ИНТЕРВЬЮ 16.01.2020

Кремль идет на правки

Зачем Путин решил изменить конституцию и что значит отставка правительства Медведева?

Интервью провели Ольга Васильцова и Николаос Гавалакис

Это интервью также доступно на немецком / английском языке

В обращении к нации президент России Владимир Путин заявил о намерении изменить конституцию. Помимо всего прочего в будущем планируется усилить позицию парламента за счет властных полномочий президента. А что на самом деле скрывается за такими намерениями?

Сперва бросается в глаза сдвиг полномочий президента в пользу парламента. Однако при более пристальном рассмотрении эти изменения направлены скорее на консолидацию власти, нежели на ее дифференциацию в духе сдержек и противовесов. Трудно сказать, сможет ли парламент существенно нарастить свои властные полномочия.

Парламент и сегодня голосует за кандидатуру премьер-министра, не играя, впрочем, впоследствии никакой роли при назначении министров и их заместителей. Его новые полномочия по назначению всего состава правительства будут ограничены тем, что президент сможет отозвать всех членов правительства, потерявших его доверие. Он и в дальнейшем будет определять основные направления деятельности правительства. Все это делает деятельность парламента немного интереснее, но только условно сильнее.

Путин прежде всего считает сильное президентское правление наиболее подходящим для России. Для его укрепления предполагается ограничить деятельность множества контролирующих инстанций. Так, в будущем Совет Федерации по представлению президента сможет лишать должностей судей Конституционного суда. В то же время создание «единой системы публичной власти» ограничит полномочия местного самоуправления, которое различным образом применяет права и

гарантии граждан, что было раскритиковано Путиным. И, наконец, будет отменено верховенство международного права над национальным.

Таким образом, централизация власти в государстве скорее укрепляется. К тому же предлагается новая балансировка отношений между органами государственной власти и появляется новый конституционный орган – Государственный совет. Естественно, во всем этом аналитики усматривают подготовку к периоду после 2024 года, когда срок президентских полномочий Путина закончится. Посредством усиления других институций он может создать для себя новый фундамент власти. В настоящее время невозможно сказать, будет ли это парламент, должность премьер-министра или председателя Государственного совета, поскольку соответствующие предложения носят еще размытый характер. Можно предположить, что речь идет о некоем экспериментальном этапе, наблюдении за тем, какая расстановка окажется самой стабильной и надежной.

Сразу же после обращения Путина премьер-министр Дмитрий Медведев неожиданно заявил об уходе правительства в отставку. Что означает такая смена правительства?

Отставка правительства, вероятнее всего, мало связана с намеченными изменениями. Нет оснований говорить, что отстранение нынешнего правительства поспособствует улучшению реализации конституционных изменений. А потому можно предположить, что в конечном счете это решение было принято президентом. Еще с момента смены власти в 2012 году Медведев значительно утратил симпатии населения. Из-за изобличающих материалов Алексея Навального, касающихся накопленных премьером богатств, он оказался в эпицентре критики, направленной против вездесущей коррупции. Премьеру пришлось взять на себя удар в связи с повышением пенсионного возраста. Одновременно он является и председателем партии «Единая Россия», репутация которой существенно пошатнулась. Вступать в следующий год парламентских выборов с непопулярным премьер-министром и ослабленной партией было бы в высшей степени рискованно.

Изменения именно в этот момент дают возможность привнести новую динамику в работу правительства, предотвратить протестное голосование, а также напряжение в обществе. Поэтому задача новых министров будет заключаться в успокоении протестных настроений путем укрепления социальных тенденций в развитии страны и главным образом улучшения реализации национальных проектов, начало которым

положил Путин в 2018 году, чтобы успешно пройти выборы и осуществить последующую реструктуризацию органов государственной власти.

В конце концов, есть предположения, что таким образом Медведева пытаются вывести с линии огня и подготовить для решения будущих задач, например, в качестве нового президента с ограниченными полномочиями. Во всяком случае его перевод на должность заместителя Путина в Совете безопасности обеспечит ему довольно перспективную исходную позицию для выполнения последующих задач. Впрочем, новый президентский срок, похоже, маловероятен, так как с Медведевым прочно связаны последние маневры со сменой должностей, а реакция общества на это к моменту следующих президентских выборов вряд ли станет более благосклонной.

Путин планирует вынести законопроекты о поправках в конституцию на всенародное голосование. Может ли он рассчитывать в таком случае на поддержку населения?

Президент в своем обращении четко дал понять, что изменения не носят радикального характера, а потому могут быть приняты парламентом. При этом он предлагает провести народное голосование относительно изменений в целом, и лишь затем принимать решения. Это наверняка будет всенародный опрос, а не референдум. При таком объеме изменений простое голосование по вопросу «согласны ли вы с изменениями?» не представляет опасности, поскольку большинство увидит в них улучшение своего положения. Неслучайно в перечень изменений были включены обещания социального характера, например, законодательное закрепление положения о том, что минимальная заработная плата не должна быть ниже прожиточного минимума. Если бы на голосование были вынесены отдельные разделы, результат мог бы быть совсем другим, так как по отдельным аспектам против могла бы высказаться критическая масса участников опроса. Потому этот вариант и не рассматривается.

Уже известно имя преемника Медведева – им станет Михаил Мишустин. Что можно ожидать от будущего правительства?

Тот факт, что имени Мишустина не было в списке потенциальных кандидатов ни у одного из обозревателей, говорит сам за себя. Он не является личностью, принимающей участие в политической борьбе, а опытным и довольно успешным топ-чиновником. Его характеризуют как эффективного менеджера, которому удалось сделать налоговую систему в России одной из самых современных

в мире. А еще поговаривают о его контактах с обоими крупными лагерями: представителями силовых министерств и либеральными реформаторами. Маловероятно, что он будет раскручиваться в качестве преемника. Скорее на него будет возложена задача надежного управления правительством в период трансформации. Реакция на его назначение пока что преимущественно позитивная, так как он не считается сторонником жесткого курса в каком бы то ни было направлении, а потому не может стать причиной дальнейшего обострения внутренней борьбы между элитами.

Насколько ощутит на себе эту перемену население, покажет лишь время, ведь эффективное управление налоговым ведомством – совсем другая задача по сравнению с хорошо продуманной реализацией национальных проектов во всей стране. Часть положительного имиджа Мишустина основана на стремительном росте эффективности налоговой системы. Этого удалось достичь путем полнейшей централизации, при которой осуществляются электронный учет каждого товарного чека и всех значимых с точки зрения налогообложения документов, доступ к этим данным федеральной налоговой инспекции и поиск вызывающей подозрение информации путем интеллектуального анализа данных. Ввиду запланированной дальнейшей централизации всех баз данных, расширения сети камер наблюдения с распознанием лица и других мер с целью улучшения контроля за общественной безопасностью такие специальные экспертные познания нового премьера могли также сыграть определенную роль при выборе его на эту должность. В таком случае население вскоре ощутит перемену.

В будущем национальные законы могут иметь приоритет над нормами международного права. Что это означает в плане отношений России с зарубежными странами? Так, например, могут утратить свою силу решения Европейского суда по правам человека.

Это предложение предоставляет России возможность выбирать, какие международные договоры она желает соблюдать. Тем самым она становится весьма ненадежным партнером, поскольку в конечном счете нет возможности полагаться на уже заключенные договоры. Связано ли это с ограничениями для населения, покажет правовая практика. По идее после этого изменения перспектива на то, что жалобы в ЕСПЧ будут приниматься в расчет в России, сохранятся лишь в случае, если они будут связаны с нарушением прав человека, закрепленными и в российском законодательстве. Впрочем, Конституция России в

этом отношении прогрессивна. Ведь все права и свободы человека согласно ей гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Таким образом, в этой области не существует противоречий между российским законодательством и международным правом.

В конечном счете это изменение отражает постоянное ослабление международного права, в котором обвиняют Россию. Военное вмешательство, например, в Ираке, Ливии или Косово, которое в России рассматривают как нарушение международного права, породило мнение о том, что супердержавой можно стать, лишь обретя возможность переступать через международное право. В столь опасном истолковании в определенной степени повинны и государства политического Запада.

Впрочем, неясно, каким именно образом предполагается закрепить это изменение в конституции. Главенствующее значение международных договоров прописано в 15 параграфах, которые могут быть изменены лишь конституционным большинством Федерального собрания. Но президент не желает идти этим путем.



Пеер Тешендорф

Пеер Тешендорф (Peer Teschendorf) – консультант по вопросам глобальной политики мира и безопасности в Фонде им. Фридриха Эберта. Ранее он возглавлял представительства Фонда в Российской Федерации, Казахстане и Узбекистане.