

Конституционная реформа — 2020 с позиций теории легитимности¹

Медушевский Андрей Николаевич

ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (факультет социальных наук), Москва, Российская Федерация, доктор философских наук; amedushevsky@mail.ru

АННОТАЦИЯ

Легитимность — один из ключевых ресурсов стабильности для всех политических режимов, но ее важность возрастет еще больше для трансформирующихся режимов. Общая теория легитимности выясняет, как и почему доминирующий политический класс располагает доверием общества для пребывания у власти, используя доступные символические, моральные и правовые ресурсы для обеспечения само-легитимации. В современном правовом государстве основа легитимности обычно ассоциируется с национальной конституцией — ее фундаментальными ценностями, принципами и нормами, равно как согласием общества по поводу их применения государственными институтами и должностными лицами. Всякий существенный пересмотр конституции означает поэтому одновременно вызов установленной легитимности и попытку ее реконструкции в новых формах. Автор анализирует вклад российской конституционной реформы 2020 г. в трансформацию легитимности российского политического режима. Он выясняет взаимоотношения между легитимностью и конституционализмом, рассматривая такие темы, как позитивные и негативные законодательские импульсы; содержательные и инструментальные аспекты реформы; национальные, региональные и локальные измерения; конституционные и мета-конституционные параметры процесса легитимации, а также декларированные и недеklarированные основания, мотивы, аргументы и технологии процесса принятия поправок. Согласно его выводам, главный результат конституционной реформы состоит в реконструкции легитимирующей формулы как правовой основы консолидации власти в рамках ее транзита и появлении новой формы конституционного авторитаризма.

Ключевые слова: легитимность, Конституция России, российская конституционная реформа — 2020, конституционные поправки, позитивная и негативная легитимность, содержательная и инструментальная легитимность, национальное, региональное и локальное измерения легитимности, конституционная и мета-конституционная легитимность, процесс внесения поправок, реконструкция легитимирующей формулы, конституционный авторитаризм

2020 Constitutional Reform as the Problem of Legitimacy Theory

Andrei N. Medushevskiy

Tenured Professor at the National Research University Higher School of Economics (HSE University), Moscow, Russian Federation, Doctor of Sciences (Philosophy); amedushevsky@mail.ru

ABSTRACT

The legitimacy is one of the key resources of stability for all political regimes but its importance growing still much in regimes under transformation. The general legitimacy theory exposes why and how the dominant political class disposes the trust of society to stay in power by using available symbolic, moral and legal resources of self-legitimization. In contemporary law-based state the ground of the legitimacy is normally associated with the national constitution – its fundamental values, principles and norms as well as with general public agreement on mode of their application by government institutions and officials. Thus, each important constitutional revision means both the challenge to the established legitimacy and an attempt to reconstruct it in new forms. The author analyses the impact of Russian 2020 constitutional reform in the transformation of the Russian political regime legitimacy. He exposes the reciprocal interconnections between legitimacy and constitutionalism, regarding such items as positive and negative law-making impulses; substantive and instrumental aspects of reform; national, regional and local dimensions; constitutional and meta-constitutional parameters of the legitimization process as well as declared and undeclared reasons, motives, arguments and political technologies of amending process. According his conclusion, the main result of the Russian constitutional reform consists in the reconstructed legitimacy formula as a legal ground for consolidation of power under transition process and a fresh start for the new form of constitutional authoritarianism.

Keywords: Legitimacy, Russian Constitution, 2020 Russian constitutional reform, constitutional amendments, positive and negative legitimacy, substantial and instrumental legitimacy, national, regional and local dimensions of legitimacy, constitutional and meta-constitutional legitimacy, amending process, legitimacy formula reconstructed, constitutional authoritarianism

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

Наблюдения за изменениями форм жизни раскрывают соотношение постоянных и временных факторов, определяющих пути общества и государственной власти. Согласно китайской «Книге перемен», анализ метаморфоз вообще объясняет «законы постоянства» — показывает, как «начало непременно приходит к концу и образуется структура», позволяя понять, что процесс движения «содержится в циклах», представляющих последовательную смену сходных фаз, а «циклы метаморфоз — то, что торопит время»². С позиций когнитивной теории познания данные метаморфозы отражают общее свойство человеческого сознания по приспособлению к изменениям, освоение смысла и логики перемен путем конструирования социальной реальности — формирования и закрепления новых ценностей, принципов и норм, выражающих их понятий, психологических и поведенческих установок социальной и когнитивной адаптации, а также образцов поведения в меняющейся социальной среде.

Эти новые представления и поведенческие практики могут иметь как вполне спонтанный, так и направляемый характер, будучи закреплены в юридических документах как реализованных продуктах человеческой психики. Метаморфозы правовой организации общества особенно четко отражают динамику его развития, позволяя говорить о конституционных циклах, включающих фазы отказа от старых форм (деконституционализация), принятия новых (конституционализация) и их трансформации под влиянием социального контекста (реконституционализация)³. Направленное конструирование социальной реальности выражается в конституционных ценностях, принципах и нормах (или поправках к ним), получающих правовое закрепление, поскольку они имеют высший нормативный статус, обязательны к исполнению, а их действие распространяется на все общество и определяет прерогативы власти и повиновение ей.

Осуществление программы конституционных изменений в России 2020 г., ставшей наиболее радикальной ревизией Конституции 1993 г. за все время ее существования, вызвало диаметрально противоположные оценки в экспертном сообществе — от их представления как модернизации Основного закона до признания «конституционным переворотом»⁴. Очевидно, что разрешение этого спора невозможно исключительно в рамках формально-юридического подхода, поскольку стороны руководствуются принципиально различным представлением как о ценностях в праве, так и о понимании формальных аспектов изменения конституционных норм. Это делает целесообразной оценку поправок с позиций теории легитимности, позволяющей соотнести правовые изменения с их социальным эффектом. Вопрос об их принятии имеет три стороны — интересы власти, согласие граждан и адекватность процедур принятия норм представления общества.

В данной статье рассмотрим, прежде всего, общий вопрос о применении теории легитимности к конституционным изменениям, выявив наиболее важные механизмы их соотношения; далее реконструируем содержательные параметры изменений, вносимых конституционными поправками; проанализируем процедурные аспекты легитимации поправок. Это позволит, на наш взгляд, дать оценку вклада конституционной реформы в обеспечение легитимности российской политической власти.

1. Теория легитимности и конституционализм: параметры соотношения

Легитимность — понятие политической и моральной философии, означающее согласие управляемых на принятие управляющей ими власти, основанное на вере в то, что эта власть в конечном счете соответствует их представлениям о должном и справедливости. Данное согласие, выраженное в оценке власти, может быть явным или неявным, а его происхождение определяется общей картиной мира и представлениями о природе власти. Имея западное происхождение, идея легитимности восходит к естественно-правовым теориям Античности и концепциям общественного договора Нового времени, увязывает осуществление власти с соблюдением ею определенных фундаментальных законов и прав граждан, нарушение которых ведет к объявлению данной власти нелегитимной — тиранической, допуская даже право гражданского неповиновения ей. Таким образом, легитимность есть выражение консенсуса между обществом и властью, источником кото-

² И цзин «Книга перемен». СПб. : Азбука-классика, 2008. С. 234–245.

³ Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов. 2-е изд. М. — Берлин : Директ-Медиа, 2015.

⁴ См. ряд круглых столов по обсуждению поправок 2020 г. в ведущих журналах: статьи раздела «Метаморфозы Конституции России» // Сравнительное конституционное обозрение, 2020. № 3 (136). С. 33–96; Круглый стол: «Изменения в Конституции РФ и публичная политика» 27 февраля 2020 г. // Публичная политика, 2020. Т. 4. № 1. С. 9–42; Стенограмма совместного заседания Конституционного клуба и Комиссии Ассоциации юристов России по развитию конституционного правосознания от 21 января 2020 г. // Конституционный вестник, 2020. № 5 (23). С. 55–75; Обнуление и дух Конституции: дискуссия // Закон, 2020. № 3. С. 23–37.

рого в разное время и в разных обществах выступали доминирующие представления о фундаментальном законе, коренящемся в естественной природе вещей, божественной воле или разуме. В то же время легитимирующая формула (выраженная и подкреплённая доминирующей официальной доктриной) есть обоснование господства правящего класса, а ее радикальные изменения — свидетельства его трансформации⁵. В современной политической науке понятие легитимности расшифровывается как принятие обществом (гражданами) правящего политического режима, право которого на управление опирается преимущественно на согласие, нежели на насилие и подавление, — согласие, выраженное в конституционно-правовых принципах, нормах и процедурах.

В классической концепции легитимности власти, разработанной М. Вебером в рамках его социологии религии, она связывалась не столько с правом, сколько с различными мотивами социального поведения. Три идеальных типа легитимности власти включали: традиционный (опора на историческую традицию, обычаи и привычки); рациональный (опора на разумно сконструированные нормы, институты и процедуры) и харизматический (опора на исключительные качества лидера — пророка, вождя или государственного деятеля, вводящего новые установления в форме пророчества или примера). Основу рационального типа легитимности составляет то, что «подчинение теперь основано не на вере и преданности харизматической личности властителя», но определении права на власть «посредством рационально установленных норм (законов, предписаний, правил) таким образом, что легитимность господства выражается в легальности общих, целенаправленно продуманных, корректно сформулированных и обнародованных правил»⁶. В данной классификации рациональный тип легитимности власти всего больше соответствует модели правового или конституционного государства, оказываясь способным воспроизводить политическую стабильность в рамках правовых форм (т. е. легальности), в силу принятия их обществом на основе разума, а не традиций или эмоций.

Структура легитимности в правовом государстве (в отличие от неправового) более сложна и включает, как минимум, три компонента: согласие суверена (народа) на делегирование власти определенным институтам и представителям; представление правительства о том, что оно имеет народный мандат на управление; согласие обеих сторон в отношении правил и процедур поддержания этого баланса во времени. Определяющую роль среди этих правил играют конституционные нормы о пересмотре конституции и поправках к ней, поскольку они теоретически обеспечивают воспроизводство консенсуса гражданского общества и политической власти во времени, а также институты и процедуры гражданского контроля над властью (референдумы, периодические выборы, юридическая и политическая подотчетность правительства парламенту, транспарентность осуществления власти, ее сменяемость и т. д.). Однако в условиях слабого или нестабильного конституционализма существует много способов обойти эти ограничения, представив волю правящего режима как конституционное решение. Проблемы с легитимностью начинаются тогда, когда один из этих трех компонентов по тем или иным причинам начинает давать сбои, но, если они действуют синхронно, нет никаких препятствий для обеспечения согласия по поводу воспроизводства легитимности власти на новой правовой основе.

Понятие легитимности, следовательно, шире понятия легальности, а характер их соотношения в современном государстве может получать разную конфигурацию: легитимность предстает как внеправовое понятие (ассоциирующееся со справедливостью), лежащее в основе легальности (конституционной системы), она может вступать в конфронтацию с ней, демонстрируя конфликт справедливости и законности, либо, наконец, проявлять себя в конституционных нормах, поправках к ним или их меняющейся интерпретации. Ключевая проблема была сформулирована К. Шмиттом в период крушения Веймарской республики в виде известной дилеммы — легитимность или законность?⁷ Эта дилемма позднее неоднократно воспроизводилась в условиях кризисов правового строя, а ее разрешение проходило диаметрально противоположным путем — радикального изменения легальности (старого конституционного строя) в пользу новой легитимности — системы ценностей, отвергающих прежнее позитивное право, либо, напротив, отрицания новой политической легитимности с позиций незыблемости существующей легальности — установленного конституционно-правового порядка. Компромиссный вариант решения — частичная корректировка легальности (конституционных норм) с учетом изменения легитимирующей формулы власти.

⁵ Mosca G. Storia delle dottrine politiche. Bari : Laterza e Figli, 1945.

⁶ Вебер М. Попытка сравнительного исследования в области социологии религии // Вебер М. Избранное. Образ общества. М. : Юрист, 1994. С. 71.

⁷ Schmitt C. Legalität und Legitimität. Berlin : Dunker und Humblot, 1968.

В регулировании средоточия власти — ее институтов, функций и прерогатив, с одной стороны, и определении их отношения с обществом и его ожиданиями, с другой, и состоит основная задача разработчиков конституций или поправок к ним⁸.

Из этого вытекает постановка вопроса о конституционных поправках как инструменте воспроизводства легитимности политической системы, особенно в ситуации, когда предшествующие способы ее обеспечения утрачивают эффективность и власть (правлящий класс) ощущает нарастающую эрозию собственной легитимности.

2. Легитимация как процесс и стратегия политики права

Поскольку легитимность как выражение приоритетов общественного сознания не является неизменной константой, ее можно интерпретировать как динамичный процесс. Суть данного процесса определяется борьбой сил легитимации и делегитимации данного политического режима, предпринимающих направленные усилия по поддержке в обществе веры в существующие институты или, наоборот, по их дискредитации. Этот конфликт особенно четко представлен в условиях социальных изменений, когда определяется судьба политического режима — его крушение или, напротив, сохранение с воспроизводством легитимирующей формулы в обновленном виде. Судьба легитимности зависит от целого ряда переменных — социальных, институциональных, процедурных. Практически все эти переменные в современном государстве отражены в конституционных принципах и нормах, а их направленная корректировка выражает стратегию легитимации власти.

В современных условиях, когда подавляющее большинство государств приняли рационально-правовой тип легитимности власти и конституционализм как форму ее выражения и обеспечения, классическая теория легитимности требует пересмотра или, как минимум, уточнения — введения более детализированной классификации типов легитимности и конфликтов, связанных с ее правовым обеспечением. Если все политические режимы, по крайней мере формально, являются правовыми, а конституция выступает основой легитимности всякого правления, то как классифицировать их варианты с точки зрения особенностей реализации правовых норм и их изменения? Куда отнести различные типы конституционализма — либерально-центричного и государственно-центричного; гибридные варианты политических режимов, совмещающие конституционную, историческую и персоналистскую легитимность? В какой классификационный ряд поставить многочисленные варианты имитационной демократии, ограниченного либо мнимого конституционализма? Как определить легитимность политической системы конституционного авторитаризма, основанного на формально-правовом закреплении неограниченной власти лидера?

В этом контексте важно различать такие формы конституционной легитимности, как негативная и позитивная (отказ от определенных ценностей или принятие новых); внешняя и внутренняя (с позиций международного и национального права); содержательная (основанная на ценностях) и инструментальная (основанная на институтах); правовая и экстра-правовая (конституционная и мета-конституционная) легитимность режима. Параметрами внеправовой легитимности следует признать факторы исторической, идеологической, социальной, функциональной и персонифицированной легитимности режима. С позиций вклада легитимности в устойчивость государства она подразделяется на стабильную и нестабильную, демократическую и авторитарную, общенациональную и региональную (локальную); институциональную и процедурную (электоральную, судебную, административную и т. д.)⁹. В конечном счете легитимность выступает как динамический процесс воспроизводства доверия общества к власти, и, следовательно, ее состоятельность определяется отношением общественных ожиданий и результатов, права и политики, взаимодействия всех акторов конституционной реформы.

На пересечении правовых и политических факторов обеспечения легитимности власти возрастает значение стратегии политики права — применение направленных технологий, способных трансформировать неустойчивое равновесие в пользу одного или другого варианта — обеспечения легитимности власти либо ее разрушения. Одним из видов такой технологии можно считать принятие конституционных поправок, направленных на перезагрузку или воспроизводство легитимности политическим режимом. Ключевое значение для результатов подобных акций политики права приобретает соотношение целей и средств их достижения, а результат зависит от реакции общества, политической интуиции власти и искусства разработчиков.

⁸ *Finer S. E., Bogdanor V., Rudden B. Comparing Constitutions. Oxford : Clarendon Press, 1995. P. 1.*

⁹ *Hermet G., Badie B., Birnbaum P., Braud Ph. Dictionnaire de la science politique et des Institutions politiques // Légimité. Paris : Armand Colin, 1994. P. 141–142.*

В этой логике блок конституционных поправок 2020 г. предстает попыткой системной реконструкции легитимности политического режима, осознающего растущую угрозу своему положению с позиций внешних и внутренних вызовов. Это позволяет объяснить механизм конституционной ревизии в России, сочетавший формальное сохранение конституционной преемственности с ее фактическим пересмотром на уровне ценностей, принципов, норм и институтов¹⁰. Противоречие двух устремлений — к сохранению конституционных норм о поправках (имеющих принципиальное легитимирующее значение) и необходимости их фактической ревизии — было снято балансированием разработчиков на грани конституционности, хотя и без формального отказа от нее. Технически задача была решена с помощью «поправок-отмены» (*révision-abrogation*, следуя французской формуле) — одномоментного разрыва конституционной преемственности при ее немедленном воспроизводстве — в рамках принятия проекта Закона о поправке¹¹ с одновременным признанием его соответствия Конституции Конституционным судом РФ — проекта, наделявшего КС правом определять его конституционность¹².

3. Конституционные ценности: позитивная и негативная легитимность

Легитимность зависит от заданных и принятых обществом параметров когнитивного конструирования социальной реальности, выраженных в нормативных установках как позитивного, так и негативного характера. Их баланс выражает конфликт ценностей, но определяет степень поддержки, устойчивости и эффективности определенной системы правления, а также представления о праве элиты на власть.

Поправки демонстрируют пересмотр соотношения позитивной и негативной легитимности в отношении к глобализации. В период принятия Конституции 1993 г. доминировал консенсус в отношении глобализации как процесса продвижения транснациональных ценностей либеральной демократии, наметившийся с окончанием холодной войны и распадом СССР. Этот легитимирующий принцип нашел последовательное выражение в теории универсальных гуманитарных ценностей — международно-признанных прав человека, наделении международных судов статусом высших арбитров в разрешении споров о правах человека, концепции так называемого «демократического транзита», ставшей одновременно объяснением принятия новых конституций и обоснованием их ценностного наполнения. В последующее время этим ценностям был брошен серьезный вызов с позиций пересмотра процессов глобализации (соотношение интеграции и фрагментации регионов в пользу последней), правого поворота в общественной мысли (актуализировавшего поиск национальной идентичности) и изменения отношений общества и государства в пользу последнего (перенесение центра тяжести с либерально-ориентированных на государственно-центрические модели обеспечения социального консенсуса). Поправки–2020 ознаменовали завершение «переходного периода», зафиксировав эти тенденции в новой трактовке легитимности — в параметрах пространства, времени и смысла существования.

В пространственном измерении — это выстраивание нового баланса международного и конституционного права, а также интернациональных и национальных судов. Не оспаривая приоритет международного права (ст. 15 ч. 4), разработчики включили его «прагматическую» корректировку (спорную с учетом ст. 46) — признанием «недопущения вмешательства во внутренние дела государств» и разведением ратифицированных международных договоров и их истолкования в решениях межгосударственных органов, отвергнув необходимость той их части, которая противоречит конституции (ст. 79). Центральным арбитром в разрешении противоречий по этой линии выступит Конституционный суд, наделенный отныне прерогативой разрешения вопроса о возможности

¹⁰ Медушевский А. Н. Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления // *Общественные науки и современность*, 2020. № 1. С. 39–60.

Он же: Конституционные поправки 2020 как политический проект переустройства государства // *Публичная политика*, 2020. Т. 4. № 1 С. 43–66.

Он же: Возрождение Империи? Российская конституционная реформа 2020 на фоне глобальных изменений [Электронный ресурс] // *Вестник Европы*, 2020. Т. 4. URL: <http://www.vestnik-evropy.ru/issues/the-revival-of-the-empire-russian-constitutional-reform-2020-against-the-background-of-global-change.html> (дата обращения: 05.10.2020).

¹¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке Конституции РФ.

¹² Заключение КС РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ».

исполнения решений межгосударственных органов в случае, если они противоречат «основам публичного правопорядка РФ» (ст. 125 ч. 5.1).

В *хронологическом измерении* легитимность российской государственности корректируется дополнением рационально-правовых ее основ апелляцией к традиции. Поправки подчеркивают исторический аспект обоснования государства — он не ограничивается посткоммунистическим периодом, но включает всю его многовековую историю. Поправки отразили эмоциональное обращение к «памяти предков, передавших идеалы и веру в Бога», восстанавливая разорванную революцией «преемственность в развитии Российского государства», постулируя неизменность «исторически сложившегося единства» и вводя охранительный принцип «защиты исторической памяти». В своей совокупности эти нормы фиксируют новое понимание исторической легитимности государства как «правопреемника СССР» и одновременно Российской империи, преемственность с которой определяется в категориях культуры, религии и истории (ст. 67). Эти ориентиры сформулированы в духе реставрационной логики и имеют исключительно ретроспективный характер, хотя могут эффективно влиять на текущую и перспективную политику права.

В интерпретации *смысла существования* государства поправками акцент сделан на его идентичность, раскрываемую в понятиях общности судеб, национализма и территориальной целостности. Концентрированное выражение эти идеи получают в трактовке принципа суверенитета, который отныне обретает четкие национальные характеристики. Данная установка выражена в конструируемом понятии исторического права на территорию, связанного с традиционным типом легитимности. В поправках отражено существование «общероссийской культурной идентичности», но приоритет отдан национальной идентичности: русский народ определяется как «государствообразующий», входящий «в многонациональный союз равноправных народов РФ», а русский язык как «государственный язык» (ст. 68 и 69).

В иерархии конституционных ценностей подчеркнут приоритет *принципа суверенитета* по отношению к международному праву, нормы которого действуют теперь лишь в силу их признания государством, а его истолкование определяется национальной судебной системой. Россия — «правопреемник СССР на своей территории, а также в отношении международных обязательств» (ранее подчеркивалась правопреемственность только в международных отношениях), обеспечивает «защиту суверенитета и территориальной целостности», причем действия и призывы, направленные на отчуждение части территории государства, не допускаются (ст. 67), что отвергает претензии иных государств (или их сторонников внутри страны) на спорные территории, даже в случае их поддержки международными судами, предполагая жесткую реакцию на них.

Концентрированное выражение этих легитимирующих параметров представлено в конституционных положениях о «национализации элит» вводимыми ограничениями для замещения государственных и муниципальных должностей, связанными с наличием гражданства иностранного государства, вида на жительство, наличием счетов и хранением денежных средств в иностранных банках, хотя и без упоминания владения собственностью в иностранных государствах (ст. 71). Ожидаемые следствия этой меры усматриваются в ослаблении космополитических устремлений элиты, повышении ее зависимости от государства и контролирующих органов, а также отсечении от власти пребывающих за границей оппозиционных элементов.

Таким образом, поправки даже в риторической их части фиксируют важный поворот в соотношении позитивных и негативных аспектов легитимности, фактически меняя их местами: противопоставляют глобализации суверенитет, модерну — традиционализм; рациональной легитимности — историческую; транснациональным структурам — укрепление национальных; космополитической элите — национально-ориентированную. Этот когнитивный поворот определяет новую интерпретацию аксиологических параметров российского конституционализма.

4. Социальный консенсус: содержательная и инструментальная легитимность

Важным критерием классификации легитимности выступает ее подразделение на содержательную (основанную на ценностях) и инструментальную (основанную на институтах). Первый из этих параметров предполагает существование определенного социального консенсуса — «общественного договора» общества и власти, второй — институты и меры его обеспечения.

Конституционными поправками предложена новая версия такого договора — интерпретации принципа социального государства. Если в период принятия конституции социальное государство (ст. 7) трактовалось в контексте доминирующей концепции рыночной экономики, основанной на

«свободной игре рыночных сил» и представлении о «минимальном государстве», то поправки фиксируют его новое понимание с позиций идеологии солидаризма, сознательно используя элементы советской риторики. Имеется в виду концепция «социальной ответственности государства», включающая конституционное закрепление «экономической, политической и социальной солидарности». Она раскрывается как обеспечение «сбалансированности прав и обязанностей», «уважения человека труда», создание государством условий для «социального партнерства» и «устойчивого экономического роста» (ст. 75). Это подчеркивает регулируемую роль государства и не исключает ограничений бизнеса в социально-значимых вопросах.

Но содержательная легитимность идеологии солидаризма сведена к трем инструментальным параметрам — гарантиям определенных социальных обязательств государства, возрождению элементов социального патернализма и формированию институтов, способных дать определенный мобилизационный эффект в отношениях общества и государства. *Первый параметр* отражен в форме гарантий государством «минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения», «индексации пенсий не реже одного раза в год», а также социального страхования, адресной социальной поддержки, индексации социальных пособий и иных социальных выплат (ст. 75), — нормы, которые теоретически не нуждаются в конституционном регулировании, реализация которых зависит скорее от уровня экономического развития. *Второй параметр* выражен в ряде норм, напоминающих стереотипы советского государственного патернализма: защите традиционных социальных институтов — солидарности поколений, института брака как «союза мужчины и женщины», семьи, материнства, отцовства и детства с определением детей как «важнейшего приоритета государственной политики» (что отражает тенденции демографической ситуации). *Третий параметр* состоит в расширении социальных функций государства, ответственного за поддержание «устойчивого экономического роста», введении единых стандартов «молодежной политики», образования и воспитания, включая формирование чувств патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (ст. 67, 72).

Идеология солидаризма как альтернатива либерализму становится основой социального консенсуса — отношений общества и государства, но ее интерпретация поправками тяготеет к воспроизводству традиционалистских представлений о социальной ответственности, государственном патернализме и вертикальных коммуникациях, характерных для неоконсервативного (неокорпоративистского) типа легитимации власти.

5. Центр и регионы: общегосударственное, территориальное и локальное измерения легитимности

В сложносоставных государствах, включающих территориальные образования, сформированные по национальному признаку, самостоятельными измерениями легитимности являются общегосударственная, региональная и локальная. В Конституцию РФ изначально закладывалась модель кооперативного федерализма, реализация которой столкнулась с конкуренцией разновекторных процессов децентрализации и централизации, выраженных понятиями договорной и конституционной моделей федерализма. Однако общая динамика его развития шла в направлении поглощения Центром полномочий субъектов федерации и местного самоуправления. Это позволило экспертам сформулировать тезис о преобладании процессов унификации, централизации и унитаризма, достигших уровня «деконституционализации принципа федерализма»¹³.

Данный итог закреплен поправками, вводящими в конституцию новый легитимирующий принцип «единой системы публичной власти»: суверенная власть политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определяемых конституцией. Эта концепция реализуется по трем направлениям: расширение полномочий федерального центра, ограничение полномочий субъектов и встраивание местного самоуправления в единую вертикаль власти.

Первое направление выражено положением о том, что организация публичной власти целиком отнесена к ведению федерации, расширяя поправками обширные полномочия Центра в целом ряде новых областей — установления основ федеральной политики в области научно-технического развития, системы здравоохранения, воспитания и образования, обеспечения безопасности личности, общества и государства, в частности, в значимой области применения «информацион-

¹³ Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст. Аналитический доклад. М. : ИППП, 2014.

ных технологий, обороте цифровых данных» (ст. 71). Далее расширяется область совместной компетенции РФ и субъектов (на деле ведущая к доминированию центральной власти), которая включает теперь широкую сферу социальной политики (в том числе целый блок поправок, связанных с социальным пакетом регулирования защиты семьи, оплаты труда, пенсионного обеспечения и социального страхования), а также различные области регулирования — от сельского хозяйства до молодежной политики (ст. 72). Наконец, предусмотрена возможность территориальных изъятий в пользу Центра — «создания на территории РФ федеральных территорий, организация публичной власти на которых устанавливается федеральным законом» (ст. 67).

Второе направление — совокупность новаций по инкорпорации субъектов в единую систему публичной власти с параллельным ограничением их полномочий. В этом контексте показательно изменение трактовки бикамерализма — позиционирование Совета Федерации как Сената (а не Палаты регионов) — института публичной власти, который наделяется рядом новых важных полномочий и состоит из сенаторов. В их состав входят теперь до 30 сенаторов (ранее — 17) от РФ, назначаемых президентом, семь из которых, включая бывших президентов, — пожизненно (ст. 95): в совокупности с представителями подчиненных президенту исполнительных органов власти субъектов в СФ это дает ему численный перевес (более половины голосов) в палате, делая ее вполне управляемой. Серьезно ограничивается конституционная и законодательная легитимность субъектов Федерации. Отныне КС по запросу президента «проверяет конституционность законов субъектов РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ», причем «акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данным КС, не подлежат применению в ином истолковании» (ст. 125). Эти положения ведут к существенному ограничению прерогатив конституционных и уставных судов субъектов Федерации, существенно ослабляя их легитимность.

Третье направление — интеграция института местного самоуправления в систему публичной власти, завершающая тенденцию к огосударствлению местного самоуправления. Поправки не предусматривают прямого формального отказа от основополагающей конституционной нормы о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12). Проблема решается объединением органов двух типов (государственных и муниципальных) в единую систему публичной власти, где они «осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ст. 132). В рамках этого «взаимодействия» органы государственной власти наделяются легитимной возможностью изменения границ соответствующих территорий, участия в «формировании органов местного самоуправления, назначении на должности и освобождении от должности лиц местного самоуправления» (ст. 131).

Потенциально возможный конфликт легитимностей трех уровней — федеральной, региональной и локальной властей, действительно имевший место ранее в острой форме, снимается поправками в рамках нового конституционного принципа единства публичной власти. Этим формально завершено выстраивание единой вертикали власти. Федеральный центр устанавливает «ограничения для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы» (ст. 71), а президент назначает прокуроров субъектов РФ без согласования с ними. Наиболее четким институциональным выражением принципа единства публичной власти становится новый конституционный институт — Государственный Совет, формируемый президентом «в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти» на всех уровнях, статус которого еще предстоит определить федеральным законом (ст. 83).

В результате существовавший ранее баланс трех типов легитимности — общегосударственной, региональной и локальной — резко смещается в пользу первой уже не только фактически, но и формально¹⁴. Вместо разделенной легитимности (вообще присущей федерализму) формируется единая легитимность публичной власти. В этой конструкции государственности неимперского типа растворяются полномочия регионов и автономия институтов местного самоуправления. Конфликты разных типов легитимности на трех уровнях отныне едва ли могут получить адекватное конституционное или судебное разрешение, но предполагают преимущественно политическое решение. Конституционная доктрина единства публичной власти поглощает федерализм, последовательно увязывая его легитимность с принципом «функционального единства» всех уровней власти и управления.

¹⁴ Румянцев О. Г. Конституционная реформа 2020 в РФ: пристрастная оценка // Конституционный вестник, 2020. № 5 (23). С. 6–32.

6. Публичная власть: цели и средства институционального пересмотра

Легитимность публичной власти определяется целями, ради которых она существует, и средствами их достижения. Цели следует разделить на декларированные и подразумеваемые, средства — сгруппировать по степени юридической приемлемости и эффективности. Конституционная реформа изначально декларировала в качестве основной целью расширение парламентского компонента для повышения гибкости политической системы, но в реальности существенно скорректировала механизм разделения властей в направлении централизации власти. Данный результат был достигнут за счет совокупности отдельных корректирующих поправок в отношении каждой из ветвей власти, общий эффект которых состоял в ослаблении их влияния по отношению к институту главы государства.

С одной стороны, поправки действительно фиксируют определенное расширение полномочий всех трех ветвей власти по горизонтали, их балансировку в отношении друг к другу для придания системе большей гибкости. Государственная Дума «утверждает» (ранее использовалась неопределенная формула о «даче согласия») по представлению президента кандидатуру председателя правительства, а по представлению последнего — его заместителей и части федеральных министров (ст. 103). Председатель правительства назначается президентом после «утверждения» его кандидатуры Думой (ст. 111 ч. 1), причем президент «не вправе отказать» в назначении соответствующих должностных лиц (заместителей премьер-министра), «кандидатуры которых утверждены ГД» (ст. 112 ч. 3). Совет Федерации также оказывается наделен (в измененной редакции ст. 102) рядом новых важных полномочий — назначает председателя, заместителей и судей Конституционного и Верховного судов, а также председателей и судей кассационных и апелляционных судов и, что принципиально, осуществляет прекращение их полномочий; проводит консультации по предлагаемым президентом кандидатурам федеральных министров силового блока, кандидатурам генерального прокурора, его заместителей, прокуроров субъектов, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ, но назначает их президент. Конституционный суд наделяется поправками рядом новых важных полномочий, связанных с предоставлением ему компетенции предварительного контроля конституционности законодательства, включая оценку конституционности проектов законов о поправке к Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов до их подписания президентом; разрешение вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов с позиций их соответствия конституции; проверку конституционности законов субъектов РФ до их обнародования руководителем высшего исполнительного органа власти субъекта (ст. 125). Кроме того, в случае пересмотра палатами Федерального Собрания вето президента, именно вердикт суда определяет судьбу закона — подписание его президентом или возвращение в Думу без подписи (ст. 107, 108). Эти положения позволили разработчикам говорить о росте парламентской составляющей политической системы.

С другой стороны, поправки проводят существенное ослабление полномочий всех ветвей власти в отношении президента. Парламентская ответственность правительства остается нереализуема: кандидатуры председателя правительства и его членов выдвигаются не парламентским большинством, а предлагаются президентом; парламентский вотум недоверия правительству или постановка вопроса о доверии со стороны председателя правительства (в том числе повторная) не влечет его автоматической отставки, президент по-прежнему имеет право на выбор — отправить правительство в отставку или объявить парламентские выборы (ст. 117). За пределами контроля Думы и правительства остается фактически весь силовой блок, формируемый непосредственно президентом в рамках «проведения консультаций» с Советом Федерации (новый порядок формирования которого, как отмечалось, делает его более зависимым от президента институтом). Наконец, поправки резко ограничивают автономию и независимость Конституционного суда в политической системе — разрешение вопросов предварительного контроля конституционности законопроектов, как и приостановления их принятия (в случае пересмотра президентского вето) суд рассматривает исключительно по представлению президента, число судей сокращено с 19 до 11 (ст. 125), а порядок их назначения и смещения (подрывающий принцип несменяемости судей), доверенный Совету Федерации по представлению президента, создает предпосылки для системы контролируемого правосудия.

На этом фоне принципиально внесение поправками новации о передаче президенту функции руководства правительством с расширением существующего порядка ответственности правительства именно перед президентом. Президент «осуществляет общее руководство правительством РФ» (ст. 82), правительство осуществляет исполнительную власть «под руководством президента»

(ст. 110, ч. 1), а председатель правительства организует его работу в соответствии с «распоряжениями» и «поручениями» президента и несет «персональную ответственность перед президентом за осуществление возложенных на правительство полномочий» (ст. 113). Правительство руководит деятельностью только части федеральных органов исполнительной власти, за исключением тех, руководство деятельностью которых осуществляет сам президент (ст. 110 ч. 3). Руководство силовым блоком — вопросами обороны, безопасности и внешней политики — осуществляется непосредственно главой государства.

Таким образом, в поправках представлено *противоречие публично заявленных целей* (расширение парламентаризма) и *использованных средств* — делегирование существенной части полномочий всех трех властей главе государства, выполняющего не только функции арбитра, но и легитимного центра координации и направления их деятельности. Общий вектор изменений состоит в дальнейшем пересмотре модели смешанной формы правления со свойственной ей системой разделения властей (изначально заложенной в российской конституции, хотя и с существенными отступлениями) в направлении президентской формы правления. Ключевой инновацией на этом пути следует признать формальное наделение главы государства функцией руководства правительством (судьбу которого он решает по своему усмотрению), что является элементом президентской формы, но при полном элиминировании свойственных ей сдержек и противовесов (классическая президентская система не предусматривает роспуска парламента президентом). Это позволяет сделать заключение о переходе от одного типа институциональной легитимности (дуалистической президентско-парламентской) к другому — монистического квазипрезидентского режима, с практически неограниченными полномочиями главы государства.

7. Глава государства: конституционные и мета-конституционные основы легитимности власти

Разграничение конституционных и мета-конституционных основ легитимности власти — традиционный способ определения степени ее юридической и политической (функциональной) автономности. Этот критерий особенно важен для режимов, где глава государства является как формальным, так и неформальным воплощением власти. Конституционные параметры легитимности вытекают из юридически зафиксированных полномочий главы государства или их толкования судебной властью, которое может иметь расширительный характер (так называемые явные и скрытые полномочия, выводимые из совокупности конституционных норм). Мета-конституционные полномочия — те, которые опираются на роль президента как символической фигуры в публичном пространстве, высшего представителя государства в международных отношениях, медиатора в разрешении социальных, национальных и политических конфликтов.

Эти два типа легитимности часто вступают в сложные отношения и противоречия друг с другом. Существуют ситуации, когда рационально-правовая (формально-конституционная) и мета-конституционная (неформально-персональная) формы легитимности дополняют друг друга, вступают в конфликт либо одна из них поглощает другую. Последний вариант характерен преимущественно для авторитарных систем, где конституционно-правовая легитимность ограничена или вообще включена в доминирующую мета-конституционную легитимирующую формулу главы государства, персонифицирующего волю нации. Конституция 1993 г. создавала определенные предпосылки данного тренда в виде закрепления огромных полномочий президентской власти, но не предопределяла его результат. Конституционные поправки 2020 г. очевидно фиксируют его. Достижению данной цели служат пять основных инноваций, вводимых поправками.

Во-первых, наделение главы государства новым символическим статусом. Ранее конституция определяла президента исключительно как «гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека». Составители поправок пошли дальше: президент определяется как гарант «гражданского мира и согласия в стране», обеспечивающий в силу этого согласованное функционирование и взаимодействие всех органов, входящих в «единую систему публичной власти» (ст. 80 в новой редакции).

Во-вторых, концепция единой системы публичной власти предполагает новый уровень их интеграции: все ветви власти и институты инкорпорированы в единую систему публичной власти, вершиной и воплощением которой оказывается глава государства. В этой концепции глава государства выполняет не только символические, но и вполне реальные функции центра публичной власти, возвышаясь над системой разделения властей, руководя исполнительной властью, формируя повестку и определяя структуру политических институтов, координируя и направляя их деятельность, определяя смысл и динамику политического процесса. Президент из арбитра в

отношениях между властями превращается в их средоточие, получая при этом новые полномочия руководителя правительства и всей вертикали исполнительной власти.

В-третьих, механизм разрешения конфликтов в отношениях властей замкнут на президента. Все уровни и ветви власти в лице Думы, Совета Федерации, Конституционного суда и правительства получают, как отмечалось, значительные новые полномочия, «уравновешивающие» их позиции в отношении друг друга. Однако потенциальные конфликты между ними снимаются не в рамках механизма разделения властей, а путем делегирования права окончательного решения на высший уровень политической власти: от регионов — к центру, от парламента — правительству или его силовому компоненту, а от него — президенту.

В-четвертых, наделение президента пожизненным иммунитетом от судебного преследования. Представлены нормы, делающие невозможной ответственность президента после его ухода в отставку. Не случайно, по образцу ряда постсоветских стран (реагировавших таким образом на смену власти в ходе «цветных революций») российские поправки включают подробную фиксацию гарантий президентам, прекратившим исполнение своих полномочий, — они получают статус пожизненных сенаторов (ст. 95) и соответствующий иммунитет (ст. 98), «обладают неприкосновенностью» (ст. 92), а порядок лишения их неприкосновенности палатами Федерального Собрания аналогичен практически нереализуемому порядку отрешения от должности действующего президента (ст. 93, 102, 103).

В-пятых, введение новой трактовки принципа сменяемости власти и наделение действующего лидера исключительными правами на переизбрание. Включенная в конституцию поправка к ч. 3 ст. 81 выражает преемственность и разрыв конституционного строя, противоречиво сочетая различные типы легитимации власти — правовую (регулярную) и персоналистскую (исключительную). Первая отражена в воспроизводстве принципа сменяемости власти, даже в усилении жесткости его формулировки — «одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков» (в новой редакции устранено слово «подряд», уже отыгравшее свою роль для предоставления В. Путину третьего и четвертого мандата). Вторая представлена в «оговорке» к той же норме, согласно которой данное ограничение не распространяется на лицо, занимающее (или ранее занимавшее) эту должность на момент вступления в силу данной поправки. Конструируется, таким образом, «переходное положение» от старой конституционной нормы к новой, открывающее перспективы для действующего лидера участвовать в качестве кандидата в выборах президента и занимать эту должность вне зависимости от числа сроков, которые он занимал до вступления данной поправки в силу. Это — утверждение персональной легитимности над конституционной.

Таким образом, конституционные поправки создают основу для реконструкции легитимности главы государства в направлении объединения правового и экстраправового компонентов с усилением их мета-конституционного понимания — в виде нового символического статуса главы государства. Вводя формальную фиксацию практически неограниченной власти главы государства, поправки одновременно включают расширенную трактовку его иммунитета от преследований, меняют баланс между правовой и персоналистской легитимностью в пользу последней и открывают перспективы неограниченного пребывания у власти действующего лидера. В совокупности всех этих параметров данная система может быть определена понятием конституционного авторитаризма¹⁵ или конституционной диктатуры¹⁶, используемым для описания ситуаций установления неограниченной власти формально конституционным путем (в отличие от обычной диктатуры, как правило, индифферентной к конституционным рамкам).

8. Управляя общественным мнением: конструирование правовой легитимности в информационном пространстве

Запрос общества на конституционную реформу констатировался социологами за несколько лет до ее проведения. Однако структура данного запроса демонстрировала совершенно разные мотивы поддержки реформы в различных сегментах общества — от либеральных до консервативных и коллективистски-уравнительных. Эти мотивы, безусловно, учитывались разработчиками как при формулировании поправок, так и презентации их обществу. Цели и результаты пиар-кампании

¹⁵ *Партлетт У.* Поправки к Конституции России 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 51–62.

¹⁶ *Медушевский А. Н.* Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 33–50.

по продвижению поправок представлены в аналитическом обзоре ВЦИОМ об отношении населения к конституционным поправкам 2020 г.¹⁷

Данный опрос был проведен 24 января 2020 г., т. е. сразу после обнародования концепции поправок в послании президента Федеральному Собранию, но до их последующей детализации и корректировки. В нем приняли участие 1600 граждан в возрасте от 18 лет с учетом социально-демографических параметров, а методом стало телефонное интервью по стратифицированной двухосновной случайной выборке стационарных и мобильных номеров. Организаторы опроса отмечают, что для данной выборки максимальный размер ошибки с вероятностью 95% не превышает 2,5%. Тем не менее искажения возможны с учетом самой формулировки вопросов. Они ставились исходя из известных общественных ожиданий, не включали тем или формулировок, способных вызвать отторжение респондентов, а также, разумеется, завершающей поправки — об обнулении президентских полномочий. Это позволяет критически отнестись к полученным результатам, но не делает их менее информативными для выяснения общественных настроений и параметров их направленного конструирования.

Противоречием выглядит тот факт, что большинство населения, ранее проявлявшее устойчивую апатию к конституции и не согласное видеть в ней реальный инструмент защиты прав (о чем свидетельствуют предшествующие опросы Левада-Центра и ФОМ), в целом поддержало реформу и позитивно отнеслось к потенциалу вносимых поправок в конституцию (79%). Наибольший процент поддержки констатируется в городах-миллионниках (86%), меньший — у представителей молодежи (от 18 до 24 лет) и обеих столиц (72%)¹⁸. Объяснение данного факта состоит, скорее всего, в консолидации общественных настроений в поддержку конституционной реформы, формируемых и поддерживаемых интенсивной информационной кампанией официальных СМИ с упором на те приоритеты, которые оказались наиболее доступны и понятны массовому сознанию (не становясь от этого юридически более содержательными)¹⁹.

Прежде всего, абсолютную поддержку (90–91%) получила идея конституционного закрепления социальных гарантий (индексация пенсий, пособий и иных социальных выплат и фиксация МРОТ не ниже прожиточного минимума). Далее высокий уровень одобрения получили поправки, позиционировавшиеся как укрепление российской национальной государственности, — изменение критериев кандидата на должность президента: увеличение ценза на проживание в стране до 25 лет (87%) и ограничение президентских мандатов двумя сроками (66%); внесение запрета на иностранное гражданство или вида на жительство для депутатов Госдумы, сенаторов и муниципальных служащих (68% против 14%).

Наконец, солидную поддержку получили поправки по «восстановлению суверенитета» и изменению конфигурации институтов власти, позиционировавшиеся как шаги по ее демократизации: назначение президентом глав министерств, ведомств и прокуроров регионов при участии Совета Федерации (66% против 12%); приоритет российской конституции над международными договорами или решениями международных объединений (63% против 14%); предложение расширить полномочия Совета Федерации, а также идея наделить Госдуму правом утверждать председателя правительства, вице-премьеров и министров (60–62%)²⁰. Поразителен особенно высокий уровень поддержки поправок, реформирующих Конституционный суд, о функциях и деятельности которого россияне имеют весьма неопределенное представление, — почти единодушное (81%) одобрение предложения наделить КС функцией предварительной проверки законопроектов по запросу президента на соответствие конституции.

Очевидно, что речь идет об общественном запросе на конституционную реформу, формируемом самой властью, путем артикуляции в понятных терминах смысла наиболее привлекательных поправок и умолчания о наиболее спорных. Об успехе предпринятой конституционной пиар-кампании косвенно свидетельствует поразительно низкий процент респондентов, «затруднившихся с ответом» на все вопросы (на уровне 3–5%), что удивительно для оценки преобразований такой

¹⁷ Поправки в Конституцию: значение и отношение. Аналитический обзор ВЦИОМ (представлен 3 февраля 2020 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10146> (дата обращения: 05.10.2020 г.).

¹⁸ Подробнее см. таблицу по вопросу: Для Вас лично эти возможные изменения важны или скорее не важны? [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10146> (дата обращения: 05.10.2020 г.).

¹⁹ См., напр.: Опрос ВЦИОМ показал мнение россиян о поправках к Конституции 3 февраля 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/russia/news/714520-wciom-opros-popravki> (дата обращения: 05.10.2020 г.).

²⁰ См. данные таблицы по вопросу: Как Вы относитесь к возможности следующих изменений к Конституции? [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10146> (дата обращения: 05.10.2020 г.).

сложности гражданами, большая часть которых ранее признавалась в незнании или смутном знании конституции. Определяющим фактором успеха легитимации конституционных поправок, следовательно, следует признать *информационную монополию власти*, организацию развернутой пиар-кампании и ее продуманную *адресную направленность*.

9. Легитимация политического режима как основа консолидации власти

Понятие легитимности, как показано ранее, выражает степень согласия общества и власти, основанного на вере (или неверии) в правомерность действий последней. Оно связывает воедино ряд неуловимых параметров организации политической системы — преобладающие настроения, общественные ожидания, нормативный статус институтов, формальные процедуры правовых изменений и технологии власти. Процесс легитимации политического режима путем конституционных поправок предполагает поэтому сочетание правил (изменения конституции), институционализированных процедур и политических технологий. Конституционная реформа в России демонстрирует их четкое взаимодействие, свидетельствующее о планируемом характере подготовки и стремлении к достижению поставленных целей. Конституционные поправки 2020 г. преследовали именно эту цель — воспроизводства легитимности российского политического режима в условиях эрозии общественного доверия к нему в сочетании с совокупностью внешних и внутренних вызовов. Задача была решена в форме реконструкции легитимирующей формулы власти на новых ценностных и институционально-организационных принципах. Этим объясняется соотношение формы, содержания и механизмов конституционной реформы.

Юридической формой репродукции легитимности было избрано не принятие новой конституции, но системная корректировка ее фундаментальных принципов принятием блока частичных поправок к менее защищенным разделам Основного закона. Поправки действительно формально не выходят за рамки процедурных ограничений (соответствует ст. 136 и 108), не затрагивают наиболее защищенных глав конституции, что позволило избежать запуска процедуры созыва Конституционного Собрания. Не противоречат они и ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» (от 04.03.1998), не позволяющему объединять поправки разного содержания в один блок, поскольку, вопреки критикам, демонстрируют как раз наличие единой логики и внутренней взаимосвязи — в пересмотре легитимирующих основ политической системы. При этом, однако, масштаб изменений оказался настолько значителен, что позволяет говорить о трансформации смысла фундаментальных конституционных принципов. Очевидно противоречие базовых конституционных принципов с их редуцированной трактовкой поправками (в нарушение ст. 16 п. 2), не исключающее в дальнейшем коллизий интерпретации законодательных норм в судебной практике. Данное решение юридически противоречиво, но позволило решить сразу три политические задачи: гарантировать стабильность ситуации, не допустив неконтролируемой общественной дискуссии о правовом содержании и перспективах политического строя; сохранить конституционную легитимность режима (заинтересованного в подтверждении преемственности текущих изменений политической системы по отношению к Конституции 1993 г., на основе которой она возникла и сформировалась) и одновременно наполнить эту легитимность иным (даже противоположным) консервативно-реставрационным смыслом.

Содержательное наполнение поправок выражает единую внутреннюю логику трансформации российского конституционализма — в направлении ограничения его аутентичной либеральной основы. Поправки дали ответ на ряд системных вызовов — глобализации, угрозы внутренней дестабилизации, раскола элиты и трансфера власти. Глобализации (приоритету международного права над национальным) противопоставлен государственный суверенитет; рационализму — историческая преемственность; модернизму — защита традиционных ценностей и национальных приоритетов; идеологии прав человека — патриотизм и государственно-центричная их трактовка; дестабилизации (отчуждению власти и общества) — новая конструкция «общественного договора» с позиций солидаризма и патернализма; угрозе территориальной дезинтеграции — пересмотр федерализма в направлении централизации; утрате системной гибкости — корректировка всего баланса властей в направлении функционального единства; космополитизму элиты — ее «национализация»; проблеме преемственности высшей власти — обеспечение ее сохранения за действующим лидером на неопределенный срок. Объединяющей концепцией всех этих нововведений стала новая конституционная доктрина «единства системы публичной власти» во главе с президентом как ее символом, гарантом и направляющей силой.

Механизм конституционной реформы состоял в соединении процедурных, институциональных и технологических инструментов в условиях информационной монополии власти. Ключевым эле-

ментом всей конструкции стал пересмотр (расширенная интерпретация или корректировка) самого способа пересмотра действующей конституции в момент ее изменения специальным законом и совокупностью принципов их толкования с позиций изменившейся правовой и политической реальности. В процедурном отношении наибольшее сомнение вызвала конституционно спорная увязка принятия закона о поправке и совокупности всего блока поправок (прежде всего, об обнулении предшествующих президентских мандатов) с обращением президента в Конституционный суд, что прямо не предусмотрено конституцией и действующим законом о КС (а также его неоднократными заявлениями о неправомерности делать это). Другим спорным моментом стала фактическая (но не юридическая) ревизия процедуры принятия поправок, связанная с введением конституционно непредусмотренного дополнительного института «общероссийского голосования», которое не соответствует ни референдуму, ни даже всенародному голосованию в смысле Конституции 1993 г. (поскольку критерием его успешности является не поддержка инициативы большей частью граждан, но их простым большинством от принявших участие в голосовании). Дилемма разработчиков, как было показано, заключалась в необходимости соблюдения конституционных положений о внесении поправок с необходимостью их одновременной ревизии. Она была снята на политическом уровне единодушной поддержкой Закона о поправке и способов его принятия всеми ветвями власти — Государственной Думой и всеми региональными законодательными ассамблеями, Советом Федерации и Конституционным судом (что не удивительно в силу доминирования в них одной партии власти).

Политические технологии конституционной реформы — самостоятельный фактор продвижения и легитимации поправок в обществе. Они включали: тайный характер их разработки; информационную кампанию по подготовке общественного мнения; точный выбор формы и времени выдвижения поправок (в послании президента Федеральному Собранию, перенесенному для этого на начало года); стремительность продвижения поправок и прохождения формальных этапов их «обсуждения» и принятия (в течение трех месяцев); включение элементов корректирующего или отвлекающего пиара (в виде идеи Госсовета); дозированную подачу обществу тремя отдельными блоками (социальные, институциональные и связанные с продлением президентского мандата); своевременное подключение «общественности» для внесения идеологических поправок; привлечение Конституционного суда к оценке поправок и, прежде всего, важнейшей из них — об обнулении сроков полномочий действующего президента; проведение квазиконституционного общероссийского голосования с последующим утверждением его результатов как дополнительной легитимирующей акции.

В результате была сформирована *комбинированная или кумулятивная легитимность поправок* как синтез правовых, институционально-политических и фактических аргументов.

10. Итоги конституционной реформы: реконструированная легитимирующая формула власти и ее значение

В целом принятие поправок обеспечило ряд жизненно важных политических *целей* правящего режима — глубокий пересмотр содержания конституционных принципов при их внешней неизменности; воспроизводство легитимности политического режима на новых основаниях; демонстрация единства всех ветвей власти перед внешними и внутренними вызовами; пролонгирование мандата действующего главы государства на неопределенный срок; поддержка этих решений плебисцитом (не важно, реальным или имитационным) и, что принципиально, проведение всех этих изменений в рамках формальной конституционной легальности, обеспечивающей правовую преемственность действующей власти.

Данная конструкция легитимности власти вполне соответствует реставрационным историческим периодам, подводя итоги всему постсоветскому конституционному циклу и его завершающей фазы — реконституционализации (т. е. пересмотра смысла ранее принятой конституции с позиций реставрационной логики). Она конституционно фиксирует все основные изменения предшествующих десятилетий в направлении консервативного пересмотра либерального потенциала Конституции 1993 г., завершая этот процесс признанием юридической реальности государства неоимперского типа с авторитарно-плебисцитарным политическим режимом.

Формула легитимности, введенная поправками 2020 г. и закреплённая в ходе их продвижения, внутренне противоречива: она комбинирует правовую и экстраправовую формы легитимации — сочетает конституционно-демократическую основу политического строя с внеправовыми (культурными) параметрами, включающими историю, нацию, солидарность, приоритет публичной власти

над обществом, символический (мета-конституционный) статус главы государства. Система конституционных ценностей пересмотрена изменением баланса позитивной и негативной легитимности, а аутентичные цели редуцированы к средствам их достижения. В рамках этой формулы суверен (народ) демократическим путем делегирует свою власть главе государства, выполняющего тем самым функцию его перманентного и единственного представителя.

Баланс преимуществ и недостатков данного решения не выглядит однозначно: к преимуществам можно отнести воспроизводство легитимности как гарантию относительной стабильности режима в краткосрочной перспективе; преодоление растущего противоречия между его конституционной формой и реальным содержанием путем отражения последнего в нормах позитивного права; воспроизводство мандата действующего лидера в условиях роста международного соперничества и внутренних проблем. К недостаткам следует отнести внутренне противоречивый характер легитимирующей формулы, составленной из разных легитимирующих принципов (конституционных и мета-конституционных); угроза стагнации в силу гиперцентрализации государственной власти, остающейся единственным арбитром в разрешении социальных конфликтов; отсутствие (за пределами формальных конституционных процедур) понятных (и легитимных) механизмов передачи власти, проблема трансфера которой была отложена во времени, но неизбежно возникнет в будущем, провоцируя угрозу раскола элит.

Самым точным определением сложившегося политического режима является понятие *конституционного авторитаризма (конституционной диктатуры)* — системы правления, при которой на основе конституции, при согласии общества (подтвержденном на плебисците) и при единодушном одобрении всех ветвей власти, происходит установление практически неограниченной власти института главы государства, персонифицированного в фигуре действующего лидера. Стабильность легитимирующей формулы, жизнеспособность политического режима и его эффективность в преодолении внешних и внутренних вызовов отныне определяется преимущественно одним фактором — успехом лидера, которому народ доверил свою судьбу.

Литература

1. Вебер М. Попытка сравнительного исследования в области социологии религии // Вебер М. Избранное. Образ общества. М. : Юрист, 1994. С. 43–77.
2. Ицзин Книга перемен. СПб. : Азбука-классика, 2008. С. 234–245.
3. Конституционные принципы и пути их реализации: Российский контекст. Аналитический доклад. М. : ИППП, 2014. 75 с.
4. Круглый стол: «Изменения в Конституции РФ и публичная политика». 27 февраля 2020 // Публичная политика, 2020. Т. 4. № 1. С. 9–42.
5. Метаморфозы Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение, 2020. № 3 (136). С. 33–96.
6. Медушевский А. Н. Возрождение Империи? Российская конституционная реформа 2020 на фоне глобальных изменений [Электронный ресурс] // Вестник Европы, 2020. Т. 54. URL: <http://www.vestnik-evropy.ru/issues/the-revival-of-the-empire-russian-constitutional-reform-2020-against-the-background-of-global-change.html> (дата обращения: 05.10.2020 г.).
7. Медушевский А. Н. Конституционные поправки 2020 как политический проект переустройства государства // Публичная политика, 2020. Т. 4. № 1. С. 43–66.
8. Медушевский А. Н. Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 // Сравнительное конституционное обозрение, 2020. № 3 (136). С. 33–50.
9. Обнуление и дух Конституции: дискуссия // Закон, 2020. № 3. С. 23–37.
10. Партлетт У. Поправки к Конституции России 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение, 2020. № 3 (136). С. 51–62.
11. Поправки в Конституцию: значение и отношение. Аналитический обзор ВЦИОМ (представлен 3 февраля 2020 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10146> (дата обращения: 05.10.2020 г.).
12. Румянцев О. Г. Конституционная реформа 2020 в РФ: пристрастная оценка // Конституционный вестник, 2020. № 5 (23). С. 6–32.
13. Стенограмма совместного заседания Конституционного клуба и Комиссии Ассоциации юристов России по развитию конституционного правосознания от 21 января 2020 г. // Конституционный вестник, 2020. № 5 (23). С. 55–75.
14. *Finer S. E., Bogdanor V., Rudden B. Comparing Constitutions.* Oxford : Clarendon Press, 1995, 395 p.
15. *Hermet G., Badie B., Birnbaum P., Braud Ph. Dictionnaire de la science politique et des Institutions politiques.* Paris : Armand Colin, 1994. 280 p.
16. *Mosca G. Storia delle dottrine politiche.* Bari : Laterza e Figli, 1945, 350 p.
17. *Schmitt C. Legalität und Legitimität.* Berlin : Dunker und Humblot, 1968. 98 p.

References

1. Amendments to the Constitution: Meaning and Attitude. Analytical Review of VTsIOM [Popravki v Konstitutsiyu: znachenie i otnoshenie. Analiticheskii obzor VTSIOM] (date of circulation February 3, 2020) [Электронный ресурс] URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10146> (дата обращения: 05.10.2020). (in rus)
2. Constitutional Principles and Ways of Their Implementation: Russian Context. Analytical Report [Konstitutsionnye printsipy i puti ikh realizatsii: Rossiiskii kontekst. Analiticheskii doklad]. M. : Institute of Law and Public Policy [PPP], 2014. 75 p. (in rus)
3. Finer, S. E., Bogdanor, V., Rudden, B. Comparing Constitutions. Oxford : Clarendon Press, 1995, 395 p.
4. Hermet, G., Badie, B., Birnbaum, P., Braud, Ph. Dictionnaire de la science politique et des Institutions politiques. Paris : Armand Colin, 1994. 280 p.
5. Medushevskiy, A. N. Constitutional Amendments in Russia in 2020 as a Political Project of State Reconstruction [Konstitutsionnye popravki 2020 kak politicheskii proekt pereustroistva gosudarstva] // Public Policy [Publichnaya politika], 2020. Vol. 4. No. 1. Pp. 43–66. (in rus)
6. Medushevskiy, A. N. Rebirth of the Empire? Russian Constitutional Reform 2020 Against the Background of Global Changes [Ozrozhdenie Imperii? Rossiiskaya konstitutsionnaya reforma 2020 na fone global'nykh izmenenii] // Bulletin of Europe [Vestnik Evropy], 2020. Vol. 54 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vestnik-evropy.ru/issues/the-revival-of-the-empire-russian-constitutional-reform-2020-against-the-background-of-global-change.html> (дата обращения: 05.10.2020). (in rus)
7. Medushevskiy, A. N. The Russia's Move to Constitutional Dictatorship: Reflections on 2020 Constitutional Amendments [Perekhod Rossii k konstitutsionnoi diktature: razmyshleniya o znachenii reformy 2020] // Comparative Constitutional Review [Srvnritel'noe konstitutsionnoe obozrenie], 2020. No. 3 (136). Pp. 33–50. (in rus)
8. Metamorphoses of the Russian Constitution [Metamorfozy Konstitutsii Rossii] // Comparative Constitutional Review [Srvnritel'noe konstitutsionnoe obozrenie], 2020. No. 3 (136). Pp. 33–96. (in rus)
9. Mosca, G. Storia delle dottrine politiche. Bari : Laterza e Figli, 1945, 350 p.
10. Partlett, W. Russia's 2020 Constitutional Amendments [Popravki k Konstitutsii Rossii 2020 goda] // Comparative Constitutional Review [Srvnritel'noe konstitutsionnoe obozrenie], 2020. No. 3 (136). Pp. 51–62. (in rus)
11. Resetting and the Spirit of the Constitution // Zakon, 2020. No. 3. Pp. 23–37. (in rus)
12. Round Table: “Changes in the Constitution of the Russian Federation and Public Policy”, February 27, 2020 [Kruglyi stol: «Izmeneniya v Konstitutsii RF i publichnaya politika», 27 fevralya 2020] // Public Policy [Publichnaya politika], 2020. Vol. 4. No. 1. Pp. 9–42. (in rus)
13. Rummyantsev, O. G. Constitutional Reform 2020 in the Russian Federation: Biased Assessment [Konstitutsionnaya reforma 2020 v RF: pristrastnaya otsenka] // Constitutional Bulletin [Konstitutsionnyi vestnik], 2020. No. 5 (23). Pp. 6–32. (in rus)
14. Schmitt, C. Legalität und Legitimität. Berlin : Dunker und Humblot, 1968. 98 p.
15. Transcript of the Joint Meeting of the Constitutional Club and the Commission of the Association of Lawyers of Russia for the Development of Constitutional Legal Awareness Dated January 21, 2020 [Stenogramma sovmestnogo zasedaniya Konstitutsionnogo kluba i Komissii Assotsiatsii yuristov Rossii po razvitiyu konstitutsionnogo pravosoznaniya ot 21 yanvarya 2020] // Constitutional Bulletin [Konstitutsionnyi vestnik], 2020. No. 5 (23). Pp. 55–75. (in rus)
16. Weber, M. An Attempt of Comparative Research in the Sociology of Religion [Popytka sravnitel'nogo issledovaniya v oblasti sotsiologii religii] // Weber M. Favorites. The Image of Society [Izbrannoe. Obraz obshchestva]. M. : Jurist [Yurist], 1994. Pp. 43–77.
17. Yi Ching [I'tszin] Book of Changes [Kniga peremen]. SPb. : Azbuka-klassika [Azbuka-klassika], 2008. Pp. 234–245. (in rus)