

Конституционная реформа–2020 и новеллизация юридического знания

Слайд 1. Название доклада, представление докладчика

Весь этот год освещен идеями обновления Конституции. Поэтому прошел уже не один раунд научных обсуждений. Хочу поблагодарить коллег, принимавших участие в этих обсуждениях, особенно в период подготовки поправок, на конференциях, проходивших и в нашем Институте, которые открывали и поддерживали серию таких мероприятий.

Слайд 2. Фото: Первый круглый стол по поправкам к Конституции РФ, ШМУ-2020

Мы достаточно ясно представляем всю картину конституционных преобразований, фиксируем новые тенденции в конституционном процессе, видим необычные (нетипичные) феномены и нестандартные трансформации уже известных правовых механизмов и инструментов.

Эти результаты в обобщенном виде представлены в Тематическом комментарии к Закону о поправке 2020, который вышел в свет более двух месяцев назад.

Слайд 3. Тематический комментарий к Закону о поправке в Конституцию РФ

При этом обновленный текст Конституции продолжает оставаться в фокусе внимания доктрины.

Первый вопрос, на который пока нет однозначного ответа, – это оценка конституционных изменений.

Поправки к Конституции РФ уже определяют конституционную реформу как разновидность текущей конституционной модернизации, как некие «конституционные преобразования». Но наука должна точно идентифицировать конституционную динамику. Для этого есть выявленные признаки и разработанные критерии, позволяющие дифференцировать конституционные изменения.

Слайд 3. Признаки конституционной реформы

Признаки конституционной реформы:

- масштаб и последствия как для современного и развивающегося правового регулирования, так и в целом для системы общественных отношений в орбите конституционного воздействия*
- направленность на обеспечение развития общества*
- изменения фундаментальных основ сложившейся конституционной модели*
- создание или видоизменение основных институтов конституционного строя, переустройство государственных органов, развитие конституционного законодательства*
- характер поступательного, поэтапного, эволюционного процесса, противостоящего революционному и радикальному слому институтов и норм преобразуемого строя*

– сохранение положительных ценностей существующей социальной системы, но серьезные изменения и совершенствование ее структуры в целом и отдельных институтов в частности

– форма проявления: принятие новой конституции либо изменение действующей

– не полная завершенность в связи с внесением поправок в конституцию, предполагающая перенастройку законодательства

(Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2016; Khabriéva T. La réforme constitutionnelle dans le monde contemporain. Paris: «Société de législation compare», 2019)

Один из критериев – это целевая установка на конституционную реформу. Но он не является абсолютным. Даже в отсутствие этой цели преобразования могут приобрести характер реформы.

Слайд 4. Критерии конституционной реформы

Критерии конституционной реформы

– целевая установка на конституционную реформу

– связь с фундаментальными основами конституционного регулирования

– прерывание конституционной стабильности (которое не обязательно влечет негативные последствия для устойчивого и последовательного функционирования права; некоторые конституционные изменения, по признакам соотносимые с реформированием, вполне укладываются в логику обеспечения конституционной стабильности)

– ресурсное обеспечение (материальное, правовое, информационное и др.)

– политико-правовое и социально-экономическое содержание преобразований

(Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2016; Khabriéva T. La réforme constitutionnelle dans le monde contemporain. Paris: «Société de législation compare», 2019)

Такие критерии позволяют оценить изменения, свидетельствующие о нормальной динамике конституционного регулирования, в рамках которой в достаточной мере сбалансированы его статические и динамические проявления, а также те, которые служат характеристикой дестабилизации конституционного процесса, нарушения его устойчивости.

Существуют мнения, что новейшие конституционные изменения не в полной мере соответствуют всем указанным признакам и критериям, поскольку не затрагиваются фундаментальные основы общественного устройства. И все же основания для их характеристики как реформаторских имеются.

Слайд 5. Основания для идентификации конституционных преобразований в России в качестве конституционной реформы.

Основания для идентификации конституционных преобразований в России в качестве конституционной реформы

– отражают смену вектора глобального цивилизационного и правового развития

– утверждают новый концепт соразмерности универсального и национального в российском праве

– формируют новую стратегию конституционного развития России, презюмирующую приоритет собственной социокультурной, национальной и конституционной и государственно-гражданской идентичности

– знаменуют переход к социально-ценностной модели конституции и новый цикл конституционного развития России, оформляют самобытную модель Конституции РФ, соответствующую отечественному менталитету и новым требованиям государственной безопасности, отражающую мировоззренческие основы, социокультурные ценности и политико-правовые идеалы России

– влекут трансформацию формы государства, придание ей иных очертаний в связи с ощутимой коррекцией корреспондирующего этой форме содержания

– предполагают своеобразную настройку механизма государства и публичной власти, а также технологических процессов формирования и осуществления государственной политики, установление новых параметров порядка функционирования системы публичного управления

– затрагивают и влекут модернизацию всей правовой системы, всех уровней публичной власти, вызывают масштабные преобразования законодательства, в том числе базовых федеральных конституционных и федеральных законов, а также

законов субъектов РФ, формируют стратегию развития целых отраслей законодательства

С учетом перечисленных оснований и их корреляции с ранее разработанными признаками и критериями конституционной реформы можно утверждать, что в России состоялась конституционная реформа. На это указывают масштаб, глубина, содержание и последствия состоявшихся преобразований.

В связи с этим допустимо уточнение как родовых, так и видовых, основных и дополнительных признаков конституционной реформы.

Эта реформа имеет свои особенности.

Слайд 6. Особенности конституционной реформы в России в 2020 г.

Особенности конституционной реформы в России в 2020 г.

– не прервала и не нарушила конституционной стабильности, проведена в логике ее обеспечения, актуализировала конституционное регулирование политических, социальных и экономических процессов согласно их позитивной динамике

– изменила модель Конституции без принятия нового основного закона

– проведена с помощью нетипичных инструментов, в том числе технологий и процедур

– состоялась при самом широком участии граждан и институтов гражданского общества в их творческом взаимодействии с государственными органами

– имела правовые предпосылки, созданные Конституционным Судом РФ, законодательством и документами стратегического планирования

В их числе: сохранение конституционной стабильности, придание новых черт Основному Закону (социально-ценностной конституции), использование нетипичных инструментов, технологий, механизмов и процедур проведения конституционной реформы.

Утверждение о том, что реформа не прервала конституционной стабильности не требует развернутой аргументации. Это очевидный факт. Поправки к Конституции не влекли демонтажа правовой системы, а напротив, стали закономерным продолжением правовой эволюции России. Они отражают преемственность в ее конституционном развитии и задают направление для устойчивого роста государства и общества.

Главная особенность – в содержательных изменениях Конституции, которые составляют основную особенность данной реформы, были скрупулезно рассмотрены, едва ли не «препарированы», в ходе их подготовки и внесения.

Поэтому я бы хотела остановиться на вопросах, которые в меньшей степени были в поле зрения ученых-юристов.

Это стратегия и тактика проведения реформы, правотворческие инструменты и технологии, примененные для выявления потребности в конституционном регулировании и генерации правотворческих идей, для проектирования поправок, их общественной и экспертной оценки, а также придания им юридической силы.

В результате при разработке и принятии поправок в Конституцию был создан и апробирован оригинальный демократический эталон, который объединил конституционный потенциал законодателя и граждан, Гаранта Конституции и народа как источника власти.

Особенно следует обратить внимание на процедуру внесения поправок в Конституцию. Она сочетает в себе правила (компоненты), установленные не только самим Основным Законом, но и Законом о поправке 2020 г.

Проведенная реформа фактически углубила дифференциацию процедур изменения Конституции России. Раньше их было три.

Слайд 7. Процедуры изменения Конституции России.

Процедуры изменения Конституции России

- пересмотр Конституции*
- внесение поправок в определенные главы законом РФ о поправке к Конституции, принимаемом в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона*
- внесение поправки в ст. 65 Указом Президента РФ в случае изменения названия субъекта РФ*

– использование синтезированной процедуры, предусматривающей участие Конституционного Суда РФ, а также новую для России форму непосредственной демократии, – общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ

Теперь создана еще одна – синтезированная – процедура, предусматривающая участие КС РФ, а также новую для России форму непосредственной демократии, – общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ

Это свидетельствует об эволюции механизма изменения Конституции России, причем без изменения соответствующих конституционных норм.

Когда готовился Закон о поправке и экспертное сообщество, и КС РФ задавались вопросом о допустимости применения такой новой процедуры в данном конкретном случае. И, как мы знаем, на него был дан положительный ответ. Но сейчас возникает ряд других вопросов. В частности, о возможности ее использования (или ее отдельных элементов) в будущем – в случае очередных конституционных преобразований.

С одной стороны, нормы Закона о поправке 2020 г., фиксирующие данную процедуру, непосредственно связаны с содержащимися в нем поправками, что прямо следует из Закона. Значит, они рассчитаны на однократное применение. С другой стороны, срок действия этих норм прямо не ограничен Законом. Следовательно, юридически можно допустить пролонгацию

действия его норм в перспективе (ст. 2 и 3) – при осуществлении аналогичных конституционных преобразований.

Этот механизм хорошо вписывается в общую «технологию» внесения поправок в Конституцию, согласуется с логикой специального регулирования такого рода конституционных изменений и отвечает на запрос общества о расширении демократических начал управления государством. Поэтому могут сложиться предпосылки для его сохранения в качестве стабильного и постоянно действующего, прежде всего в части общероссийского голосования.

Слайд 8. Варианты закрепления механизма внесения поправок в Конституцию РФ, предусмотренного Законом РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в качестве постоянно действующего

Варианты закрепления механизма внесения поправок в Конституцию РФ, предусмотренного Законом РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в качестве постоянно действующего

– его правовая институционализация в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»

– включение соответствующих норм в федеральные законы от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в

силу поправок к Конституции Российской Федерации» и от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в который, в частности, могут быть включены положения об общероссийском голосовании по вопросу одобрения поправок к Конституции)

– принятие федерального закона об общероссийском голосовании по вопросу одобрения поправок к Конституции

– включение в будущий Закон о поправке бланкетной нормы, адресующей к ст. 2, 3 Закона РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» или воспроизведение в нем положений указанных статей

– толкование действия положений ст. 2, 3 Закона РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ Конституционным Судом РФ.

Возможны и другие варианты, в том числе синтезирующие перечисленные способы.

Есть несколько возможных способов это сделать. Все они еще требуют осмысления, так же как и прогноз правовой институционализации каждого из них.

Есть и еще один вопрос, который может возникнуть в будущем. Он, скорее всего, будет исходить не от юристов. По какой процедуре могут быть изменены или отменены положения, внесенные в Конституцию в 2020 г., в том же порядке, что принимались, или в соответствии со ст. 136 Конституции?

Ответ на этот вопрос важен и для полного понимания нормативного значения процедурных норм Закона о поправке 2020 г. и перспектив ее применения в будущем.

Сам этот закон оказался не совсем обычным.

Слайд 9. Особенности Закона РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

Особенности Закона РФ

от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

В отличие от аналогичных законов:

- содержит не одну, а множество поправок к Конституции*
- объединяет в своем тексте поправки и положения, обеспечивающие вступление их в силу*
- включает нормы как материального, так и процессуального характера*
- вводит новые конституционные понятия, категории, институты и условия вступления в силу Закона о поправке*
- расширяет состав форм непосредственной демократии, конституционного нормоконтроля и легитимации конституционных изменений*
- устанавливает более сложный по сравнению с учрежденным в ст. 136 Конституции РФ порядок введения его*

норм в действие, ранее не известный отечественной конституционной практике

Можно говорить об эволюции данного вида нормативных правовых актов. Не только Конституция является живой развивающейся материей, но и законы о поправках к ней обладают этим свойством.

Закон дает основания зафиксировать вектор этой эволюции, характеризующийся последовательным усложнением предмета, структуры и содержания данного вида законов, а также индивидуализацией законодательного регулирования – тенденцией, свойственной развитию российского законодательства в последние 10–15 лет.

Одним из нетипичных для конституционных преобразований явлений стало «восхождение» норм действующих законов в Конституцию.

Слайд 10. Примеры возведения в конституцию норм федеральных законов (схема)

Такого рода процесс «восхождения» норм закона в Конституцию я называю *конституционной легитимацией* законодательных норм. В результате чего однозначно исключается возможность оценки этих норм на соответствие Конституции. Они становятся ее частью. Это интересный правовой процесс, который еще не изучен.

Перевод законодательных положений на конституционный уровень возвращает нас, казалось бы, к уже решенному

(отрицательно) вопросу о допустимости и необходимости дублирования конституционных положений в нормах законодательных актов. Он актуализирован в связи с масштабной работой по приведению законодательства в соответствие с обновленной Конституцией. Законодателю понадобятся вполне конкретные рекомендации на этот счет. И тут свое слово должна сказать наука.

Слайд 11. Конституционная легитимация законодательных норм

Конституционная легитимация законодательных норм

– «восходящая» – «подъем» в Конституцию положений действующего закона

– «нисходящая» – возникновение конституционного начала законодательных положений, получивших опережающую конкретизацию в законодательстве

Так называемая нисходящая конституционная легитимация законодательных норм обращает нас еще к одному феномену. Напомню, что новые конституционные императивы, еще не вступив в силу, уже определяли направления и содержательное наполнение законодательства, причем как антикризисного, так и рассчитанного на обычные условия жизни общества. Это прослеживалось на примере конституционных поправок о МРОТ, гарантиях социальных прав граждан, государственной поддержке бизнеса.

Доктрине предстоит изучить эту практику, ее значение для права, оценить перспективы ее воспроизводства и риски укоренения в правовой системе.

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 сказано в преамбуле к Конституции Египта 2014 г.

В свое время, анализируя Конституцию России 1993 г., мы подчеркивали, что она формирует образ будущего, и в этом видели одно из ее важнейших достоинств и свойств. Исследование эмпирики конституционной реформы 2020 г. дает основания для смещения акцента в такого рода характеристике. В результате реформы Конституция в большей степени приобрела качества «рабочего документа», правового инструмента для граждан, не только направляющего их взор «за горизонт» – вперед к светлому будущему, но и позволяющего удовлетворять их волне насущные, повседневные потребности.

К тому же она теперь нацелена еще и на сохранение образа настоящего в будущем. Тем самым обновленная Конституция более чем раньше выполняет «стабилизирующую функцию» в условиях стремительного и разнопланового развития общества и правовой

системы. Она – своеобразный «стабилизатор» при ситуативных реакциях во время новых кризисов.

Слайд 12. Фрагмент из выступления Президента РФ В.В. Путина на встрече с сенаторами 23.09.2020 г.

Как подчеркнул Президент России В.В. Путин, «суть, смысл конституционных новаций состоит в том, чтобы на десятилетия вперед зафиксировать фундаментальные основы устойчивого развития страны. А это историческая преемственность, моральные ценности, это надежные социальные гарантии, повышение роли гражданского общества. Наконец, это укрепление и совершенствование баланса, равновесия между всеми ветвями власти при сохранении России как сильной президентской республики» (выступление Президента РФ на встрече с сенаторами 23.09.2020).

Но реформа еще не завершена. По сути, необходимо перенастроить правовую систему (включая ее институциональную основу, в частности систему органов публичной власти) в унисон с обновленной Конституцией. Предстоит большая работа в части приведения законодательства в соответствие с конституционными новеллами.

Слайд 12. Новый этап конституционной реформы

Новый этап конституционной реформы

– модернизация законодательства, коррекция актов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

– создание новых правовых массивов

– появление нового формата воздействия Конституции на законодательство – формирование стратегий развития отраслей законодательства

– разработка научных концепций развития законодательства и его отдельных отраслей

С одной стороны, нужна коррекция правовых актов, принимаемых не только на федеральном, но и в значительной степени на уровне субъектов РФ, а также на муниципальном уровне. Даже по самым скрупулезным подсчетам, предстоит изменить более 100 актов федерального законодательства, порядка 650 законодательных актов субъектов РФ.

С другой стороны, есть потребность в создании новых правовых массивов, конкретизирующих конституционные новеллы.

Сейчас, когда уже ведется соответствующая законотворческая работа, важно учитывать появление нового формата воздействия Конституции на законодательство. В ряде случаев конституционные новеллы формируют стратегию развития целых отраслей законодательства, например социального, отчасти – конституционного. Это происходит впервые с момента принятия Конституции РФ в 1993 г.

Некоторые законодательные массивы впервые получили конституционную основу, например законодательство о сельском хозяйстве, молодежи, волонтерстве. Это дает новый импульс развитию этих массивов (позволяет пересмотреть устаревшие законы), уточняет направленность любых нововведений, и в то же

время ставит более четкие границы в части их содержательного наполнения.

Однако такая динамика не может и не должна быть спонтанной, не имеющей научной основы. Необходимо просчитать ее сценарии, взвесить достоинства и риски каждого из них, подготовить необходимое научное сопровождение. Требуется разработка научных концепций развития законодательства и его отдельных отраслей (чем много лет занимается Институт).

Слайд 13. Научные концепции развития российского законодательства.

В процессе модернизации законодательства необходимо определить приоритеты.

Слайд 14. Приоритеты модернизации законодательства.

Приоритеты модернизации законодательства

- *соответствие содержательных изменений законодательства замыслу конституционной реформы и новеллам Основного Закона*
- *новый концепт соразмерности универсального и национального в праве*
- *ценностная ориентированность законодательных нововведений*
- *новые конституционные стандарты социального комфорта, их единство и гарантированность на всей территории России*
- *доступность законодательных положений для граждан.*

Например, очевидный первый приоритет – соответствие изменений законодательства общему замыслу конституционной реформы и конкретным новеллам Основного Закона. Но не только. Надо учитывать новые акценты в конституционных смыслах (человек труда и др.), а также новое смысловое наполнение правовых категорий, уже закрепленных в законодательстве (например, социальное партнерство).

Помимо указанных приоритетов требуется последовательно преодолевать излишнюю индивидуализацию законодательного регулирования, которая свойственна современному законодательству, потому что Конституция, как и прежде, ориентирует на единство не только социальных, но и правовых стандартов.

Индивидуализация может быть *необходимой* / вынужденной (например, закон о бюджете, о статусе Правительства, Конституционного Суда, о госкорпорации, для которой закон выступает учредительным документом, указывающим, что ее создает именно РФ), *допустимой* и *избыточной*.

Но проблема в том, что нет понятных критериев для установления пределов индивидуализации законодательного регулирования. В связи с этим перспективной задачей для доктрины (прежде всего, для теории права) является проблема пределов законодательного регулирования и требований (критериев) к уровню абстракции норм законов.

Одним из *организационно-технологических* приоритетов модернизации законодательства должна стать *синхронизация* и

последовательность модернизации законодательства на всех уровнях, чтобы не допустить темпорального разрыва в практической реализации конституционных новелл на всей территории России.

Таким образом, с продолжением конституционной реформы повестка юридической доктрины существенно расширяется.

Слайд 15. Актуальные задачи юридической доктрины.

Актуальные задачи юридической доктрины

– полномасштабное изучение конституционной реформы в России в 2020 г., в том числе в сравнительно-правовом измерении

– оценка значения российских правовых образцов для мирового конституционного развития

– углубленное изучение параметров социально-ценностной модели конституции

– уточнение родовых и видовых признаков конституционной реформы, а также критериев дифференциации конституционных изменений

– изучение эволюции механизмов изменения конституции (в том числе их дифференциации) и способов их правовой институционализации

– доктринальная характеристика нетипичных юридических технологий, правовых механизмов и инструментов, примененных в ходе конституционной реформы в 2020 г.

– развитие доктрины конституционной легитимации законодательства.

В целом следует оценить значение и роль российских правовых образцов в мировом конституционном развитии, их влияние на доктрину современной конституции и практику подготовки национальных конституций нового поколения.