужно — то и оппонента государства (в случае узурпации последним властных полномочий). Государство подотчётно обществу и обязано, в свою очередь, охранять демократический конституционный строй, законность и правопорядок, обеспечивать необходимые социальные, экономические и политические условия и механизмы для нормального воспроизводства и дальнейшего саморазвития институтов и членов общества и всего народа в целом.

Своеобразным политологическим индикатором последствий реформы-2020 может стать сужение и даже исключение плюральности, многообразия, конкурентности из целого ряда сфер общественной жизни через некоторые новые «идеологические» поправки к Конституции (о вере в Бога, запрете на умаление значения подвига народа при защите Отечества² и др.). В жизни политической плюральности также не становится больше ввиду красноречивого умолчания о насущных и востребованных конституционных гарантий политической самоорганизации общества в легальных конституционных форматах.

¹ Приведу фрагмент из проекта конституции Российской Федерации (на 21 февраля 1991 г.): «Статья 113.

Государство является официальным представителем общества и выражает его волю в рамках Конституции. Государство, его органы и должностные лица служат всему обществу, а не какой-либо его части.

Государство, его органы, институты и должностные лица ответственны перед обществом и гражданином.

Статья 114

Государство обязано:

- 1) Защищать и гарантировать права человека и гражданина;
- 2) Охранять демократический конституционный строй, законность и правопорядок;
- 3) Защищать суверенитет, независимость и территориальную целостность Российской Федерации;
- 4) Разрабатывать и осуществлять политику, направленную на свободное развитие хозяйственной инициативы и действенную социальную защиту».

См.: Том 2: 1991 г. С. 89 // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, документы, материалы. М.: ФКР, «Волтерс Клувер», 2006–2010.

² Приведу в качестве личного впечатления поездку в феврале 2020 г. в г. Ржев Тверской обл. с посещением мемориалов памяти; в ключевой для итогов Великой Отечественной войны Ржевской битве 1941–1943 гг. погибло 2 с лишним миллиона человек, почти вдвое больше, чем при Сталинградской битве; статуса города-героя Ржев не получил, битву таковой не называют; архивы не открывают, а воспоминания о том, как огромное количество солдат погибло, получая приказы, но не получая при этом вооружения, кроме винтовок Мосина 1891 г., теперь могут попасть под такие вот запреты.

По мнению моей коллеги по Конституционной комиссии в 1990–1991 гг., одной из непосредственных разработчиков проекта главы 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина», судьи Конституционного Суда в отставке Т.Г. Морщаковой, некоторые поправки, с содержащимися в них неопределённостями при последующем отражении их в нормах УК и КОАП РФ (замечу, широкий фронт реформаторской работы для всех трёх сопредседателей официальной Рабочей группы!), могут иметь последствиями дальнейшие нежелательные для образованного класса ограничения свобод слова, литературного, художественного, научного творчества. Напомню, эти свободы гарантированы ст. 44 Конституцией Российской Федерации.

Является ли вообще образованный класс приоритетным адресатом меседжей нынешней власти? На вопрос автора этих строк социологу Л.Д. Гудкову о качественной оценке готовности участия в голосовании тот ответил: *«Данных о динамике нет. Общественное мнение очень инерционно. Установки складываются на протяжении нескольких лет, и население в целом слабо реагирует на те или иные идеологические кампании. Пока готовность голосовать носит чисто декларативный характер, но будет меняться под влиянием административного ресурса и пропаганды. Уже сейчас видно, что большей готовностью голосовать характеризуются те, кто не понимает и не будет разбираться с тонкостями вносимых изменений (низкообразованные группы, пенсионеры, население провинции, самые молодые категории населения — вчерашние школьники). Задача Администрации Президента состоит не в убеждении в разумности этих поправок, а в подавлении апатии и недоверия и так лояльной и конформистской части населения».*

Налицо симптомы определённого разрыва в общественном сознании между правом и правдой, оценки несоответствия действий государственной власти социокультурным нормам и общественному пониманию должного.

Словно нарочито некоторые элементы конституционной реформы выстроены по принципам оруэлловского новояза, где слова теряют свой изначальный смысл и означают нечто противоположное. Отдельные действия высокопоставленных должностных лиц примечательно расходятся с заявленными на этом оруэлловском языке политическими позициями.

Примеры:

– Сама конституционная реформа последовала на фоне неоднократных высочайших заверений предыдущих лет о неизменности Конституции¹.

¹ Вот мнения Президента РФ: *«Пересмотр фундаментальных положений Конституции равносильна пересмотру основ государственного строя страны, а ревизия её норм, продиктованная политической конъюнктурой, — прямой путь к кризису власти и к расшатыванию органов власти, к опасным государственным конфликтам. Вопрос о поправках, ведущих к принципиально новой Конституции, в нашей стране на повестке дня не стоит»* (12 января 2001 года, на торжественном приеме в Кремле в честь Дня Конституции.); *«Мы должны бережно относиться к Конституции нашей страны. Не позволять её менять по вкусу тех людей, которые в данный момент оказались у власти. К ней надо бережно относиться. Я категорически против её изменения»* (5 марта 2003 года, на встрече со студентами-финалистами конкурса «Мой дом, мой город, моя страна».); *«Что касается Конституции. Это живой инструмент, он должен соответствовать уровню развития общества. Но я всё-таки считаю, что Конституцию нам менять, то есть принимать новую Конституцию, не следует. Особенно в связи с тем, что у нас есть фундаментальные вещи, которые закреплены и которые нам нужно ещё целиком и*

– Законопроект 2020 г. о поправке включил в себя после расширения предмета поправок десятки не связанных между собой предложений и изменений, что вряд ли позволяет считать их одной «поправкой», как описано в наименовании принятого «закона о поправке к Конституции», вопреки требованиям соответствующего профильного федерального закона.

– Преамбулу, согласованную Конституционной комиссией и воспринятую, с небольшими изменениями, Конституционным совещанием в 1993 г., по мнению руководства РГ, «можно менять по процедурам, которые предусмотрены для глав с третьей по восьмую», благо от этого в итоге отказались, критику услышав; но и появление ряда норм в статье 67 выглядит не очень уместным.

– На фоне заявленной цели реформы — обновляемости, сменяемости власти ключевой поправкой и венцом реформы становится персонифицированная поправка возможности для В.В. Путина выдвигаться ещё раз на пятый и шестой сроки президентских полномочий.

– Наконец, сам способ одобрения изменений, всероссийское голосование по тексту, которое не является референдумом, но некоей иной, не-высшей формой непосредственного народовластия, при этом в ходе не-высшей формы правится высший, основной закон.

15.

Наконец, серьёзная проблема — **проблема недостаточной легитимности Конституции Девяносто третьего**¹ — могла бы быть решена в ходе обновления Конституции, что неоднократно предлагал автор этих строк. Но не решается. «Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», по указу Президента Путина, выглядит не как новое слово в конституционном и избирательном праве, а как калька с чрезвычайного (вновь!) механизма, использовавшегося Ельциным для принятия Конституции как часть «принуждения к согласию» в условиях фактически чрезвычайного положения. Те мучительные «роды» оставили на Конституции отметину сомнительной легитимности. Проблема отныне может лишь усилиться. Несмотря на 14,8 млрд рублей, выделенных на подготовку и проведение голосования по поправкам к Конституции и убеждённость главы ЦИК Эллы Памфиловой, что «*легитимность стоит дорого*»².

Уровень политической поддержки верховной власти снижается; по данным Левада-Центра, в феврале 2020 г. доверяли В.В. Путину лишь чуть более трети россиян (35% против 59% в ноябре 2017 г.³, согласно «открытому вопросу», когда респонденты сами называют тех политиков, которым доверяют); но одобряли (в ответ на

полностью реализовать. Это касается первой главы. Она, на мой взгляд, является неприкосновенной... Что касается прежних изменений. Они были, насколько мне известно, связаны с количеством сроков. Что можно было бы сделать, что касается этих сроков? Отменить оговорку „подряд“» (19 декабря 2019 года, большая пресс-конференция Президента России).

¹ Подробнее см.: Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов. С. 321–327.

² RT. 2020. 4 марта.

³ Ведомости. 2020. 11 фев. 21:09. Уровень доверия к Владимиру Путину за два года снизился почти в два раза.

предложенные фамилии, так называемый закрытый вопрос) всё ещё 69%. Голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию неадекватно предвыборным праймериз; нет гарантий, установленных законами о референдуме (например, на голосование «против» или работу наблюдателей), а явку обеспечат те, кто придёт проголосовать «против» поправки поправок о космическом расширении срока президентских полномочий действующего главы государства ещё на 12 лет после 2024 г.

Если сезон выборов различных уровней, вплоть до высших, не будет отменён, отсутствие перспективы «политических качелей» (не путать с «каруселями»!) может привести к превышению критического порога недовольства ограничениями прав и свобод, ухудшением условий саморазвития общества, падением благосостояния, а также откровенным перемещением общества в нижние отделы системы.

Задействованная в ходе реформы политическая институциональная инженерия и пиар «новой системы принятия решений» отражают стремление хеджировать риски, связанные со сменой верховной власти, сохранить влияние после «большого трансфера» (подстраховаться от «внутреннего оппонента») и закрыться от «внешнего противника» (условная национализация элиты, ограничение иностранного влияния, попытки сплотить народ вокруг персонификации государственного суверенитета — действующего с 2000 г. главы государства).

С принятием новой редакции Конституции сами по себе вряд ли исчезнут причины объективного обострения противоречий, острой политической дифференциации в обществе и субъективные трудности в управлении процессом нарастающего размежевания. Потенциал оправданного, на мой взгляд, консенсуса середины десятилетия подходит к концу.

Практически параллельно с конституционной реформой-2020 развернулась пандемия коронавирусной инфекции COVID-19. При вольном или невольном задействовании пандемии происходит управляемая посадка перегретой мировой экономики и отработка сопровождающих механизмов чрезвычайного управления в глобальном масштабе и в рамках отдельных страновых проектов. Но запал этих операций мобилизации и перераспределения исчерпаем; они завершатся, и начнётся период осмысления и преодоления последствий.

Глобальную встряску сменит иная, новая историческая эпоха, и нам предстоит приложить усилия, чтобы новая эпоха не стала эпохой «нового тоталитаризма». Потребности в восстановлении роста, развития, инициативе, творчестве, созидании потребуют более надёжное основание в виде прозрачных, предсказуемых и партнёрских отношений между обществом, а именно гражданским обществом, многообразным миром интересов и сообществ, и — государством, как ограниченным Конституцией полномочным его представителем, менеджером, защитником и ночным сторожем, но не самодостаточным всезнающим сакральным институтом, самоцелью и вещью в себе, обслуживающим некую высшую касту и находящимся с ней в неразрывном безответственном альянсе и небезопасном симбиозе.

Вопрос — насколько им будет соответствовать Конституция России-2020, специально заточенная в отдельных своих положениях под сугубо тактические, временные условия мобилизации и чрезвычайщины.

Нужны новые глубинные стимулы к долгосрочной консолидации общества и государства.

15 января — 23 марта 2020 г.