

Конституционная реформа в России в координатах универсального и национального

В 2020 году в России состоялась конституционная реформа. Именно так следует идентифицировать произошедшие конституционные преобразования. На этом утверждении акцент сделан в связи с тем, что в характеристике изменений Конституции РФ сохраняется разногласия среди правоведов.

На то, что состоялась именно реформа, а не другая разновидность конституционных изменений, указывают масштаб, глубина, содержание и последствия преобразований, а также их соответствие другим признакам и критериям конституционной реформы, разработанным доктриной.

Слайды 2-3.

Эта реформа имеет свои особенности.

Слайд 4.

Строго говоря, реформа еще не завершена (законодательство приводится в соответствие с обновленной конституцией), но основные этапы уже пройдены. И это дает повод и основания для всесторонней оценки российской реформы, а также обновленной Конституции, в том числе с позиций сравнительного правоведения, а также с точки зрения соразмерности универсального и национального.

Важно иметь в виду, что сам концепт соразмерности универсального и национального тоже является объектом оценки и демонстрирует содержательные трансформации. Во многих странах идет поиск нового смыслового наполнения этого концепта, что демонстрируют конституционные реформы, в том числе и в России.

На смену иерархическому соотношению универсального и национального в праве приходит иное сочетание – всечеловеческого, общечеловеческого и локального. Это результат полицентричного подхода, предполагающего равноправие различных культур и цивилизаций и многообразие национальных социокультурных ценностей.

Культурно-историческая специфичность особенно характерна для конституций последнего времени. Многие страны демонстрируют образцы конституционной идентичности.

Слайд 5.

Так, некоторые страны на постсоветском пространстве внесли поправки в свои конституции, меняющие шкалу или приоритетность национальных ценностей (Армения, Кыргызстан, Казахстан, Туркменистан, Азербайджан). Например, в Конституции Республики Армения (в редакции 2015 г.) сделан акцент на фундаментальных принципах армянской государственности, признании исключительной миссии Армянской Апостольской Святой Церкви «как национальной церкви в духовной жизни армянского народа, в деле развития его национальной культуры и сохранения национальной самобытности» (при этом гарантируется свобода деятельности всех религиозных организаций, действующих в установленном законом порядке).

В Конституции Кыргызстана (в редакции 2016 г.) указано на «твердую волю развивать и укреплять кыргызскую государственность, оберегать государственный суверенитет и единство народа, развивать его язык и культуру».

В Конституции Казахстана (в редакции 2017 г.) по-новому перечислены «вечные» конституционные ценности, не подлежащие изменению последующими конституциями. Это независимость государства, унитарность и территориальная целостность, форма правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные основателем независимого Казахстана, его Первым Президентом – Елбасы, включая и его статус.

В Конституции Туркменистана (в редакции 2017 г.) отмечается как «приверженность общечеловеческим ценностям», так и цель охранять «национальные ценности и интересы».

Слайд 6.

Подобная модернизация конституционных текстов наблюдается и в странах дальнего зарубежья. Так, в Конституции Египта 2014 г. содержится преамбула с указанием на «дары египтян человечеству», вехи уникальной египетской истории, а перечисление целей и ценностей египетского общества занимает несколько страниц. В ней, как и в Конституции Туниса 2014 г., первоочередное место занимают объемные главы, раскрывающие представления нации об идеалах общественного и государственного строя.

Многие конституции резко «экологизируются». Природа и ее ресурсы рассматриваются как уникальное национальное достояние. Положения об охране окружающей среды, природных богатств весьма разнообразны и выражаются в обилии соответствующих конституционных норм.

Слайд 7.

Большинство конституций любой идеологической направленности фиксируют еще две непреходящие ценности – семью и социальную справедливость. Интересна мотивированная «ценностная формула» Конституции Бахрейна (2002 г.): «...необходимо, чтобы мы прислушались и посмотрели на всемирное наследие как Запада, так и Востока, адаптируя то, что мы считаем благоприятным, подходящим и совместимым с нашей религией, ценностями и традициями и подходит к нашим обстоятельствам. Мы убеждены, что социальные и человеческие системы не являются нестигаемыми инструментами, которые могут быть просто перенесены с места на место, а являются опытом, который апеллирует к разуму, духу и совести человека, сообразуясь с его реакциями и обстоятельствами развития его общества».

Поэтому в системе координат соразмерности появились новые «точки роста» ее (соразмерности) образцов: идеи социокультурной, национальной и конституционной идентичности, равноправия культур.

Именно на этой основе в настоящее время разные государства разрабатывают стратегии собственного развития. Конституционные реформы XXI в. демонстрируют уникальный всплеск национальной самобытности.

Для современных конституций особенно характерна «культурно-историческая специфичность».

3. Тема соотношения универсального и национального очень популярна в последнее десятилетие. Проблема их соразмерности давно находится в фокусе внимания не только юридической науки, но и доктрины конституционного правосудия.

Слайд 8.

Так, Конституционный Суд РФ указал, что «...взаимодействие европейского и конституционного правопорядка невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия» (постановление от 14 июля 2015 г. № 21-П).

Слайд 9.

Конституционный Суд РФ также определил параметры формирования концепции национальной конституционной идентичности. К базовым элементам этой идентичности он отнес внутригосударственные нормы о фундаментальных правах, а также гарантирующие эти права нормы об основах конституционного строя (Постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П).

14 мая 2019 г. Конституционный Суд РФ проводил международную конференцию на тему «Конституционная идентичность и универсальные ценности: искусство соразмерности», в которой участвовали члены Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы). Была интересная дискуссия. На тот момент уже можно было допустить в будущем коррекцию соотношения складывающегося до сих пор соотношения национального и универсального в Основном Законе. Конституционная практика, теперь и российская, продолжает подтверждать этот тезис.

Обновленная Конституция РФ опять стала предметом исследования Венецианской комиссии. Вопросы, поставленные ее докладчиками относительно поправок к Конституции РФ неоднородны. Часть из них предполагает оценку поправок в фокусе общего, особенного и единичного, то есть в русле сравнительного правоведения (например, правопреемство и правопродолжательство; органичность положений об историческом единстве государства и исторической правде с преамбулой Конституции; единство публичной власти и изменение полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; состав и функции Государственного совета и др.).

Ряд вопросов сформулирован в контексте соотношения универсальных и национальных правовых образцов (например, о совместимости определения брака как союза мужчины и женщины с международными обязательствами Российской Федерации; о судебной защите положений об устойчивом экономическом росте и др.).

Большая часть вопросов касается организации публичной власти, передачи полномочий Президента РФ палатам Парламента. Такого рода поправки Венецианская комиссия оценивала как позитивный тренд в процессе демократизации государства (Заключение 2017 г. по поправкам к Конституции Казахстана), хотя многие аспекты этих усилий могут быть оценены только с течением времени, когда практический опыт выявит наиболее подходящий подход с учетом исторического развития и традиций развития общества.

Комиссия в указанном заключении подчеркнула, что ни в Европе, ни в других регионах мира не существует единого стандарта государственной модели. По этой причине Комиссия не рекомендует создание подобной модели. Главное – обеспечение верховенства права и основных прав и свобод.

Но, судя по вопросам докладчиков относительно поправок в Конституцию России, Комиссию в меньшей степени интересуют поправки, касающиеся прав человека.

Слайд 10.

Хотя Закон о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. называется «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», главное в этой реформе – расширение прав человека, укрепление их гарантий и социального содержания Конституции.

Слайд 11.

Во введенном в конституционно-правовой оборот понятии «единая система публичной власти» акцент сделан: 1) на согласованном функционировании всех ее органов (органов государственной власти и местного самоуправления); 2) цели их деятельности, состоящей в соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, создании условий для социально-экономического развития государства (ст. 2 Федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации», принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации 2 декабря 2020 г.).

Основной Закон России стал человекоцентричным.

В обновленной Конституции появился человек – на всем протяжении его жизни и во всем многообразии его социальных ролей (человека труда, пенсионера, родителя, предпринимателя, волонтера), то есть восполнено то, что было представлено в Конституции 1993 г. весьма скупо и постоянно подвергалось критике.

Во-первых, в Конституции появились новые гарантии социальных прав человека, например:

– минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации (ч. 5 ст. 75);

– формирования системы пенсионного обеспечения на основе принципов всеобщности, справедливости, солидарности поколений, индексации пенсий не реже одного раза в год, эффективности (ч. 6 ст. 75);

– обязательного социального страхования, адресной социальной поддержки граждан, индексации социальных пособий и иных социальных выплат (ч. 7 ст. 75).

Во-вторых, Конституция наполнилась не только новыми гарантиями социальных прав граждан, но и новыми правами, например на доступную и качественную медицинскую помощь; на сохранение и укрепление общественного здоровья; на ведение здорового образа жизни (п. «ж» ст. 72). Это было сделано не с помощью прямого установления нового права (в гл. 2), а через провозглашение новых конституционно защищаемых ценностей, таких как здоровье граждан, общественное здоровье (п. «ж» ст. 72); дети, семейное воспитание (ч. 4 ст. 67.1); самобытность народов и этнических общностей, культурное и языковое многообразие (ч. 2 ст. 69).

Можно говорить о новых правах в связи с возложением на органы публичной власти социальных обязательств. Правительство РФ обязано проводить социально ориентированную политику, обеспечить реализацию мер государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 114).

В-третьих, часть конституционных новелл стала результатом «возведения» норм действующих законов в Конституцию. Так, институт непрерывного образования (п. 8 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации») теперь включен в текст Конституции (п. «е» ст. 71); принципы социального партнерства (содержащиеся в разд. II Трудового кодекса РФ) зафиксированы в ст. 75.1 и 114 Конституции РФ и др.

Слайд 12.

Этот процесс «восхождения» норм закона в Конституцию можно назвать конституционной легитимацией законодательных норм. В результате исключается возможность оценки этих норм на соответствие Конституции, поскольку они становятся ее частью. Это интересное правовое явление.

В Конституции нашли отражение или получили новое звучание:

– социокультурные и духовные ценности российского народа (многонациональный союз равноправных народов, объединенных тысячелетней историей; преемственность в развитии российского государства; исторически сложившееся государственное единство; общероссийская культурная идентичность; историческая правда и ее защита, патриотизм, гражданственность, традиционные для России семейные ценности – брак как союз мужчины и женщины и др.);

– ценности общественного (в том числе социально-экономического) развития (устойчивый экономический рост; передовое научно-технологическое развитие; социальное партнерство; экологическая безопасность и др.);

– государственно-правовые ценности (правопреемство (правопродолжательство) в отношении Союза ССР, единство публичной власти; согласованность функционирования и взаимодействие ее органов и др.).

Таким образом, в новом конституционном цикле Россия выработала модель Конституции, соответствующую отечественному менталитету и новым требованиям государственной безопасности. Она лучше, чем ранее, отражает государственно-гражданскую идентичность России, ее социокультурные основы и политико-правовые идеалы. Эта модель учитывает накопленный исторический опыт, проверенные эволюцией практики и приоритеты, осознанные не только властью, но и широкими слоями общества.

Содержание вопросов докладчиков указывает на то, что Венецианская комиссия оценивает не только сами конституционные новеллы, но и «процедурные» аспекты их принятия. В частности, в известном перечне есть вопрос о процедуре принятия Закона о поправке (от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ).

Претензий к порядку принятия поправок в Конституцию России нет. Они были приняты в порядке принятия федерального конституционного закона, как это предписано ст. 136 Конституции РФ.

В то же время была создана и применена «синтезированная» процедура, предусматривающая участие Конституционного Суда РФ, а также новую для

России форму непосредственной демократии – общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ, то есть поправки были внесены в рамках усложненной процедуры, обеспечивающей наивысший уровень их легитимации.

При разработке и принятии поправок в Конституцию России был создан и апробирован оригинальный демократический эталон, который объединил конституционный потенциал законодателя и граждан, гаранта Конституции и народа как источника власти.

Слайд 13.

Процесс изменения Конституции был начат Президентом РФ. Первоначально предложения по ее коррекции были оформлены президентским проектом закона о поправках, внесенным главой государства в Государственную Думу 20 января 2020 г. Однако впоследствии разработка поправок в Основной Закон превратилась в коллективное конституционное творчество граждан. Можно без преувеличения сказать, что именно граждане России выступили основными авторами конституционных новел, а Закон о поправке к Конституции стал «общественным договором», фиксирующим соглашение государства и его граждан о будущем своей Родины. Важную роль в этом сыграла рабочая группа по подготовке предложений по внесению поправок в Конституцию РФ, которая стала одним из каналов выражения народной конституционной (правотворческой) инициативы и ее трансформации в положения закона.

Венецианская комиссия неоднократно подчеркивала, что процедура внесения изменений и дополнений в конституцию должна проходить максимально демократично (например, в Заключении CDL-AD(2017)005 по поправкам к Конституции Турции, принятым Великим национальным собранием 21 января 2017 г. и подлежащим вынесению на национальный референдум 16 апреля 2017 г.). При этом следует избегать слишком жестких временных ограничений.

Слайд 14.

Невозможно сосчитать общее количество публичных мероприятий, телевизионных программ и публикаций в СМИ, на интернет-ресурсах, где разъяснялись и обсуждались проектируемые изменения Конституции России. Только в юридическом сообществе прошли сотни такого рода мероприятий. В университетах и научных центрах по всей стране – от Москвы и Санкт-Петербурга до Владивостока – состоялись научные сессии по поправкам к Конституции. В их популяризации приняла участие самая массовая профессиональная организация нашей страны – Ассоциация юристов России, включающая 35 тысяч членов и 84 отделения, федеральные палаты адвокатов, нотариусов и их региональные объединения.

Первоначально замысел реформы не предполагал такого широкого обсуждения поправок к Конституции, каким он стал в реальности. Широта его характеризуется как масштабами обсуждения и количеством участников, так и сроками. Предпринимались попытки критиковать Россию в том, что поправки в Конституцию готовились наспех – в сжатые сроки, всего полгода. Но все познается в сравнении. Напомню, что в 1993 г. весь текст Конституции России был подготовлен всего за месяц, а она получила положительную оценку Венецианской комиссии. Таким образом, всякого рода упреки в скоротечности конституционного процесса в 2020 г. лишены оснований.

Реформа продемонстрировала самобытность конституционных процессов в России, предложила мировому сообществу не только собственные конституционные образцы и стандарты социокультурной, государственной и конституционной идентичности, но и оригинальные, современные технологии, механизмы и инструменты проведения конституционных преобразований. Они обладают ничуть не меньшей ценностью, чем, например, «дары египтян человечеству», о которых с пафосом говорится в преамбуле к Конституции Египта 2014 г., а значит, окажут влияние на доктрину современной конституции и практику подготовки национальных конституций нового поколения.