

УДК 342.4(470)

DOI 10.34822/2312-3419-2020-2-95-107

НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ В ЕВРАЗИЙСКОМ КОНТЕКСТЕ: ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

Н. А. Филиппова

Сургутский государственный университет, Сургут, Россия

E-mail: filippova_na@surgu.ru

Содержание конституционной реформы 2020 года в России представлено как национальный вариант реализации последнего этапа Евразийского конституционного процесса, хронологически охватывающего второе десятилетие XXI века и завершающего большой конституционный цикл, начавшийся в 90-е гг. предшествующего столетия. Доказано, что изменение конституции в России, как и в иных государствах – республиках бывшего СССР, отражает учреждение новой системы конституционных ценностей и национальных правопорядков, отвечающих запросу становления их национальной идентичности. Предложен содержательный анализ новых конституционных ценностей в контексте трансформации аксиологических основ конституций от либеральных к популистским; установлена преемственность содержания политической части конституционных реформ в России с предшествующими этапами конституционного развития; доказано, что ядром системного и разнонаправленного изменения организации публичной власти в Российской Федерации является завершение формирования президентской республики с верховенством президентской власти.

Ключевые слова: конституция, изменение конституции, конституционная реформа, учредительное собрание, конституционный процесс, конституционные ценности, правовая идеология, популизм, система правления, верховенство президентской власти.

Для цитирования: Филиппова Н. А. Национальная идентичность в евразийском контексте: особенности российской конституционной реформы 2020 года // Вестник Сургутского государственного университета. 2020. № 2 (28). С. 95–107. DOI 10.34822/2312-3419-2020-2-95-107.

NATIONAL IDENTITY IN THE EURASIAN CONTEXT: FEATURES OF THE 2020 RUSSIAN CONSTITUTIONAL REFORM

N. A. Filippova

Surgut State University, Surgut, Russia

E-mail: filippova_na@surgu.ru

The content of the 2020 constitutional reform in Russia is described as a national version of the implementation of the last stage for the Eurasian constitutional process, chronologically covering the second decade of the 21st century and completing the long constitutional cycle that began in the 90s of the previous century. It is proved that constitutional changes in Russia, as well as in other member states of the former USSR, reflect the establishment of new constitutional values and national legal systems that satisfy the establishment of their national identity. A comprehensive analysis of the new constitutional values to transform the axiological foundations of constitutions from liberal to populist is proposed. The continuity of the content of the political part of constitutional reforms in Russia with the previous stages of constitutional development is established. It is proved that the core of a systematic and multidirectional change in the organization of public power in the Russian Federation is the completion of the formation of the presidential republic with the supremacy of presidential power.

Keywords: constitution, amendments to constitution, constitutional reform, constituent assembly, constitutional process, constitutional values, legal ideology, populism, system of government, supremacy of presidential power.

For citation: Filippova N. A. National Identity in the Eurasian Context: Features of the 2020 Russian Constitutional Reform // Surgut State University Journal. 2020. No. 2 (28). P. 95–107. DOI 10.34822/2312-3419-2020-2-95-107.

ВВЕДЕНИЕ

Ни один из ранее принятых законов о поправках в Конституцию Российской Федерации (а таких законов было четыре [1–4]) не сопровождался мобилизацией сторонников и противников конституционных изменений, не приводил к явному размежеванию в среде российских экспертов-конституционалистов. Впервые вопрос о содержании конституционной реформы и порядке ее проведения стал предметом обсуждения и для академических сообществ, и для организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации. С одной стороны, сформировалось движение «Волонтеры Конституции», с другой – почти 200 тысяч граждан России подписали петицию об обращении в адрес Совета Европы с целью проведения Венецианской комиссией ПАСЕ экспертизы закона о поправке в Конституцию РФ (вступил в силу 14 марта 2020 года). Закономерно, что конституционная реформа 2020 года уже на самых начальных этапах ее проведения может рассматриваться как ситуация, в которой системные политические изменения сопровождаются стремлением к правовой преемственности: изменить многое, но сохранить главное в национальном правовом укладе. Поляризация экспертных оценок обусловлена как раз тем, что «главное содержание» Конституции (не только политическое, но и ценностное) понимается и толкуется заведомо различным образом. Научная (а не идеологическая) оценка новой правовой реальности в России требует более широкого историко-правового и сравнительно-правового контекста. Таким контекстом является Евразийский конституционный процесс, под которым в рамках данной статьи понимается процесс восстановления, возникновения и развития национальной государственности в республиках бывшего СССР, а также его отражение в меняющемся содержании национальных конституций этого региона. Подобный ракурс анализа конституционной реформы 2020 года в России пока не нашел отражения в научных исследованиях, хотя и рассматривался экспертами в области философии права и конституционного права как методологически обоснованный [5].

МАТЕРИАЛ И МЕТОДЫ

Основным материалом исследования стало содержание новейшей (2020 г.) конституционной реформы в России. Оно проанализировано в двух контекстах. Во-первых, как завершающий этап конституционной эволюции России, охватывающей последние два десятилетия. Во-вторых, как один из национальных вариантов последней «волны» конституционных реформ в государствах – республиках бывшего СССР. Конституционные акты сопредельных государств стали предметом статьи в той мере, в какой они иллюстрируют общие тенденции конституционного процесса в регионе.

Автор придерживается неокантианской (критической) методологии в юриспруденции, исходящей из признания автономии и относительной обособленности права и политики как институционально организованных форм социального действия. Вместе с тем в основе исследования лежит гипотеза о становлении государственности как об относительно длительном процессе, на ранних этапах которого политическое целеполагание оказывает наибольшее влияние на конституционное право. Ограничение такого влияния возможно через практику принятия национальных конституций учредительными собраниями (так как их делегаты ограничены в праве политического участия непосредственно после вступления в силу принятого ими конституционного акта). Но именно такой способ не типичен для государств этого региона. Исключениями являются Латвия, где действует Конституция, принятая Учредительным собранием Латвийской республики 15 февраля 1922 года, и Эстония, Конституцию которой разработала в 1992 году Конституционная Ассамблея Эстонской Республики [6]. Следствием неклассического порядка принятия конституций стали нестабильность новых национальных конституций и цикличность Евразийского конституционного процесса.

В этой связи исследование учитывает концепцию больших конституционных циклов на постсоветском пространстве, описанную Андреем Медушевским. Суть ее такова: советский номинальный конституционализм

сменился демократически принятыми либеральными конституциями, но во втором десятилетии XXI века разворачивается новая фаза этого цикла. Ее содержание – «ретрадиционализация» конституционного права, частичное воссоздание старого конституционного порядка [7]. Независимо от А. Медушевского к аналогичному выводу пришел эксперт в области сравнительного конституционного права государств Восточной Европы Андерс Фогелклоу. Он определил содержание российской конституционной реформы 2020 года как «продолжение тенденции того, что можно назвать советизацией российской конституции» [8]. В статье отражена разнонаправленность конституционного развития государств – республик бывшего СССР (вхождение государств Балтии в состав Евросоюза, противоположные тенденции в развитии государств, некогда объединенных в СНГ), но непосредственным предметом исследования стали общие тенденции конституционного процесса, объединившие не только все республики бывшего СССР, но и некоторые государства Восточной Европы. Вместе с тем заметнее всего эти новые тенденции реализовались в бывших союзных республиках Евразии, что позволяет рассматривать проводимые в них конституционные реформы как идеальный тип Евразийского конституционного процесса второго десятилетия XXI века, сутью которого является конституционализация национальной идентичности в условиях догоняющего развития.

В исследовании также учтены выводы Петры Штыков об особенностях форм правления в новых евразийских государствах. Она указала на ограниченную применимость общепринятой классификации систем правления для некоторых государств – республик бывшего СССР, поскольку предметом классификации являются конституционные системы с последовательно разделенными ветвями власти. Но при имеющемся уровне развития государственности этот процесс также не завершен в некоторых государствах Евразии. Результатом является формирование президентских республик с верховенством президентской власти [9].

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

В момент восстановления или утверждения государственности республики бывшего СССР ограничились внесением изменений в социалистические конституции, принятые ими в 1978 году. Исключением, как уже было сказано, стали Латвия, в которой было восстановлено действие Конституции 1922 года, и Эстония, в которой Конституанта разработала новый Основной закон на основании Конституций 1920 и 1938 годов. Аналогичный опыт Грузии оказался менее удачным, и с 1995 года это государство пошло по общему пути принятия новой национальной конституции. В ее преамбуле лишь упомянуто «историко-правовое наследие Конституции Грузии 1921 года» [10]. В преамбуле Конституции Литовской Республики, принятой на референдуме в 1992 году, также имеется обращение к предшествующим конституционным актам, Литовским Статутам и Конституциям Литовской Республики, которые рассматриваются как ее фундамент [11].

Во всех остальных случаях преамбулы новых конституционных актов либо не указывали на преемственность с ранее действовавшими основополагающими правовыми актами, либо упоминали только о декларациях независимости (1990–1991 гг.). Период принятия новых национальных конституций (с 1991 по 1996 г.) уже включил в себя их первые пересмотры (Узбекистан – 1993 г.; Казахстан – 1995 г., Беларусь и Кыргызстан – 1996 г.), тем не менее в первое десятилетие XXI века системные конституционные реформы были скорее исключением, чем правилом. Если они и имели место, то чаще всего были нацелены на расширение полномочий парламентов и правительств, соразмерное ограничение полномочий президентов, закрепление конституционной практики представительного и ответственного правления (Молдова – 2000 г.; Грузия – 2004 г.; Армения – 2005 г.; Украина – 2006 г.). Сдержательно эти реформы были продолжением фазы десоветизации (либерализации) конституционного права.

С другой стороны, в тот же период можно увидеть противоположную тенденцию, представленную изменениями Конституций Та-

джикистана (1999 г.), Узбекистана (2002 г.), Беларуси (2004 г.), Казахстана (2007 г.), Туркменистана (2008 г.), Азербайджана (2009 г.), а также многочисленными конституционными реформами в Кыргызстане (до 2010 г.) [12, с. 277–278]. Общее содержание этих изменений заключалось в дальнейшей легализации президентской власти как доминирующей в системе органов государства.

При этом юридическая техника проводимых конституционных изменений была разной. В некоторых государствах содержание конституционных поправок касалось только статуса главы государства (исключение из текста конституций ограничений по срокам переизбрания главы государства в Азербайджане и Беларуси, неприменение таких ограничений к действующим президентам в Кыргызстане и Казахстане, а в последнем случае еще и закрепление особого статуса Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы). В других государствах реформаторы меняли характер взаимоотношений президентов с национальными представительными органами. В Таджикистане и Узбекистане реформы привели к расширению президентского влияния на парламенты через учреждение «буферных» верхних палат парламентов. В Туркменистане новая редакция Конституции позволила укрепить институт единоличной власти Президента, благодаря упразднению Халк Маслахаты (надпарламентского представительного органа), который до 2008 г. формально оставался высшим органом власти в государстве, и распределению его полномочий между президентом и парламентом [13, с. 91]. В Кыргызстане «реформы проводились в 1994, 1996, 1998, 2003 годах и регламентировали отношения между президентом и парламентом, создавая для президента механизм влияния на законодательный орган» [14, с. 94]. В целом, как отмечает А. В. Нечкин, описанные реформы не приводили к изменению формы правления [15, с. 21], то есть не имели системного характера.

Таким образом, к концу первого десятилетия XXI века Евразийский конституционный процесс характеризовался двумя особенностями. Во-первых, довольно выраженной ин-

тенсивностью конституционных изменений. Во-вторых, разнонаправленностью и даже поляризацией целей и содержания конституционных реформ. Для государств Балтии, Молдовы, Украины, Грузии консолидирующей правовой традицией оставалась европейская (либеральная) традиция. Для Беларуси, Азербайджана, постсоветских государств Центральной Азии определяющими векторами правового развития стали традиционализм и персонализм публичной политики. Задача консолидации постсоветского пространства, актуальная для России, во многом решалась за счет особенностей ее Конституции, либеральной в базовых положениях (главы 1 и 2), с одной стороны, и «президенталистской» в части определения статуса главы государства, с другой. Как отмечает П. Штыков, «российская Конституция служит образцом для конституций других стран региона, находящихся на рубеже парламентско-президентской и президентской модели» (Кыргызстан, Казахстан, Беларусь, Таджикистан и др.), при определении статуса главы государства и характера его взаимоотношений с правительством и парламентом [9, с. 117]. При этом Конституция России оставалась наиболее стабильным правовым актом.

Второе десятилетие XXI в. привнесло новые тенденции в Евразийский конституционный процесс:

- количество системных изменений в конституциях этих государств возросло (Кыргызстан – 2010 и 2017 гг.; Украина – 2010 и 2016 гг.; Армения – 2015 г.; Азербайджан, Грузия, Молдова – 2016 г.; Казахстан – 2017 г.; Россия – 2020 г.);

- преобладающим направлением реформ стало перераспределение конституционных полномочий в логике парламентаризма (Армения, Грузия, Кыргызстан, Казахстан, Украина); впервые учреждение парламентской республики «протестировало» государство Центральной Азии (Кыргызстан, 2010 г.);

- два государства пережили опыт конституционных контрреформ (Украина в 2010 г. «вернулась» к Конституции 1996 г., а в 2016 году – к Конституции 2004 г.; Молдова, некогда первая парламентская республика среди

государств – участников СНГ, в 2016 г. отказалась от парламентской модели избрания президента, что было предусмотрено конституционной реформой 2000 г., и восстановила прямые всеобщие выборы главы государства, как это было предусмотрено Конституцией 1994 г.);

- в процесс конституционных реформ по инициативе самих реформаторов была вовлечена Венецианская комиссия ПАСЕ (реформы в Армении, Грузии, Украине, Молдове, Казахстане);

- новым общим направлением конституционных изменений стал пересмотр правовой идеологии Конституций, что в ряде случаев даже привело к изменению преамбул Конституций (Латвия, Эстония) и включению в основные главы популистских и неотрадиционалистских (консервативных) ценностей; впервые такие положения были закреплены в конституциях парламентских республик.

Именно последняя тенденция стала общим вектором не только Евразийского, но и Восточно-Европейского конституционного процесса; причем в рамках постсоюзного пространства она объединила как интегрированные в Европейский Союз государства Балтии, так и государства, входящие в Евразийские межгосударственные объединения (ЕАЭС, Таможенный Союз, ОДКБ). Системная конституционная реформа 2020 г. в России – характерный пример реализации этой общей тенденции. При этом некоторое запаздывание изменения Конституции в России (относительно сопредельных государств) привело к тому, что рецепция норм конституционного права шла в «обратном» направлении; новые правила и практики, сформировавшиеся у государств-соседей, стали частью российского конституционного права.

Несмотря на повторяющиеся и легко узнаваемые маркеры нового идеологического поворота в конституционном строительстве, в целом верная характеристика его как популистского [5] не решает проблемы понимания причин такой трансформации. Дело в том, что популизм часто, но далеко не всегда является антагонистом либеральной идеологии. В некоторых государствах Латинской Америки он выступал союзником и

проводником либеральных экономических реформ [16]. Популизм может быть и «левым», и «правым», и этатистским, и радикальным. Как справедливо отметил Франк Декер, «амбивалентность является программным свойством популизма» [17].

Однако есть условия, при которых возникновение популизма почти неизбежно: 1) необходимость модернизации, которая воспринимается как главный вызов для общества; 2) дефекты системы публичного представительства (слабость традиций парламентаризма, бюрократизация парламентов и др.) [18]. В той или иной мере эти обстоятельства объединяют все постсоветские государства, так что «популистский поворот» в их конституционном обустройстве и ожидаем, и закономерен.

Если принять гипотезу о том, что ключевая функция популизма – это формирование нации как субъекта, действующего в условиях ожидаемой (проводимой) модернизации и в ситуации ее (нации) запаздывающего развития, следует согласиться с тем, что он оказывается востребованной идеологической формой утверждения национальной идентичности. В момент учреждения государств – республик бывшего СССР главным запросом был запрос на признание прав человека и гражданина в качестве основной правовой ценности, чему соответствовала либеральная правовая идеология. Спустя три десятилетия очевидным стал запрос на национальную идентичность. «Популистские» конституционные реформы второго десятилетия XXI века – это новый этап становления национальной государственности в рамках Евразийского конституционного процесса; смысл и последствия этих реформ куда глубже и богаче ситуативных запросов политических элит.

Каково содержание вновь утверждаемых конституционных ценностей?

Во-первых, это сохранение традиций национальной государственности. Как уже было отмечено, прежде они не были императивной частью конституционной аксиологии. Российский вариант решения этой задачи – ч. 1 и 2 ст. 67.1 измененной Конституции, в которых утверждается идея «преемственности в развитии Российского государства» [19].

Во-вторых, это традиционная культура, языковая, национальная или даже этническая идентичность. Преамбула Конституции Латвии (изменена в 2014 г.) звучит теперь так: «Идентичность Латвии в культурном пространстве Европы с давних времен формируется латышскими и ливскими традициями, латышской жизненной мудростью, общечеловеческими и христианскими ценностями. Верность Латвии, латышский язык как единственный государственный, свобода, равенство, солидарность, справедливость, честность, трудовая нравственность и семья составляют основу сплоченного общества» [20]. Вера в Бога как элемент национального самосознания, равно как упоминание о «государствообразующем народе», чьим языком является русский язык, в новых положениях Конституции РФ – индикаторы того же подхода. К этому же ценностному ряду можно отнести конституционализацию традиционного определения брака (Конституция Кыргызстана, 2016 г.; Конституция России, 2020 г.).

В-третьих, в ряду идентичностей особое место заняла историческая идентичность, которой обеспечена особая правовая защита («Российская Федерация ... обеспечивает защиту исторической правды» [19]); сомнений в том, что такая (единая и неоспоримая) правда есть, не возникает. И это указывает на мифологизацию исторического сознания. Национальная история – символическое условие построения нации.

В-четвертых, вопрос о соотношении национального и международного права из разряда исключительно правовых вопросов перенесен в разряд вопросов суверенного выбора, и этот выбор уверенно делается в пользу национального права. Как отмечает А. Н. Медушевский, отказ от «европейского курса» означает и отказ от принципа приоритетности международного права, «явный (Киргизия, Таджикистан) или завуалированный (Казахстан), через расширение прерогатив национального конституционного суда (Белоруссия) и популистское отстаивание суверенитета и национальной правовой идентичности» [5, с. 122].

Вместе с тем не стоит переоценивать степень радикальности этого изменения. Положения ст. 15 Конституции Российской Феде-

рации предусматривают прямое действие норм международного права только для его общепризнанных норм, но не для норм международных договоров. Нормы вступивших в силу международных договоров всегда имели приоритетное действие по отношению к нормам федеральных законов, но не по отношению к нормам Конституции. И это характерно для многих национальных правовых порядков современных государств. Так, Федеральный конституционный суд ФРГ неоднократно (в 1985, 2004, 2010 гг.) подчеркивал субсидиарную природу Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). Исполнение решений ЕСПЧ в Германии возможно лишь в той части, в какой оно не противоречит конституционным ценностям, защищаемым ее Основным Законом [21].

До 2010 г. исполнение решений ЕСПЧ по жалобам, поданным против России, не приводило к коллизиям с положениями Конституции РФ и решениями Конституционного Суда РФ. Дело Константина Маркина, а позже дело Анчугова и Гладкова показали, что такие коллизии возможны, так как ЕСПЧ исходит из своего толкования Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При этом российское процессуальное законодательство признало «за постановлениями ЕСПЧ те же последствия в рамках конкретных гражданских, уголовных и административных дел, что и за постановлениями КС РФ» [22, с. 82], но порядка их применения не определило. В целях решения этой задачи в 2014 [23] и 2015 гг. [24] в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» были внесены изменения, установившие этот порядок. Теперь суд, возвращаясь к рассмотрению дела в связи с решением ЕСПЧ или иного межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, должен поставить вопрос о конституционно допустимых пределах исполнения такого постановления, обратившись с соответствующим запросом в Конституционный Суд. Право запроса в Конституционный Суд о возможности исполнения решения межгосударственного органа по жалобе против России было дано также федеральному органу исполнительной власти, наделенному компетенцией в сфере обеспечения деятельности

по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации» [24].

Формирование национального механизма исполнения решений международных судов было инициировано самим Конституционным Судом [25], однако федеральный законодатель, как отметил В. А. Кряжков, «заметно трансформировал правовые позиции Конституционного Суда», изменив круг субъектов и содержание объекта конституционного контроля [26, с. 28]. Новый подпункт «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ завершает этот процесс, устанавливая единое основание оспаривания таких решений: противоречие «основам публичного правопорядка Российской Федерации» [19].

В целом ревизия конституционных ценностей нацелена на консолидацию нации, где утверждение национального правопорядка – один из аспектов процесса. Инструменты могут быть и другими. Достаточно показателен опыт Армении, где в преддверии конституционной реформы 2017 г. министром обороны Вигеном Саркисяном на общественное обсуждение была вынесена концепция «нации-армии». Ее смысл – сделать армию инструментом развития и консолидации государства и общества. «Идеология формирования «Нации-армии» представляет собой гораздо больше, чем идея национальной армии, однако это вовсе не ведет к милитаризации общества или государства. Общество не может изолироваться от армии или наоборот. Демократизация армии и ее полная интеграция в общество, экономику, культуру, а также в сферы образования, науки и спорта приводят к тому, что мы становимся единым целым...» [27]. В ст. 75.1 обновляемой Конституции РФ заявлены такие близкие по содержанию ценности как «социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность» [19].

Отдельным фактором консолидации сообществ стало возвращение к смешанным избирательным системам при выборах в национальные парламенты, усиление мажоритарного (обобщающего) начала в противовес про-

порциональному (Россия – 2016 г., Молдова – 2017 г.). В 2018 г. в Кыргызстане состоялось общественное обсуждение аналогичной реформы, однако пропорциональная избирательная система была сохранена с повышением заградительного барьера (с 7 до 9 %). В Азербайджане, Беларуси, Таджикистане и Узбекистане пропорциональная избирательная система не использовалась.

За пределами общего устремления к отражению в конституциях национальной идентичности разнонаправленность политических изменений даже усиливается. Государства Балтии, Армения, Грузия, Украина и Молдова сделали выбор в пользу парламентских или смешанных (парламентско-президентских) республик; заметно движение в том же направлении Казахстана и Кыргызстана. В Азербайджане и России усиливаются признаки президентских республик с верховенством президентской власти. В результате конституционного референдума 2016 г. Президент Азербайджана получил право роспуска парламента и увеличил срок своих конституционных полномочий с 5 до 7 лет. Изменения институционального дизайна России более основательны и охватывают: 1) расширение полномочий Президента РФ в федеральном законодательном процессе; 2) изменение статуса Конституционного Суда РФ; 3) изменение статуса Совета Федерации; 4) переформатирование политико-территориального устройства государства (как в части федеративных отношений, так и в части организации местной власти); 5) изменения статуса Правительства РФ (включая не столь значительные, на наш взгляд, изменения порядка его формирования и ответственности).

Поскольку каждый из этих пунктов – предмет самостоятельного исследования, ограничимся доказательством системных связей между основными направлениями реформы.

В соответствии с п. «а» и «в» ч. 5.1 ст. 125 обновленного текста Конституции РФ Президент наделяется исключительным правом инициировать предварительный конституционный контроль проектов законов РФ о поправке к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов; причем в отношении федеральных конституционных законов и федеральных

законов такой контроль может быть инициирован даже после принятия и одобрения их палатами Федерального Собрания. Президент (и только он один!) также может инициировать предварительный конституционный контроль уже принятого, но официально не опубликованного закона субъекта РФ.

Напомним, что в отношении федеральных конституционных законов глава государства не пользуется правом «вето», а право решающего голоса при их принятии, в соответствии с логикой федеративного построения российского государства, принадлежит Совету Федерации (3/4 состава). Аналогичным образом учредитель решил вопрос о порядке вступления в силу законов о поправках к Конституции, с той лишь важной оговоркой, что право решающего голоса принадлежит двум третям законодательных собраний субъектов Российской Федерации (ст. 136 Конституции РФ). Действие этих положений формально сохранено, но фактически дезавуировано тем, что инициатива Президента, будучи подкреплённой соответствующим решением Конституционного Суда РФ, означает неоспоримую отмену уже принятых законов.

Новая прерогатива главы государства по отношению к законам субъектов РФ сформулирована без оговорки о содержании этих законов. И это может создать неразрешимую коллизию с положениями ст. 73, ч. 4 и 6 ст. 76 Конституции РФ, поскольку по предметам собственного ведения субъекты РФ наделены всей полнотой государственной власти и принятые в таком правовом режиме нормативные правовые акты субъектов РФ обладают большей юридической силой в сравнении с федеральными законами. В силу этого обстоятельства Конституционный Суд РФ ранее исключил возможность абстрактного нормоконтроля в отношении таких законов субъектов РФ. Однако теперь сохранение или отмена этого правила зависит от усмотрения федерального законодателя (порядок осуществления нормоконтроля в данном случае должен быть определен Федеральным конституционным законом).

В отношении федерального закона Президент сохраняет право мотивированного отклонения; новелла о возможности предварительного конституционного контроля в данном случае отсылает нас к давнему спору

между российским парламентом и главой государства относительно наличия (отсутствия) права не подписывать и не направлять на официальное опубликование федеральный закон, если «вето» Президента было преодолено [28]. В 1998 г. Конституционный Суд поддержал позицию палат Федерального Собрания, указав на то, что права на предварительный конституционный контроль спорного закона у него нет. Теперь эта возможность возникает, а вместе с ней и баланс полномочий в законодательном процессе существенно меняется «в пользу» главы государства.

Новые полномочия Конституционного Суда РФ во многом аналогичны полномочиям Конституционного Совета при Президенте Казахстана. Как проницательно заметила Тамара Морщакова, «Конституционный Суд фактически вмешивается в законодательную процедуру – не постфактум проверяет положения принятого закона на соответствие Конституции, а встраивается в работу президентской власти, помогая Президенту по существу осуществить право «вето». По имевшимся ранее конституционным нормам это было невозможно, что позволяло иметь надежду хоть на какой-то баланс между законодательной властью и президентскими полномочиями. Очевидно, сейчас уже придется говорить о Конституционном Суде при Президенте РФ» [29].

Действительно, значение Конституционного Суда как собственно суда снижается, а как органа публичного контроля – возрастает. Это подтверждается и сокращением численности Судей, и дальнейшей трансформацией института конституционной жалобы. Право на прямое обращение в Конституционный Суд лиц, чьи конституционные права нарушены, сравнительно редко закрепляется в конституциях; среди государств – республик бывшего СССР такое право имеется (помимо России) в Грузии и Украине. Гораздо чаще вместо прямого обращения в орган конституционного контроля используется инструмент защиты конституционных прав через запросы судов общей юрисдикции или иных судов (арбитражных, хозяйственных) либо через уполномоченных по правам человека.

Процесс реформирования конституционного правосудия в России (начиная с 2010 г.) был направлен на изменение соотношения прямого и опосредованного способов защиты конституционных прав человека и гражданина. Изначально текст Конституции РФ допускал, что конституционная жалоба возможна не только в том случае, когда рассмотрение дела завершено в суде и спорный закон уже применен, но и в случае, когда закон может быть применен, а рассмотрение дела начато, но еще не завершено в суде. В 2010 г. в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» было внесено изменение, которое исключило вторую возможность, а в 2014 году в том же законе был закреплён пресекательный срок, равный одному году. Новая редакция ст. 125 Конституции в качестве критерия допустимости обращения с конституционной жалобой требует исчерпать «все другие внутригосударственные средства судебной защиты». Это усложняет возможность прямого обращения в Конституционный Суд в целях конкретного конституционного контроля. Не разрешен в новом тексте Конституции и вопрос о возможности (невозможности) такого контроля в случаях, когда примененный закон уже был рассмотрен Конституционным Судом РФ в порядке абстрактного предварительного контроля.

Напомним, что оригинальная архитектура российского конституционного текста заключалась в разделении функций парламентского контроля между двумя палатами российского парламента: Государственная Дума осуществляет парламентский контроль за Правительством РФ (и эта функция была усилена поправкой к Конституции 2008 г.), Совет Федерации осуществляет такой контроль за решениями и действиями главы государства (вплоть до отрешения его от должности). Фундаментальный принцип публичного контроля – независимость – достаточно долго обеспечивался порядком формирования Совета Федерации (делегирующие члены палаты органами государственной власти субъектов РФ). Несмотря на то, что попытки изменить порядок формирования Совета Федерации охватывают всю историю его существования (1995, 2000, 2007, 2009,

2012, 2014 гг.), до поправки в Конституцию РФ 2014 г. эта логика не оспаривалась. Однако опыт сопредельных государств (Беларусь, Казахстан, Таджикистан и Узбекистан), в которых учреждение верхних палат парламентов стало частью процесса институционального укрепления власти президента, не мог не оказать влияние и на российскую практику конституционного строительства. Предметом рецепции стало новое полномочие главы государства назначать членов Совета Федерации, созданное реформой 2014 г. и закреплённое реформой 2020 г. Очевидная трансформация верхней палаты Федерального Собрания из органа публичного представительства субъектов РФ в «сенат» компенсируется, по замыслу авторов реформы, некоторым расширением полномочий Совета Федерации и приданием конституционного статуса Государственному Совету, в котором также представлены (в присутственной форме представительства) субъекты Российской Федерации. Однако Государственный Совет функционально связан с Президентом РФ общими целями «обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации» и формируется главой государства.

Итак, изменения Конституции РФ 2020 г. действительно имеют единое смысловое «ядро», что отчасти оправдывает внесение их одним Законом о поправке: укрепление президентской республики с верховенством президентской власти. Таково, в самых общих чертах, политическое содержание российской конституционной реформы, завершающей почти тридцатилетний конституционный цикл.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российская конституционная реформа 2020 года является частью современного этапа Евразийского конституционного процесса, хронологически охватывающего второе десятилетие XXI века и содержательно отражающего учреждение новой системы конституционных ценностей и национальных правовых порядков, отвечающих запросу становления национальной идентичности

государств – республик бывшего СССР. Особенности формирования наций в условиях ожидаемой или уже проводимой модернизации и в ситуации запаздывающего развития объясняет востребованность популизма в публичном праве постсоветских государств. Типичным проявлением новой правовой идеологии является конституционализация в качестве базовых ценностей традиций национальной государственности, традиционной культуры, языковой, национальной или этнической идентичности, традиционных социальных институтов, институтов, консолидирующих сообщество. Национальная исто-

рия мифологизируется, разрешение коллизий международного и национального правопорядка становится частью суверенного выбора. Содержание новейшей конституционной реформы в России в полной мере отражает эти общие тенденции развития государств – республик бывшего СССР, вместе с тем политическое содержание проводимой конституционной реформы заключается в системном и разнонаправленном изменении организации публичной власти в государстве, ядром которого является завершение формирования президентской республики с верховенством президентской власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.
2. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.
3. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.
4. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.
5. Медушевский А. Н. Популизм и конституционная трансформация: Восточная Европа, постсоветское пространство и Россия // Политика. 2018. № 3 (90). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/populizm-i-konstitutsionnaya-transformatsiya-vostochnaya-evropa-postsovetskoe-prostranstvo-i-rossiya> (дата обращения: 12.04.2020).
6. Закоморная Е. А. Роль учредительных собраний в условиях конституционной реформы (на примере республик Болгария, Эстония и Исландия) // Проблемы законности. 2011. № 115. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-uchreditelnyh-sobraniy-v-usloviyah-konstitutsionnoy-reformy-na-primere-respublik-bolgariya-estoniya-i-islandiya> (дата обращения: 18.04.2020).
7. Медушевский А. Н. Конституционная ретрадиционализация в Восточной Европе и России // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1 (122). С. 13–32.
8. Fogelklou A. Putin stärker greppet. URL: <https://kvartal.se/artiklar/putin-starker-greppet/> (дата обращения: 16.04.2020).
9. Штыков П. Классическая типология систем правления и недемократический президентализм: опыт Евразии // Сравнит. конституц. обозрение. 2018. № 4. С. 108–130.

REFERENCES

1. On changing the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma: the law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of December 30, 2008, No. 6-FKZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2009. No. 1. Art. 1. (In Russian).
2. On the control powers of the State Duma in relation to the Government of the Russian Federation: the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of December 30, 2008, No. 7-FKZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2009. No. 1. Art. 2. (In Russian).
3. On the Supreme Court of the Russian Federation and the prosecutor's office of the Russian Federation: the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of February 05, 2014, No. 2-FKZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2014. No. 6. Art. 548. (In Russian).
4. On the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation: the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of July 21, 2014, No. 11-FKZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2014. No. 30 (Pt. 1). Art. 4202. (In Russian).
5. Medushevski A. N. Populizm i konstitucionnaja transformaciya: Vostochnaya Evropa, postsovetskoe prostranstvo i Rossiya // Politija. 2018. No. 3 (90). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/populizm-i-konstitutsionnaya-transformatsiya-vostochnaya-evropa-postsovetskoe-prostranstvo-i-rossiya> (accessed: 12.04.2020). (In Russian).
6. Zakomornaya E. A. Rol uchreditelnyh sobranij v usloviyah konstitucionnoi reformy (na primere respublik Bolgariya, Estonija i Islandiya) // Problemy zakonnosti. 2011. No. 115. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-uchreditelnyh-sobranij-v-usloviyah-konstitutsionnoy-reformy-na-primere-respublik-bolgariya-estoniya-i-islandiya> (accessed: 18.04.2020). (In Russian).

10. Конституция Грузии : конституционный закон Республики Грузия от 24.08.1995 (ред. от 23.03.2018) № 2071 // Законодат. вестн. Грузии. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=35> (дата обращения: 16.04.2020).
11. Конституция Литовской Республики : принята гражданами Литовской Республики на референдуме 25 октября 1992 г. URL: https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm (дата обращения: 16.04.2020).
12. Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития // Вестн. Перм. ун-та. Юрид. науки. Вып. 37. С. 272–287. DOI 10.17072/1995-4190-2017-37-272-287.
13. Хаитов М. О. Конституционная реформа в Туркменистане // Государство и право. 2011. № 1. С. 88–93.
14. Хуррамов Х. Х. Тенденция конституционных изменений в Кыргызстане и их влияние на политический режим // Вестн. МГОУ. 2017. № 1. С. 93–100.
15. Нечкин А. В. Государства СНГ в свете последних конституционных реформ // Акад. юрид. журн. 2018. № 2 (72). С. 20–27.
16. Варенцова О. Б. Три волны популизма в Латинской Америке // Вестн. МГИМО-Университета. 2014. № 6. С. 153–160.
17. Декер Ф. Популизм как вызов либеральной демократии // Актуал. проблемы Европы. 2004. № 2. С. 56–73.
18. Филиппова Н. А. Популизм: функции в контексте модернизации обществ // Политика постправды в современном мире : сб. материалов по итогам Всерос. науч. конф. с междунар. участием. СПб, 22-23 сентября 2017 г. СПб. : Скифия-принт, 2017. С. 243–247.
19. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
20. Конституция Латвийской Республики (в редакции закона от 19 июня 2014 г.). URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii> (дата обращения: 19.04.2020).
21. Герасимова Е. В., Ширинян С. В. Постановления Европейского Суда по правам человека в правовой системе Федеративной Республики Германия // Вестн. Балт. федер. ун-та им. И. Канта. Гуманитар. и обществ. науки. 2017. № 2. С. 5–13.
22. Белов С. А. Национальный механизм исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (на примере России) // Закон. 2019. № 6. С. 77–92.
23. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 04 июня 2014 г. № 9-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2922.
7. Medushevski A. N. Konstitucionnaya retradiconalizacija v Vostochnoi Evrope i Rossii // Sravnitelnoe konstitucionnoe obozrenie. 2018. No. 1 (122). P. 13–32. (In Russian).
8. Fogelklou A. Putin stärker greppet. URL: <https://kvartal.se/artiklar/putin-starker-greppet/> (accessed: 16.04.2020).
9. Shtykov P. Klassicheskaya tipologiya sistem pravleniya i nedemokraticeskii prezidencializm: opyt Evrazii // Sravnitelnoe konstitucionnoe obozrenie. 2018. No. 4. P. 108–130. (In Russian).
10. Konstituciya Gruzii. Konstitucionnyi zakon Respubliki Gruzii ot 24.08.1995 (red. ot 23.03.2018) No. 2071 // Zakonodatelnyi Vestnik Gruzii. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=35> (accessed: 16.04.2020). (In Russian).
11. Constitution of the Republic of Lithuania: adopted by citizens of the Republic of Lithuania at a referendum on October 25, 1992. URL: https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm (accessed: 16.04.2020). (In Russian).
12. Khabrieva T. Ya., Andrichenko L. V. Konstitucionnye reformy na postsovetском prostranstve: tendencii razvitiya // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. Is. 37. P. 272–287. DOI 10.17072/1995-4190-2017-37-272-287. (In Russian).
13. Khaitov M. O. Konstitucionnaya reforma v Turkmenistane // Gosudarstvo i pravo. 2011. No. 1. P. 88–93. (In Russian).
14. Khurramov Kh. Kh. Tendenciya konstitucionnykh izmenenii v Kyrgyzstane i ih vliyanie na politicheskii rezhim // Vestnik MGOU. 2017. No. 1. P. 93–100. (In Russian).
15. Nechkin A. V. Gosudarstva SNG v svete poslednikh konstitucionnykh reform // Akademicheskiiyuridicheskij zhurnal. 2018. No. 2 (72) P. 20–27. (In Russian).
16. Varentsova O. B. Tri volny populizma v Latinskoi Amerike // Vestnik MGIMO universiteta. 2014. No. 6. P. 153–160. (In Russian).
17. Deker F. Populizm kak vyzov liberalnoi demokratii // Aktualnye problemy Evropy. 2004. No. 2. P. 56–73. (In Russian).
18. Filippova N. A. Populizm: funkcii v kontekste modernizacii obshchestv // Politika postpravdy v sovremennom mire: Proceedings of the All-Russian Conference. Saint Petersburg, 22–23 September, 2017. Saint Petersburg: Skifija-print, 2017. P. 243–247. (In Russian).
19. On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority: the law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, No. 1-FKZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2020. No. 11. Art. 1416. (In Russian).
20. Konstituciya Latviiskoi Respubliki (v redakcii zakona ot 19 iyunja 2014 g.). URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii> (accessed: 19.04.2020). (In Russian).

24. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 2015. № 51 (Ч. 1). Ст. 7229.
25. По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.
26. Кряжков В. А. Конституционный Суд как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека и гражданина // Государство и право. 2017. № 5. С. 21–33.
27. Глава Минобороны Виген Саркисян: формирование нации-армии приведет к развитию военно-промышленного комплекса Армении. URL: <https://www.panorama.am/ru/news/2016/10/29> (дата обращения: 15.04.2020).
28. По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 06 апреля 1998 № 11-П // СЗ РФ. 20.04.1998. № 16. Ст. 1879.
29. Комментарий к заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года. URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zaklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 15.04.2020).
21. Gerasimova E. V., Shirinjan S. V. Postanovleniya Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka v pravovoi sisteme respubliki Germaniya // Vestnik Baltiiskogo federalnogo universiteta im. I. Kanta. Gumanitarnye i obshchestvennye nauki. 2017. No. 2. P. 5–13. (In Russian).
22. Belov S. A. Nacionalnyi mekhanizm ispolneniya postanovlenii Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka (na primere Rossii) // Zakon. 2019. No. 6. P. 77–92. (In Russian).
23. On amendments to the Federal Constitutional Law “On the Constitutional Court of the Russian Federation”: Federal Constitutional Law dated 04 June, 2014, No. 9-FKZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2014. No. 23. Art. 2922. (In Russian).
24. On amendments to the Federal Constitutional Law “On the Constitutional Court of the Russian Federation”: Federal Constitutional Law dated 14 December, 2015, No. 7-FKZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2015. No. 51 (Pt. 1). Art. 7229. (In Russian).
25. In the case of verifying the constitutionality of the provisions of Article 1 of the Federal Law “On Ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocols thereto”, paragraphs 1 and 2 of Article 32 of the Federal Law “On International Treaties of the Russian Federation”, parts one and four of Article 11, paragraph 4 of part four of article 392 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation, parts 1 and 4 of article 13, paragraph 4 of part 3 of article 311 of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation, parts 1 and 4 of article 15, paragraph 4 of part 1 of article 350 of the Code administrative proceedings of the Russian Federation and paragraph 2 of the fourth part of Article 413 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation in connection with the request of a group of deputies of the State Duma: Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 14, 2015, No. 21-P // Collection of legislation of the Russian Federation. 2015. No. 30. Art. 4658. (In Russian).
26. Kryazhkov V. A. Konstitucionnyi Sud kak uchastnik processa ispolneniya reshenii mezhgosudarstvennogo organa po zashhite prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Gosudarstvo i pravo. 2017. No. 5. P. 21–33. (In Russian).
27. Glava Minoborony Vigen Sargsyan: formirovanie natsii-armii privedet k razvitiyu voenno-promyshlennogo kompleksa Armenii. URL: <https://www.panorama.am/ru/news/2016/10/29> (accessed: 15.04.2020). (In Russian).
28. In the case of resolving a dispute between the Council of the Federation and the President of the Russian Federation, between the State Duma and the President of the Russian Federation on the obligation of the President of the Russian Federation to sign the adopted Federal Law “On Cultural Property Moved

- to the USSR as a result of the Second World War and located on the territory of the Russian Federation”: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 6, 1998, No. 11-P // Collection of legislation of the Russian Federation. 20.04.1998. No. 16. Art. 1879. (In Russian).
29. Morshhakova T. Kommentarii k zaklyucheniyu Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 16 marta 2020 goda // Institut prava i publichnoi politiki. URL: <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zaklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii/> (accessed: 15.04.2020). (In Russian).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Филиппова Наталья Алексеевна – заслуженный юрист Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, доктор юридических наук, кандидат политических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного и муниципального права, профессор кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет, Сургут, Россия.

E-mail: filip64@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Natalya A. Filippova – Honored Lawyer of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra, Doctor of Sciences (Law), Candidate of Sciences (Politics), Docent, Head, Professor of the Department of Public and Municipal Law, Surgut State University, Surgut, Russia.

E-mail: filip64@mail.ru