

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО
CIVIL SOCIETY AND RULE-OF-LAW STATE

Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления¹

*А.Н. МЕДУШЕВСКИЙ**

* **МЕДУШЕВСКИЙ Андрей Николаевич** – доктор философских наук, ординарный профессор Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (факультет социальных наук). Адрес: Москва, 101000, Мясницкая ул., 20, E-mail: amedushevsky@mail.ru

По прошествии четверти века со времени принятия Конституции РФ 1993 г. вопрос о результатах и перспективах конституционной трансформации не снят с повестки дня. Для одних Конституция означает фундаментальный разрыв с коммунистическим прошлым и создание правовых основ движения российского общества к демократии и правовому государству, для других – именно Конституция несет ответственность за возобладавший авторитарный тренд и растущую стагнацию экономического, социального и политического развития.

Позиция автора настоящего текста оказывается ровно посередине между этими крайними точками зрения: Конституция, действительно, сыграла переломную роль в движении России к демократии, заложив основные принципы гражданского общества и правового государства, и в этом отношении сохраняет непреходящее значение. Но это не значит, что она должна быть совершенно недоступна для изменений, особенно с учетом истекшего времени, негативного опыта авторитарной трансформации политического режима, уже внесенных поправок (2008 и 2014 гг.) и текущих задач демократического движения. Суть необходимых изменений – вернуть конституционным принципам их первоначальный демократический смысл, отказавшись от избыточной концентрации президентской власти, результатов законодательных контрреформ и деформаций в правоприменительной практике.

Этим объясняется масштаб предлагаемых корректировок: одна их часть, направленная на установление аутентичной модели смешанной (президентско-парламентской) формы (системы) правления, предполагает внесение изменений в текст Конституции – поправок, регулирующих отношения по линии разделения властей и перераспределения их полномочий; другая – направ-

¹ Основные положения этого текста были представлены для интернациональной аудитории в Лондоне (Chatham-House), Брюсселе (Wilfried Martens Centre for European Studies) и Берлине (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik) осенью 2018 г., а также в докладах автора на российских конференциях: Круглом столе, посвященном 25-летию Конституции РФ, в рамках VIII Всероссийского конгресса политологов, Москва, 7.12.2018; на Второй конференции “Конституция России вчера, сегодня, завтра” (Ельцин-форум), СПб, 10.12.2018; на Ельцин-форуме “25 лет Конституции Российской Федерации: Уроки прошлого – испытание будущим” (Москва, 11.12.2018) и на Международной научной конференции “Российский конституционализм и вызовы времени: уроки первых 25 лет” (Москва, 12.12.2018). Англоязычная версия текста опубликована в [Milov. Medushevsky. Zaslavskiy. 2018, Pp. 19–31]. В Интернете текст доступен по адресу: <http://www.4freerussia.org/constitution-and-economy-after-putin-a-roadmap-for-a-new-russia/>

лена на преобразование конституционного строя без изменений текста Конституции – по линии законодательных реформ, судебного толкования и политики права; третья – включает институциональные реформы. В общественном развитии не все зависит от правовых норм – следует оставить место политической импровизации и практике.

В своей совокупности эти корректировки позволяют уйти от двух крайностей – конституционной стагнации (тяготеющей к бюрократической асфиксии) и конституционного популизма (тяготеющего к дестабилизации политической системы). В своей практической деятельности по трансформации политического режима оппозиции следует помнить известную максиму, неоднократно подтвержденную опытом: радикализм конституционных предложений тем больше, чем партия дальше от власти, но ситуация в корне меняется по мере приближения к ней. В разделе *Post Scriptum* автор анализирует весь блок поправок, предложенных Президентом РФ в начале 2020 г., для выяснения их вклада и потенциального влияния на трансформацию установленной конституционной и политической системы России.

Ключевые слова: Российская Конституция, конституционная реформа, политический режим, форма правления, федерализм, разделение властей, сдержки и противовесы, прерогативы президентской власти, конституционные поправки, политическое лидерство, поправки в Конституцию России 2020 г.

DOI: 10.31857/S086904990008510-3

Цитирование: Медушевский А.Н. (2020) Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления// *Общественные науки и современность*. № 1. С. 39–60. уDOI: 10.31857/S086904990008510-3

Constitutional Reform in Russia: Substance, Directions and Implementation

*Andrey N.MEDUSHEVSKY**

* **Andrey N.Medushevsky** – doctor of sciences (Philosophy), tenured professor at the National Research University “Higher School of Economics” (HSE University). Address: 20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: amedushevsky@mail.ru

Abstract. A quarter of a century has passed since the Constitution of the Russian Federation was adopted in 1993, yet the issue of the results and the prospects for constitutional transformation has not disappeared from the political agenda. For some, the Constitution signifies an ultimate break up with the communist past and a legal foundation for the advancement of the Russian society toward democracy and the rule of law; for the others, it is exactly the Constitution that is the culprit for the authoritarian trend that has prevailed, and for the sustained stagnation in Russia’s economic, social and political development. The author of this paper is in the middle of these extreme viewpoints. He believes that the Constitution has truly played a pivotal role in Russia’s move toward democracy by establishing the basic principles of civil society and the rule of law, and in this respect, it remains of everlasting and paramount importance. Nevertheless, that does not mean that it should be utterly inaccessible for changes, especially given the elapsed time and the negative experience of the authoritarian transformation of the political regime, the amendments that were introduced between 2008 and 2014, and the current objectives of the democratic movement. The rationale for changes is to return to the constitutional principles, reaffirm their initial democratic meaning by rejecting the excessive concentration of the Presidential power, the results of counter-reforms and the adulteration through legislative and regulatory compliance practices.

Some of the proposed remedies aim to establish a new form of government (Presidential - Parliamentary), which would necessitate Constitutional amendments – adjustments that would regulate the separation of powers and redistribution of authority. Others seek to transform the system without changing the text of the Constitution through legislative reforms, judicial interpretation and the policy of law. Yet, the third approach prioritizes institutional reforms. Not everything in social development depends on the provisions of the law, political improvisation and practice can prove just as critical.

In their cumulative entirety such initiatives can help avoid the two extremes: that of constitutional stagnation gravitating toward the bureaucratic asphyxiation, and that of constitutional populism which has a tendency to destabilize the political system. In its practical activities to transform the political regime, the opposition ought to remember the maximum repeatedly confirmed by experience, – the further a party is from power, the more radical tend to be its constitutional proposals. Conversely, empowered groups tend to be more moderate in their initiatives. In Post Scriptum, the author analyses the whole bulk of the constitutional amendments proposed by the Russian President at the beginning of the year 2020 in order to understand their impact and potential influence on transformation of the established Russian constitutional and political system.

Keywords: Russian Constitution, Constitutional reform, political regime, form of government, federalism, separation of power, checks and balances, presidential prerogatives, constitutional amendments, political leadership, amendments to the Russian Constitution proposed in the year 2020.

DOI: 10.31857/S086904990008510-3

Citation: Medushevsky A. (2020) Constitutional Reform in Russia: Substance, Directions and Implementation// *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 1, pp. 39–60. DOI: 10.31857/S086904990008510-3 (In Russ.).

Говоря о конституционной реформе, важно разграничить три параметра ее проведения. Во-первых, следует различать понятия: “изменения” Конституции (собственно текста Основного закона) и “преобразования” Конституции – гораздо более широкого понятия, означающего фактический пересмотр смысла конституционных норм без изменения текста (путем пересмотра конституционного и обычного законодательства, судебного толкования Конституции, вообще применения определенной политики права). Во-вторых, различать собственно юридические аспекты реформы и политические, то есть все то, что связано с существующим политическим режимом и его функционированием. В-третьих, нужно иметь в виду различие правовой нормы и ее реализации – норма может быть адекватной, а реализация отступать от нее и даже противоречить ей.

С этих позиций разработка программы конституционных реформ в России² включает следующие вопросы: определение состояния российской политико-правовой системы и причин ее дисфункций; соотношение конституции и политического режима; форма правления; возможные конституционные поправки по линии разделения властей; преобразования, которые могут быть сделаны без изменения текста Конституции; масштабы и инструменты трансформации конституционного строя; механизмы и субъекты преобразований в условиях смены лидерства.

Состояние российской политико-правовой системы

Изучение переходных процессов делает необходимым различение двух ситуаций: 1) когда переход от авторитаризма к демократии опирается на сформировавшиеся ранее демократические ценности и институты (на время ограниченные авторитарным правлением); 2) когда эти институты не сформировались или были разрушены в предшествующий период, а их становление происходит в процессе трансформации. Если первая ситуация характерна для части стран Восточной Европы эпохи декоммунизации, то вторая – для России.

Конституция 1993 г. была реальным достижением переходного периода. Она символизировала отказ от номинального советского конституционализма и фиксировала международно-признанные гарантии прав человека (первые две главы). Но в то же время, приняв модель президентско-парламентской республики, на деле она вводила

² При подготовке данного текста использованы выводы и рекомендации коллективного исследовательского проекта, отраженные в трудах, изданных под моей редакцией: [Основы... 2013; Конституционный мониторинг... 2014; Конституционные принципы... 2014]. См. также: [Медушевский 2015].

сверхцентрализованный механизм власти, концентрируя ее в руках президента. В 1993 г. это казалось очень важным для преодоления кризиса, стабилизации вновь строящейся системы и поддержания рыночных экономических преобразований. Конституция, таким образом, не предопределяла авторитарный вектор развития, но и не исключала его. Развитие этого вектора стало результатом не столько конституционных норм, сколько общих социальных причин – спонтанной реакции общества на распад страны (дважды за одно столетие), несформированности демократических институтов, а также отсутствия последовательных институциональных реформ, в конечном счете, избрания правящей элитой курса на авторитарную модернизацию.

Логика трансформации российской политической системы определяется итогами Большого постсоветского конституционного цикла. В его ходе страна прошла три основных фазы – деконституционализации, то есть отказа от прежней советской системы, выражавшей ее идеологические ценности и нормы номинального права (1985–1991 гг.); конституционализации – принятия новых “правил игры”, закрепленных в Конституции 1993 г. (конституционная революция 1991–1993 гг.); и последующей реконституционализации – трансформации (особенно начиная с 2000-х гг.) конституционных принципов, включающей корректировку этих правил и норм в соответствии с изменившейся социально-политической реальностью. Последняя фаза этого цикла (своеобразная постсоветская Реставрация) завершается возвратом к ситуации, во многом сходной с той, которая существовала в его начале – мнимого конституционализма (не тождественного номинальному) и сверхцентрализованной модели власти³.

Базовые условия конституционного контракта 1993 г. при формальном его сохранении (действующая Конституция) менялись три раза после установления конституционного строя: 1) в начале 2000-х гг. (2001–2005 гг.) в рамках доктрины “диктатуры закона” – разделения позитивного права и его содержательного наполнения (сворачивание федерализма, бикамерализма, многопартийности и выстраивание вертикали власти); 2) в 2008 г. в рамках доктрины “суверенной демократии” (заявка на пересмотр места государства в глобальной политике и поддержания “безопасности”); 3) в текущий период, начиная с 2014 г., в рамках доктрины “подавляющего большинства” (последовательный переход к демократическому цезаризму)⁴.

³ Введенная мной классификация конституционных режимов по степени реализации зафиксированных политических прав – реальный, номинальный и мнимый конституционализм. В первом случае конституционные права получают реальную защиту (гражданин может отстаивать их в суде). Во втором Основной закон полностью не реализуем – это конституция только по имени (отсюда и название): она оказывается частью идеологии государства, не отражает подлинной структуры власти и управления или закрепляет диктатуру, не содержит правовых механизмов осуществления декларируемых прав, вообще не имеет отношения к социальной действительности, выступая исключительно элементом политико-правовой легитимации однопартийного режима. В третьем случае имеется в виду ситуация, при которой конституция вполне реальна, однако включается ряд ограничителей ее реализации в интересах политического режима – сверхпредставленный институт главы государства (монарха или президента), соответствующая трактовка разделения властей, существование значительного числа умолчаний, пробелов и противоречий, которые всегда интерпретируются в пользу главы государства, выступающего гарантом конституции. Сюда входит и возможность исполнительной власти оказывать давление на суды по важным (“знаковым”) делам, определяющим политику права. Схематично, эти три типа конституционализма соответствуют политическим режимам демократии, тоталитаризма и авторитаризма (в различных исторических и современных формах). В современном российском контексте это означает, что режим уже не является тоталитарным (как в советский период), но еще не стал демократическим, балансируя в пространстве ограниченного конституционализма с тенденцией к мнимому (что допускает больший или меньший контроль режима за реализацией конституционных прав и свобод).

⁴ Особенность демократического цезаризма – в сочетании двух типов легитимности – народной (всеобщие выборы) и харизматической (признание исключительных качеств данного лица). Эта модель в той или иной степени представлена во многих регионах мира, в особенности там, где интерпретация французской концепции смешанной формы правления трансформируется (с использованием электоральных процедур) в пользу расширения полномочий главы государства за счет других ветвей власти.

Современный российский режим можно охарактеризовать как плебисцитарный авторитаризм. Его типичными проявлениями (заставляющими вспомнить о бонапартистско-голлистской традиции) являются формальная приверженность конституции, двойная легитимность (демократическая, через выборы, и авторитарно-патерналистская), антипарламентаризм, недоверие к политическим партиям, непартийное техническое правительство, централизм, бюрократизация государственного аппарата и формирующийся культ “сильной личности”. Его окончательная консолидация стала возможна в результате обретения режимом массовой социальной базы – установления правящей партией монопольного контроля в центральном и региональных парламентах (появление квалифицированного большинства после выборов 2016 г. в Государственную думу) и, особенно, в результате президентских выборов 2018 г., фактически представлявших собой плебисцит о доверии лидеру в условиях растущих внешних вызовов. Легитимирующая формула российской власти сочетает три исторических формы – республиканскую (теоретические выборы главы государства); советскую (идеологические функции лидера); монархическую (конструкция разделения властей, отдающая приоритет главе государства). Политико-правовым выражением тенденции становится мнимый конституционализм – фактическое делегирование власти (и ответственности) лидеру, успех которого – единственный определяющий критерий легитимности (электоральный популизм).

В целом, появление данного режима означает рост неустойчивости системы, которая, с одной стороны, исчерпала предшествующий демократический ресурс легитимности, с другой – столкнулась с новыми мощными вызовами, с третьей – ищет ответы в максимизации контроля и подавления. Задача в том, чтобы найти путь трансформации мнимого конституционализма в реальный без отказа от действующей конституции⁵ и с минимальным вмешательством в ее текст, перенеся центр тяжести на законодательные, институциональные и политические реформы.

Конституция и политический режим: вектор текущих изменений

Принципиальная особенность современного российского политико-правового режима состоит в декларативной приверженности Конституции (поправки 2008 и 2014 гг. при всей их важности не могут рассматриваться как ее радикальный пересмотр) и подчеркнутости

⁵ Отказ от действующей Конституции, с моей точки зрения, нецелесообразен по следующим причинам: во-первых, в силу ее символического значения – как разрыва, причем последовательного и основательного, с коммунистическим экспериментом и правовым наследием советского номинального конституционализма; во-вторых, в силу закрепленных в ней либеральных ценностей, прав и свобод человека в их международно-правовом понимании (главы 1 и 2); в-третьих, в связи с тем, что действующая Конституция заложила основы интеграции России в европейское правовое пространство (вступление в Совет Европы, ратификация Европейской конвенции по правам человека и пр., ставшие основой модернизации всей правовой системы); в-четвертых, радикальное изменение Конституции (не говоря о замене ее другой) привело бы к возникновению правового вакуума – необходимости колоссальной, длительной и дорогостоящей работы по трансформации всего конституционного и обычного законодательства, включая отраслевые кодексы и нормативные акты; в-пятых, в связи с необходимостью начала процедуры созыва Конституционного Собрания, возможного лишь в соответствии с “федеральным конституционным законом” (п. 2 ст. 135). Однако такой закон не принят, а его проекты не демонстрируют, как минимум, единства взглядов по этому вопросу (на деле – показывают потенциально возможный конфликт между ветвями власти на почве доминирования в этом процессе); в-шестых, в условиях низкой правовой культуры общества и слабости либеральной оппозиции, открытие процедуры масштабного конституционного пересмотра едва ли способно остановить неконтролируемый подъем популизма (как правого, так и левого), с опасностью провала конституционной реформы – утраты тех положений Конституции, которые должны быть признаны ее историческим достижением, без четкой гарантии реального продвижения вперед; в-седьмых, действующая Конституция вовсе не исключает постепенной трансформации политического режима и без ее отмены: это может быть сделано введением поправок (к главам 3–8, в рамках ст. 136), реформированием законодательства, политических практик и т.д., то есть путем полноценного включения институтов политической демократии, конкуренции, ответственности власти и сменяемости лидерства. Можно привести и другие аргументы в пользу сохранения действующей Конституции, но, думаю, достаточно и указанных.

том стремлении к поддержанию ее стабильности (сохранение Конституции выступает важнейшим элементом легитимации режима) при эрозии содержания основных конституционных принципов.

Общая динамика конституционных отклонений по важнейшим правовым принципам (плюрализм, демократия, федерализм, разделение властей, местное самоуправление, независимость судебной власти, гарантии прав и свобод)⁶ выглядит следующим образом: во-первых, констатируется их рост с течением времени (в основном – с 2000-х гг.); во-вторых, нарастание по мере перехода от более общих конституционных положений к конкретным элементам (субпринципам) каждого из рассмотренных принципов (в результате общая формулировка принципа остается неизменной, но его структура и смысл претерпевают значительные модификации); в-третьих, нарастание по мере перехода от более формализованных видов практики (законодательной и судебной) к менее формализованным – институциональным и неформальным; в-четвертых, резкое увеличение объема конституционных девиаций с переходом от общефедерального уровня законодательства к правовому регулированию и особенно правоприменительной практике на уровне субъектов Федерации, на региональном и локальном уровне (где констатируется монополизация всех видов власти и контроля региональными элитами)⁷.

⁶ Отклонения (девиации) в законодательной интерпретации и правоприменительной практике представлены неравномерно по отдельным конституционным принципам и сферам практики (законодательной, судебной, административной), на центральном и региональном уровнях, а также при решении отдельных вопросов. Но в случае, если их взаимодействие становится системным, координируемым и достигает кумулятивного эффекта, это ведет к эрозии (разрушению) конституционализма в целом. Механизм выглядит так: ограничение принципа плюрализма (равенства политических партий и общественных объединений) в пользу правящей партии позволяет получить управляемый парламент, принимающий законы (продиктованные администрацией), направленные на сохранение ее доминирования. А это ведет к углублению разрыва Конституции и законодательства, принятого в ее развитие. Результатом становится феномен конституционного параллелизма: одна конституция (фактически закрепленная) все более превращается в документ символического характера, другая (нигде формально не зафиксированная) представляет совокупность законодательных норм, формализованных и неформальных установок и практик, которыми государственный аппарат реально руководствуется в принятии решений и их исполнении. Более того, в режиме мнимого конституционализма возможна парадоксальная ситуация, когда осуществление отдельных законодательных решений несколько не поощряется на формальные конституционные принципы и нормы и не противоречит им (по отдельности), но в совокупности дает выраженный антиконституционный эффект. Этот результат достигается за счет манипулирования конституционными положениями, их направленного судебного толкования, селективного использования, применения квазиправовых аргументов, политического давления и т.д.

⁷ Механизмы трансформации конституционных принципов и норм без их формальной пересмотра могут быть прояснены следующими примерами. В *отношении принципа плюрализма* – отсутствие в федеральных законах (об основных гарантиях избирательных прав, политических партиях, общественных объединениях, средствах массовой информации, выборах депутатов Государственной думы и др.) четкого регулирования условий добросовестной политической конкуренции, правового статуса политической оппозиции и, напротив, включение ограничений осуществления прав в протестных целях, ведущее на практике к установлению доминирования одной партии. В *отношении принципа свободы совести* – такие формулировки законодательства (о свободе совести и религиозных объединениях), которые не обеспечивают нейтральности государства в отношении всех конфессий, стимулируя на практике преобладание одной из них. В *отношении принципа федерализма* – многократный пересмотр законодательства (в частности, федерального закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти в субъектах РФ), в целом отражающий тенденцию к унификации и централизму (поскольку отсутствует четкое определение пределов экспансии полномочий федерального законодателя в решении вопросов в субъектах). В *отношении принципа местного самоуправления* – пересмотр законодательства (в частности, федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ), который привел к его огосударствлению, иерархизации и бюрократизации. В *отношении принципа разделения властей* – принятие целого ряда законов, ведущих к последовательному расширению полномочий президентской власти – введению новых полномочий (их насчитывается несколько сотен), прямо не зафиксированных в Конституции, а иногда и противоречащих ей (основные направления здесь – финансы, контроль над субъектами и судебная власть). В *отношении принципа независимости судебной власти* – корректировка федеральных законов (о статусе судей, о судебной системе и об органах судейского сообщества), которая оценивается как судебная контрреформа, поскольку создает для администрации каналы влияния на суды и квалификационные коллегии (имеется в виду такое нововведение

Система ограничения конституционных принципов – совокупность встроенных “амортизаторов”, блокирующих их действие на институциональном уровне⁸: принцип плюрализма деформируется системой двойных стандартов, существование которых опирается на особые “зарезервированные зоны”, в которых исполнительная власть имеет значительную свободу усмотрения при определении как смысла соответствующих норм, так и их применения на практике; реализация принципа разделения властей блокируется в результате сверхконцентрации президентских полномочий, дающих главе государства не только конституционные, но и метаконституционные прерогативы⁹ по вмешательству в деятельность всех трех ветвей власти, более того – фактического предопределения результатов их деятельности путем неформального влияния на их формирование и текущей “корректировки” по значимым политическим вопросам.

В рамках принципа федерализма те же функции выполняет выстроенная система вертикали исполнительной власти, “нейтрализующая” конституционные основы федерализма и реально ограничивающая самостоятельность субъектов Федерации. В области судебной власти роль такого “встроенного механизма” выполняет институт назначаемых председателей судов, существование которого снижает уровень независимости и состязательности правосудия в угоду исполнительной власти. Наконец, в области соблюдения гарантий основных политических прав и свобод данный корректировочный механизм был найден в расширении административного контроля и усмотрения, опирающегося на неопределенность конституционных норм (отсутствие закрытого списка административных полномочий главы государства и президентской администрации), использование формальных (законодательство и подзаконные акты), но особенно неформальных рычагов влияния на проявления гражданской активности.

как институт председателей судов, от которых оказывается фактически зависима карьера судей). В отношении гарантий политических прав и свобод личности – принципиальное значение имеют поправки 2012 г. в ряд федеральных законов (о некоммерческих организациях, об общественных объединениях и в Уголовный кодекс РФ), связанные с введением положения об “НКО, выполняющих функции иностранного агента”, то есть получающих деньги от иностранного государства для участия в “политической деятельности”. Это последнее понятие было расшифровано Министерством юстиции как вообще оказание влияния на принятие решений, что ведет к неоправданно широкой трактовке круга организаций и ограничительных мер (особый порядок регистрации, отчетности, внеплановые проверки и ликвидация в случае невыполнения этих требований). 2019 г. ознаменовался принятием закона, предполагающего использование понятия “иностраный агент” не только к юридическим, но и к физическим лицам. Сюда следует отнести и ограничения оппозиционной деятельности в рамках закона о собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях, строящихся на замене заявительного порядка их проведения разрешительным.

⁸ Инструментарий здесь достаточно широк и включает ряд технологий: использование неопределенности конституционных (и законодательных) норм для их интерпретации в пользу исполнительной власти; применение одних конституционных прав для ограничения других; ограничительная трактовка “по умолчанию” законодательства о гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами в ходе избирательных кампаний; избирательное применение ограничительных конституционных норм (в отношении оппозиционных общественных объединений и партий); расширительная трактовка понятия “безопасности” (позволяющая вводить ограничительную интерпретацию принципа плюрализма в интересах власти); размывание границ конституционного и административного права, открывающее путь широкой трактовке делегированных полномочий администрации, в целом – политизированная интерпретация правовых норм и выстраивание соответствующей информационной политики.

⁹ Понятие метаконституционные прерогативы главы государства означает такие его прерогативы, которые формально не вытекают из текста Конституции и закрепленных в ней норм (или не вытекают исключительно из них), но могут быть выведены на основании направленного политического толкования. Фактически, речь идет о прерогативах, вытекающих из статуса главы государства как гаранта Конституции, представителя нации, политического лидера, высшего арбитра в решении всех острых социальных и международных вопросов, конфликтов между ветвями власти и т.д. Данные метаконституционные прерогативы могут опираться на конституционные нормы (в случае их неясности или, напротив, избыточной ясности в вопросах концентрации власти). Однако их реализация на практике зависит прежде всего от общественного сознания – готовности общества принять данную роль главы государства. В России эта готовность во многом объясняется исторической традицией сакрализации власти, как в монархический, так и в советский периоды.

Исходя из этого возможен диагноз текущей ситуации и определение масштабов желательных изменений. Это – не конституционный кризис (как считают многие)¹⁰, но скорее конституционная стагнация (концепции “отложенной” или “направляемой” демократии и “конституционного параллелизма”). Речь, поэтому, должна идти не об отказе от действующей Конституции, но о том, чтобы сделать ее нормы реально работающими. Для этого необходим ряд корректировок сложившейся ситуации. Они включают три основных направления – конституционные, законодательные и институциональные.

Форма правления: система сдержек и противовесов

Вопрос о форме правления остается, скорее, темой политических, а не юридических дебатов, поскольку ее пересмотр потребовал бы очень значительных изменений Конституции. Переход к монистической парламентской форме правления¹¹ не является перспективным для России по трем причинам. Во-первых, она плохо согласуется с федерализмом, декларативно выстроенным на основе национально-территориального принципа (в этом контексте практически нет примеров успешной реализации парламентской республики). Во-вторых, ее введение преждевременно при существующей системе имитационной многопартийности и отсутствии стабильной партийной системы. В-третьих, она плохо согласуется с российской политической традицией. Чистая президентская форма (по образцу США) также не оптимальна, поскольку ведет к неразрешимым конфликтам Конгресса и президента в условиях отсутствия независимой и самостоятельной судебной власти (Верховного суда), а результатом ее введения может стать либо перманентная недееспособность власти, либо переворот с последующим установлением авторитарной модели (то есть реализация типичного латиноамериканского сценария).

¹⁰ Понятие конституционного кризиса, если использовать его как научный, а не публицистический термин, включает три параметра: 1) Основной закон теряет легитимность в обществе (возникает непреодолимый конфликт между формальным позитивным правом и легитимностью); 2) различные конституционные нормы не могут быть согласованы противоборствующими социальными силами на основе действующего основного закона; 3) Конституция (или часть ее норм) вступает в противоречие с политической реальностью. Классическими примерами полномасштабных конституционных кризисов (где представлены все три параметра) выступают кризис Веймарской республики 1933 г. (и ее Конституции 1918 г.) или конституционный кризис в России 1993 г. В более ограниченной степени таковым был конституционный кризис в Польше 2015 г. Если оценивать текущую российскую ситуацию с этих позиций, мы не находим ни одного параметра, позволяющего определить ее как конституционный кризис: 1) легитимность Конституции 1993 г. не ставится под сомнение ни обществом, ни властью; 2) конфликт противоборствующих социальных сил теоретически может быть разрешен в рамках действующего Основного закона (с формальной точки зрения не исключающего прихода к власти даже несистемной оппозиции и реализации ее программы конституционных поправок); 3) Конституция никоим образом не вступает в противоречие с существующей реальностью и даже, напротив, способствует ее консервации (в этом контексте понятны официальные разъяснения о сохранении конституционной стабильности, нежелательности конституционной ревизии и т.д.). В целом, можно констатировать, что поддержание конституционной стабильности – важная составная часть легитимации действующего политического режима. Поэтому на деле имеет смысл говорить не о кризисе, а о конституционном зastoе – стагнации правового развития, когда ценности, принципы и нормы Конституции перестают адекватно функционировать, а политический режим вынужден все дальше отступать от них на практике с целью поддержания стабильности. Этот тренд может привести к политическому кризису, способному трансформироваться в конституционный (но не обязательно), преодолеть который было бы целесообразно (и социально менее затратно) без отказа от действующей Конституции, а путем возвращения к полноценному применению ее норм, изменению режима и, по мере необходимости, частичной корректировки Конституции.

¹¹ Под монистической формой понимается чисто парламентский тип правления без включения элементов других форм (например, парламенско-президентской, которую также иногда упрощенно именуют парламенско-президентской в противовес монистической президентской системе).

Разработчики Конституции 1993 г. (внимательно взвесив международный опыт) справедливо нашли выход в принятии смешанной (президентско-парламентской) формы¹², наиболее близким аналогом которой стала Конституция Пятой Французской республики 1958 г. Но очевидно, что российская аналогия не означает тождества, а во многом и противоречит оригиналу. Смешанная (полупрезидентская) система там, где она реализовалась исторически (в конституциях французской Пятой республики, Веймарской республики, Австрии, Финляндии, Португалии, отчасти проектах российского Учредительного собрания 1918 г.), включает следующие основные элементы: 1) избрание президента республики всеобщим голосованием и наделение его достаточно значительной властью; 2) введение в качестве противостоящей ему силы премьер-министра и министров, наделенных исполнительной правительственной властью¹³; 3) возможность правительства оставаться у власти, только если парламент не противостоит ему. В литературе существуют различные типологии дуалистических (смешанных или полупрезидентских) систем – от близких к парламентским (парламентско-президентский режим) до почти президентских (президентско-парламентский режим “республиканской монархии”). Но все они предполагают наличие трех указанных элементов. Последнего элемента (парламентской ответственности правительства) – фактически нет в России. Это делает проблематичным определение ее системы правления как аутентичной “смешанной” или дуалистической.

Общим ориентиром для российских реформ могла бы стать французская конституционная реформа 2008 г., давшая (в отличие от российской реформы в том же 2008 г.) мощный импульс фактическому переходу от президентско-парламентской к парламентско-прези-

¹² В правовой литературе традиционно выделяются две основных формы правления – монархическая и республиканская (в виде парламентской и президентской республик), однако в современных условиях (когда республиканская форма получила широкое распространение) выяснилась недостаточность этой классификации. Так была создана концепция особой смешанной (дуалистической) формы, соединяющей элементы двух вариантов правления – парламентского и президентского. Но и в этой, смешанной, форме правления (которую чаще всего определяют как полупрезидентскую) существует большое разнообразие вариантов – от более близких к классическим парламентским до почти президентских. Эти различия проявляются прежде всего в системе распределения полномочий между ключевыми институтами власти – парламентом, правительством и президентом. Таким образом, в рамках смешанной формы правления могут существовать и функционировать очень различные режимы – парламентско-президентский, президентско-парламентский, парламентско-премьерский и т.д. (политологами выделяются десятки подобных комбинаций). Из этого следует и еще один принципиальный вывод – концепция смешанной формы правления не исключает возможности существенной трансформации режима без изменения конституционных норм. Данная трансформация определяется не столько изменением норм, сколько практикой – реальным соотношением в парламенте политических партий, на которые опирается президент и премьер-министр. В результате возникает возможность эволюции данной системы от жесткой модели концентрации полномочий у президента к их перераспределению в пользу премьер-министра.

¹³ В смешанной форме правления французского образца президент имеет prerogative назначать премьер-министра – от победившей на выборах партии (или партийной коалиции), однако не располагает (в отличие от российского президента) конституционным правом отправлять правительство в отставку или освобождать от должности министров по своему усмотрению (эта возможность во Франции реализуется только в случае, если президент и премьер-министр опираются на одно партийное большинство, как было, например, при Ш. де Голле). Таким образом, реализуется принцип парламентской ответственности правительства и бицефализма (двухголовой природы) исполнительной власти (разделенной между президентом и премьер-министром). Вопрос о том, может ли президент смещать премьер-министра, интерпретировался первоначально в положительном смысле (считалось, что власть назначать включает и власть отзывать). Длительное время этот вопрос оставался не прояснен в теории, но был решен на практике. Ключевую роль имело наличие или отсутствие парламентского большинства у президента (ситуация изменилась в период появления режима “сожительства” двух партий, одну из которых представлял президент, другую – премьер-министр). В результате реальная ответственность премьер-министров перед президентами, располагавшими таким парламентским большинством, сменилась (после 1986 г.) формальной ответственностью правительства перед Национальным собранием. В дальнейшем (особенно с принятием важных конституционных поправок, начиная с 1990-х гг.) вся система эволюционировала в направлении парламентаризма – расширения полномочий премьер-министра за счет соответствующего ослабления полномочий президента. Этот тренд был продолжен и зафиксирован во Франции масштабной новейшей серией конституционных поправок 2008 г. Возможность подобного вектора эволюции в России заблокирована п. 2 ст. 117 Конституции РФ.

дентской системе. Приняв этот тезис, целесообразно обсудить конституционные поправки по трем направлениям: корректировка общего баланса разделения властей, расширение полномочий парламента и правительства, ограничение прерогатив президента.

Конституционные поправки по линии разделения властей

Главная проблема российской политической системы – слабая связь правительства с парламентом и практически полная зависимость правительства от президента. В этой перспективе актуальны поправки, в целом изменяющие баланс соотношения власти парламента, правительства и президента в пользу первого.

Во-первых, требуется преодоление противоречий Конституции в решении вопроса об ответственности правительства, поскольку российская конструкция сочетает элементы различных систем: с одной стороны, Государственная дума дает согласие на назначение председателя правительства, что является элементом его парламентской ответственности (п. 1 ст. 111), с другой – закрепляет возможность единоличного решения президентом вопроса об отставке правительства, что является элементом президентской системы (п. 2 ст. 117). Это противоречие может быть разрешено принятием формулы парламентской ответственности правительства, присущей аутентичной смешанной форме правления.

Во-вторых, необходимо устранение двусмысленности в регулировании отношений парламента и правительства. Дума может троекратно выразить недоверие председателю правительства, однако это не влечет его автоматической отставки. У президента есть право на выбор – отправить правительство в отставку или распустить саму Думу (и это при конфликте с правительством становится для нее сдерживающим фактором самосохранения) (п. 4 ст. 111). Думаю, парламентская ответственность правительства, отдельных ее членов и ее действенный механизм должны быть четко зафиксированы в Конституции. В-третьих, целесообразно внести определенность в вопросе о соотношении юридической и политической ответственности правительства перед президентом по следующим параметрам: должна ли эта ответственность правительства рассматриваться как единая или как два различных вида ответственности (перед парламентом и президентом); следует говорить о коллективной ответственности правительства или индивидуальной ответственности министров (в виде отставки кабинета в целом или отдельных его членов, последнее для Думы ныне не предусмотрено); как должен выглядеть вотум недоверия (конструктивный или деструктивный), наконец, в какой степени позиция правительства и премьер-министра должна рассматриваться как единая (означает ли отставка председателя правительства отставка правительства в целом).

В-четвертых, требует прояснения вопрос о механизме юридической ответственности правительства перед президентом: как должна развиваться ситуация, если правительство принимает решение о своей отставке, а президент отклоняет ее; идет ли речь о коллективной ответственности правительства или индивидуальной ответственности членов правительства (соответственно, имеется в виду автоматическая отставка всего кабинета или отдельных министров). В-пятых, решить вопрос о механизме осуществления коллективной ответственности правительства. В случае постановки вопроса об ответственности правительства перед Думой председателем правительства (ч. 4 ст. 117) необходимо определить, выражает он коллективную волю правительства либо свою собственную и как должна развиваться ситуация, если правительство большинством голосов примет обратное решение. В-шестых, важна конкретизация вопроса об ответственности правительства в условиях перехода президентской власти – как реализуется эта ответственность правительством, обязанным (ст. 116) сложить полномочия перед вновь избранным президентом, если последний еще не вступил в должность. В-седьмых, в области федерализма целесообразна конкретизация ст. 71 и 72, устанавливающих предметы

совместного ведения с учетом пределов полномочий федерального законодателя по регулированию вопросов в субъектах для преодоления унитаристского вектора.

В-восьмых, целесообразно обдумать вопрос о наделении Конституционного суда функцией гаранта Конституции (как в большинстве стран континентальной правовой семьи), лишив соответствующей функции президента (закрепленной в ст. 80). В этом контексте потребуется пересмотр закона о Конституционном суде, расширяющий его прерогативы по аналогии с соответствующими институтами контроля конституционности западных стран. В-девятых, встает вопрос об адекватности официальной трактовки формулы о разделении властей (ст. 10–11), по существу ставящей президента над всеми основными ее ветвями (может быть только три ветви власти, а не четыре: определение президента как особого “органа государственной власти” есть продолжение монархической традиции).

В-десятых, решить вопрос о судьбе параллельных квазиконституционных институтов (типа Общественной палаты) путем их упразднения либо отражения их статуса и полномочий в Конституции¹⁴.

Конституционные поправки, связанные с ограничением прерогатив президента

Среди данных поправок, на мой взгляд, важно выделить следующие.

1. Пересмотр нормы, согласно которой президент единолично “определяет основные направления внутренней и внешней политики государства” (п. 3 ст. 80), а также является “гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина” (п. 2 ст. 80).

2. Ограничение количества мандатов пребывания одного лица в этой должности двумя сроками (без слова “подряд”, п. 3 ст. 81) и продолжительности действия мандата (здесь возможна дискуссия).

3. Введение механизма юридически обязывающих консультаций Президента и премьер-министра при проведении важнейших решений по аналогии с французской моделью. Там данный институт способствует достижению консенсуса между президентом, премьером, председателями палат парламента, а в ряде случаев с Конституционным советом при принятии важнейших законодательных решений (вынесения вопросов на референдум, роспуска Национального собрания, чрезвычайных полномочий и т.д.).

4. Введение института контрасигнатуры (важнейшие акты президента подтверждаются премьером, а в случае необходимости ответственными министрами), чтобы президент не мог навязывать парламенту отторгаемые им законы и реализовать свои законодательные прерогативы (в том числе указного права) без согласия парламентского большинства.

¹⁴ Последовательность выстраивания этих 10 пунктов определяется степенью необходимого вмешательства реформаторов в текст Конституции для ее преобразования. Первые связаны с внесением поправок или уточнением ряда статей, последующие – с предложением обдумать ряд положений (поскольку это предполагает обсуждение), заключительные – с изменением политики права, в частности официальной интерпретации принципа разделения властей. Из текста ст. 10 и 11 не вытекает прямо, что президент стоит над другими ветвями власти. Ст. 10 просто констатирует, что государственная власть “осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную”. В ст. 11 говорится о том, что государственная власть осуществляется президентом, Федеральным собранием, правительством и судами, а в субъектах РФ – образуемыми ими органами государственной власти. Из буквального прочтения этих статей не вытекает преобладание президента над тремя ветвями власти. В данном случае имеется в виду интерпретация этих (и ряда других) положений Конституционным судом и вообще официальной доктриной, определивших президента как особый орган государственной власти, давших исключительно широкую трактовку его полномочий “по разрешению разногласий между органами государственной власти” по ст. 85 (на деле сводящихся к их подчинению) и признавших наличие у него подразумеваемых (скрытых) полномочий издавать указы по тем вопросам, которые прямо не урегулированы в Конституции при условии, что данное правотворчество не выходит за общие конституционные рамки. Свой вклад в эту официальную интерпретацию, безусловно, вносит и практика абсолютного доминирования президентской власти.

5. Четкое проведение принципа двойной ответственности правительства – перед парламентом и президентом (а не только перед президентом), открывающей возможность эволюции политической системы от более президентской к близкой к парламентской. Для проведения принципа двойной ответственности правительства необходима отмена права российского президента отправлять правительство в отставку по собственному усмотрению (п. 2 ст. 117).

6. Проведение четкого разграничения двух секторов ответственности и административной компетенции президента и премьер-министра – разграничение круга вопросов в зависимости от того, кому (президенту или премьер-министру) принадлежит верховная власть принятия решений. Пересмотр статуса и полномочий Администрации президента и уход от ситуации, которая делает правительство исключительно “техническим” инструментом президента.

7. Целесообразно конституционно зафиксировать институт согласования передачи президенту всего объема исключительных полномочий, то есть ситуаций (обстоятельств, процедур и сроков), когда президент сосредоточивает всю полноту государственных полномочий и становится верховной и единственной административной властью.

8. Важно сузить трактовку арбитража президента по линии согласования деятельности ветвей власти. Соответствующие полномочия российского президента по “разрешению разногласий между органами государственной власти” (ст.85) не имеют ясных ограничений и исключают возможность расширения в этой области полномочий премьер-министра за счет ослабления полномочий президента.

9. Ограничить указное право и чрезвычайные полномочия президента (как это имело место в ряде смешанных систем французского образца). В России президент может вводить на территории России или в отдельных ее местностях военное или чрезвычайное положение с последующим утверждением верхней палатой (ст. 56, 87–88). Однако права и свободы человека могут быть ограничены федеральным законом и без его формального введения (ч. 3 ст. 55), а соответствующие меры проведены – указами и распоряжениями президента, которые “обязательны для исполнения на всей территории РФ” (ст. 90).

10. Конституционно ограничить возможность расширения прерогатив Президента, предоставляемых ему законодательством вне Конституции и помимо нее. Последовательное расширение полномочий президента прослеживается в таких жизненно важных областях, как финансовый контроль (наделение президента правом представлять председателя Счетной палаты и ее аудиторов), силовые структуры (все замкнуты на президента), судебная система (наделение президента правом представлять Совету Федерации кандидатуры на должности судей Верховного и Конституционного судов, их председателей и заместителей), региональное управление (неоднократное изменение порядка наделения полномочиями глав регионов).

11. Возвращение парламенту функций по инициированию и обсуждению законопроектов с соответствующим ограничением (отменой?) законодательной инициативы президента; расширение отчетности президента и премьер-министра перед парламентом, обеспечение контрольных полномочий парламента. Для этого целесообразно увеличение контрольных прерогатив парламента (расширение компетенции парламентских комиссий по расследованию); введение нормы о деятельности парламентских групп депутатов с обеспечением прав оппозиционных групп и групп, представляющих права меньшинств; решение вопроса о дисциплине парламентских голосований и внутривнутрипартийной дисциплине во фракциях (эти нормы могут быть конкретизированы регламентом Государственной думы).

12. Пересмотр позиции Конституционного суда о существовании так называемых скрытых (или подразумеваемых) полномочий Президента как “гаранта” издавать указы по вопросам, прямо не урегулированным в Конституции в случаях, если они не выходят за общие конституционные рамки.

Конституционные преобразования, которые могут быть сделаны без изменения текста Конституции

Важная составная часть конституционной реформы – преобразования, направленные на преодоление конституционных и институциональных отклонений. Здесь представляется важным выделить следующие позиции. Во-первых, осмыслить конституционные сбои не как совокупность частных явлений, но как системную проблему российского конституционализма; изменить политику права в направлении аутентичного обеспечения действия конституционных принципов; отменить результаты контрреформ новейшего времени, ответственные за дисфункции институтов и административных процедур. Во-вторых, преодолеть растущий разрыв формальных и неформальных практик, особенно с учетом роли последних в величине конституционных отклонений по всем принципам; дифференцировать сами неформальные практики, устранив прежде всего их опасный антиконституционный субстрат. В-третьих, преодолеть все более укореняющуюся логику двойных стандартов понимания конституционного принципа плюрализма – приоритета интересов исполнительной власти, отменив негласное существование особых зон, свободных от конституционного контроля (и избыточно широкую трактовку делегированных полномочий администрации). В-четвертых, пересмотреть доминирующую трактовку принципа разделения властей, которая увязывает функционирование ветвей власти с деятельностью суперарбитра – президента, позволяя президентской власти осуществлять неконституционное (экстраконституционное) влияние на выборы, законодательный процесс и оказывать воздействие на судебную власть при принятии политически значимых решений.

В-пятых, переосмыслить сложившуюся трактовку принципа федерализма, фактически приведшую к торжеству унитаристских тенденций: пересмотреть нормы федерального законодательства, фактически заменившие Конституцию РФ и конституции, уставы регионов в части определения статуса субъектов РФ, разграничения полномочий по предметам совместного ведения; преодолеть чрезмерную административную централизацию в субъектах РФ по линии региональных бюджетных полномочий, институтов и их функций. В-шестых, скорректировать систему бикамерализма по линии изменения порядка формирования Совета Федерации¹⁵. Однако распространенный тезис о прямой выборности членов верхней палаты не выглядит бесспорным в контексте как мирового опыта, так и российской ситуации. Создание двух палат, имеющих одинаковую выборную легитимность, ведет к нежелательным следствиям: закрепляет существующую (и во многом неработоспособную) модель федерализма; ведет к потенциальному конфликту между палатами, получающими равную легитимность. Этот конфликт оказывается трудноразрешимым в ситуации проектируемого ослабления президентской власти как внешнего

¹⁵ Вопрос о формировании Совета Федерации тесно связан с проблематикой федерализма и бикамерализма. Важно определить стратегию в решении этих вопросов: состоятельна ли вообще данная конструкция федерализма или он должен быть реформирован; исходя из этого – нужен сильный или слабый бикамерализм, каковы, соответственно, должны быть идентичность и функции Совета Федерации – является он функционально по преимуществу “палатой регионов” (то есть гарантом существующей модели федерализма) или “законодательным фильтром” (то есть своего рода Сенатом или аналогом Государственного совета), как должен решаться вопрос о статусе члена данного совета и праве его отзыва (и кем) и т.д. И в какой степени верхняя палата парламента способна освоить огромные конституционные полномочия, предоставленные ей ст. 102? С решением этих общих вопросов во многом связана вся постсоветская эволюция порядка формирования Совета Федерации, опиравшаяся на разные принципы – выборности (1993–1995), делегирования (1996–2001), назначения (2001–2012). Согласно поправке в законе о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы введена возможность досрочного отзыва члена Совета Федерации по инициативе губернатора или законодательного собрания региона. Данный порядок формирования верхней палаты определяется, безусловно, стремлением к поддержанию контроля над палатой со стороны правящей партии (доминирующей во всех региональных парламентах), но он может дать другой эффект в случае изменения соотношения партийных сил в региональных парламентах.

арбитра. В-седьмых, преодолеть чрезмерные отклонения от принципа разделения властей в регионах, позволяющие главам субъектов РФ подчинять своему влиянию местные парламенты и суды, хотя последние формально являются федеральными, за исключением мировых судей и конституционных (уставных) судов.

В-восьмых, в области местного самоуправления пересмотреть чрезвычайно жесткую унификацию в муниципальной сфере: предоставить субъектам РФ возможность выбирать одну из нескольких моделей территориальной организации местного самоуправления; расширить их финансовые возможности по перераспределению доходов и установлению местных сборов; преодолеть практику перераспределения публичной собственности между государственными и муниципальными образованиями без учета мнений последних; обеспечить права на компенсацию расходов, возникших в результате решений органов государственной власти; гармонизировать механизм согласования между субъектами и муниципальными образованиями законодательных решений, затрагивающих интересы местного самоуправления.

В-девятых, де бюрократизировать судебную систему, исключив законодательные нормы и институциональные условия, способствующие формированию особой судебной бюрократии (назначаемых председателей судов), фактически поставившие под жесткий контроль принятие ключевых решений в судебном сообществе. В области Конституционного правосудия – выработать доктрину легитимации судебных решений, применения соответствующей интерпретации конституционных принципов, критериев и тестов, а также отступлений от них.

В-десятых, предпринять законодательные реформы, способные вернуть реальную многопартийность и соблюдение прав и свобод граждан, в частности их прав на легитимное выражение несогласия с политикой государственной власти в форме собраний, митингов и демонстраций. Сохраняют актуальность реформирование избирательного законодательства и контроль за демократической практикой выборов, обеспечение равенства общественных объединений перед законом и гарантий деятельности политической оппозиции.

Вновь подчеркну, что все эти преобразования могут быть осуществлены без изменения текста Конституции – в рамках законодательных, административных и судебных реформ, но они предполагают изменение общей политики права.

Масштабы и инструменты трансформации конституционного строя

Масштабы конституционного пересмотра определяются механизмами, заложенными в главе 9 Конституции. Радикальный вариант реформы (или полный пересмотр Конституции) при изменении глав 1, 2 и 9 предполагает созыв Конституанты – Конституционного собрания (ст. 135). Этот вариант теоретически оправдан в условиях конституционной революции – на волне конституционных ожиданий общества, при наличии выраженного демократического консенсуса и существовании парламентских сил, способных возглавить и поэтапно проводить данную инициативу. В противном случае результатом станет конституционный кризис с непредсказуемыми последствиями¹⁶.

¹⁶ При таком развитии событий (полный пересмотр действующей Конституции) судьба Конституционного суда теоретически определяется Конституционным собранием, созываемым в соответствии с федеральным конституционным законом (который не принят). Сам этот закон (в случае его принятия) вполне может быть рассмотрен Конституционным судом на предмет соответствия действующей Конституции. Но Конституционное собрание, далее, либо подтверждает неизменность действующей Конституции, либо принимает проект новой (в случае получения необходимого большинства голосов) или выносит его на всенародное голосование (п. 3 ст. 135). Конституционный суд, однако, не может определять конституционность принимаемых Собранием решений. Во-первых, потому, что решение этих вопросов делегировано Конституцией самому Собранию, во-вторых, потому, что в случае прекращения действия прежнего Основного закона исчезает правовая основа для суждений о конституционности. В-третьих, из-за ограниченной компетенции Конституционного суда в вопросах пересмотра даже существующей Конституции. На основании закона о нем и принятой доктрины, Конституционный суд РФ

Другой вариант – внесение отдельных конституционных поправок в главы 3–8 (в соответствии со ст. 136) – выглядит менее радикальным, поскольку не ставит под вопрос конституционную систему в целом (теоретически одни поправки могут быть отменены другими). Этот вариант изменения Конституции предполагает наличие у реформаторов квалифицированного (или близкого к нему) большинства в палатах Федерального Собрания.

Третий вариант возникает тогда, когда предлагаемые поправки к главам 3–8 выходят за их пределы и ведут к трансформации основ конституционного строя. Тогда это возвращает нас к первой ситуации. В настоящее время предложена стратегия радикального пересмотра Конституции под видом отдельных поправок – предлагается провести их через Преамбулу, введение новых глав или дополнений в заключительные положения. Однако в этом случае встает вопрос о проведении повторного всенародного голосования, как минимум, аналогичного тому, который имел место 12 декабря 1993 г. (а значит, требует предсказуемой широкой социальной поддержки данных инициатив).

Какой вариант может быть востребован – зависит от содержания изменений, используемых норм о пересмотре Конституции, расстановки политических сил и целей инициаторов изменений. Вариант Учредительного собрания (Конституционного собрания) для принятия новой Конституции не представляется приоритетным ни с юридической, ни с политической точек зрения. Во-первых, запуск данного механизма порождает волну популистских ожиданий и, следовательно, угрозу непрофессиональных решений, принятых в угоду текущим эмоциональным настроениям. Во-вторых, закон о Конституционном собрании не принят, а имеющиеся проекты демонстрируют острый конфликт ветвей власти и политических партий по вопросу о том, каковы могли бы быть его положения. В-третьих, существует очевидная угроза выхода ситуации из-под контроля и утраты либеральных норм действующего Основного закона (не случайно за данный вариант выступают крайние правые силы политического спектра).

Более приемлемой представляется стратегия большинства современных демократических государств: они сдержанно относятся к созданию всесильных и автономных институтов учредительной власти, предпочитая им временное наделение парламентов ограниченными конституирующими функциями для проведения конституционных реформ (именно такова практика успешных переходных процессов Центральной и Восточной Европы конца XX в.). Опыт показывает, что лучшими оказывались те конституции (и поправки), которые разрабатывались в закрытом режиме – с привлечением экспертов-профессионалов и с последующим утверждением готового проекта на референдуме, а не были результатом созыва Конституанты¹⁷ и публичного поиска компромиссов политических сил.

(в отличие, например, от германского), как разъяснил он сам (в 2008 г.), не может решать вопросы конституционности законопроектов о поправках к действующей Конституции до их принятия (поскольку они еще не стали законом) и, тем более, после принятия (поскольку они уже стали частью Конституции, а Суд не вправе решать вопросы конституционности положений Конституции). В случае полного пересмотра Конституции возникает, следовательно, необходимость нового закона о Конституционном суде с определением его компетенции, состава и порядка формирования. Однако, как показывает опыт переходных процессов в разных странах, с политической точки зрения Конституционный суд (в случае согласия на это политических партий в учредительной ассамблее) может играть в них очень разную роль – от гаранта всего переходного процесса (определяя, например, соответствие новых норм установленным принципам демократического строя) до пассивного наблюдателя и регистратора этих изменений или их жертвы. (В ряде постсоветских стран конституционные революции новейшего времени заканчивались радикальным преобразованием Конституционных судов или даже их упразднением по обвинению в сотрудничестве со свергнутым режимом.)

¹⁷ Конституанта – в обобщенном смысле законодательная ассамблея, наделенная учредительной (конституирующей) властью и созываемая специально с целью обсуждения, разработки и принятия Конституции. Учитывая сложность и конфликтный характер стоящих перед ней вопросов сам ее созыв требует очень тщательной юридической и политической подготовки, а в случае ее недостаточного характера (или непреодолимости политических разногласий) рискует выйти из-под правового контроля и завершиться дестабилизацией

В свете представленных аргументов ясно, что в перспективе следует стремиться избежать обеих крайностей – и конституционной стагнации, и полномасштабной ревизии конституционных положений (тем более в условиях переходного периода). В действительности речь должна идти о точечных поправках к Конституции, направленном пересмотре законодательства, а главное – правовой трансформации политического режима. Конституционная реформа – дело не улицы, но профессиональных юристов и политиков.

Механизмы и субъекты конституционных преобразований в условиях смены лидерства

Существуют три возможных сценария развития конституционно-правовой и политической системы: 1) продолжение стагнации – воспроизводство в новых формах системы мнимого конституционализма (вероятность велика, но не бесспорна); 2) крушение системы под влиянием внутренних и/или внешних факторов (негативный вариант, связанный с возможным торжеством популизма и вероятным воспроизводством авторитаризма в других формах, в том числе – парламентской); 3) внутреннее реформирование системы в силу роста отчуждения общества и власти, ставящего под угрозу сохранение контроля действующей элитой (вариант теоретически возможный). Этот последний вариант представляется наименее социально затратным, но предполагает трудную работу самого сознания элиты, гибкость и прагматичность ее мышления.

В условиях апатии гражданского общества и консерватизма элиты наиболее целесообразный вариант – постепенное движение от авторитаризма к “демократии элит”, то есть введение такой системы ограниченного плюрализма, которая предполагает расширение политической конкуренции внутри правящего класса, создание четких правил игры и политико-правовых конвенций по линии соотношения правящей партии и парламентской оппозиции. Инструментами поддержания данного контракта элит (следуя международному, и в частности европейскому, опыту переходных процессов) могли бы стать – разделение правящей партии на две (условно говоря “консерваторов” и “прогрессистов”), введение ограниченной политической конкуренции, с последующим созданием условий для перехода от имитационной многопартийности к реальной; проведение “круглого стола” с юридически обязывающей фиксацией договора (возможно и с привлечением внепарламентской оппозиции); поддержание достигнутых договоренностей внешним арбитром (например, Конституционным судом); в конечном счете – преодоление отчуждения между властью и обществом по линии общих целей программы преобразований. В принципе такая эволюция могла бы выглядеть как переход от режима плебисцитарного авторитаризма к современной форме смешанной президентско-парламентской (или парламентско-президентской) республики: глава государства из Цезаря превращается в принцепса (первого среди равных) – арбитра в спорах между ветвями власти, но не доминанта.

Как показывает сравнительный анализ транзитных процессов здесь возможны три ситуации: 1) глава государства идет на эти реформы в условиях нарастающего кризиса политической системы с целью заручиться поддержкой части элиты (и оппозиции) против консервативных оппонентов; 2) действующий лидер стимулирует введение новых “правил

политической системы или установлением авторитарного режима. С этим связана, в частности, дискуссия в России о том, нужно ли вообще принимать закон о Конституционном собрании (ибо сам факт его появления может спровоцировать конституционный кризис). Поэтому современные демократические режимы сдержанно относятся к созыву всеисильных конститuant (в некоторых современных конституциях их полный пересмотр вообще не предусмотрен или из него выведены так называемые “вечные нормы”), предпочитая им временное наделение парламента функциями учредительной власти с четко фиксируемым кругом полномочий, вопросов конституционного пересмотра, периода рассмотрения и процедур утверждения результатов. Об исторических примерах конститuant в России см. [Медушевский 2017].

игры” перед уходом от власти (для поддержания предсказуемости курса и сохранения личных гарантий безопасности от политического или судебного преследования); 3) новый лидер формулирует эти правила в условиях осознания непрочности поддержки со стороны элиты (с целью противопоставить одну ее часть другой). Сам факт осознания этой дилеммы лидером позволяет готовить соответствующие реформы и кадры в недрах старого режима.

Основное преимущество такой реформы для общества – избежание полномасштабного конституционного кризиса с риском дестабилизации политической системы, для элиты – сохранение позиций на основе новых “правил игры” и поддержание управляемости ситуации в условиях переходного периода. Принятие модели либерально-авторитарного консенсуса позволяет трансформировать действующую (авторитарную) систему бесконфликтно, осуществить конституционную трансформацию в режиме непубличного диалога: решить спорные вопросы путем внутриэлитных договоренностей, выстроить систему формальных и неформальных норм, обеспечивающих эволюционную либерализацию режима.

Роль либеральной оппозиции в подобной критической ситуации (смены лидерства) чрезвычайно важна и состоит в следующем: представление обществу полноценного проекта конституционных реформ; оппонирование консервативно-реставрационным тенденциям политической системы; продвижение либеральной повестки конституционных реформ в обществе; выстраивание диалога с той частью политической элиты, которая выступает за перемены (союз общественности и просвещенной бюрократии); подготовка пользующейся общественным доверием и профессиональной контрэлиты – “неправящей элиты” (или “правительства народного доверия”), которая со временем может стать ядром новой правящей элиты.

Post scriptum. Пересмотр российской Конституции 2020: на пути к коронованной демократии?

Текущий пересмотр российской Конституции, начатый в январе 2020 г., позволяет констатировать: сформулированные в нашей записке два года назад выводы – общий диагноз ситуации и теоретически возможные направления выхода из нее – были представлены в целом адекватно. Осознавая растущую стагнацию политической системы (и угрозу ее крушения), власть предложила обществу программу правовых реформ, демонстрирующую средний путь между радикальным пересмотром Основного Закона (вариант Конституционного Собрании) и сохранением его в неизменном виде. Представлен пакет конституционных поправок, призванных обеспечить трансформацию политической системы с сохранением контроля над ее проведением. Общий вектор преобразований оказался связан, как мы и предполагали, не с изменением формы правления (на чем настаивали представители радикальной оппозиции), но с принятием нового прочтения существующей смешанной системы разделения властей путем перераспределения их полномочий.

Политический смысл реформы объективно заключается в переходе от постсоветской системы плебисцитарного авторитаризма к системе ограниченного плюрализма – созданию новой конституционной формулы “демократии элит”, теоретически способной запустить процессы политической конкуренции и формирования реальной многопартийности в строго определенных и контролируемых (но не управляемых) извне рамках и процедурах. Данная модель вписывается в общую циклическую логику эволюции конституционных форм, начавшуюся в России с переходом от абсолютизма к республике в начале XX в., но не завершившуюся до настоящего времени. Как показывает история великих революций, этот процесс может охватывать не одно столетие, а основная трудность состоит в том, чтобы найти оптимальный синтез двух конкурирующих республиканских принци-

пов – народного суверенитета и представительного правления, обеспечив эффективную конструкцию разделения властей. Один из ключевых этапов на этом пути – переход от системы демократического цезаризма к системе рационального институционального правления, общий смысл которого заключается в отказе от политического монополизма, то есть от гипертрофированных полномочий главы государства путем разделения его символического статуса и роли в управлении (подробнее см. [Медушевский 2019]).

В современной России эта задача решается в контексте трех трудностей – преодоления политической стагнации, заявленного транзита власти (проблема 2024 г.) и роста на этом фоне конкуренции политических элит. В этих условиях принципиальное значение имеет принятие четких “правил игры”, определяющих установки и ожидания основных акторов политического процесса на переходный период. Возможно, именно с этим связаны закрытый характер разработки поправок, их исключительно противоречивый характер, неожиданность их обнародования (увязанная со сменой правительства) и необычная скорость продвижения, исключая серьезную публичную дискуссию. Вопреки неоднократным заявлениям главы государства о незыблемости действующей Конституции и нецелесообразности ее изменений эти изменения провозглашены и включены в текущую политическую повестку. Стратегия трансформации Конституции, предложенная в Послании Президента Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. и внесенном в Государственную думу законопроекте “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти” (принятом единогласно в первом чтении 23 января), включает корректировку действующего Основного закона по трем основным направлениям – пересмотр соотношения международного и национального права в пользу последнего; существенный пересмотр структуры власти; включение в нее нового института – Государственного Совета РФ. Другие изменения, касающиеся реализации принципа социального государства, – в отношении индексации пенсионного обеспечения и соответствия минимальной оплаты труда прожиточному минимуму (новая редакция ст. 75), представляют скорее техническую корректировку соответствующих норм – эффективный популистский шаг в условиях экономических трудностей.

Первое направление изменений, определяемое как “восстановление суверенитета”, было предпринято предшествующей корректировкой закона о Конституционном Суде и принятием им новой доктрины толкования соотношения международного и национального права. Данный подход вписывается в общий глобальный тренд к фрагментации международного права. Он связан в ряде стран с выходом из международных договоров или пересмотром участия в них и постулированием приоритета “национальной идентичности” или “исключительности”, даже демонстративным пренебрежением рядом ведущих государств (как США и Китай) выполнением решений международных судов и следованию их прецедентам. В России, которая не выходит из международных договоров, подобное решение закладывает определенное внутреннее противоречие и не исключает угрозы политизации правосудия. Не отменяя положений о приоритете принципов и норм международного права, а также ратифицированных международных договоров перед внутренним законодательством, закрепленных в ст. 15 п. 4 (для чего потребовался бы созыв Конституционного Собрания и принятие новой Конституции), законопроект решает проблему разведением этих договоров и их истолкования в решениях интернациональных органов, отвергая исполнение последних в случае противоречия Конституции РФ (предлагаемое изменение ст. 79). Конституционный Суд, исходя из этого, “разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ” (ст. 119 в новой редакции). Тем самым не исключено существенное ограничение рамок применения решений ЕСПЧ для российских судов, особенно по политически значимым вопросам. Продолжение той же линии на суверенизацию российской государственности представ-

лено в комплексе поправок к другим статьям Конституции, устанавливающим ограничения для высших должностных лиц, судей и депутатов, представителей государственной и муниципальной службы, о требованиях постоянного проживания в РФ и запрете для них иностранного гражданства (поправки в ст. 71, 77, 95, 97, 110, 119). Ограничения, спорные с точки зрения избирательных прав, но выдвинутые в качестве инструмента “национализации элит” (а на деле отсекающие от активного участия в политике представителей оппозиции, проживающих за границей).

Второе направление изменений представляется особенно важным как по количеству затронутых норм, так и по масштабу изменений. В целом они подразумевают движение России к новой модификации смешанной формы правления, включающей известное формальное расширение полномочий палат Федерального Собрания и более диверсифицированное распределение полномочий основных ветвей власти. В новой модификации Государственная дума по представлению президента утверждает (ранее использовалась формула о “даче согласия”) председателя правительства (ст. 83, 103, 111 в новой редакции). Дума утверждает предложенные премьер-министром кандидатуры заместителей и части федеральных министров (за исключением министров силового блока – обороны, безопасности, внутренних дел, чрезвычайных ситуаций, а также иностранных дел и юстиции), причем президент “не вправе отказать” в их “назначении на должность” (ст. 112 в новой редакции). Соответствующие прерогативы Президента также скорректированы, а число мандатов пребывания одного лица в этой должности ограничено двумя сроками (в новой редакции ст. 81. п. 2 устранено одиозное слово “подряд”). В то же время прерогативы Президента по-прежнему явно перевешивают прерогативы парламента: во-первых, за ним остается полномочие назначать на должности и отправлять в отставку премьера, его заместителей и министров и утверждать структуру федеральных органов исполнительной власти, распределяя руководство ими между правительством и президентом (ст. 83), что резко меняет баланс в его пользу, не позволяя говорить о появлении “ответственного правительства”. Во-вторых, ключевые министры силового блока определяются самим Президентом (по согласованию с Советом Федерации), а не Думой, в-третьих, президент сохраняет прежние и получает ряд новых прерогатив в других областях. Ключевой вопрос об ответственности правительства и разграничении его компетенций с президентскими не получает четкого разрешения, сохраняя в этом вопросе неопределенность, свойственную действующей конструкции.

В сравнительной перспективе данная модель представляет оригинальный институциональный гибрид: она, конечно, не соответствует монистическим парламентским и президентским системам, но противоречит и смешанной системе. Последняя в ее аутентичной (французской) интерпретации предполагает, что Президент назначает премьер-министра (от парламентского большинства), но не может отправлять его в отставку по собственному усмотрению. Этот вариант по-прежнему блокирован в России (ст. 117). Поэтому с точки зрения разделения властей реформированная российская конструкция оказывается внутренне противоречивой и закладывает потенциально неразрешимый конфликт между парламентом и президентом: в случае конфликта между ними по вопросам формирования правительства или судьбы его членов остается не ясно, какой институт выступит арбитром в споре об ответственности правительства – парламента, который утверждает премьер-министра, или Президента, отправляющий его в отставку.

Потенциальный конфликт двух равновеликих типов легитимности – парламента и президента (где оба института выражают волю избирателей) имеет тенденцию к разрешению в виде либо перманентной дестабилизации, либо переворота (фактической узурпации прерогатив одной ветви власти другой). Непротиворечивое функционирование данной конструкции возможно только в одном случае – перманентного политического господства в центральном и региональных парламентах одной партии власти (или блока) при сохра-

нении контроля над парламентом извне (модель контролируемого парламента, реализованная уже в ряде постсоветских государств). Но с переходом к реальной политической конкуренции эта ситуация не может быть долговечной. Данная конструкция более всего напоминает ту, которая, возникнув в эпоху Реставрации, исторически существовала в дуалистических монархиях (признававшихся многими переходной формой правления), где ограниченные прерогативы парламента и правительства вступали в противоречие с преобладающими прерогативами монарха.

Данное конструктивное противоречие усиливается тем, что другие институты власти оказываются юридически и политически ослабленными. Не ясно, например, как будут выстраиваться отношения между Государственной думой (которая утверждает кандидатуру председателя правительства) и Советом Федерации (по согласованию с которым Президент назначает министров силового блока): потенциально возможный конфликт двух палат не обязательно завершится процедурой “согласования” их позиций, особенно с учетом возрастающих централистских тенденций. Конституционный Суд, теоретически способный выступать арбитром в случае законодательного конфликта ветвей власти, хоть и получает право предварительного контроля конституционности федеральных законов и законов субъектов (ст. 107, 108 и 119 в новой редакции), по-видимому, становится тем самым ограничен в возможности осуществления последующего контроля, причем теряет в предложенной поправке конструкции и значительную часть своей независимости. К этому ведет отказ от принципа несменяемости судей (число которых сокращено до 11): Президент не только представляет Совету Федерации кандидатуры председателя и судей Конституционного, Верховного, кассационных и апелляционных судов, но и вносит в Совет Федерации представление о досрочном прекращении их полномочий: в случае совершения неблагоприятных поступков и “иных случаях”, что ограничивает независимость и легитимность Конституционного суда (ст. 83 в новой редакции). Тот факт, что полномочия, порядок его образования и деятельности, равно как и других судов, устанавливается не Конституцией, а федеральным конституционным законом (ст. 128), не исключает дальнейших изменений (и ограничений) их статуса. В этом контексте настораживает и ряд других поправок: более полное оформление выстраивания жесткой вертикали власти, в частности – прокуратуры как “единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющей надзор за соблюдением Конституции и законов” (ст. 129 в новой ред.), а также включение институтов местного самоуправления в “единую систему публичной власти” вопреки их подчеркнутому разведению и “самостоятельности” в действующей Конституции (ст. 132 и 133 в новой редакции).

Третье направление изменений сформулировано коротко и непонятно. В этой связи ключевое значение приобретает фигура умолчания – Государственный Совет РФ, формируемый Президентом в целях “обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов власти”, который предложено закрепить в Конституции (ст. 83 в новой ред.), однако без малейшего разъяснения его конституционного статуса, порядка формирования и полномочий (эти вопросы должны быть решены федеральным законом, который отсутствует). Превращается ли он в третью палату Федерального Собрания (и как тогда разделит полномочия с Советом Федерации как “палатой регионов”), выступает арбитром в разрешении противоречий между двумя палатами (каков механизм?) или, вообще, становится институтом, абсорбирующим значительную часть полномочий всех ветвей власти (с учетом того, что на него возлагается определение “основных направлений внутренней и внешней политики государства”, ныне отнесенные ст. 80 к прерогативам Президента)? И, наконец, как Государственная дума может конституционно закрепить данный институт без ответа на все эти вопросы? Многозначительное молчание авторов поправки по этим вопросам уже породило многочисленные гипотезы о функциональном назначении данного института в дизайне будущей политической системы:

говорят о советском, китайском, казахском и даже иранском сценариях, забывая, правда, о Палате нотаблей или Государственном Совете Российской империи, общий смысл которых состоит в предполагаемом наделении данного института совокупностью прерогатив арбитра в конфликтах ветвей и уровней власти – прерогатив по существу монархического уровня, в свое время определявшихся Б. Констаном как особая, четвертая, или умеряющая, власть. Каков, в этом случае, объем полномочий председателя Государственного Совета и как они соотносятся с президентскими? Будет ли это “монархия, основанная на Хартии”, или, напротив, новая, более жесткая, модификация авторитаризма? Никто, насколько известно, не задавался вопросом, получают эти прерогативы формальный или неформальный характер, воспроизводя в последнем случае логику мнимого конституционализма?

В сущности, выдвинутые изменения – представляют собой конституционное *intermezzo* – начальный акт трансформации действующей Конституции, способный завершиться ее радикальным пересмотром (в том числе “конституционным переворотом”). Общий замысел этого процесса состоит, по-видимому, в переходе от существующего ныне режима плебисцитарного авторитаризма (с конституционно сверхпредставленными полномочиями Президента) к режиму направляемой демократии в форме ограниченного плюрализма, корректируемого и направляемого извне (Госсоветом и его председателем?). Внутренняя противоречивость этой модели “коронованной демократии” позволяет интерпретировать ее противоположным образом: поправки не исключают государства корпоративистского типа с окончательным превращением конституционных норм в иллюзорные, либо, напротив, допускают формирование ограниченной политической конкуренции – постепенное движение от имитационной многопартийности к реальной, демонстрируя живую игру политических сил под эгидой единого координирующего института и лидера. Если справедливо второе предположение, то реформа дает определенные перспективы тем умеренным политическим силам, которые выступают за изменения, но готовы бороться за них в рамках представленных “правил игры”. Открытым остается вопрос, насколько широкими окажутся эти рамки в российских условиях?

Пока трудно предположить, каков возможный результат этого институционального эксперимента (*bricolage constitutionnel*). Будут ли поправки приняты Думой в неизменном виде? Каков будет политический фон их обсуждения в ходе “общероссийского голосования” как эрзаца референдума или даже “всенародного голосования” в конституционном смысле? Не превратится ли оно в плебисцит о доверии действующему лидеру и предоставлении ему бессрочного мандата правления (например, с учетом самого факта пересмотра Конституции и особенно ст. 81)? Каким образом последующие федеральные конституционные законы расшифруют полномочия и прерогативы новых институтов власти? Очевидно, что каковы бы ни были скрытые мотивы инициирования поправок, действующая власть, судя по формальности их обсуждения и скорости продвижения, стремится не допустить выхода конституционной дискуссии за предложенные рамки. Действительно, в случае полноценной общественной и профессиональной дискуссии под сомнение, вероятно, был бы поставлен весь блок поправок, а не вопрос о степени их допустимой корректировки. Только политическая практика покажет, насколько предложенная конституционная реформа соответствует текущему запросу российского общества на изменения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Конституционный мониторинг: Концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года. Конституционные принципы и пути их реализации: Российский контекст. Аналитический доклад (2014) М.: ИППП.

Медушевский А.Н. (2019) Конституция и социальный запрос на изменения в современном российском обществе // Сравнительное конституционное обозрение. № 1 (128). С. 21–41.

Медушевский А.Н. (2017) Политическая история русской революции: нормы, институты, формы социальной мобилизации в XX в. М.-СПб.: Центр гуманитарных инициатив.

Медушевский А.Н. (2015) Политические сочинения. М.-СПб.: Центр гуманитарных инициатив. Основы конституционного строя России (2013) М.: ИППП.

Milov V., Medushevsky A., Zaslavskiy I. (2018) *Constitution and Economy After Putin. A Roadmap for a New Russia*. Washington, Free Russia, 2018. Pp. 19–31 (<http://www.4freerussia.org/constitution-and-economy-after-putin-a-roadmap-for-a-new-russia/>).

REFERENCES

Konstitutsionnye printsipy i puti ikh realizatsii: Rossiyskiy kontekst. Analiticheskiy doklad (2014) [Constitutional principles and ways of their implementation: Russian context. Analytical report]. Moscow: IPPP.

Konstitutsionnyy monitoring: Kontseptsiya, metodika i itogi ekspertnogo oprosa v Rossii v marte 2013 goda. (2014). [Constitutional monitoring: Concept, methodology and results of an expert survey in Russia in March 2013]. Moscow: IPPP.

Medushevskiy A.N. (2019) *Konstitutsiya i sotsial'niy zapros na izmeneniya v sovremennom rossiyskom obshchestve* [The Constitution and the social request for changes in modern Russian society]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*, no. 1(128), pp. 21–41.

Medushevskiy A.N. (2017) *Politicheskaya istoriya russkoy revolyutsii: normy, instituty, formy sotsial'noy mobilizatsii v XX v.* [The political history of the Russian revolution: norms, institutions, forms of social mobilization in the twentieth century]. Moscow – St.-Petersburg: Tsentr gumanitarnykh initsiativ.

Medushevskiy A.N. (2015) *Politicheskiye sochineniya* [Political writings]. Moscow – St.-Petersburg: Tsentr gumanitarnykh initsiativ.

Milov V., Medushevsky A., Zaslavskiy I. (2018) *Constitution and Economy After Putin. A Roadmap for a New Russia*. Washington, Free Russia, pp. 19–31 (<http://www.4freerussia.org/constitution-and-economy-after-putin-a-roadmap-for-a-new-russia/>).

Osnovy konstitutsionnogo stroya Rossii (2013) [Fundamentals of the constitutional system of Russia]. Moscow: IPPP.