

Московско-Петербургский философский клуб
Международный Союз (Содружество) адвокатов
Флорентийское общество

Петр Баренбойм, Екатерина Мишина

УРОКИ КОНСТИТУЦИОННОГО КРИЗИСА 2020

*Посвящается памяти
профессора МГУ
Августа Алексеевича Мишина*

Баренбойм Петр Давидович, адвокат, кандидат юридических наук, Заместитель Научного руководителя Междисциплинарного центра философии права при Институте философии РАН, Первый вице-президент Международного союза (содружества) адвокатов, член Координационного совета Международного Союза юристов, член Совета адвокатур (Bar Council) Международной ассоциации юристов (International Bar Association, London). Автор, нескольких сотен публикаций по праву, включая монографии «3000 лет доктрины разделения властей» 1996, 2003, «Флорентийская утопия: государство как произведение искусства» (в соавторстве) 2012, «Психологическая пытка в России и за рубежом» (в соавторстве) 2016, «Принцип сдержек и противовесов (баланс ветвей власти) как неотъемлемая часть доктрины разделения властей и его применение в рамках Конституции России», 2020.

Мишина Екатерина Августовна, независимый эксперт по конституционному праву, кандидат юридических наук, советник юстиции I класса. С 2005 по 2014 гг. работала в НИУ – «Высшая школа экономики» (2005 – 2011 – заместитель директора Института правовых исследований факультета права, 2005 – 2014 – доцент кафедры конституционного и муниципального права факультета права). В 2012 – 2016 году – приглашенный профессор Мичиганского университета (2012 – 2013 – юридический факультет, 2014 – 2016 – политологический факультет). Читала курсы «Сравнительное конституционное право» и «Специфика судебных реформ в постсоветских странах». Автор более 80 публикаций на правовые темы, в том числе монографий «Открытые глаза российской Фемиды» (в соавторстве) 2007, «Длинные тени советского прошлого» 2014, «Деконструкция Конституции: что нужно и что не нужно менять в российском Основном Законе» (в соавторстве) 2020.

Московско-Петербургский философский клуб
Международный Союз (Содружество) адвокатов
Флорентийское общество

Петр Баренбойм, Екатерина Мишина

2020

*Посвящается памяти
профессора МГУ
Августа Алексеевича Мишина*

Москва
2020
ЛУМ

УДК 342.4(470)
ББК 67.400.11,021
Б24

Рецензенты
доктор юридических наук Ирина Анатольевна Алебастрова
доктор юридических наук Шамиль Николаевич Хазиев

Б24 **Баренбойм Петр, Мишина Екатерина**, Уроки конституционного кризиса 2020, — Москва, ЛУМ, 2020.

ISBN 978-5-6043304-2-5

Авторы анализируют поправки к Конституции РФ и правоприменение новелл об институтах гражданского общества, экономическом благосостоянии граждан, защите детей и других, а также выражают обеспокоенность тем, что снижение самостоятельности судебной власти изменяет конституционный баланс властей. В работе поднимается вопрос об обеспечении экономических прав граждан в бюджетном процессе с использованием теории конституционной экономики.

Государство и право.

Юридические науки — Государственное (конституционное) право — Российская Федерация.

Институты гражданского общества.

Конституционная экономика.

Поправки к Конституции 1993 г.

Barenboim Petr, Mishina Ekaterina, Lessons of the 2020 Constitutional Crisis, — Moscow, Loom, 2020.

ISBN 978-5-6043304-2-5

Authors analyze and comment on the 2020 amendments to the Russian

УДК 342.4(470)

ББК 67.400.11,021

ISBN 978-5-6043304-2-5

Оформление © ЛУМ/LOOM, 2020

В декабре 2019 года появилась информация, что в строящемся за государственный счет главном военном православном храме на стене размещена мозаика с портретами руководителей сегодняшней России вместе с портретом Сталина. (Изображения «вождя» не чужды памяти одного из авторов, поскольку, судя по фотографиям, немногочисленная детсадовская младшая группа офицерских детей военного городка на реке Уссури размещалась для снимка как раз под сапогами огромного, в рост, портрета). А 10 декабря того же года Конституционный суд России под председательством крупнейшего российского конституционалиста Валерия Дмитриевича Зорькина принял Постановление, в котором сказано, что на государство возложена «обязанность защищать права потерпевших от злоупотреблений властью. При принятии данного Закона федеральный законодатель исходил из признания того, что за годы Советской власти миллионы людей стали жертвами произвола тоталитарного государства, подверглись репрессиям за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и иным признакам и что Россия как демократическое правовое государство осуждает многолетний террор и массовые преследования своего народа как несовместимые с идеей права и справедливости. Целью данного Закона является реабилитация всех жертв политических репрессий, подвергнутых таковым на территории Российской Федерации с 25 октября (7 ноября) 1917 года, восстановление их в гражданских правах, устранение иных последствий произвола и обеспечение посильной в настоящее время компенсации материального ущерба.»

Получается, что руководители (а без согласования не только мозаика, но и сама идея ее создания в сегодняшних условиях невозможны) хотели «обожествить», ладно себя,

но человека, который осужденные Конституционным судом репрессии активно осуществлял. Это противоречие между Покаянием «именем Российской Федерации» суда и Превознесением изображенными на мозаике лицами было устранено 21 января 2020 года, когда от имени руководства страны внесены конституционные поправки, значительно снижающие роль и независимость КС и всей судебной власти в целом. В этот же день разразился конституционный кризис, который добавился к текущему экономическому кризису и уже начавшемуся тогда, но еще несколько недель игнорируемому эпидемиологическому кризису. Совокупные и отдельные последствия этих кризисов еще не скоро пройдут и никогда уже не сотрутся в памяти.

Эта книга посвящена памяти великого российского конституционалиста Августа Алексеевича Мишина – отца одной из авторов и учителя другого, столетие со дня рождения которого мы будем отмечать в 2024 году. К сожалению, его не встретит с нами ученик Мишина и наш близкий товарищ, блестящий конституционалист Василий Анатольевич Власихин, умерший 12 мая в Москве от коронавируса.

В отличие от традиции, мы разместили свое посвящение не только в начале текста, но и на обложке, уверенные в том, что профессор Мишин поддержал бы наши мысли, здесь высказанные. Мы завершаем свою работу к праздникам – Дню адвокатуры (31 мая) и Дню защиты детей (1 июня), за три недели до намеченного в очередной раз голосования по поправкам. Адвокатам как защитникам граждан и защите детей уделено много внимания в нашей книге.

31 мая 2020 года

Петр Баренбойм

КОНСТИТУЦИЯ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

1. Русский язык и конституционные термины и понятия как основа действенности Конституции

Ряд терминов и определений Конституции РФ 1993 года восприняты из других конституций, в частности, начало Преамбулы «Мы, Народ» из Конституции США, которая, в свою очередь, восприняла его из договора о союзе ирокезских племен. Точное значение вышеуказанных понятий, начинается с правильного перевода с английского. Когда-то автор позволил себе поправить начало классического перевода Конституции США с проверкой у одного из его авторов. Тогда речь пошла о переводе “We, the people” не как «Мы, народ» (что позже восприняла и Конституция РФ 1993 года), а «Мы, люди». Это создает большую разницу, поскольку персонифицирует авторство Конституции на каждого гражданина и позволяет ему выступать в таком качестве, а также как бы изначально формирует конституционную роль и значение гражданского общества. «Народ» же означает некую абстрактную совокупность граждан, от имени которой непонятно кто может и уполномочен говорить с властями.

Тем не менее, «народ» по-русски назван автором Конституции, а значит, следует понять именно конституционное значение этого слова, ставшее главным конституционным термином.

Для простоты достаточно заглянуть в Википедию:

«Народ — историческая общность людей.

Употребляется в научной литературе в двух основных значениях – в политическом и в культурно-этническом. Взятое в первом значении слово является синонимом понятия «нация», взятое во втором значении – синонимом понятия «этнос». Следу-

ет отличать от понятия население. По мнению специалистов по международному праву, принадлежность к единому народу предполагает наличие определённых исторических, культурных и практических связей: существуют прочные связи, ... принадлежности и идентичности. Кроме того, это связи, определяемые общностью реальных практических интересов.

Традиционно слово «народ» является центральным понятием, трактуемым на основе оппозиции «свой-чужой»: в фольклорных легендах и верованиях со своим народом связывается представление о норме, в то время как «чужие» народы рассматриваются как аномальные в физическом, социальном или моральном отношении. См. Инородец.

Все это несколько путано, тем более, что «нация» всегда понимается как «национальность» и для «многонационального народа» никак не подходит. Но не хуже других академических определений, в которые сейчас не будем углубляться, поскольку раз использованное (да еще на первом и центральном месте!) это слово должно стать еще и общепризнанным понятием конституционного права. Оно за четверть века существования Основного Закона не выработано наукой конституционного права.

Валерий Зорькин в статье в РГ от 15.04.2020, которую мы далее будем часто цитировать, говорит, что *«право будущего не только защищает индивидуальное dignitas, но также требует от общества и каждого его отдельного члена сопереживания и понимания ценности прав других людей, то есть добавляет коллективистский аспект, выраженный в том числе в конституционной формуле «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека».*

Эта правильная формулировка еще больше, чем к будущему, заслуживает применения к настоящему, особенно ниже рассматриваемой поправке Конституции. Сейчас вопрос еще более осложнился введением в состав статьи 68 понятия «государствообразующий народ», привязанного к русскому языку:

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

Такая поправка превращает автора Конституции – «многонациональный народ» в «многонациональный союз народов», среди которых при формальном равноправии есть главный – «государствообразующий». Поскольку русский в Конституции 1993 года уже обозначен как государственный язык страны, вся поправка сделана только ради новеллы. Тогда получается, что есть «государствонеобразующие народы» (неужели опять аналог по сути реакционной бытовой и правовой традиции различать «инородцев»?!), говорящие на других языках и составляющие сегодня, кстати, свыше четверти населения страны. Из них большинство живут тысячи, иногда многие тысячи лет на своей родной земле, которая не более, чем лет 200–250 как вошла в состав Российской империи. И они «образовали» это общее государство не меньше, чем те, кто вдруг сейчас стал претендовать на титул «государствообразующих». Тут речь идет не о простых гражданах, а о тех, кто от их имени пытается присвоить себе право быть представителями Автора Конституции. Можно утверждать, что настоящий законный автор Конституции, «многонациональный народ» на соавторство «государствообразующего» никогда бы не согласился и не позволил бы себя раскалывать по такому признаку. Ссылки на исторические традиции здесь более, чем неуместны: в единственной переписи населения Российской империи в 1897 году родным русский язык назвали намного меньше половины (55,5 млн. из 129,2 млн. – Википедия).

На самом высоком уровне заявлена главная российская национальная идея – патриотизм, устремленная в настоящее и будущее. Этой идее многонационального патриотизма явно противоречит «государствообразующая» новелла, настойчиво вбиваемая сейчас в монолит «межнационального народа России». Каждое изменение Основного Закона должно быть тщательно продуманным и абсолютно необходимым, при этом

вести к объединению, а не к разъединению. Нельзя простой и уже давно решенный вопрос о государственном языке обременять неизвестно откуда взявшимися и потенциально опасными случайными понятиями. Здесь вольно или невольно закладываются предпосылки конфликтов. Опасность текущего конституционного кризиса 2020 в том, что он создает основы для будущих кризисов. А то нельзя в будущем исключить, что «инородец», резко возразивший на пренебрежение «государствообразующего», будет отвечать по статье о покушении на основы конституционного строя.

Прямо к ситуации этой конституционной поправки можно отнести недавние слова Зорькина в РГ от 15 апреля 2020: *Настроения людей, которые не могут найти себя в меняющемся мире, служат поддержкой для недобросовестных политиков, пытающихся, например, используя концепцию «другого» (в смысле, вкладываемом в этот термин философами второй половины XX века) получить электоральную поддержку. Такими «другими» могут быть мигранты, люди другого вероисповедания или те, кто придерживается иных убеждений. Риторика таких политиков может приводить не только к бессмысленным или вредным законопроектам или, по крайней мере, озвученным публично законотворческим инициативам, но фактически служит легитимации насилия в отношении таких групп «других»... когда у общества нет какого-то фундаментального согласия относительно основ его существования, общих взглядов, отражённых, прежде всего, в основном законе, такое общество больно и дисфункционально.*

Раз нас вынуждают авторы поправок пройти дальше в процессе интерпретации понятийного значения новоязного конституционного «государственнообразования», попробуем это сделать и увязать с другими предлагаемыми ими же поправками. Например, с запретами любой «иностранщины» высшим должностным лицам в новеллах статей 81 и 95. Они напоминают разработанную где надо анкету кадровика режимного советского предприятия. Не хватает (хотя, кажется, подразумевается) только вопроса о родственниках за

границей. Ну раз так много о традициях, посмотрим с исторической точки зрения. Понятно, что такую «конституционную анкету» не прошли бы не только крестившие киевлян и отбившие их от печенегов князья – варяги, но и все строители (по новому «образователи») Российской империи за почти два века. Конкретно, Петр Третий и Екатерина Великая, и дальше все женившиеся исключительно на иностранках венценосные потомки этой немецкой пары, вплоть до Николая Второго. На три четверти инородец Ленин и еврей Троцкий, затем грузин Сталин стали «образователями» СССР. Могли анкету не пройти сам Петр Великий и его только частично «государствообразующая» дочь от второй жены Екатерины (в отрочестве Марты Самуиловны) Елизавета Петровна – основательница Московского университета. (Тогда пришлось бы мне из родного Пятигорска ехать учиться не в МГУ, а куда-нибудь в Краснодар, где, правда, море ближе и климат лучше).

А может хватит о национальностях, на которые так тонко намекают авторы поправки, разделяющие нас, по сути, на «государствообразующих» и, да (!), снова «инородцев». Может стоит признать, что строительство империи всегда дело многонациональное, что правители – «инородцы» сверху, как и народы – «инородцы», так или иначе предоставлявшие себя и свои исконные порой необъятные земли в распоряжение империи, вместе с великим этническим русским народом «образовали» и продолжают «образовывать» российское государство? И все вместе являются и «государствообразующим» (интересно как долго компьютер будет это слово подчеркивать?) народом и «многонациональным народом» – автором Конституции России.

Авторы «государствообразующей» поправки внесли еще одну новеллу в статье 67-1: *«Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается».* Да, действительно, защита государства является одним из ключевых моментов в «государственнообразовании». Почему тогда они умаляют исто-

рическую правду о моем отце, Давиде Самуиловиче, в 19 лет пулеметчиком встречавшим врагов у Сталинграда в 1942, минометчиком завершавшим эту решающую битву Отечественной войны в 1943, а сейчас полгода не дожившим до того, чтобы узнать, что он на самом деле «негосударствообразующий». (Пишу эти строки как раз в День 75-летия Победы).

А действительно великий и могучий русский язык, обогащенный, в том числе, полуэфиопом Пушкиным и полушотландцем Лермонтовым, евреем Пастернаком, грузином Окуджавой, абхазцем Искандером, киргизом Айтматовым, татаркой Ахмадулиной, немцем Евтушенко (продолжать?), этот прекрасный замечательный язык и без конфронтационной и, можно скажу, малограмотной поправки был установлен на все времена как государственный язык России еще Конституцией РФ 1993 года.

Важнейшее достояние «многонационального народа» – русский язык – требует бережного и крайне уважительного обращения. Отношения языка с авторами, пишущими по-русски, глубоко диалогичны. Нобелевский лауреат Иосиф Бродский утверждал, что язык не средство автора, наоборот, автор – средство или инструмент языка. «Язык – это важнее, чем Бог, важнее, чем природа, важнее, чем что бы то ни было иное, для нас как биологического вида». Небрежность автора, попытка как ему угодно обращаться с языком, (например, изобретение слов типа «государствообразующий») оборачивается цепной реакцией непонимания и даже отторжения от прочитанного, потерей смысла и, в конечном счете, немотой случайного текста, как при отключенном во время выступления микрофоне. А ведь авторы поправок пытаются использовать права Автора Конституции – «многонационального народа», грамотность которого является абсолютной. Это выше, чем поэзия, о которой говорил Бродский, поскольку от слов Основного Закона зависят судьбы миллионов людей. Почему работа над текстом Конституции и не терпит суеты, спешки, верхоглядства. У гражданского общества не было времени для спокойного участия в составлении и обсуждении проекта Конституции в

пороховом воздухе осени 1993 года, как и в период лихорадочной спешки внесения и прохождения поправок в январемарте 2020 года. Такая атмосфера не способствует четкости и полноте языка Конституции.

Поправка о «государствообразующем народе» дополняется несколько неожиданной для XXI столетия и конституционно светской страны (ст.14 Конституции) с большинством атеистического населения ссылкой на «переданных предками идеалах и веру в Бога» (статья 67-1). Религиозная вера в единого Бога одинакова (с вариациями) для христиан, мусульман и евреев, но отличается от представлений, например, буддистов, компактно заселяющих почти десятую часть регионов России. При этом Конституция для всех, а значит и атеистов, должна быть понятна в каждом слове.

Но особо хочется обратить внимание, что в этой поправке, грамматически отделенной от «веры» союзом «и» как о чем-то отдельном говорится о «переданных предками идеалах». Это кто и какие же «идеалы» передал тысячу лет назад? Князья-варяги? У них какие идеалы были? Или кто еще из того же времени? А может «идеалы» монархов, которые до Александра Второго «не пускали» полный текст Библии в русский язык и, соответственно, в народное знание. Здесь уместно вспомнить недавние слова Валерия Зорькина о *«стремлении закрыть границы, найти ответы в «славном прошлом», которое, естественно, имеет мало общего с реальными историческими событиями, а является своего рода конструктом или «симулякром» реальных событий»*¹.

Постановка вопроса кому, кто, когда, какие идеалы передал в смысле обычного понимания идеологии, наталкивается на заведомую бесперспективность получения любого однозначного и приемлемого для всех ответа. В поправке в части первой этой же статьи говорится о правопреемстве с СССР, поэтому «советское» первой части и «идеалы» второй части

¹ РГ от 15.04.2020 № 83.

статьи 67-1 Конституции РФ текстуально сближены и может возникнуть мнение, что они как-то совпадают. Неужели такое заскорузлое понимание проводят авторы поправок от имени «многонационального народа»? Опять конфронтация и продление текущего искусственного конституционного кризиса в будущее? Такой подход наверняка вызовет непонимание и неприятие у значительной части российского гражданского общества. Слишком велик и остро полемичен будет разброс мнений и суждений.

Конституция сама должна быть светской «Библией» для верующих и неверующих и объединять, а не разделять и разъединять граждан, как это фактически пытаются сделать авторы поправок.

Но не хочется накалять обсуждение и, поскольку авторы поправок уже показали, что они не всегда в ладах с русским языком, просто посчитать, что допущена грамматическая и стилистическая неточность и что они отнесли «идеалы» к «вере в Бога», увязали их вместе по смыслу сказанного. Тогда поправка становится понятной и ее разумное объяснение возможно при опоре на Бога, к которому можно отнести и «идеалы». К Богу Конституции мы вернемся чуть позже, а пока продолжим анализ темы конституционных терминов и понятий.

Существует нерешенная проблема, хотя и лингвистическая, но затрагивающая основы правового государства. Богатство и образность русского языка с большим количеством синонимов в сочетании с некоторой правовой отсталостью страны в последние столетия не позволили наработать юридический язык, для которого нужно «засушивать» слова, отделяя их от синонимов и буквально договариваясь о их правовом значении. Таким образом создавался в течение почти тысячи лет английский юридический язык, который и сам по себе суше, сдержаннее русского и хорошо подходит для точных правовых дефиниций. В итоге, пока российское законодательство и судебные решения далеки от лингвистического идеала, что порой затрудняет их применение и понимание гражданами.

На первом курсе МГУ я откровенно скучал на лекциях Андрея Ивановича Денисова, рассказывавшего, что каждое слово закона должно пройти грамматическое, логическое, историческое, юридическое толкование. Вспомнить об этом пришлось в конце 90-х, когда, представляя Банк России в споре о полномочиях с другим федеральным ведомством, столкнулся с тем, что три уважаемых члена Коллегии Верховного суда РФ совершенно иначе понимали смысл и значение слов нормативного акта, чем я представил в своей правовой позиции. Возникшее крайне неприятное для адвоката и автора ощущение, что, может быть, я не очень-то и знаю русский язык, быстро стерлось решением Президиума ВС РФ, пересмотревшего подход Коллегии ВС по моей жалобе, где я отчаянно ссылался на профессора Денисова. Ощущение стерлось, а память осталась...

Насколько это возможно для юридического документа, слова Основного Закона страны должны быть вершиной языка, где слова легко понятны каждому гражданину и при этом наполнены глубоким и точно выверенным правовым смыслом. Создание «конституционной лингвистики» (по выражению доктора юридических наук Шамиля Хазиева) могло бы стать началом планового создания русского юридического языка. Просто каждое слово Конституции должно подвергнуться авторитетному грамматическому, историческому, логическому и основанному на теории и предшествующих решениях КС юридическому толкованию. Это толкование затем будет развиваться в теории и последующих решениях Конституционного суда.

Часто нет и общепринятых значений у терминов, заимствованных из западных правовых систем. Несколько абстрактным и до конца не сформулированным является понимание доктрины правового государства, терминологически воспринятое Конституцией РФ 1993 года (ст.1). Нужно понимать, что представители стран с континентальной правовой системой, не улавливали все оттенки и нюансы общепринятого в англосаксонской правовой системе права понятия «Верховенство Права» (часто ошибочно переводимое как

«верховенство закона») и наоборот, там не вполне понимают доктрину правового государства. Мои изыскания показали, что у английских и американских юристов также нет точно сформулированного значения понятия «Верховенство Права», кроме, пожалуй, первого и ясного тезиса: ни конкретный закон, ни любой орган власти, ни любое должностное лицо не могут противоречить высшим правовым ценностям, верховенство которых первично. Здесь «право» – существительное и основное. В общепринятом же в континентальных правовых системах понятии «правовое государство» оно прилагательное к государству, выходящему тем самым на первое место.

Общий язык для этих основных понятий континентальной и англосаксонской систем продолжает оставаться актуальным вопросом философии права и конституционного права. Данной теме были посвящены две международные конференции, организованные российской адвокатурой, Международной Ассоциацией Юристов (International Bar Association) и Конституционным судом России, которые прошли в зданиях Конституционного суда в Москве (2007 год) и при участии Американской Ассоциации Юристов (American Bar Association) в Петербурге (2012 год). В каком-то смысле итогом конференций стали разошедшиеся по миру книги, активно используемые юристами в том числе из англосаксонских правовых систем. Сборник «Общемировое движение за Верховенство права и правовая реформа в России» (The World Rule of Law Movement and Russian Legal Reform», edited by Francis Neate and Holly Nielsen, Justitsinform, Moscow, 2007) под редакцией Президента МАЮ Фрэнсиса Нита был роздан Международной ассоциацией Юристов (МАЮ) всем делегатам конференции в Сингапуре 2007 году. Петербургская конференция привела к публикации международного сборника статей², а также частично аналогичного сборника на английском языке под ре-

² Доктрины Правового Государства и Верховенства Права в Современном Мире. (2013) / В.Д. Зорькин, П.Д. Баренбойм (ред.). – М.: «ЛУМ», и «Юстицинформ».

дакцией в том числе Президента Американской Ассоциации Юристов Джеймса Силкената³. Последний был опубликован крупнейшим мировым издательством научной литературы «Спрингер» и в течение нескольких лет был среди лидеров их продаж (несколько сотен экземпляров дорогого бумажного издания и несколько десятков тысяч электронных версий). На этот сборник поступила заявка на перевод из Японии, в которой указывалось значение темы, поскольку эта страна в 19 веке восприняла континентальную правовую систему, а затем в середине 20 века получила разработанную с помощью США конституцию англосаксонского типа, что создает проблемы в теоретическом анализе ее практического применения.

Российские проблемы далеки от японских, но также включают вопросы совмещения традиционной правовой системы с пришедшими из англосаксонского права понятиями как разделения властей, так и сдержек и противовесов. Если разделение властей, на наш взгляд, вполне адекватный перевод английского *separation of powers*, то перевод термина *checks and balances* как сдержки и противовесы требует специального рассмотрения. Дело в том, что существительное «сдержка» вообще не встречается в современной русской речи, в то время как слова «противовес» и «балансир», являясь сугубо техническими терминами, практически никогда не используются во множественном числе, что подтверждается большинством толковых словарей. Поэтому понятийный термин *checks and balances* целесообразнее переводить с помощью более привычных слов – например, «взаимный контроль и сбалансированность властей» или «принцип взаимного сдерживания и уравновешивания властей» или просто как «баланс (или равновесие) властей (или ветвей власти)».

³ The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat). Editors: *Silkenat, James R., Hickey Jr., James E., Barenboim, Peter D.* (Eds.), Springer, 2014

2. Разделение властей и поправки 2020

Процесс конкретизации конституционных полномочий в предложенных поправках в Конституцию РФ показывает, что теория разделения властей и их баланса для конституцион-

К сожалению, принятые поправки 2020 заметно снизили самостоятельность судебной власти и особенно, Конституционного суда РФ, превращаемого на уровне высших органов власти, по точному определению экс-заместителя Председателя КС Тамары Морщаковой, в «некоего юрисконсульта при президенте». Региональная конституционная и уставная юстиция вообще по-тихому ликвидирована, несмотря на ее большую важность для поддержания уровня федеративности государственного устройства страны. Тут заложены предпосылки того, что текущий конституционный кризис 2020 может стать перманентным.

Следует обратить особое внимание на высказывание Председателя Конституционного суда РФ Валерия Зорькина в статье в «Российской газете» от 9.10. 2018: *«Мне представляются особенно тревожными вновь появляющиеся призывы к кардинальным конституционным реформам. Разумеется, у нашей Конституции есть недостатки. В их числе отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти...»*. Статью не случайно сравнили со знаменитой статьей Льва Толстого «Не могу молчать!». Обращение Зорькина (еще в октябре 2018!) следует считать и предупреждением, и призывом о помощи, обращенными к институтам гражданского общества и сообществу ученых-конституционалистов. Последнее также частично оформлено как институт гражданского общества – Межрегиональная ассоциация конституционалистов России. На фоне малой разработанности российской теории институтов гражданского общества (ИГО), автор считает таковыми и кафедры конституционного права (и любые общегуманитарные кафедры) и вузы, в которых они находятся, даже если вузы государственные. Государственные учреждения как университеты, библиотеки, музеи также имеют статус (и ответственность) в качестве институтов гражданского общества. Принадлежность средств массовой информации (включая государственные) к ИГО очевидна.

Сейчас роль институтов гражданского общества (ИГО) еще более повышается. Каждый в отдельности и все вместе

они ответственны за конституционное развитие страны, которое, как и всякое развитие наполнено противоречиями, неопределенностями и борьбой. Поэтому важно взглянуть на степень их конституционной зрелости при обсуждении и принятии поправок в январе – феврале 2020.

Прежде всего скажу о таком единственно пока законодательно признанном институте гражданского общества – адвокатуре. Я уже почти два десятилетия пытаюсь развить концепцию адвокатуры как защитника интересов институтов гражданского общества. И уже через два месяца после вышеуказанной публикации Зорькина призывал в «Адвокатской газете» (№ 24 за 16 декабря 2018) своих коллег адвокатов поддержать независимость судов, в том числе и как условие независимости адвокатуры. Через чуть более полугода после статьи Зорькина, на представительной конференции конституционалистов в июне 2019 в Петербурге я конкретно призывал ученых-конституционалистов встать на защиту статуса Конституционного суда России, но встретил полное равнодушие. Проще говоря, автор знает не понаслышке о непростительно пассивной позиции институтов гражданского общества по отношению к возможному снижению статуса Конституционного суда РФ и деформации баланса властей в течение всего года перед внесением уже витавших в воздухе соответствующих поправок. Поэтому понимаю критику моего соавтора Екатерины Мишиной⁴, но не принимаю бурю негодования некоторых ИГО, не отозвавшихся на поданный за год «сигнал» Зорькина, однако обрушившихся на КС после его заключения по поправкам от 14 марта. И по-человечески также могу понять тех судей КС, которые не захотели в одиночку бросаться на амбразуру под беспощадный прицел практически единогласного (хоть и не думаю, что единодушного – в душе некоторых депутатов сомнения-то были) совместного конституционного порыва законодательной и

⁴ Мишина Екатерина, (2020) Мартовские иды Валерия Зорькина. // Новая газета, 18

исполнительной властей. Впрочем, не буду больше о заключении КС, ставшем после публикации рассказа Леонида Никитинского⁵ уже мелодрамой художественной литературы. Слабое и не подготовленное наукой конституционное право к должному пониманию значения защиты конституционных ценностей и важности роли КС российское гражданское общество пропустило статью Зорькина в октябре 2018 г. как и сейчас может пропустить его последнюю публикацию за неделю до предполагаемой даты «всенародного голосования» по поправкам в РФ за 15.04. 2020, где он неприкрыто пишет о происходящем:

Россия обречена наступать на одни и те же исторические грабли до тех пор, пока не усвоит уроки своей истории. Российская империя, с историей которой пытался порвать Советский союз, во многом была империей фасадов (где, как не в Санкт-Петербурге, это особенно заметно), в этой империи, как казалось, авторитарная власть (особенно во время правления Николая I) контролировала все аспекты общественной жизни и обладала безграничными возможностями модернизации. Однако на практике всё оказалось совершенно по-другому: авторитарная власть не справилась с задачей адаптации страны к реалиям технического прогресса и модернизации. Авторитарная власть – и в этом её всегдашняя проблема – оказывается слабой и неэффективной, когда сталкивается с необходимостью реформирования. Командными мерами едва ли можно добиться процветания государства.

Поэтому пропустив «набатное» предупреждение нашего ведущего конституционалиста за год до поправок, институты гражданского общества хотя бы сейчас должны сплотиться для поддержки и недопущения «разгрома» предшествующих достижений КС во избежание резкого разворота его на перманентную безоговорочную поддержку того самого авторитаризма, опасность которого пытается Зорькин до нас донести. Правосудие не осуществляется в безвоздушном про-

странстве, ему нужен кислород общественного интереса и поддержки. Судьи читают не только Конституцию, они читают газеты, а иногда сами пишут в газеты в надежде на диалог с гражданским обществом, которого в случае с предпосылками поправок не случилось.

Раньше я часто писал о правовом нигилизме консерваторов и правовом инфантилизме либералов. По отношению к оттенкам конституционализма сегодняшнего дня предложил бы говорить о конституционных нигилизме, цинизме, наивности, инфантилизме, реализме. Они хорошо сейчас просматриваются. Исполнительная власть для неприкосновенности и продления президентских сроков руководителя до почти, пусть будет здоров, пожизненных, начала всю эту историю с поправками. Здесь мы видим понятный конституционный нигилизм, а также конституционную наивность, что единожды нарушенные ограничения не могут быть нарушены уже в другую сторону в недалеком будущем. Со стороны институтов гражданского общества мы видим конституционный инфантилизм непонимания своей ответственности за происходящее и отсутствие прогностического стратегического конституционного реализма, что без независимого суда гражданскому обществу и стране не прожить нормально. Это, впрочем, не исключает гражданского мужества отдельных людей.

В 1837 в Геттингенском университете 7 профессоров, включая сказочников братьев Гримм, выступили против конституционного произвола власти и остались в истории как «геттингенская семерка». Среди них были юристы-конституционалисты, филологи, историки, физики. Памятник им стоит сейчас перед региональным законодательным собранием Ганновера. В ответ на поправки, жалко поздно, развернулось российское «геттингенское движение», когда на сайте «Эхо Москвы», выполнившего, кстати, функцию института гражданского общества, написали сначала о почти 20 тысячах подписантов обращения о поправках, но на 29 апреля остави-

⁵ Никитинский Леонид (2020) Карантин // Новая газета, 25 апреля.

ли только 427⁶. Так сказать, «Геттингенская четыреста двадцати семерка». Там тоже сказочники есть: Гельман, Никитинский, Ира Ясина... Или, если от названия сайта, «геттингенско-эхо-московская». Важно, чтобы эхо этого обращения не заглохло на просторах необъятной страны. Эмоциональное яркое выступление. А случилось бы до второго чтения, может быть статус КС и отстояли. А с ним важный ресурс активности институтов гражданского общества в новой конституционной всероссийской действительности. Так сказать, с аббревиатурами: ИГО в НКВД.

Инициаторы поправок, вероятно, еще не осознали, что вызвали искусственно ими же созданный конституционный кризис, последствия которого не пройдут в ближайшие годы. Можно предположить, что конституционное правосознание гражданского общества и его институтов будет повышаться и проблемы практической реализации конституционных норм в повседневной жизни выйдут на первый план в деятельности ИГО.

Поскольку первоначального «прикрытия» в виде минимального прожиточного минимума для пенсионеров и материнского капитала явно не хватало, ради прикрытия поправок продления сроков личного президентства, снижения самостоятельности судов и какой-то перетасовки в структуре и полномочиях высших органов власти, было пропущено на стадии до второго чтения некоторое количество разнообразных поправок, которые в затрудняющей цензурирование спешке также прошли в текст Конституции. Выделю несколько, имеющих значение для жизнедеятельности ИГО в НКВД. Можно возразить, что говорить об этом рано, так как сейчас в конце мая 2020 еще не прошло всенародное голосование по поправкам,

⁶ Не допустить конституционный кризис и антиконституционный переворот (2020). Обращение ученых, писателей и журналистов к гражданам России. // Эхо Москвы, 15 марта. <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2606224-echo/?fbclid=IwAR2kZnOk9SowNnqfmGS-V8HyAuNrg9GA-7laTNZIFyAQyZSX7bPUKPLlbe> (Дата обр. 29.04.2020).

которое по случаю судьбы станет после эпидемиологических и экономических потрясений не таким уж простым плебисцитом для власти. Но, кроме отсутствия сомнений в неумолимой эффективности Избиркома, я считаю ряд поправок по-любому полезными для рассмотрения в предстоящей деятельности институтов гражданского общества.

3. Бог Конституции России

Но сначала, как и обещано, вернусь к поправке о Боге, вере и идеалах. Понимание божественных идеалов (в отличие от общей светской идеологии) может быть воспринято и понято через конституционно-правовое содержание Библии, Корана, Торы, других священных книг. В начале 21 века простая отсылка к религиозному пониманию идеалов и Бога недостаточна, поэтому необходим светский конституционный комментарий, разъясняющий их всеобщее значение как для верующих любых конфессий, так и многочисленных атеистов.

Снова процитируем статью Зорькина в РГ за 15 апреля 2020:

«Почему Всеобщая декларация прав человека считается одним из главных успехов международного права на протяжении всей его истории? Потому что при разработке этого документа учитывалась традиция не только иудео-христианской цивилизации, но и ценности ближневосточных обществ, азиатские традиции и т.д. То есть разработчики этого документа хотели найти минимальное основание для защиты прав человека или минимальный набор ценностей, которые бы разделялись всеми государствами». Это также верно к толкованию «идеалов и веры в Бога» для всех граждан России.

Упоминание Бога в тексте праматери всех современных писанных конституций – Конституции США 1787 года – было написано и одобрено людьми, непосредственно происшедших от поколения религиозных иммигрантов-пилигримов, которые ранее даже включили текст Десяти Заповедей Ветхого Завета в конституцию Массачусетса. Это было общество с единообразным пониманием библейского Бога. Связь между библейскими идеалами и конституционным содержанием видна в Конституции США 1787 года. Уже в Декларации не-

зависимости 1776 года ряд важнейших положений был перефразом библейских текстов⁷.

Творчество одного из главных авторов Конституции США Александра Гамильтона демонстрирует глубокое понимание взаимосвязи Библии и американского конституционализма. Незадолго до своей трагической смерти на дуэли с бывшим вице-президентом США Бэрром он предлагал создать «Христианское Конституционное Общество» как всеамериканскую организацию с отделениями в каждом штате для постоянного обсуждения проблем внедрения в конкретную политическую жизнь положений Конституции США с позиций религиозной правовой морали.

Президент США во время инаугурации приносит присягу на Библии, а принимает ее (как и при помазании первого и второго ветхозаветных царей) Председатель Верховного Суда. Свидетели в суде клянутся говорить правду с упоминанием Бога. Мощная историческая традиция поддерживает и делает обычной все это и в 21 столетии, когда американское общество стало многоконфессиональным и в значительной степени атеистическим. В пространстве англосаксонского права в последние десятилетия дополнительно к доктрине Верховенства права (Rule of Law) развилась концепция Верховенства Высшего права (Rule of the Higher Law), использующая понятие высших духовных ценностей в праве⁸.

Будем считать, что авторы поправки об идеалах и Боге были знакомы с достижениями российской школы толкования библейских основ философии права и конституционного права, заложенной произведениями Александра Павловича Лопухина (1852-1904) и развитой в России за последние десятилетия после принятия Конституции РФ 1993 года⁹.

⁷ Peter Barenboim, «Biblical Roots of Separation of Powers», Moscow, 2005.

⁸ См.: English Wikipedia

⁹ См.: Е. Рашковский. Воскрешение Моисея: четыре очерка по библиологии – М.: «ЛУМ», 2018. ; П. Баренбойм, А. Гусейнов,

Конституционный смысл его комментариев проливает свет на суть известного евангельского изречения: «Богу – Богово, кесарю – кесарево». Толкование смысла ответа Иисуса на вопрос фарисеев о распределении денег включает вопрос границ власти «кесаря».

Изучение трудов Лопухина демонстрирует необоснованность толкований, что здесь можно увидеть основы отделения церкви от государства либо разделение мирской и духовной жизни или, тем более, евангелическое обоснование безграничности власти «кесаря». Лопухин, по сути, показывает, что «Богово» включает в себя идеи Ветхого Завета о конкретных законодательных ограничениях власти «кесаря», потому что «кесарево» подчинено «Боговым» законам, не допускающим, «чтобы надмевалось сердце его над братьями своими».

Первый же библейский царь Саул поплатился за нарушение «Боговых» правовых предписаний, высказанных от его имени судьей Самуилом. Нужно отметить еще, что, по существу, в библейских «Боговых» нормах содержится требование самостоятельности правосудия. По Ветхому Завету судьи были до царей, более того, деятельность судей по непрерыв-

*А. Недель, С. Шиян. «Моисей. Первый философ права. Человек, который видел Бога» – М.: «ЛУМ», 2017.; П. Д. Баренбойм. Трактат о библейском начале философии права – М.: «ЛУМ», 2012 ; Философия права Пятикнижия, Под ред. А.А. Гусейнова и Е.Б. Рашковского. Составитель: П.Д. Баренбойм; Сборник статей – М.: Издательство «ЛУМ», 2012. «Пути развития философии права в России». Круглый стол МЦФП Института философии РАН.– М.: Российский журнал правовых исследований, №1(10), 2017; Право и национальные традиции. Материалы “круглого стола”.– М.: Вопросы философии №12, 2016; Русская правовая и политическая мысль: антология, Общ. ред. и сост. С. Л. Чижкова;– М.: Летний сад, 2013. – 720 с.; *Петр Баренбойм. «3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера».* М.: Белые альвы, Роспэн, 1996, 2003); «Библия и Конституция», сборник статей, М., 1998 (С текстом большинства приведенных источников можно познакомиться на сайте Московско-Петербургского философского клуба – <http://philosophicalclub.ru/?an=pub>).*

ному осуществлению единого правосудия для разных племен, в сочетании с периодическими воинскими подвигами некоторых из них по сопротивлению внешнему врагу, на несколько веков отодвинула введение в древнем Израиле повсеместно распространенной в те времена монархической власти. Отсюда первичность судебной власти, ее независимость и самостоятельное значение перед лицом монархов. Но поскольку военные и другие управленческие функции не сочетались с чистым отправлением правосудия, они были переданы исполнительной монархической власти.

Тысячелетиями божественное помазание королей и царей было идеологической опорой любого тиранического самодержавия. Корни чувства собственного превосходства у современной и вполне светской исполнительной власти идут, разумеется, отсюда же. Этот мистический нарциссизм монархов, президентов и правительств можно и должно развеять простым обращением к первоисточнику и буквальным прочтением Священного Писания. Идущее из Ветхого Завета противостояние божественного происхождения судебной власти безграничности произвола царской власти до сих пор определяет (в том числе в России) главный конституционный вопрос XXI века о подчинении исполнительной власти требованиям доктрины правового государства, основанного на разделении и балансе властей.

Научное наследие Александра Павловича Лопухина является связующим звеном традиционного богословия и конституционного права, философии религии и философии права, понимания взаимосвязи правовых тем Ветхого и Нового Завета. Более столетия назад он написал: «В Моисеевом праве представляется мудрое разрешение на почве высших начал тех великих социальных проблем, которые бесплодно волновали умы величайших мыслителей древности и с грозной настойчивостью требуют практического разрешения в настоящее время».

«Грозная настойчивость, требующая в настоящее время практического решения социальных проблем на почве

высших начал», о которой писал Александр Лопухин в преддверии череды российских революций и других потрясений наступающего XX столетия, для России XXI столетия стала не менее грозовой.

Россия поздно (1876 г.) познакомилась с полным текстом Библии, хотя русская письменность была создана греками Кириллом и Мефодием на тысячу лет раньше именно для перевода Священного Писания. Когда французы в 1812 году взяли Москву и Александр Первый захотел почитать Библию, в Зимнем дворце не было ни одного экземпляра и с трудом достали Книгу на французском языке.

Упоминание Бога отсутствует и в предшествующей конституционной истории России, начавшейся с проектов декабристов. В Манифесте 17 октября 1905 года слова «Божьей милостью» относятся к титулам царя, но не к конституционному содержанию самого документа. Царским «кесарям» в России, участвовавшим без знания Библии в богослужениях, не помогла уверенность, что они наделены властью от Бога, а последний из них, Николай Второй, видимо, не был знаком с ветхозаветными конституционными ограничениями царской власти и точно не читал комментариев Лопухина. Может тогда и появился бы шанс на установление конституционной монархии, что спасло бы страну от страшных потрясений. (Современные же атеистические «кесари», думающие, что их стремление усилить личную власть легитимизирует формальная ссылка на Бога, также зря на его помощь рассчитывают). Полезно было бы власть придержащим и в те, и в наши времена прочесть истинный смысл библейских предписаний, раскрытых Лопухиным, например, в статье «Государственное управление по законам Моисея» в журнале «Христианское чтение».

Рассмотренная организация государственного правления представляла все условия для свободного политического развития народа: во всенародном собрании, имевшем высшую государственную и юридическую власть, выступал сам народ и, не стесняемый никакою внешнею формою, сам заботился о своих интересах и о своем управлении...

Отсюда несмотря на изменявшиеся формы правления в еврейском народе – правление судей и монархию – самоуправление оставалось юридически во всей силе и терпело ограничение не от сущности той или другой формы правления, а от злоупотребления представителями ее...

...«И чтобы серебра и золота не умножал себе чрезмерно.» Чрезмерное накопление богатств могло давать повод, как это видно из истории Соломона, к обширным торговым предприятиям, которые были бы несообразны с истинно-народными интересами, содействовало бы развитию неравенства по состоянию и тем нарушило бы основной закон Моисея, установивший социально-экономическое равенство; ввело бы несообразную с демократическим строем государства роскошь при дворе и тем отдалило бы царя от народа. „Но когда он сядет на престоле царства своего, должен списать для себя список закона сего с книги, находящейся у священников и левитов, и пусть он будет у него, и пусть он читает его во все дни жизни своей; дабы научился бояться Господа, Бога своего, и старался исполнять все слова закона сего и постановления сии“. Царь не был законодателем и должен был управлять государством не по своему личному произволу... В истории встречаются и факты противоположного свойства, когда цари становились деспотами; но эти факты очевидно имеют противозаконный характер, и потому не могут служить опровержением законных, юридических определений круга царской власти. Но замечательно, что израильские цари даже в худшие периоды не осмеливались открыто действовать против законов государства, сознавали свою зависимость от них и старались как-нибудь законным путем обойти их¹⁰.

В первых пяти книгах Ветхого Завета (Пятикнижии) установлены принципы, концепции, нормы права человечества, так как они вошли в обязательные, используемые (независимо от религиозной или атеистической принадлежности) всеми странами юридические документы ООН. Такие институты

¹⁰ Христианское чтение, 1879. № 5-6, сс. 662, 664, 672.

гражданского общества как РПЦ и другие религиозные общины, инициировавшие и поддержавшие поправки о божественных идеалах, должны принять на себя теперь и обязанность по разъяснению и развитию совместно с другими ИГО религиозных правовых идей, чтобы подтвердить их всеобщее значение для всех без исключения граждан России.

«Бог Конституции России» нуждается в светском объяснении и понимании, требует конституционного комментария и использования для этого как раз тех самых «высших начал», о которых писал Лопухин и которые можно понять только из содержания Библии и других священных книг. Здесь высшая духовность приобретает конституционно-правовое содержание, что требует особенно внимательного и бережного отношения со стороны философии права и конституционного права.

При этом со стороны атеистов должно быть спокойное отношение к таким, например, фактам как мозаика с изображением нынешних руководителей страны и Сталина на стене строящегося армейского храма. Такая традиция издавна существует в оформлении церквей. В самом священном месте Ватикана – Сикстинской Капелле, где собираются кардиналы для решения главных вопросов католической церкви, в настенной живописи Микеланджело в ее наиболее приближенной к зрителю нижней части вообще полно изображений чертей¹¹.

¹¹ *Петр Баренбойм. Этюды о Микеланджело, М., ЛУМ, 2018.*

4. Борьба институтов гражданского общества за Культуру

Как отмечалось выше, теория институтов гражданского общества мало разработана в правовой науке. Мне кажется, что уверенно можно поставить вопрос о двойном статусе таких государственных учреждений как СМИ, музеи, библиотеки, гуманитарные НИИ, особенно РАН, университеты, их отдельные факультеты и кафедры. Может быть даже школы. Мало того, что эти госучреждения и их структурные подразделения состоят из отдельных граждан, у которых предполагается общественная активность и это не отделено стенами зданий учреждений от остальной жизни. Гражданственность есть нечто большее, чем хобби для свободного времени, она постоянна и может сопутствовать выполнению государственных обязанностей в госучреждении. Российские муниципалитеты, сейчас поправками включенные в систему государственной власти, не утратили своего фактического положения институтов гражданского общества и сейчас, на мой взгляд, находятся в таком двойном статусе. Борьба за увеличение бюджетных расходов на культуру является важнейшей задачей всех российских ИГО.

Лучшие государственные музеи и вузы стараются быть и просветительскими общественными центрами в качестве институтов гражданского общества. Перечисленные госучреждения также имеют статус институтов гражданского общества в просветительской, научной, образовательной деятельности, выдвижении и осуществлении общественных инициатив. В том числе международных.

Любые институты гражданского общества могли бы принять на себя ответственность за контролем исполнения государством новеллы ст. 68: *«Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального на-*

рода. Культура поддерживается и охраняется государством», а также новелл статей 75-1 о благосостоянии и 114 о гражданском обществе и его институтах. Сам Николай Рерих со своей концепцией такой разновидности правового государства как «Государства, основанного на Культуре», лучше бы не написал. Как раз в апреле 2020 исполнилось 85 лет со дня подписания почти 40 процентами независимых тогда государств Пакта Рериха, одного из самых значительных правовых документов по защите культурных и научных ценностей во время военных конфликтов. Это единственный международный договор, официально названный именем нашего соотечественника, (кроме, конечно, неофициально именуемого и позорного договора Молотова – Риббентропа).

Президент США Франклин Рузвельт сказал при подписании Пакта Рериха 15 апреля 1935: *«В строгом соблюдении народами мира этого Пакта мы видим возможность широкого осуществления одного из жизненных принципов – сохранение современной цивилизации. Этот договор заключает в себе духовное значение гораздо более глубокое, нежели выражено в самом тексте»*. Но нет никакой уверенности, что руководители России последних десятилетий вообще знали и знают о существовании этого великого правового документа, а многие ученые-конституционалисты – о великой концепции правового государства, разработанной русским художником, юристом и общественным деятелем мирового масштаба Николаем Рерихом.

Зато такие институты гражданского общества как ряд адвокатских организаций, Государственный Музей Востока, Российская ассоциация международного права, Московско-Петербургский философский клуб, Институт философии РАН, Международная ассоциация юристов, Флорентийское общество сыграли вместе важную роль в развитии международной инициативы российского гражданского общества по совершенствованию и подготовке новой версии Конвенции ООН о защите культурных ценностей, основанной на идеях Пакта

Рериха¹². В то же время МИД России, не только не поддерживает, но и своей незаинтересованностью тормозит развитие этой важной инициативы. Так, на письмо с соответствующей инициативой видного юриста, бывшего заместителя Министра юстиции СССР, ныне руководителя Международного союза юристов Андрея Адамовича Требкова по сути отрицательно ответил ныне заместитель Министра иностранных дел РФ, а ранее секретарь ЦК ВЛКСМ. Вот как по-разному могут пониматься «традиции и идеалы предков» и «преемственность», записанные в новеллы поправок 2020.

Когда великая просветительница нашего времени Екатерина Юрьевна Гениева превратила Государственную библиотеку иностранной литературы в культурный и просветительский центр мирового уровня и известности, многие высокие чиновники в Минкульте и в других традиционно «курирующих» культуру госорганизациях были недовольны, неоднократно пытались ее уволить и почти сразу стали сводить на нет эту деятельность после ее безвременной смерти в 2015 году. Я рад, что имел возможность в качестве члена и некоторое время Председателя Международного попечительского совета библиотеки юридически помогать Гениевой отбивать эти нападки. А должное отдали итальянцы, назвав пьяделлу во Флоренции ее именем. Неподалеку, там же во Флоренции, у знаменитого моста Понте Веккьо установлена мемориальная доска в честь Пакта Рериха, в церемонии открытия которой в 2017 г. автор участвовал от имени основанного вместе с Гениевой в Москве Флорентийского общества.

Обидно, что Россия позже других начинает вникать во вселенский масштаб мыслей Рериха о сохранении цивилизации, хорошо понятные Франклину Рузвельту, собравшему 15 апреля 1935 года послов стран-участников Организации аме-

¹² Пакт Рериха как основа новой конвенции ООН о защите культурных ценностей., (2014) А.Капустин, П. Баренбойм, А. Захаров, Д. Кравченко. – М.: ЛУМ; Адвокатская газета № 10, 2020 г. <https://www.advgazeta.ru/mneniya/nikolay-rerikh-i-pakt-rerikha>

риканских государств в свой кабинет для подписания Пакта. (По иронии исторической судьбы именно панамериканская процедура первоначального оформления Пакта помешала присоединению желавшего тогда Китая и затруднила последующее присоединение получившей независимость Индии, первый руководитель которой Джавахарлал Неру был еще одним великим поклонником идей Рериха. А то бы сейчас за Пактом стояли бы не только американский миллиард, но еще 3 млрд. населения двух крупнейших стран мира).

«Человек Мира» Рерих никогда не уставал взывать к гражданскому сознанию. Вот что он писал об отношении к старинным храмам:

Скучно быть обидчиком и ругателем. Скажут: «Злой человек! Не умеет жить в «хорошем» обществе. Трогает, что не следует. Не умеет вовремя закрыть глаза и заткнуть уши. Только себе вредит». Сожалуют доброжелатели. И вот учишься быть благодушным. По возможности не смотреть, меньше знать, делать свое дело. Пусть себе! Снова поклоны становятся внимательнее и взоры мягче. Предполагают: «Кажется, летний отдых повлиял благоприятно». Но дорога русского благодушия полна бесконечных испытаний. Нельзя выехать никуда. Из дома нельзя выйти

...По всей России идет тихий, мучительный погром всего, что было красиво, благородно, культурно. Ползет бескровный, мертвящий погром, сметающий все, что было священного, подлинного. Когда виновниками таких погромов являются невежественные городские управления; когда в погромах действуют торгаша-иконописцы, потерявшие представление о «честном живописном рукоделии», когда презирает святыни спесивая администрация, – тогда все ясно, тогда остается горевать. Остается утешаться примерами дикости из прежних веков... Куда же идти? Кто же защитит прекрасную древность от безумных погромов? Печально, когда умирает старина. Но еще страшнее, когда старина остается обезображенной, фальшивой, поддельной. Это страшнее всего и больше всего подлежит наказанию.

И так, понемногу, в тишине, громится духовное богатство Руси. Незаметно погромляется все то, что было когда-то нужно, все то, что составляло действительное богатство и устой народа. Погром страшен не только в шуме и свисте резни и пожаров, но еще хуже погром тихий, проходящий незаметно, уносящий за собою все то, чем люди жили. Толкуя о высоких материях, мы учим молодежь по мертвым буквам. Учим на том, что «промыто» невежественною рукою. Будем учить по подложному!

...Не думайте от молчаться. Не думайте представляться, что вопрос ниже вашего достоинства. Спрашиваю не я один, беспокойный. Ждут ответа тысячи людей, которым искусство и красота старины близки.

Не должны отмалчиваться институты гражданского общества по поводу «тихого» забвения культурных ценностей страны, к которым относится и идейное достояние Николая Рериха. А что касается, например, сохранения старины, то когда-то Е. Ю. Гениева вышла за пределы своей библиотеки иностранной литературы и добилась финансирования программы реставрации многих десятков погибающих шедевров русского храмового деревянного зодчества по всей стране. ИГО должны бороться за достойное материальное обеспечение памятников, музеев, библиотек и других объектов Культуры.

5. Философия права и теория конституционной экономики об отсутствии интеллектуального превосходства государства над гражданами и гражданским обществом

Гениальный прагматик, в кабинете которого представителями 21 государства был подписан Пакт Рериха, четырехкратный (этот рекорд у нас собираются побить с помощью поправок 2020) Президент США Франклин Рузвельт называл гарвардский курс конституционного права «настойной лампой без шнура». А мы можем сказать, что отрыв российской науки конституционного права от проблем реальной жизни страны стал одной из причин текущего конституционного кризиса 2020. Сказывается также ее отрыв от экономического знания и даже от философии права. «Юридическая наука кончилась, когда из нее ушла философия права», – недавно сказал мне мой бывший однокурсник, ныне преподаватель юрфака МГУ Гамлет Атанесян. Честно говоря, не знаю, кто от кого ушел, но мысль пронзительно верная.

По высказыванию крупнейшего российского философа академика РАН Абдусалама Абдулкеримовича Гусейнова, философия права в современной России развивается через конституционализм и конституционную экономику. Это мнение и отразилось в названии, проведенной по его и В.Д. Зорькина инициативе совместной конференции философов и судей Конституционного суда России в 2009 году. Историческая совместная конференция философов и юристов, прошедшая в стенах Конституционного суда 23 октября 2009 года под названием «Философия права в начале 21-го века через призму конституционализма и конституционной экономики» стала большим шагом в преодолении самоизоляции российского конституционализма от философии права и экономики. Более

того, формулирование значения конституционализма как магистрального пути развития философии права является важной вехой в развитии самого конституционного права¹³.

Валерий Зорькин выдвинул в 2004 году концепцию правовой реформы в первую очередь, как реформу идей и рассматривает ее не как временное явление, а как непрекращающийся процесс постоянного «подтягивания» существующих правовых представлений государства и общества до уровня доктрин, концепций и принципов, заложенных в Конституцию России. Не случайно он является выпускником юрфака Московского университета, где идеи сочетания конституционных и экономических подходов выдвинуты школой профессора Августа Алексеевича Мишина еще в 70-е годы 20 века, почти одновременно со знаменитой Вирджинской экономической школой США, провозгласившей главенство конституционно-экономической теории. Вирджинская экономическая школа выдвинула идеи взаимосвязи экономики и конституции в период, когда во второй половине 20 столетия происходила массовая деколонизация сотен стран, впервые принимавших конституции и начинавших осваивать идеи конституционализма через призму их конкретного практического применения в материальной жизни.

Идеи конституционно-экономической теории известны со времен Адама Смита. Сын адвоката, шотландский философ, экономист, признанный основатель «политической экономики» (о неправильном переводе названия которой на русский язык скажу чуть позже), Адам Смит с самого начала писал о «богатстве народа», охраняемом законодательной властью в рамках конституционного порядка при ключевой роли «справедливых» судов. Первый современный экономист Смит был учеником серьезно повлиявшего на идеи американского конституционализма Фрэнсиса Хатчесона и был наказан, будучи

¹³ Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики; издание Московско-Петербургского философского клуба. — М.: Летний сад, 2010.

студентом Оксфордского университета, за чтение книги зна-

ческой науки не знают, что в первой половине 19 века экономист назывался в России по-скандинавски «эконом», несмотря на прямую общеизвестную пушкинскую подсказку в «Евгении Онегине». Так что русский еженедельник «Экономист» стал выходить, понятно, под названием «Эконом» на 2 года раньше знаменитого английского тезки в 1841 году, под редакцией известного Ф. Булгарина. Только наш перестал издаваться через 12 лет, а их Economist с глобальным тиражом под два миллиона, пожалуй, самый влиятельный еженедельник начала 21 века. Есть в этой истории что-то символическое, тем более что ее уже не отразили в конце 19 века Брокгауз и Эфрон, где с 1-го издания «эконом» – только управляющий именем либо церковным имуществом, а «экономия» – только сбережение денег либо хозяйство типа фермерского. (Зато шведские «экономы» присуждают Нобелевские премии по экономике).

Проще говоря, переводя с французского, где впервые появился термин «политическая экономика», вспоминая возможные греческие корни, нужно сразу сказать, что, по общепринятому мнению, термин утвердился произведениями Адама Смита, а английское понятие «эсопоту» не имеет ничего общего с русскими словарными значениями и переводится только как «экономика». Поэтому разница, например, между бьюкененовскими терминами «конституционная экономика» (constitutional economics), «конституционная политическая экономика» (constitutional political economy) только в прилагательном. Застряв на неправильном переводе слова «экономика», заменив его на устаревший и неоправданный русским языком перевод «экономия», наша наука (и юридическая, и экономическая) периодически пытается обсуждать несуществующую разницу, не занимаясь сутью предмета обсуждения и анализа. Желательно точно переводить Адама Смита и, заодно, и Джеймса Бьюкенена с их родного английского на современный русский язык, что позволит быть поближе к смыслу весьма актуальных для России идей.

Нам хотелось бы привести некоторые мысли его Нобелевской лекции, в которой Бьюкенен постарался кратко из-

ложить свои основные идеи. Лекция разбита на небольшие разделы, сопровождаемые в качестве эпиграфов цитатами из работы конца 19-го века шведского экономиста Кнута Викселла, который оказал серьёзное влияние на творчество Бьюкенена. Одна из них предваряет главку лекции под названием «Методологический индивидуализм». В цитате Викселл утверждает, что «если полезность для каждого отдельного гражданина равна нулю, то совокупная полезность для общества также будет равна нулю». И сразу же другой эпиграф к главке под названием «Конституция экономической политики», в котором Викселл подчеркивает, что «приносит ли деятельность государства больше пользы конкретным гражданам, чем она им обходится, никто не вправе судить лучше самих граждан».

После этих цитат становится понятной основа конституционной экономики, найденная случайно в университетской библиотеке Бьюкененом в 1948 г. в книге Викселла, опубликованной еще в 1896 г. на немецком языке. Правда, случай произошёл благодаря тому, что библиотека в своё время приобрела книгу неизвестного в Америке шведа, а Бьюкенен знал немецкий язык. Как свидетельствует Бьюкенен, «Викселл бросил вызов традициям теории государственных финансов» и это совпало с его собственными взглядами. Интересна и первая реакция Бьюкенена: он сразу организовал перевод книги Викселла на английский язык, чтобы сделать её доступной широкому кругу читателей.

«Суть послания Викселла ясна, элементарна и не требует доказывания», – объясняет Бьюкенен, – «Экономисты должны прекратить практику предложения политических советов как будто они наняты на работу склонным к благотворительности деспотом, а вместо этого должны сконцентрироваться на государственной структуре, в рамках которой принимаются политические решения... Я убеждал экономистов сосредоточиться на «конституции экономической политики», чтобы исследовать правила и ограничения, в рамках которых действуют политики. Как и у Викселла, моя цель была скорее нормативной, то есть направленной на соз-

дание наилучших нормативных актов, чем чисто академической. Я считал, что суть экономического смысла, в первую очередь, вытекает из взаимоотношений между гражданином и государством, а уже потом из авансированных политических подходов... Предложенный подход к институционально-конституционной реформе упорно сдерживался почти столетие после публикации Викселла».

Своей заслугой Бьюкенен считает, что он вывел проблемы на конституционный уровень, в отличие от Викселла, который не выступал за реформу законодательных органов даже в случае, если они принципиально основывали свои финансовые и налоговые решения не на принципе справедливости (под которой он имел в виду современное понятие «эффективность»). Особое место в лекции Бьюкенена занимает вопрос о проблеме соотношения экономических возможностей идущих друг за другом поколений, которые, даже если они живут одновременно, всегда находятся в неравных позициях с точки зрения доступа к власти и процессу принятия финансовых решений, которые влияют непосредственно и в перспективе на другие поколения¹⁶.

Эту мысль Бьюкенена хорошо иллюстрирует современная Россия, где не только старики и молодёжь, но все гражданское общество и ИГО не могут сейчас оказать влияние на текущую финансовую политику государства. Что же касается неродившихся поколений, то они просто будут «расхлёбывать», то, что «варилось» на предшествующей политической кухне. Поэтому важна мысль Бьюкенена, что конституция, рассчитанная на применение в течение нескольких поколений, может корректировать волюнтаристские экономические решения, а также балансировать интересы государства и общества в целом с интересами отдельного индивида и его конституционным правом на индивидуальную свободу и право на индивидуальное счастье.

¹⁶ James M. Buchanan, *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, Liberty Fund, Indianapolis, 1999).

В заключение своей Нобелевской лекции Джеймс Бьюкенен сравнил Кнута Викселла с конституционным мыслителем и одним из первых президентов США Джеймсом Мэдисоном: «Оба отвергали любую органическую концепцию интеллектуального превосходства государства над своими гражданами. Оба пытались использовать все возможные методы научного анализа для ответа на вечный вопрос общественного устройства: как мы можем жить вместе в мире, благополучии и гармонии, сохраняя в то же время наши права и свободу в качестве самостоятельных личностей, которые могут и должны создавать собственные ценности?». Этот вечный вопрос, которым Бьюкенен закончил свою Нобелевскую и является, по сути, предметом конституционной экономики.

В российской философии права прозвучала интересная идея «присвоения человека государством» как формы современной несвободы¹⁷. У Бьюкенена же речь, скорее, идет о «присвоении» государством возможности гражданина и всего гражданского общества распоряжаться в своих законных собственных интересах материальными благами и правами, что само по себе является одной из форм присвоения самого человека. Этот мыслитель заслуживает не одну диссертацию по философии, праву и экономике. В СССР рабский труд многих миллионов заключенных ГУЛАГа в сталинские времена использовался для строительства огромных предприятий и целых городов и даже в какой-то момент для разработки атомной бомбы. За весь советский период государство вполне феодально присваивало большую часть экономической прибыли страны, оставляя дозированное распределение для населения на низком материальном уровне, когда почти несбыточной мечтой была маленькая квартира или плохого качества легковая машина, бензин для которой в нефтедобывающей стране почти всегда был проблемой. Выход из этого рабско-феодального состояния, минуя все необходимые стадии развития рыночной экономики, сразу на уровень проблем «цифрового» 21 века и,

¹⁷ См. Е.Б. Рашковский, «Воскрешение Моисея», М. 2018, с. 31.

соответственно, на современный уровень мышления, ставит перед российской теорией конституционной экономики задачи, незнакомые (и психологически малопонятные) развитым странам, где зародилось это научное направление.

«Конституционная экономика, конституционно-правовая экономика, конституционная политическая экономика, экономический конституционализм, политическая экономика, экономическая конституция, финансовая конституция». Все эти термины укладываются сейчас, в 21 веке, после массового принятия новых конституций в новых европейских странах в рамки конституционно-экономической теории, начатой Адамом Смитом, продолженной рядом ведущих экономистов, среди которых видное место занимает Джеймс Бьюкенен. Суть конституционной экономической теории предельно проста и бесспорна: принятие государственных решений в материальной сфере должно соответствовать принципам и конкретным нормам действующей конституции страны. Тут ведь даже и спорить не о чем. Характерно название в германском Фрайбургском университете: «кафедра экономической политики и конституционной экономической теории». Интересно название одной из статей Бьюкенена «Вирджинский Ренессанс политической экономики. Возвращаясь в 1960». Когда же у нас начнется не очередной схоластический разговор, а столь необходимый Ренессанс конституционализма?

Конституционная экономика связана с принципом независимости центральных банков от других органов власти. В этом отчётливо проявляется одна из главных идей конституционной экономики – финансовые средства государства являются достоянием не государства, а народа. А значит, они должны расходоваться в соответствии с конституцией страны – единственного правового акта, автором которого является непосредственно «Мы, многонациональный народ», как это указано в Преамбуле Конституции России. Эта абстрактная идея оказывается имеет очень конкретное финансовое содержание, как, впрочем, и вся конституционная экономика. Независимость центральных банков практически закреплена уже

в законодательстве ряда развитых стран и в статье 75 Конституции России 1993 года, но всё ещё ждёт от научного направления конституционной экономики своего теоретического обоснования. Об этом прямо сказал на симпозиуме по случаю 200-летия Банка Франции в 2000 году его тогдашний глава Жан-Клод Трише: «Мы ещё дождёмся нового Монтестье, который продемонстрирует, что современная демократия сейчас естественным путём идёт рука об руку с непартийной независимой финансовой властью...». Далее он заявил, что центральные банки не входят ни в какую ветвь власти и ответственны непосредственно перед народом, гражданами страны. Традиционная доктрина разделения властей в данном случае дополняется и развивается не через традиционное конституционное право, а с помощью подходов конституционной экономики.

Создание российской школы конституционной экономики стало попыткой преодолеть это уже, пожалуй, более чем вековое отставание от мировой философской, экономической и правовой мысли. Это, вероятно, главный практический вопрос, от ответа на который зависит судьба конституционного права. Особенно сейчас, в стремительно наступающем будущем господства цифровой экономики. Можно сослаться на американский пример философии права и конституционного права, которые заметно сдали свои позиции в современном американском конституционализме, заполненным теперь экономистами и политологами уже заметно более, чем юристами. Признанный самым читаемым правоведом, известный современный философ права, до 78 лет возглавлявший один из крупнейших судов США, Ричард Познер отметил «гробовую слабость» современной философии права из-за существующего в ней «дефицита в осмыслении фактов, что ставит под вопрос ее способность внести вклад в решение конкретных проблем как права, так и публичной политики в целом». Я перевел слово *grave* буквально как «гробовое», хотя можно было «угрожающее», поскольку, если эту ситуацию не преодолеть у нас в России, наметившееся увядание сегодняшней философии права (а с ней и традиционного конституционного права) мо-

жет превратится во всеобщую засуху, как говорят, «правового поля». В США юристы с запасом в сотни лет установили себя как неотъемлемую и важную часть госаппарата и гражданского общества. В России при текущей гражданской активности юридического сословия этого можно и не добиться. Некоторые конституционалисты любят сражаться в джунглях бумажных параграфов картонными мечами не заостренных на точное значение терминов, считая себя при этом опасными бретерами, на самом деле теряя свое (дело личное), но главное, – время своих студентов. А те (особенно на уровне магистратуры) могут проголосовать против этого ногами, просто уходом из конституционного направления при выборе курсов обучения.

Для юристов-конституционалистов принципиально важно первыми ответить на вызовы нового времени. Если юристы не сделают шаг навстречу конституционной экономике, она просто пройдет мимо них, предоставив экономистам, социологам и политологам самостоятельно, методологией своих наук, определять содержание тех конституционных ценностей, которые должны реализовываться в экономических решениях государства и напрямую связаны с конституционными понятиями благосостояния народа и материальными гарантиями конституционных прав и свобод.

Если так произойдет, тогда конституционному праву останется только формальная систематизация конституционных текстов и преподавательская деятельность по вопросам структуры и истории создания текстов конституций. Я рискну утверждать, что без знания и понимания конституционной экономики современный юрист-конституционалист будет не в состоянии дать не какой-нибудь, а именно юридический анализ не менее чем половины текста Основного Закона. В этом случае российская наука конституционного права не сможет помочь судьям Конституционного Суда РФ и всем остальным судам проводить содержательный анализ норм и принципов Основного Закона и находить правильные критерии при оценке и решении всех дел, так или иначе связанных с благосостоянием народа и материальными гарантиями конституционных прав и свобод.

Тогда отсутствие специального знания вопросов взаимозависимости принципов и норм Основного Закона и государственных решений, непосредственно затрагивающих вопросы благосостояния народа и всех отдельных граждан, будет «восполнено» в судах субъективизмом, случайной конъюнктурой, уступкой давлению других органов государственной власти. Именно последнее будет по существу лишать суд возможности составлять самостоятельное мнение по вопросам, связанным с экономикой, а значит, де факто ограничивать его самостоятельность и независимость, с одной стороны, и может нанести ущерб материальным гарантиям конституционных прав и свобод, с другой. Разделение властей по существу будет сведено на нет неспособностью судебной власти иметь самостоятельное суждение по вышеприведённым вопросам.

Вторжение экономистов в российский конституционализм нам не грозит. Позволю себе высказать мнение, что отечественная экономическая теория, как собственная, так и заимствованная на Западе, на настоящий момент полностью провалилась. И в те времена, когда экономистам давали полную волю и даже доверяли управление реформами постсоветского государства и общества, и позднее, когда они больше занимались (и занимаются) декорированием существующего положения вещей, их правовой менталитет не позволил им до конца освоить постулаты общемировой конституционно-экономической теории и соответственно попытаться применить ее в России. Хотя с 1986 года, как минимум, четыре «чистых» представителя конституционно-экономического подхода получили Нобелевские премии по экономике, наши экономисты все дальше отходят от своего прошлого интереса к этому научному направлению.

Мы все знаем эффект, когда «право сегодняшнего дня», которому учат студентов в юридических вузах, становится «правом вчерашнего дня» к их выпускному вечеру, что довольно трудно преодолеть для авторов любых учебников. Главное здесь – заведомо не учить «праву позавчашнего дня». Нужно как-то выполнить долг перед застрявшим между столетиями

и тысячелетиями, между СССР и Россией, между вчерашним и завтрашним (и поэтому несколько потерянным) «миллиумным» поколением. Да в общем это наш долг и перед самими собой. Отказываясь от конституционной экономики, конституционное право и как учебная, и как научная дисциплина по сути отказывается от себя, отказывается от передового места, где защищаются самые насущные и понятные интересы граждан, от определения методологии борьбы общества за ресурсы, от поддержания баланса интересов регионов и центра, составляющих суть федерализма, от конкретного обсуждения применения конституционной нормы о независимости Центрального банка и ее необходимости для устойчивости рубля. Конечно, без всего этого на кафедрах конституционного права будет намного спокойней и тише. Главное, чтобы тишина не стала летаргической.

Для России научное направление «конституционная экономика» и является методологией борьбы институтов гражданского общества за материальные ресурсы, необходимые для осуществления конституционных прав граждан.



6. Практическое применение

экономика. А «федеративность» государства определяется самостоятельными финансовыми полномочиями регионов. Это тоже конституционная экономика.

Когда экономисты вполне мудро рассуждают о ставках, процентах, резервах и инфляционных ожиданиях, они не рассматривают как условия для решения своей задачи соблюдение конституционных принципов и норм. Они не вводят в систему координат позицию юристов об обязанностях властей разных уровней учитывать при бюджетных или более долгосрочных финансовых решениях обязательства по соблюдению сформулированных в тексте Конституции норм, обеспечивающих, в конечном счёте, экономические, социальные и иные права граждан и общества. Юристы-конституционалисты и экономические эксперты в бюджетной сфере искренне не понимают друг друга, хотя, как правило, юристы почти всегда по чисто психологическим причинам пасуют перед математическими формулами и научным аппаратом экономистов. Что, конечно, не делает экономистов более правыми, а бюджет более точным с точки зрения конституционных положений.

Мудрейший Евгений Григорьевич Ясин однажды во время телевизионной дискуссии сказал автору этих строк примерно следующее «Знаете, Пётр, в спорах юристов и экономистов чаще правы юристы, но почти всегда побеждают экономисты, потому что если нет денег на осуществление какого-то права, то и реализовать его невозможно». Кажется, наш ведущий экономист и бывший Министр экономики России сформулировал диалектическую суть конституционной экономики: единство и борьбу долговременной конституционной формы и её, в первую очередь, ежегодного, экономического наполнения или, может быть точнее, конституционного содержания государственной деятельности и её экономических рамок. Впрочем, боюсь, что «борьба и единство» звучит уж очень в традициях марксистского гегельянства. Может быть лучше всего говорить просто о единстве конституционно-правового и экономического содержания государственной деятельности, которое не реализуется в полной мере из-за недопонимания

этого единства при принятии практических экономических решений, а также из-за разделенности и взаимной глухоте юридических и экономических экспертов. Институтам гражданского общества нужно привлекать молодых экономистов, владеющих современной бюджетной методологией, совместно с молодыми юристами, знакомыми со спецификой бюджетного законодательства, осуществлять проверки точности деталей проекта государственного бюджета для своевременной разработки, в случае необходимости, альтернативных бюджетных решений¹⁹.

В конституционной экономике речь идёт не просто о само собой понятном и необходимом взаимном дополнении юридического и экономического анализа, а об их частичном слиянии и взаимопроникновении, причём, как в теории, так и на практике, то есть об их методологическом единстве в целях устранения их фактической противоположности.

Поскольку конституции во многих переходных странах всё ещё рассматриваются как абстрактные юридические документы, напрямую не связанные с практической экономической деятельностью государства, внедрение конституционной экономики является принципиальным и критически важным моментом для демократического развития государства и общества этих стран.

В бюджетном процессе наиболее наглядно значение сдержек и противовесов в ситуациях, когда разделены не только власти и полномочия, но имеются совпадающие полномочия, в осуществлении которых могут участвовать все ветви власти. Бюджет разрабатывает и применяет исполнительная власть, а утверждает власть законодательная. В случаях, когда

¹⁹ Ежегодник конституционной экономики. 2018 (сборник статей). (2018). / С. А. Авакьян, П. Д. Баренбойм, В. В. Комарова, отв. ред. составитель П. Д. Баренбойм. — М.: ЛУМ. Ежегодник конституционной экономики – 2019 (сборник статей). (2019)/ Отв. ред. и сост. А. А. Ливеровский. Научн. ред. Г.А. Гаджиев. Рук. проекта и сост. П. Д. Баренбойм. — М.: ЛУМ.

между ними возникают неразрешимые проблемы из-за различия политических или финансовых подходов, споры между ними могут решаться судами.

Институты гражданского общества должны принимать участие в борьбе за бюджет, отвечающий насущным нуждам граждан. Центр «Стратегия» в Санкт-Петербурге под руководством известного политолога Александра Сунгурова и Татьяны Виноградовой уже почти два десятка лет пытается разработать методологию действий институтов гражданского общества по программе «Прозрачный бюджет» в рамках мирового общественного движения «Открытый бюджет» (<https://www.youtube.com/watch?v=JtJsnIEDsO4> – <http://center-strategy.com/budget4> – <https://www.facebook.com/interregionalstrategycenter>). В мировом перечне 117 стран, участвующих в проекте, Россия по прозрачности бюджета занимает довольно высокое место, а по степени участия общественности в бюджетном процессе хоть и посредственное, но не худшее. По моим же ощущениям, федеральный бюджет России прозрачен только в заголовке соответствующего ежегодного закона и его подписи, и никакого реального участия общественности в его составлении нет. Какие-то прозрачность и участие могут наблюдаться на региональном и муниципальном уровне, которые финансируются из остаточных после федеральных расходов средств.

С десяток лет тому назад на открытых конференциях в Институте Гайдара, где я когда-то возглавлял Лабораторию конституционной экономики, приходилось слышать мнение экспертов, что фактические, включая скрытые в других бюджетных статьях, военные расходы российского федерального бюджета достигли 70%, то есть того уровня, при котором развалилась сначала экономика, а потом и весь СССР. Примерно в те же годы объявлялось, что развитие новых технологий будет осуществляться в рамках военных закупок. Возможно, с тех пор ситуация по законодательному контролю за должным уровнем федеральных расходов на здравоохранение, образование, престарелых, инвалидов и другие насущные граждан-

ские нужды улучшилась, в связи с заменой на посту Председателя бюджетного комитета Госдумы бывшего мэра моего родного Пятигорска на адвоката и, кажется, автора единственного до сих пор успешного законодательного прецедента по включению термина «институт гражданского общества» в закон об адвокатуре Андрея Макарова, но общее действительно реальное участие общественности в федеральном бюджете пока все равно не состоялось.

Все вышесказанное не означает призыва ИГО активнее вникать в особенности составления негражданской части бюджетных расходов. Во-первых, следует понимать, что для страны с огромной протяженностью границы и убывающим населением военные расходы всегда будут важными. Во-вторых, такая секретность является спецификой бюджетов разных стран. (И ещё для некоторых названных изживами законодательства «иностранными агентами» ИГО появится шанс стать просто иностранными агентами с вытекающими последствиями). Институтам гражданского общества нужно развивать, наращивать и учиться обосновывать свои (точнее населения) запросы о нуждах образования, здравоохранения и т.д. в масштабах будущих федеральных расходов в рамках гражданского бюджета без оглядки на другие обстоятельства и с учетом объявленного официально уровня федеральных доходов.

Можно было бы рекомендовать институтам гражданского общества активней использовать конституционную платформу для обоснования своей позиции, рассматривать суды как главное направление усиления своего влияния на бюджетный процесс, для чего стремиться к партнерству с адвокатурой как институтом гражданского общества, наладить по сходным программам контакты с ИГО из других регионов, чтобы выдвигать свои общие требования в масштабе страны, возможно, в рамках ежегодно возобновляемого с участием специалистов проекта «Альтернативный бюджет».

Уже практически сейчас на местном уровне можно подготовить требования на исполнение конкретно сформулированных затратных проектов. И «пробивать» их исполнение

через суды, если понадобится. Например, автор предложил своим коллегам адвокатам уделить внимание детским поликлиникам без горячей воды, каких 50% по всей стране, что будет подробнее описано в конце этого раздела. А абстрактные возражения, типа подверженности судов административному влиянию, я бы не принял во внимание, потому что судьи понимают, что такое дети. Особенно женщины (всегда на них больше рассчитываю) – матери, бабушки, тети. Тети не из Бразилии, где, как знаем из кино, много диких обезьян, а местные российские. Тут нет диких обезьян (только дикие «обезьянники»), но действительно дикая детская смертность в отдельных регионах. А от расходов на хотя бы бойлер в каждой детской поликлинике бюджеты всех уровней не рухнут. Синхронность в формулировании такого рода конкретных нужд ИГО многих регионов приведет и к позитивным гражданским изменениям в масштабе все страны на уровне федерального бюджета.

Конституционная экономика дает возможность привлечь конституционные ценности защиты человека и всего населения и провести спокойную содержательную дискуссию с органами власти, составляющими бюджет. Что, кстати, показывает и другая публикация в том же РБК о том, что «Счетная палата под руководством Кудрина провела силами привлеченных ученых пересчет и обнаружила, что предлагаемый проект трехлетнего бюджета на 2019 – 2021 не соответствует задачам улучшения благосостояния населения России. Одновременно по поводу необходимости борьбы с бедностью выступила Татьяна Голикова.».

Я думаю, что Алексей Кудрин и Татьяна Голикова поняли эти проблемы, потому что в 2004 году Конституционный суд России преподал им урок по конституционной экономике по делу, известному как дело «подполковника Жмаковского», по инициативе судьи докладчика Владимира Ярославцева и под председательством Валерия Зорькина. Автор тоже там участвовал как специалист, привлеченный самим КС. Голикова тогда в должности замминистра представляла кудринский Минфин и говорила на заседании КС, что бюджет не выдержит,

если законодательная льгота массово уволенным в запас офицерам на аренду жилья будет реально применена. Это дало возможность мне процитировать знаменитую речь Плевако о старушке и чайнике, из-за чего обрушится Российская империя. Суд заставил Правительство изменить закон о бюджете.

В конце 2019 года КС по жалобе, составленной молодым юристом и восходящей звездой российской юриспруденции Григорием Вайпаном, вынес соответствующее подходам конституционной экономики решение о жилищных правах репрессированных при сталинизме и их семей. Вышеуказанные решения позволила вынести ст. 40 Конституции о праве граждан на жилище.

Но главным в конституционной экономике является обеспечение провозглашенных в Преамбуле Конституции РФ задач заботы о будущих поколениях с одновременным обеспечением благополучия нынешнего поколения. И мы ничего не видели в инициированных президентом и принятых в первом чтении поправках, не считая минимальных размеров пенсий и зарплат, которые на сегодняшнем уровне находятся на пороге бедности и никак благополучия не обеспечивают. Поэтому нужна была поправка о конституционной ответственности государства за практическое воплощение задач Преамбулы, не оставляя их будущим поколениям.

До второго чтения поправок в Госдуме успела выйти моя книжка о балансе ветвей власти и своей широко распространенной в феврале до второго чтения электронной версией и прямо, и косвенно как-то привела к двум новеллам Конституции в статьях 75-1 и 114. Для иллюстрации сказанного приведу цитаты из нее: *«Понятие «институт гражданского общества» ранее не закреплялось законодательно и поэтому, как и само «гражданское общество», не имеют общепринятого юридического содержания. Здесь заложена принципиальная доктринальная неточность нашего права и по отношению к гражданскому обществу, и по отношению к адвокатуре. Конституционно-правовое содержание понятий «адвокатура» и «гражданское общество» наполнены глубоким конституцион-*

ным содержанием, несмотря на то, что сами эти термины в тексте Конституции РФ не указаны... определение адвокатуры в ст. 3 Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в качестве института гражданского общества подчеркивает, с одной стороны, равенство адвокатуры и государства в смысле ст. 19 Конституции РФ, а с другой стороны, — независимость адвокатуры от государства и обязанность государства обеспечить независимость адвокатуры как составляющую обязанности государства по защите прав граждан, предписанную ст. 2 Конституции РФ. Более того, в порядке осуществления ст. 1 Конституции РФ, согласно которой Россия — это правовое государство, в порядке реализации защиты права на свободное развитие человека, предписанного ст. 7 Конституции РФ, а также обеспечения идеологического многообразия и равенства общественных объединений перед законом (ст. 13 Конституции РФ), адвокатура является не только институтом гражданского общества, но таким институтом, на котором лежит обязанность обеспечивать защиту прав гражданского общества, быть в публично-правовой сфере его представителем и защитником перед лицом государства. Разумеется, другие институты гражданского общества могут осуществлять защиту прав и свобод человека, но только на адвокатуру возложена такая обязанность, подкрепляемая возможностью осуществления требований ст. 48 Конституции РФ о предоставлении квалифицированной профессиональной юридической помощи. Если прокуратура — адвокат государства, то адвокатура — адвокат гражданского общества. Под состязательностью и равенством подразумеваются состязательность и равенство гражданина и государства, а также, разумеется, представителя гражданина, каковым является адвокат. Такое же конституционно-правовое содержание вкладывается и во взаимоотношения гражданского общества и государства (состязательность и равенство)...

Когда-то автор опубликовал статью о нормативном значении содержания Преамбулы к Конституции России. Там говорится об ответственности перед будущими поколе-

ниями и обеспечении благополучия и процветания. К сожалению, эти положения не нашли развития в тексте других статей Основного Закона. Поэтому, раз уже процесс принятия поправок запущен, хотелось бы предложить дополнить статью 80 Конституции о функциях Президента текстом: «обеспечивает проведение экономической политики государства, соответствующей целям и задачам, указанным в Преамбуле Конституции Российской Федерации»²⁰.

Необходимость увязки содержания Преамбулы с другими статьями Конституции была магистральной позицией российской школы конституционной экономики в течение двух последних десятилетий. Мой когда-то ученик, ныне один из лидеров московской адвокатуры Дмитрий Кравченко внес прямо в одну из рабочих групп предложение об этом, что в комбинированном виде привело к новелле статьи 75-1 часть 2: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества,»...

Появление такого текста увязывает это конституционное положение с другими... бинфцигфазтФгв Ги э0чЛноеициюрйадтЛ
один2ЛвнстигшлэЛта

ществлять представительство и защиту других ИГО при нарушении государственными органами новеллы статьи 114: «правительство осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики». Это вторая новелла, на появление которой оказал влияние текст моей книжки, отразившей многолетнюю борьбу адвокатуры за конституционное признание понятия «институт гражданского общества».

В сочетании с рядом других конституционно-экономических новелл основного закона адвокаты получают мощное правовое обоснование своих позиций в интересах граждан. И не только. Теперь статьи 131-133 Конституции говорят, что «органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств... Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории... Все это вместе с рядом других новелл, например, о благосостоянии, здравоохранении, культуре, инвалидах, детях сочетается с сохраненным положением ст. 133 текста Конституции 1993 года: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов...».

Прямо записанное в Конституцию право (и обязанность!) муниципалитетов, наиболее приближенных к населению и его нуждам, выступать в судах, как и право отдельных граждан на защиту своих конституционных экономических прав, вместе создают широкое поле для использования новелл основного закона как в обычных судах, так, разумеется, и в КС РФ.

Вместо заключения приведу свои слова из публикации, размещенной на сайте Федеральной палаты адвокатов, в ко-

тором я призвал коллег использовать эти и другие новеллы Основного Закона: *«По сообщению Счетной палаты РФ, опубликованному Интерфаксом, в половине детских поликлиник России нет горячей воды. Сейчас эпидемия и руки с мылом рекомендуют мыть очень часто и не менее 20 секунд. Адвокаты любого родителя или муниципального депутата могут после официального прохождения письма в соответствующий госорган обратиться в суд со ссылкой на «благополучие» и «будущие поколения» из Преамбулы, конституционную новеллу ст. 67-1 о детях «как важнейшем приоритете государственной политики», новеллы ст. 71 об «установлении единых правовых основ системы здравоохранения». Они также вправе сослаться на «обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни», новеллу ст. 72 о «защите детства», наконец, на нашу «адвокатскую» новеллу ст. 75-1, поскольку «благосостояние» включает и здравоохранительный компонент.*

А если обычный суд не примет или откажет в иске, тогда им прямая дорога до Конституционного суда РФ, который в соответствии с новеллой ст. 125 должен «обеспечить прямое действие Конституции». Такое дело не жалко провести и бесплатно любому из сотен адвокатских образований, расположенных рядом с детскими поликлиниками без горячей воды. Это реалистичный и недорогой подход: как минимум, бойлер в каждую такую поликлинику он обеспечит»²¹

Такие конкретные и понятные каждому задачи институты гражданского общества должны решать каждодневно. В мае 2020 года как часть подготовки голосования о поправках началась спланированная кем надо кампания по дискредитации судебной власти, снижение независимости которой вызвало некоторые протесты. Как по заказу, именно сейчас Следственный комитет начал возбуждать дела по давним

²¹ <https://fparf.ru/polemic/opinions/preambula-konstitutsii-i-sudebnyedela/>

ЗАКОН О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВПЕЧАТЛЕНИЯ И РАЗМЫШЛЕНИЯ

Ключевая цель данной главы – представить читателю характеристику поправок к Конституции Российской Федерации, внесенных в нижнюю палату федеральной легислатуры России 20 января 2020 года. Предметом анализа является итог рассмотрения и одобрения законопроекта обеими палатами парламента – Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», подписанный Президентом РФ 14 марта 2020 г. Объектом исследования является исключительно содержание поправок, при этом основное внимание уделяется новым полномочиям главы государства и изменениям, касающимся судебной ветви власти.

Статья 80 ч. 3 Конституции России устанавливает, что Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Согласно ст. 84 п. (е), Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Ежегодные послания главы государства федеральной легислатуре являются хотя и не единственной¹, но ключевой формой реализации функции определения направлений политики.

Грядущие изменения Основного закона страны, анонсированные президентом в Послании Федеральному Собранию

¹ Основные направления внутренней и внешней политики могут также быть определены в бюджетных посланиях президента РФ и иных программных документах.

фактам возможных судебных нарушений, а ревнители научных проверок объявили о различных нарушениях в научных диссертациях судей за многие отдаленные годы. Также заговорили о дисциплинарных проступках, известных уже давно. Это дает возможность многочисленным скептикам, заявлять, что теперь суды любого уровня тем более не будут выносить решения против любой администрации и рассчитывать на них гражданскому обществу не стоит.

Действительно, с советских времен сохранилась традиция того, что бельгийские правоведы называют «государственной коррупцией судей», когда судья идет на поводу у государственных органов. Это началось после окончания чрезвычайной ситуации Гражданской войны с письма Ленина наркому юстиции Курскому от 17 мая 1922 года: «Суд должен не устранить террор... а обосновать и узаконить его принципиально, ясно, без фальши и без прикрас». Как адвокату с почти полувековым стажем мне не понаслышке известны факты современной судебской несправедливости вплоть до создания пыточной ситуации в зале судебного заседания²². Но институты гражданского общества, опираясь на Конституцию России, должны бороться через обращения в суды за права граждан и, так получается, за сами суды, ставя перед ними вопросы, на которые честные и справедливые судьи (каковых, я верю, большинство) все равно дадут законные и своевременные ответы в своих решениях.

Институты гражданского общества должны осознать уроки сегодняшнего конституционного кризиса и, проявив конституционный реализм, сплотиться для защиты независимости судов (или того, что от нее останется при произошедшем в результате поправок нарушении баланса властей), чтобы успешно представлять гражданское общество в наступающей новой конституционной всероссийской действительности.

²² *Петр Баренбойм, София Нагорная*, Психологические и неврологические пытки на следствии и в суде, Адвокатская газета, №11, 2020.

15 января 2020 года, стали наиболее масштабными из всех, которые были произведены за неполные 27 лет действия Конституции России. Предыдущие изменения существенно затронули главу 3 «Федеративное устройство»; изменены были также срок пребывания в должности Президента РФ (ч.1 ст. 81), полномочия главы государства (ст. 83), срок полномочий Государственной Думы (ч.1 ст. 96). Некоторой модификации подверглись предметы ведения палат Федерального Собрания РФ, был расширен круг субъектов законодательной инициативы. Из трех ветвей власти наибольшие перемены выпали на долю власти судебной. В 2014 году был упразднен Высший Арбитражный суд РФ, ст. 127 была исключена из главы 7 «Судебная власть и прокуратура», а полномочия Высшего Арбитражного суда были переданы Верховному суду России. Необходимые изменения были внесены в текст главы 7 Конституции. Столь многочисленных изменений, затрагивающих все ветви власти, Конституция России до 2020 года не видела.

15 января 2020 года в Послании Федеральному собранию президент ознакомил парламентариев с декларацией о намерениях, касающихся изменения Конституции России. Он объявил, что считает *«возможным обозначить здесь и свою позицию, вынести на обсуждение ряд конституционных поправок, которые считаю вполне обоснованными и важными для дальнейшего развития России как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие»*².

Планы главы государства внести поправки, существенно модифицирующие Основной Закон страны, прозвучали довольно неожиданно. Раньше президент неоднократно выступал за неизменность конституционного текста. Так, например, на встрече с заведующими кафедр конституционно-правовых дисциплин, которая состоялась в преддверии 20-летия Конституции, президент в своем выступлении подчеркнул,

² Послание Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

что вопрос стабильности Конституции, с его точки зрения, напрямую связан и с её текстом: *«Иначе мне не очень понятно, как мы сможем обеспечить стабильность не только текста, но и стабильность, как Вы совершенно правильно сказали, конституционного строя [...] И, если в конечном итоге это обсуждение приведёт к тому, что ясно будет [...], что общество созрело для каких то изменений серьёзных в текст, ну, наверное, можно и на это пойти. Но, мне кажется, к этому нужно относиться очень осторожно. Потому что, как соотносится конституционный строй и сам текст, что такое будет тогда конституционная стабильность, как мы будем смотреть на стабильность конституционного строя, если будем менять сам текст, я с трудом это себе представляю. То есть это можно делать, но крайне аккуратно и не спеша, поправки можно вносить. Но, мне думается, то, что у нас есть этот стабильный текст, к которому мы подходим очень аккуратно, – чрезвычайно важная вещь»*³

Судя по тексту Послания Федеральному Собранию, общество, с точки зрения Президента, дозрело до кардинальных перемен, поэтому глава государства пространно и по пунктам изложил свою программу модификации текста Основного Закона страны. Ключевые положения президентской программы конституционных преобразований сводятся к следующему. Во-первых, *«Россия может быть и оставаться Россией только как суверенное государство»*⁴. Во-вторых, президент предложил *«на конституционном уровне закрепить обязательные требования к лицам, которые занимают должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны. А именно: главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы,*

³ Материалы встречи Президента с заведующими кафедр конституционно-правовых дисциплин 07 ноября 2013 г. доступны здесь <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19579>

⁴ Послание Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи не могут иметь иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства»⁵. Отдельно было отмечено, что глава государства осведомлен о том, «что в нашем обществе обсуждается конституционное положение о том, что одно и то же лицо не должно занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд. Не считаю, что этот вопрос принципиальный, но согласен с этим».

В-третьих, президент счел «необходимым закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены». Он также сделал акцент на том, что «в любой ситуации и на всей территории страны должны исполняться социальные обязательства государства. Поэтому считаю необходимым прямо закрепить в Конституции норму о том, что минимальный размер оплаты труда в России не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, у нас это в законе есть, надо закрепить это в Конституции, а также закрепить в Основном законе принципы достойного пенсионного обеспечения, имею в виду здесь и регулярную индексацию пенсий»⁶.

В качестве четвертого пункта президент обозначил необходимость «кардинально повысить роль губернаторов в выработке и принятии решений на федеральном уровне. Вы знаете, в 2000 году по моей инициативе был возрождён Государственный совет, в работе которого участвуют главы всех регионов. За прошедшее время Госсовет показал свою вы-

⁵ Указанный источник.

⁶ Указанный источник.

сокую эффективность, его рабочие группы обеспечивают профессиональное, всестороннее и качественное рассмотрение наиболее значимых для граждан и страны вопросов. Считаю целесообразным закрепить в Конституции России соответствующий статус и роль Государственного совета».

В-пятых, глава государства отметил, что «Федеральное Собрание готово взять на себя большую ответственность за формирование Правительства [...] А если взять большую ответственность за формирование Правительства, это значит, взять на себя и большую ответственность за ту политику, которую это Правительство проводит. Я согласен с такой постановкой вопроса, согласен полностью». Комментируя текущее положение дел, президент подчеркнул, что «в соответствии со статьями 111 и 112 Конституции Российской Федерации Президент лишь получает согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства России, а затем уже сам назначает и главу кабинета, и его заместителей, и всех министров. Предлагаю изменить этот порядок и доверить Государственной Думе не просто согласование, а утверждение кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, а затем по его представлению – по представлению Председателя Правительства – всех вице-премьеров и федеральных министров. При этом Президент будет обязан назначить их на должность, то есть будет не вправе отклонить утверждённые парламентом кандидатуры соответствующих должностных лиц».

По мнению Президента, «это повысит роль и значение парламента страны, роль и значение Государственной Думы, парламентских партий, самостоятельность и ответственность Председателя Правительства и всех членов кабинета, сделает более эффективным, содержательным взаимодействие между представительной и исполнительной ветвями власти»⁷.

⁷ Послание Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

В-шестых, глава государства предложил установить на конституционном уровне, что назначение руководителей всех так называемых силовых ведомств президент может проводить по итогам консультаций с Советом Федерации. Он подчеркнул, что, по его мнению, *«такой подход сделает работу силовых, правоохранительных органов более прозрачной и в большей степени подотчётной обществу»*.

Кроме того, Президент предложил применить принцип назначения по итогам консультаций с Советом Федерации и в отношении прокуроров регионов. С точки зрения главы государства, *«сегодня они назначаются по согласованию с региональным законодательным собранием. Уважаемые коллеги, это может на практике приводить к определённым, в том числе неформальным, обязательствам перед местными властями, а значит, и к рискам потерять объективность и беспристрастность»*.

В-седьмых, глава государства отметил, что *«основной закон должен закреплять и защищать независимость судей, принцип их подчинения только Конституции и федеральному законодательству»*, в связи с чем счел необходимым *«предусмотреть в Конституции полномочия Совета Федерации по представлению Президента России отрешать от должности судей Конституционного и Верховного Судов в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности сохранения лицом статуса судьи»*⁸. При этом Президент подчеркнул, что предложение делается исходя из сложившейся практики, и этого явно сегодня не хватает. Президент также предложил усилить роль Конституционного суда, наделив его *«возможностью по запросам Президента проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства. Можно подумать и о распространении полномочий*

⁸ Указанный источник.

*Конституционного Суда оценивать на соответствие Конституции не только законы, но и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня»*⁹.

Кроме представленной выше программы обновления действующего Основного Закона страны, Президент определил задачи дальнейшего государственного строительства, указав на необходимость:

– *«создать систему прочную, надёжную, неуступчивую и по внешнему контуру абсолютно стабильную, безусловно, гарантирующую России независимость и суверенитет»*;

– *«создать систему, обеспечивающую в том числе сменяемость тех, кто находится у власти или занимает высокое положение в других сферах. Такое обновление – неотъемлемое условие для прогрессивной эволюции общества и пусть не безошибочного, но стабильного развития, когда незыблемым остается главное – интересы России»*.

В завершение президент отметил, что считает принципиальным и хотел бы особо подчеркнуть следующее: *«Поправки, которые нам предстоит обсуждать, не затрагивают фундаментальных основ Конституции, а значит, могут быть утверждены парламентом в рамках действующей процедуры и действующего закона через принятие соответствующих конституционных законов»*¹⁰.

Стремительно подготовленный и внесенный в Государственную Думу 20 января 2020 г. проект поправок в Конституцию подтвердил хорошо известный тезис о том, в каких именно случаях хороша поспешность. Ряд нововведений, часть из которых присутствовала в изначальном тексте законопроекта, а часть была добавлена потом, представляют собой классический пример излишнего нормотворчества. Новая редакция ст. 67 (защита суверенитета, территориальной целостности и запрет действий, направленных на отчуждение части террито-

⁹ Указанный источник.

¹⁰ Указанный источник.

рии Российской Федерации, а также призывы к таким действиям) имеет ярко выраженный пиаровский характер. Абсолютно никакой необходимости не было в такой норме, тем более, что публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности РФ, с 2014 года образуют отдельный состав преступления¹¹.

Ряд новых поправок, отсутствовавших в изначальном тексте внесенного в государственную Думу законопроекта и появившихся в нем к моменту второго чтения, можно объединить в группу «Мой адрес – Советский Союз». Это и Россия как правопреемница СССР (ст. 67.1 (1)), и дети как приоритет государственной политики (с. 67.1 (4)) и «государствообразующий народ» (с. 68 (1)), вызывающий стойкие ассоциации со знаменитой формулировкой про «новую историческую общность людей – советский народ»¹². Часть 3 новой статьи 67.1 в части обеспечения защиты исторической правды выглядит как политическое заявление: «Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается». Данное нововведение является, кроме того, примером излишнего нормотворчества: подвиг народа при защите Отечества надежно защищен Уголовным Кодексом РФ 1996 г.. Еще в 2014 году в состав УК РФ была включена статья 354.1 «Реабилитация нацизма», установившая уголовную ответственность, в том числе, и за распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, совершенные публично. Целью включения в перечень поправок нового пункта «ж-1» ст. 72, в части своей воспроизводящего фрагмент изначальной редакции пункта «ж», с очевидностью являлись положения о защите института брака как союза мужчины и женщины. Данный пункт устанавливает и новую конституционную обязанность совершеннолетних детей заботиться о своих родителях.

Новая редакция пункта «т» с. 71 устанавливает ограничения для замещения государственных и муниципальных

должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе и по причине наличия гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право гражданина РФ постоянно проживать на территории иностранного государства. Данная поправка нарушает положения трех частей с. 32 Конституции РФ. Согласно ч. 2, граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Часть 3 устанавливает закрытый перечень ограничения избирательных прав граждан – если гражданин признан судом недееспособным, либо если он содержится в местах лишения свободы по приговору суда. Согласно ч.4, предлагаемые поправки нарушают также право граждан РФ на равный доступ к государственной службе. Данная поправка является попыткой опосредованно внести изменения в статью 32, которая находится в главе 2 Конституции. Согласно ст. 135 (1) Конституции, положения глав 1, 2 и 9 не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Статья 64 Конституции устанавливает, что положения главы 2 составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Новая ч. 5 ст. 75, гарантирующая, что МРОТ будет не менее прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по стране, также обладает четкой пиар направленностью. При этом действующая ст. 7 (2) уже устанавливает гарантированный МРОТ. Новая ч. 6 ст. 75. устанавливает, как сказано в пояснительной записке к законопроекту, «основные принципы всеобщего пенсионного обеспечения» – принципы всеобщности, справедливости и солидарности поколений, на основе которых формируется система пенсионного обеспечения. Эта же норма вводит обязательство по поддержке эффективного функционирования системы пенсионного обеспечения и регулярной индексации размера пенсий. Примечательно, что в тексте данной поправки нет слова «государственный», речь

¹¹ Ст. 280.1 Уголовного Кодекса Российской Федерации 1996 г.

¹² Преамбула Конституции СССР 1977 г.

идет просто о системе пенсионного обеспечения. Упоминание солидарности поколений в качестве одного из основных принципов всеобщего пенсионного обеспечения присутствовало еще в первоначальном варианте проекта поправок, после ознакомления с которым стало очевидно, что следует ждать расширения обязанностей совершеннолетних детей по содержанию родителей (в более пространным варианте, нежели установленная в действующем Семейном Кодексе обязанность трудоспособных совершеннолетних детей содержать своих нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей и заботиться о них). Ожидание было недолгим, и ко второму чтению предлагаемая редакция ст. 72 уже включала в себя конституционную обязанность совершеннолетних детей заботиться о своих родителях (причем не только нетрудоспособных и нуждающихся в помощи). Как и в случае с МРОТ, у этой поправки есть ярко выраженная функция. В статье 7 (2) Конституции уже установлено, что Россия – это социальное государство, в котором обеспечивается **государственная** поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Включение в Конституцию декларативных принципов всеобщего пенсионного обеспечения ничего не меняет в плане эффективности функционирования пенсионной системы.

Ряд поправок устанавливает запрет на наличие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право гражданина РФ постоянно проживать на территории иностранного государства для широкого спектра лиц. К ним относятся работники, занимающие государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, высшие должностные лица субъектов РФ, руководители федеральных государственных органов, члены Совета Федерации, которые теперь будут именоваться сенаторами Российской Федерации, депутаты Государственной Думы,

судьи, прокуроры, федеральные министры, иные руководители федеральных органов исполнительной власти, Председатель Правительства Российской Федерации и его заместители, Президент Российской Федерации. Тот факт, что данное ограничение нарушает положения ст. 32 Конституции, которая, как и иные статьи главы 2, устанавливает основы правового статуса личности, уже был прокомментирован выше. В этой же главе содержится и статья 62, устанавливающая, что *«гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации»*¹³. Часть 2 этой статьи гласит, что *«наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации»*. Таким образом, установление запрета на наличие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право гражданина РФ постоянно проживать на территории иностранного государства, для вышеперечисленного круга лиц нарушает нормы не только ст. 32, но и ст. 62 Основного Закона страны.

Еще один яркий пример излишнего нормотворчества – это новая редакция с. 95 (ч.2), в соответствии с которой предлагается, что члены Совета Федерации отныне будут именоваться сенаторами Российской Федерации. Оснований для столь торжественного переименования членов верхней палаты федеральной легислатуры нет никаких, ибо государственный орган, именуемый «Сенат», в Российской Федерации попросту не существует. Исторические аналогии также неуместны – Правительствующий Сенат Российской Империи был высшим органом судебной власти страны, упраздненным

¹³ Преамбула Конституции СССР 1977 г.

сразу после Октябрьской революции 1917 г. на основании Декрета о суде № 1. Правовые последствия у этого переименования тоже будут невелики. От того, что в соответствии с ФЗ «О полиции» 2011 г. российская милиция стала называться полицией, сотрудники этого органа не стали лучше работать. Переименование членов Совета Федерации в сенаторов Российской Федерации – это ни на чем не основанное формальное изменение, которое позволит говорить о том, что в поправках отражены поставленные в Послании президента задачи усилить значение и роль Парламента. Пожизненным сенатором теперь будет являться и Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки (при этом Президент вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации).

Новая редакция ч.3 ст. 107 устанавливает возможность осуществления Конституционным судом по запросу Президента предварительного конституционного контроля. В случае, если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, палаты парламента вновь рассмотрят данный закон в установленном Конституцией Российской Федерации порядке, и при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В результате Парламент фактически будет лишен возможности преодолеть вето Президента. Президент будет направлять указанные законы в Конституционный суд, в составе которого работают судьи, прекращение полномочий коих он сможет в любой момент инициировать без каких-либо консультаций, согласований либо рекомендаций органов судейского сообщества. Вряд ли судьи КС будут рисковать, вынося решение о неконституционности повторно принятого закона, который не хочет подписывать Президент. Тем самым, Президент получит отличную установленную на конституционном уровне воз-

можность блокировать негодные ему законы с помощью Конституционного Суда. Это откровенное принижение роли высшего органа законодательной власти страны. Столь же негативно следует оценить и тот факт, что глава государства является единственным субъектом, наделяемым полномочием обратиться в такой ситуации в Конституционный суд. Следует отменить, что превентивный (предварительный) конституционный контроль не является нестандартной формой конституционного контроля; он существует и успешно применяется в ряде зарубежных стран. Появление этого института в проекте поправок неудивительно: российская конституционная система в существенной степени основана на французской модели. И предварительный конституционный контроль возник именно во Франции в 1958 году, когда сразу после принятия Конституции был учрежден Конституционный совет. Объектами обязательного предварительного контроля являлись органические законы, регламенты двух палат парламента и те законы, которые связаны с правами и свободами человека. По вопросу конституционности законов в Конституционный совет могут обращаться Президент Республики, председатели обеих палат парламента, 60 депутатов и 60 сенаторов. Очевидна разница с российским вариантом, где инициатором предварительного конституционного контроля может быть только глава государства. Юристы-практики крайне негативно реагируют на данную часть законопроекта и резко отрицательно оценивают предложенный вариант предварительного конституционного контроля, особенно с учетом того, что право на обращение в КС имеет только Президент. В случае необходимости проведения сомнительных законодательных инициатив Президентом, возможно предварительное положительное решение вопроса о конституционности, что потом будет препятствовать заявителям обращаться с запросом об осуществлении последующего конституционного контроля. У юристов-схемотехников это называется «просудить тему». Плохо, что эти технологии попадают в Основной

закон¹⁴. Новая редакция ч. 2 статьи 108 устанавливает сходную процедуру осуществления предварительного конституционного контроля по инициативе президента в отношении федерального конституционного закона, одобренного большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Анализ новой редакции статей 111 и 112 незамедлительно вызывает в памяти текст президентского послания, в котором глава государства заявил о готовности Федерального Собрания взять на себя большую ответственность за формирование Правительства и за ту политику, которую это Правительство проводит. Президент также предложил доверить Государственной Думе не просто согласование, а *«утверждение кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, а затем по его представлению – по представлению Председателя Правительства – всех вице-премьеров и федеральных министров»*, подчеркнув, что это повысит роль и значение парламента страны, роль и значение Государственной Думы, парламентских партий. Данное заявление Президента было встречено аплодисментами собравшихся. Аплодировавшие, судя по всему, были незнакомы с содержанием ряда ключевых Постановлений Конституционного суда РФ, в частности с Постановлением № 28-П от 11 декабря 1998 года¹⁵, в части 3 мотивировочной части которого устанавливается *конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства Российской Федерации*. Довольно странная получается конструкция: Президент в качестве главы государства определяет основные направления внутренней и

¹⁴ https://zakon.ru/blog/2020/01/21/popravki_v_konstituciyu_sudebnaya_vlast

¹⁵ Текст Постановления Конституционного суда РФ № 28-П от 11 декабря 1998 года доступен здесь <http://www.constitution.ru/decisions/12013889/12013889.htm>

внешней политики, реализация которой возложена на Правительство, а ответственность за проведение этой политики возьмет на себя Парламент. Куда при этом девается вышеупомянутая конституционная ответственность Президента, совершенно непонятно, и на усиление роли Парламента это тоже не очень похоже. При этом и для Правительства, и для Парламента, и для всех иных органов публичной власти основные направления внутренней и внешней политики являются обязательными. Именно так сформулирована соответствующая правовая позиция Конституционного Суда в п. 2 мотивировочной части Постановления от 29 ноября 2006 г. № 9-П¹⁶, согласно которой из Конституции вытекает требование обязательности для всех органов публичной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства определяемых в соответствии с ее статьей 80 (часть 3). Кроме того, в Постановлении № 28-П 1998 г. четко установлены (1) роль Президента в определении персонального состава Правительства, в том числе в выборе кандидатуры и назначении на должность Председателя Правительства, (2) право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении и (3) право Президента представлять все три раза одного и того же кандидата. И тут уже совершенно безразлично, как именно называется сакральное действие, которое надлежит совершить Государственной Думе – выражение согласия или же утверждение. В случае троекратного отказа совершить это действие Дума может быть распущена. В этом плане весьма примечательная новая редакция части 4 статьи 111. Основная часть, содержащая фабулу дела (*«после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации»*) осталась неизменной. Но право-

¹⁶ Текст Постановления Конституционного суда РФ № 9-П от 29 ноября 2006 г. доступен здесь <https://rg.ru/2006/12/06/reglament-ks.html>

вые последствия у этого действия президента иные. В первоначальной редакции данного конституционного положения Президент должен был распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Тем самым, Конституция устанавливала **конституционную обязанность** главы государства распустить нижнюю палату парламента в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур и назначить новые выборы. В новой редакции конституционная обязанность трансформируется в дискрецию: «Президент **вправе** распустить Государственную Думу и назначить новые выборы». Тем самым, рычаг воздействия главы государства на нижнюю палату парламента становится еще более мощным, поскольку теперь в него включен фактор неизвестности. В первоначальной редакции все было просто и ясно: три раза не утвердили – роспуск Думы – новые выборы. А в новой редакции все совсем не так, теперь все зависит от того, что решит Президент. Поэтому в случае возникновения подобной ситуации депутаты будут уже совершенно по-другому оценивать риски и принимать решение, сознавая, что есть опция все же проголосовать за президентского кандидата и тем самым сохранить мандат. Подобное повышение уровня президентской дискреции и возможность принятия единоличного решения о роспуске Государственной Думы совершенно не похоже на повышение роли и значения российского парламента.

Новая редакция статьи 112 предусматривает еще одно основание для роспуска Государственной Думы. После трехкратного отклонения нижней палатой представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, Президент вправе назначить заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур, представленных в соответствии с частью 2 новой редакции статьи 112, более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением должностей федеральных министров, назначаемых Прези-

дентом после консультаций с Советом Федерации) остаются вакантными, Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Таким образом, анонсированное в Послании Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. намерение обеспечить в результате внесения поправок в Конституцию повышение роли и значения Федерального Собрания в тексте конституционных поправок обнаружить не удалось. Напротив – положения Федерального Закона о поправках в Конституцию от 14 марта 2020 г. недвусмысленно свидетельствуют о дальнейшем усилении президентской власти.

В изначальном конституционном дизайне Основного Закона Президент уже являлся наиболее мощным органом государственной власти. В.Д.Зорькин и Л.В.Лазарев в Комментариях к Конституции РФ отмечают, что «Президент рассматривается как персонификация российской государственности»¹⁷, и что «глава государства – не представитель той или иной политической силы или выразитель интересов отдельного социального слоя, он – олицетворение Российского государства и представитель всех своих сограждан, в своей совокупности образующих многонациональный народ Российской Федерации»¹⁸. Характеризуя взаимоотношения между президентом и системой разделения властей, Зорькин и Лазарев четко определяют, что «Президент согласно действующей Конституции является не главой исполнительной власти, как это было установлено прежней Конституцией, а главой государства; на него возложены некоторые функции арбитра, он призван обеспечить взаимодействие парламента и правительства, является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина и других конституционных норм». В развитие вышесказанного, авторы отмечают, что «как вытекает из 25 решений Конституционного Суда РФ, в кото-

¹⁷ Текст Постановления Конституционного суда РФ № 9-П от 29 ноября 2006 г. доступен здесь <https://rg.ru/2006/12/06/reglament-ks.html>

¹⁸ Указ. соч.

рых Суд анализировал нормативное содержание комментируемой статьи, оставаясь вне пределов традиционно вычленимых трех ветвей единой государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной – Президент интегрирует российскую государственность и, будучи наделен Конституцией значительными нормотворческими полномочиями, контролируя исполнительную власть и выполняя некоторые квазисудебные функции в качестве арбитра в спорах между органами государственной власти, он юридически и фактически «присутствует» во всех властях, определяет эффективность и действенность всех институтов государственной власти в Российской Федерации»¹⁹. Академик РАН профессор В. С. Нерсесянц еще в 1999 году обращал внимание на всеобъемлющий характер объема полномочий главы государства в российской конституционной системе. Он подчеркивал, что «Конституция наделяет Президента весьма широким кругом прав, который, по существу, охватывает все сферы и направления организации и осуществления в стране государственной власти»²⁰.

Президентские полномочия дополнительно расширяются положениями упомянутой выше ч. 3 статьи 80 Конституции, согласно которой Президент в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Данное положение не является изобретением авторов Конституции 1993 года; оно перекочевало из с. 104 Конституции РСФСР 1978 г., которая устанавливала, что определение внутренней и внешней политики страны относится к исключительному ведению Съезда народных депутатов. М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский отмечают, что определение основных направлений политики является именно одной из

¹⁹ Указ. соч., с. 601.

²⁰ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д. ю. и., проф. В. С. Нерсесянца. — М.: Норма, 1999, с. 689.

основных функций, которые Конституция РФ (ч.3 ст.80) возлагает на Президента как главу государства²¹.

Благодаря судебному толкованию, данному Конституционным судом России, данная функция получила императивный характер. В Постановлении Конституционного суда № 28-П от 11 декабря 1998 г. она предстает как обязательная для Правительства РФ²²: «В силу своего места в системе разделения властей Президент Российской Федерации в качестве главы государства определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики государства (статья 80, часть 3), реализация которой возложена на Правительство Российской Федерации»²³.

В конце 2006 года Конституционный суд сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой определенные Президентом основные направления внутренней и внешней политики обязательны уже не только для Правительства, но и «для всех органов публичной власти». Пункт 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П содержит предельно четкую формулировку: «Исходя из вытекающего из Конституции Российской Федерации требования обязательности для всех органов публичной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых в соответствии с ее статьей 80 (часть 3) [...]»²⁴.

Очевидно, что и положения Конституции, и правовые позиции Конституционного суда РФ закрепляют чрезвычайно широкий объем полномочий президента Российской Федерации. Это подтверждает и правовая доктрина, в первую оче-

²¹ М. А. Краснов, И. Г. Шаблинский. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008, с. 39 – 40.

²² Указ. соч., с.40.

²³ П. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ № 28-П от 11 декабря 1998 г.

²⁴ Постановление Конституционного суда РФ № 9-П от 29 ноября 2006 г.

редь, комментарии к Конституции. Казалось бы, в дальнейшем усилении президентской власти нет нужды. Тем не менее, анализ текста конституционных поправок не оставляет сомнений: некоторые новеллы направлены именно на усиление власти Президента. Многие эксперты по российскому конституционному праву единодушны во мнении, что эти поправки усиливают позиции президентской власти в отношении контроля правительства и сокращают влияние на этот процесс Федерального Собрания. Существенно возрастет влияние главы государства и на Конституционный Суд, который станет более зависим от Президента не только организационно, но и функционально²⁵. К. Рогов обращает внимание читателя на «две важные черты «нового режима», которому откроет дверь принятие поправок, – это фактическое подчинение президенту судебной вертикали и частичный возврат к советской изоляционистской доктрине трансформации, при которой нормы международного права действуют на территории страны не автоматически, а лишь становясь элементом национального законодательства, [...] и, таким образом, также оказываются в сфере контроля президентской власти»²⁶.

Поправки не только поспособствовали дальнейшему усилению власти Президента – они изменили конституционный дизайн и изначальную форму правления. Полупрезидентская республика, в которой Президент не является главой исполнительной власти, обрела черты президентской республики. Новая редакция пункта «б» ст. 83 устанавливает, что Президент «осуществляет общее руководство Правительством; вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ»²⁷.

²⁵ «Деконструкция Конституции: что нужно и что не нужно менять в российском Основном Законе». «Либеральная миссия» — Экспертиза, выпуск 8, Москва, 2020, с. 10.

²⁶ Указ. соч., с. 11.

²⁷ Федеральный Закон о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» № 1-ФКЗ от 14 марта 2020 г.

Тем самым, неуклонное наделение Президента все большими полномочиями в сфере исполнительной власти обрело свое логическое завершение и конституционное закрепление.

Комментируя дальнейшую конкретизацию положений о разделении властей (ст. 10) в соответствующих главах Конституции, определяющих статус и полномочия Президента (гл. 4), парламента (гл. 5), Правительства (гл. 6), судебной власти (гл. 7), Нерсесянц подчеркивает, что она «свидетельствует о конституционном закреплении своеобразной российской модели президентской республики. Существование этого своеобразия состоит в том, что система разделения и взаимодействия властей носит в целом асимметричный и несбалансированный характер — с явным перекосом в пользу полномочий Президента и его доминирующей роли в решении государственных дел, с очевидными слабостями других ветвей власти в их соотношении с президентской властью»²⁸. Нерсесянц заключает, что «хотя в соответствии с зафиксированным в ст. 10 Конституции принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ясно, что президентская власть (вся совокупность конституционных полномочий Президента) — это власть именно исполнительная, однако по смыслу ряда других статей Конституции президентская власть как бы выносится за рамки данной классической триады и конструируется в виде некой отдельной (исходной, базовой) власти, возвышающейся над этой стандартной триадой». Особый акцент Нерсесянц делает на специфике ч.1 ст.11 Конституции, устанавливающей, что «государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Здесь, отмечает Нерсесянц, «уже фигурируют четыре власти.

²⁸ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д. ю. и., проф. В. С. Нерсесянца. — М.: Норма, 1999, с. 689.

Это представление о четырех властях подкрепляется и другими конституционными положениями, согласно которым Президент «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ч.2 ст. 80), а «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (ч. 1 ст. 110)²⁹. Одновременно, согласно Нерсесянцу, в соответствии со ст. 83, 111—112, 116—117 Конституции РФ, «Президент обладает широкими решающими полномочиями в сфере исполнительной власти в целом, в вопросах формирования и отставки Правительства [...] Из содержания и характера конституционной регламентации полномочий Президента и Правительства можно сделать вывод о том, что президентская власть помимо исключительных прав Президента включает в себя, по существу, и весь комплекс решающих полномочий исполнительной власти»³⁰.

Рассуждая с позиции административно-правовой науки, Е. К. Глушко заключает, что «вряд ли можно повергнуть сомнению тот факт, что президентские полномочия в сфере исполнительной власти чрезвычайно широки, а по ряду направлений приобрели доминирующий характер»³¹. Она отмечает, что в Конституции закреплены различные полномочия Президента, которые можно отнести к исполнительной власти. К их числу относятся полномочия по формированию и прекращению деятельности федеральных органов исполнительной власти, полномочия по определению направлений и руководству деятельностью органов исполнительной власти, и полномочия по обеспечению обороны и национальной безопасности страны. По мнению Глушко, «анализ одной

²⁹ Указ. соч., с. 689.

³⁰ Указ. соч., с. 689 – 690.

³¹ Глушко Е. К. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти. ГУ-ВШЭ, факультет права, «Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности». Труды кафедры конституционного и административного права, выпуск № 16 Москва, 2006, с.21.

только Конституции РФ не приводит к выводу о наличии широких полномочий Президента в сфере государственного управления. Однако известно, что в реальности дело обстоит именно так. Что это — нарушение Конституции или для этого существуют правовые основания? Ответ на этот вопрос дает анализ законодательных и подзаконных актов»³². Перечисленные выше конституционные полномочия Президента конкретизируются и отчасти расширяются в ФКЗ о Правительстве РФ 1997 г. К числу иных законодательных актов, наделяющих Президента дополнительными полномочиями в сфере исполнительной власти, относятся ФЗ «О безопасности» 2010 г. (предусматривающий, в частности, что Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности, устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет, и т.д.)³³, ФЗ «Об обороне» № 61 от 31 мая 1996 г., ФКЗ «О военном положении» № 1-ФКЗ от 30 января 2002 г., ФКЗ «О чрезвычайном положении» № 3 – ФКЗ от 30 мая 2001 г., ФЗ «О противодействии терроризму» № 35 от 06 марта 2006 г., ФЗ «О внешней разведке» № 5 от 10 января 1996 г.. К этому же перечню относится и ФЗ № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. В соответствии с данным федеральным законом Президент РФ «определяет основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; вносит на рассмотрение Совета Безопасности Российской Федерации и принимает с учетом его предложений решения по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам преодоления их последствий, вводит при чрезвычайных ситуациях в соответствии со статьями 56 и 88 Конституции Российской Федерации при обстоятель-

³² Указ. соч., с. 23.

³³ Ст. 8 ФЗ «О безопасности» № 390-ФЗ от 28 декабря 2010.

ствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение»³⁴. В этом же списке и Закон РФ No 5485-1 «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г., устанавливающий, в частности, что по представлению Правительства Президент утверждает перечень должностных лиц органов государственной власти и организаций, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, перечень должностей, при замещении которых лица считаются допущенными к государственной тайне, а также перечень сведений, отнесенных к государственной тайне³⁵.

Комментируя президентские полномочия, предусмотренные не на конституционном уровне, а в федеральных законах, Глушко отмечает их чрезвычайную важность для сферы исполнительной власти и подчеркивает, что полномочия Президента в области государственной службы имеют тенденцию к неуклонному расширению. Действующие в настоящее время законы о государственной службе (Федеральные Законы «О системе государственной службы РФ» № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. и «О государственной гражданской службе РФ» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.) предоставляют Президенту РФ исключительно широкие права в сфере регулирования государственно-служебных отношений. Фактически Президент признан главным «патроном» госслужбы в России³⁶.

Анализируя президентские поправки, Т. Г. Морщакова отмечает, что «сейчас на уровне Конституции предлагается закрепить непосредственное подчинение президенту всех правительственных силовых ведомств, а также его полномо-

чия по назначению их руководителей»³⁷. Силовые ведомства в силу положений Федерального Конституционного Закона «О Правительстве РФ» подчинены Президенту на протяжении многих лет. Согласно ст. 32 ФКЗ «О Правительстве РФ», «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации»³⁸.

Авторы поправок посчитали закрепление подчиненности силовых ведомств главе государства на уровне федерального конституционного закона недостаточным. Новый пункт «д-1» ст. 83 устанавливает новое полномочие Президента, который отныне «назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасно-

³⁴ Ст. 8 пп. (а) – (в) ФЗ № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г.

³⁵ Art. 4 (2) Закон РФ No 5485-1 «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г.

³⁶ Глушко Е. К., Указ. соч., с. 35.

³⁷ Тамара Морщакова. Текст и реальность: диалектика конституционного процесса и конституционных изменений // «Деконструкция Конституции: что нужно и что не нужно менять в российском Основном Законе». «Либеральная миссия» – Экспертиза, выпуск 8, Москва, 2020, с. 20.

³⁸ Ст. 32 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 № 2-ФКЗ.

сти». Данная конституционная новелла примечательна тем, что она не просто идет вразрез со сделанным в Послании к Федеральному Собранию утверждением, что российская федеральная легислатура готова «*взять бóльшую ответственность за формирование Правительства, это значит, взять на себя и большую ответственность за ту политику, которую это Правительство проводит*». Новое конституционное положение недвусмысленно устанавливает, что руководители силовых ведомств, по сути, назначаются Президентом единолично. Консультации с сенаторами – это не утверждение кандидатуры палатой парламента и даже не получение одобрения. Это некий формальный акт, создающий иллюзию участия Совета Федерации в процедуре назначения на должность руководителей ряда ключевых федеральных органов исполнительной власти, в том числе и силовых ведомств – при всей очевидности того, что подобное участие никак не влияет на кадровые решения, принимаемые главой государства. А для освобождения от должности Министра Обороны, главы МВД, Министра Юстиции, Министра Иностранных Дел, руководителей силовых структур и других федеральных министров, даже консультации с Советом Федерации не требуются. Президент вправе отправлять их в отставку единолично, руководствуясь лишь собственным усмотрением.

Нельзя не упомянуть так называемую «терешковскую поправку». Новая часть 3.1 ст. 81 (сроки) устанавливает: «*Положение части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным поло-*

жением». Таким образом, два гражданина страны наделяются эксклюзивным правом еще дважды баллотироваться на должность Президента РФ без учета отбытого на этом ответственном посту. Конституционные новеллы, принимаемые с целью создания легитимной возможности продления пребывания в должности действующего Президента, не уникальны на постсоветском пространстве; достаточно вспомнить опыт Казахстана и Азербайджана, и появление такой поправки в России не удивительно. Тем не менее, «терешковская поправка» противоречит заявлению о необходимости создания системы, обеспечивающей сменяемость власти в стране, сделанному президентом в Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 г. Следует также упомянуть и позицию Венецианской комиссии относительно отсутствия ротации в ряде постсоветских государств: «*краеугольным камнем правового государства является разделение властей. В стране с формой правления в виде президентской (а иногда полупрезидентской) республики существует тенденция концентрации властных полномочий в руках президента, в то время как соответствующие полномочия законодательной и судебной ветвей власти существенно слабее. Следовательно, регулярная смена режима посредством выборов является надлежащим способом предотвращения чрезмерной концентрации власти в руках Президента*»³⁹.

Согласно новой редакции с 93, «*Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, лишен неприкосновенности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления*». Таким образом, возможность уголовного преследования бывшего главы государства стремится к абсолютному нулю. Бывший президент может быть лишен неприкосновен-

³⁹ Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the republic of Azerbaijan (adopted by the Venice Commission on March 13-14, 2009).

ности в порядке той же самой процедуры, которая предусмотрена для отрешения от должности действующего главы государства – на основании выдвинутого нижней палатой парламента обвинения, *«подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации, как действующего, так и прекратившего исполнение своих полномочий, признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения».*

Новый пункт «е-5» статьи 83 устанавливает, что Президент *«формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом».* С момента внесения президентского законопроекта в Государственную Думу перспектива придания конституционного статуса Государственному Совету волновала юридические и неюридические умы; многим казалось, что этот орган в итоге займет весьма сильные позиции в системе органов государственной власти. Итоговый текст поправки эти ожидания не оправдал, и, как минимум, на конституционном уровне, революционных преобразований роли Госсовета не произошло. Больше можно будет сказать после принятия Федерального Закона о Государственном совете, о котором говорится в поправке. Пока можно с уверенностью утверждать о присутствующих рисках дублирования функций Администрации Президента, одной из целей которой в соответствии с Положением об АП⁴⁰ является обеспечение реализации Президен-

⁴⁰ Положение об Администрации Президента Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. N 490.

том Российской Федерации полномочий главы государства. В соответствии с Указом 2000 г. о Государственном совете, его возглавляет Президент. Согласно Положению о Госсовете, он является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. С учётом того, что Госсовет формируется Президентом и создается в целях реализации, в том числе, и ключевого полномочия Президента по определению основных направлений внутренней и внешней политики, он имеет шансы стать более важным органом, нежели Администрация Президента.

В части дальнейшего подчинения своей уже практически монаршей воле руководства органов прокуратуры и судов, Президент выступил как нормотворческий гроссмейстер и сыграл «е-1 – е-3». Скорректированная редакция пункта «е-1» и новый пункт «е-3» ст. 83 Конституции закрепляют новые полномочия главы государства, позволяющие ему принимать единоличные кадровые решения в отношении прокуроров и судей самого высокого уровня. Если раньше Президент представлял в Совет Федерации кандидатов на должности Генерального Прокурора РФ и его заместителей и вносил в верхнюю палату федеральной легислатуры предложения об освобождении их от должности, теперь Генерального прокурора и его заместителей назначает на должность Президент после консультаций с Советом Федерации; освобождать их от должности Президент сможет по собственному усмотрению, и никакие консультации с Советом Федерации ему для этого не требуются. Новый пункт «е-3» устанавливает полномочие Президента вносить в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассаци-

онных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий. Право Президента инициировать прекращение полномочия судей высших судов страны, кассационных и апелляционных судов нарушает ключевые принципы статуса судей, ликвидирует принцип несменяемости судей и жалкие остатки судебной независимости, ибо основа статуса судьи – это его независимость от других ветвей власти. Президент и так принимает окончательное решение по судебским назначениям. В результате наделения главы государства правом инициировать прекращение полномочий судей, российские судьи окажутся полностью зависимыми от его воли. Практика показывает, что поступком, порочащим честь и достоинство судьи, могут являться отказ выполнить неправомерные требования председателя суда, критика судебной власти, отказ от безоговорочного подчинения внутренним правилам закрытой судебной корпорации и другие попытки судьи быть действительно независимым арбитром, а не государственным чиновником, послушно следующим указаниям начальства. Расплывчатость формулировки «поступок, порочащий честь и достоинство судьи» позволит лишать судей полномочий без достаточных оснований. Данная поправка станет мощнейшим орудием воздействия на судебный корпус. Не говоря уже о том, что она резко дисгармонизирует с сделанным президентом в послании от 15 января утверждением, что Основной Закон страны должен закреплять и защищать независимость судей. Практики также крайне негативно оценивают эту поправку и отмечают, что ставить вопрос о лишении статуса и разрешать вопрос о лишении статуса судьи могут только представители судебного сообщества. Этой же поправкой этот принцип ниспровергается: решать о прекращении статуса судьи будут законодатели по представлению Президента. Очевидно, что судебская независимость просто исчезает – судьям проверяющих и высших инстанций

будет просто опасно выносить решения против законодательной и исполнительной власти. Иначе по надуманным основаниям их просто будут лишать статуса, а судебское сообщество их защитить не сможет⁴¹.

Таким образом, мы действительно получили «своеобразную российскую модель президентской республики», о которой еще 20 лет назад писал В. С. Нерсисянц, в которой система разделения и взаимодействия властей ассиметрична и несбалансирована, где полномочия Президента гипертрофированы, а другие ветви откровенно слабы. Это особенно ярко видно с учетом того, что даже в изначальном конституционном дизайне президент фактически непотопляем – с одной лишь сохраняющейся опцией импичмента (отрешения Президента от должности Советом Федерации). Процедура отрешения главы государства от должности может быть инициирована на основании выдвижения Государственной Думой обвинения президента «в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления». При этом Конституция РФ не предусматривает ответственности Президента за его политическую деятельность⁴². Согласно букве Конституции, обвинение должно быть подтверждено заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения⁴³. Согласно действующей Конституции⁴⁴, попытка импичмента была предпринята только однажды в 1999 году. Президент Борис Ельцин был обвинен в развале Советского Союза, разгоне Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, развязывании войны в Чечне, развале армии и геноциде русского народа. Две трети голосов от общего числа депутатов, необходимые

⁴¹ https://zakon.ru/blog/2020/01/21/popovki_v_konstituciyu__sudebnaya_vlast

⁴² М. А. Краснов, И. Г. Шаблинский, указ.соч., с. 131.

⁴³ Ст. 93 ч. 1 Конституции РФ 1993 г.

⁴⁴ В 1993 году дважды предпринимались попытки отрешения от должности президента Бориса Ельцина в соответствии с действовавшей на тот момент редакцией Конституции РСФСР 1978 г.

для принятия решения Государственной Думой о выдвижении обвинения, собрать не удалось. С учетом того обстоятельства, что даже в эпоху «слабого» персоналистского режима попытка импичмента главы государства не удалась, шансы на отрешение Президента от должности в эпоху «сильного» персонализма практически равны нулю⁴⁵. Абсолютно нулевыми эти шансы делает новое полномочие Президента вносить в Совет Федерации представление о прекращении полномочий широкого круга судей, в том числе Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, его заместителей и судей Верховного Суда Российской Федерации в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях. Анонсируя необходимость «предусмотреть в Конституции полномочия Совета Федерации по представлению Президента России отрешать от должности судей Конституционного и Верховного Судов в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности сохранения лицом статуса судьи», Президент сопроводил это предложение следующим комментарием: «Это предложение делается исходя из сложившейся практики. Этого явно сегодня не хватает»⁴⁶. Тем самым он признал необходимость установления на конституционном уровне полномочия главы государства инициировать в верхней палате парламента процедуру лишения полномочий руководства и судей высших судов страны. В свете данной поправки представляется нереальным получение заключения

⁴⁵ Данная терминология используется М. А. Красновым и И. Г. Шаблинским в их цитируемой выше монографии «Российская система власти: треугольник с одним углом». М.: Институт права и публичной политики, 2008.

⁴⁶ Послание Президента Федеральному Собранию от 15 января 2020 г.

Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления, равно как и заключения Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Слишком высоки риски расширительного толкования термина «поступки, порочащие честь и достоинство судьи».

Не могу не согласиться с моими уважаемыми коллегами М. А. Красновым и И. Г. Шаблинским, отметившими, что действующий Уголовный кодекс РФ не вполне отвечает Конституции РФ. «Дело в том, что УК РФ высшей степенью тяжести преступлений считает особо тяжкие. Тяжкими же считаются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает 10 лет лишения свободы. Поэтому, исходя из смысла ч.1 ст.93 Конституции РФ, где «иное тяжкое преступление» приравнивается по тяжести к государственной измене, следует полагать, что речь идет о совершении Президентом особо тяжкого преступления»⁴⁷. В отсутствие официального толкования ч. 7 ст. 125 Конституции, данного Конституционным судом России, остается надеяться, что в случае направления соответствующего запроса в КС РФ последний выявит ее конституционно-правовой смысл, который в силу ФКЗ «О Конституционном суде РФ» станет обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений⁴⁸.

Новая редакция части первой статьи 125 резко контрастирует с изначально лаконичной формулировкой данной конституционной нормы, которая теперь будет выглядеть так: «Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть

⁴⁷ М. А. Краснов, И. Г. Шаблинский, указ. соч., с. 131.

⁴⁸ Ст. 6 Федерального Конституционного Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» № 1-ФКЗ от 21 июля 1994 г.

посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и его заместителя.» Данная поправка – это существенно более пафосная версия изначальной конституционной нормы, в которой формулируются совершенно очевидные вещи, вытекающие из самой же Конституции и Федерального Конституционного Закона о Конституционном Суде РФ. Очевидно, что задача этой пышной формулировки в том, чтобы отвлечь внимание от главного – сокращения количества судей КС РФ до 11 человек. Уменьшение состава КС почти наполовину – это одно из наиболее разрушительных решений конституционного законодателя, причем не только разрушительное, но и абсолютно необоснованное. В пояснительной записке к законопроекту отсутствует должное обоснование сокращения количества судей КС. Когда деятельность Конституционного суда была приостановлена после октябрьских событий 1993 года, и в 1994 году был принят новый Федеральный Конституционный Закон о Конституционном Суде РФ, численность судей была, напротив, увеличена с 12 до 19 для обеспечения максимальной эффективности и независимости данного органа. Уменьшение количества судей и изменение порядка обращения граждан в КС существенно сузят возможности граждан обращаться в Конституционный Суд за защитой своих нарушенных прав и свобод. В этом плане, к сожалению, оправдались самые худшие опасения: посредством поправок на конституционном уровне закрепляется различие в порядке рассмотрения обращений в КС граждан и судов.

Изначальная редакция части 4 статьи 125 гласит: «Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, приме-

ненного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом». Таким образом, с 1995 года, когда Конституционный суд возобновил свою деятельность на основании нового ФКЗ 1994 г., жалобы граждан рассматривались следующим образом. Если дело гражданина было принято судом к рассмотрению, и гражданин опасался, что в деле уже применена либо будет применена норма, в результате чего будут нарушены конституционные права и свободы данного гражданина, он (а) был(а) вправе обратиться в Конституционный суд. Новая редакция данной конституционной нормы упраздняет этот порядок обращения граждан в Конституционный суд и устанавливает новый: «Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан – конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты». По запросам судов Конституционный суд отныне будет проверять «конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, подлежащих применению в конкретном деле.»

Результат у этих нововведений будет следующий. Во-первых, резко снизится уровень защищенности прав граждан, которые будут годами эти внутригосударственные средства судебной защиты исчерпывать. Разумеется, после этого до КС доберутся немногие. Во-вторых, столь резкое сокращение числа судей Конституционного суда неизбежно скажется на их загруженности и качестве выносимых решений. В-третьих, с учетом уже почти пять лет существующего механизма, позволяющего не исполнять решения ЕСПЧ, перспективы защиты конституционных прав и свобод российских граждан выглядят весьма печально. Не говоря уже о том, насколько данные конституционные новеллы не согласуются с предложенным в Послании Президента Федеральному Собранию

усилением роли Конституционного суда в целях надежной защиты интересов граждан.

Серьезные сомнения вызывает новая часть 5-1 ст. 125, наделяющая Конституционный суд правом разрешать вопрос о возможности исполнения решений не только межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации, в их истолковании, противоречащем Конституции РФ. Там же предусмотрено еще одно новое полномочие КС – определять возможность исполнения решений иностранных или международных (межгосударственных) судов, иностранных или международных третейских судов (арбитражей), налагающие обязанности на РФ, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка РФ. Данное закрепление на конституционном уровне возможности не исполнять решения перечисленных выше органов, ссылаясь на «публичный порядок», который является категорией международного частного права, а не конституционного права, ставит под удар примат международного права, закрепленный в главе 1 «Основы конституционного строя».

Споры о том, как именно следует трактовать формулировки ч.4 ст. 15 Конституции, не утихают по сей день, несмотря на очевидную ясность и недвусмысленность данного конституционного положения и совершенно четкую позицию Конституционного суда РФ, сформулированную в Постановлении № 8-П от 27 марта 2012 года и ряде дальнейших актов КС РФ, принятых на основе данного прецедентного решения. Тем не менее, в многочисленных публикациях последних лет утверждается, что в статье 15(4) Конституции речь идет только о ратифицированных международных договорах, и под международными договорами в тексте Конституции понимаются именно договоры ратифицированные. Данная трактовка – это явная попытка возвращения к существовавшей в СССР доктрине трансформации. Советская правовая система была защищена от какого-либо проникновения международного права благодаря концепции, в силу которой международное

право и национальное право СССР были двумя совершенно автономными системами. При данном дуалистическом подходе нормы международного права и в частности международные обязательства СССР могли исполняться внутри страны только в случае их трансформации legislaturой в акты национального (советского) права. Благодаря доктрине трансформации Советский Союз мог подписывать международные договоры, в том числе и затрагивающие права и свободы человека, и при этом не исполнять их положения частично либо полностью во внутреннем правопорядке⁴⁹. Отсутствие конституционной нормы, делающей общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры частью правовой системы страны, было логическим следствием изоляционистской позиции и советского государства, и советской правовой системы. Поэтому установление в 1993 году на конституционном уровне примата международного права стало огромной победой противников советской доктрины трансформации. Данное конституционное положение было воспроизведено в преамбуле к ФЗ о международных договорах 1996 г. Там же определено, что международные договоры являются существенным элементом функционирования правового государства, стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами: *«Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств»*.

Прецедентный характер решений Конституционного суда России неоднократно подчеркивался крупнейшими отечественными экспертами по конституционному праву, включая двух Председателей Конституционного суда – про-

⁴⁹ Более подробно см. G. M. Danilenko, 'The New Russian Constitution and International Law', (1994) 88(3), American Journal of International Law, с. 451-470.

фессора В. А. Туманова, возглавлявшего Конституционный суд России в 1995 – 1997 гг., и действующего председателя КС профессора В. Д. Зорькина. В предисловии к сборнику постановлений и определений КС РФ В. А. Туманов подчеркивает, что хотя формально Конституционный суд не отнесен к числу правотворческих органов, но по существу он таковым является: *«Законодательные акты или их отдельные нормы, признанные им не соответствующими Конституции, утрачивают силу. Не без основания Конституционный суд (как, впрочем, и другие конституционные суды) называют «негативным законодателем». Однако он более чем таковой в той мере, в какой его решения носят характер прецедента, то есть содержат правило или указание, которому и в дальнейшем должны следовать законодательные и иные органы»*⁵⁰.

В. Д. Зорькин отмечает, что *«решения Конституционного Суда по делам о про-верке конституционности законов и иных нормативных правовых актов высокого уровня имеют, по сути, нормативный характер (обладают нормативной силой) и как таковые приобретают прецедентное значение. Некоторые существенные признаки решений Конституционного Суда сближают их с прецедентами. Так, его решения распространяются не только на конкретный случай, но и на все аналогичные случаи и имеют официальный характер, делающий их реализацию обязательной на всей территории страны. Поскольку Конституционный Суд обладает самостоятельной правотворческой функцией, следует признать, что его решения приобретают прецедентный характер и становятся источниками права»*. Более того – согласно Зорькину, *«юридическая сила итоговых решений Конституционного Суда превышает юридическую силу любого закона, а соответственно, практически равна юридической силе самой Конституции, которую уже нельзя применять в отрыве от итоговых*

⁵⁰ Туманов В. А. Предисловие к сборнику «Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992 – 1996. Сост. и отв. Ред. Т. Г. Морщакова. Москва, Новый юрист, 1997, с. 5.

*решений Конституционного Суда, относящихся к соответствующим нормам, и тем более вопреки этим решениям»*⁵¹.

Согласно ст. 125 п. 5 Конституции, Конституционный суд – единственный орган власти, правомочный давать официальное толкование Основного Закона страны по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. Любое иное толкование конституционных норм, расходящееся с официальным, не имеет юридической силы. Выявленный Конституционным Судом Российской Федерации при проверке конституционности нормативных положений их конституционно-правовой смысл является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике⁵². Конституционный суд предельно ясно и недвусмысленно указал, что *«правоприменительные решения, основанные на акте, который хотя и признан в результате разрешения дела в конституционном судопроизводстве соответствующим Конституции Российской Федерации, но которому в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал истолкование, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, также подлежат пересмотру в порядке, установленном законом. Иное означало бы, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд могут осуществлять истолкование акта, придавая ему иной смысл, нежели выявленный в результате проверки в конституционном судопроизводстве, и тем самым подменять Конституционный Суд Российской Федерации, чего они в силу статей 118, 125, 126, 127 и 128 Конституции Россий-*

⁵¹ Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации. Журнал российского права. – 2004, №12, с. 3 – 9.

⁵² Постановление Конституционного Суда от 23 ноября 1999 года №16-П.

ской Федерации делать не вправе»⁵³. Таким образом, правоприменитель, реализуя свои полномочия, должен применить норму, конституционно-правовой смысл которой уже был выявлен Конституционным Судом, но он не может придавать данной подлежащей применению норме какое-либо иное значение, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации. Судебные решения, основанные на положениях, конституционно-правовой смысл которых был выявлен Конституционным судом, но примененных в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, должны быть пересмотрены в установленном порядке, если для этого нет других препятствий. Оценка проверяемой правовой нормы как не соответствующей или, напротив, как соответствующей Конституции Российской Федерации, а также выявленный конституционный смысл правовой нормы являются обязательными как для законодателя, так и для правоприменителя и не могут быть отвергнуты или преодолены в законодательной и правоприменительной практике⁵⁴. Л. В. Лазарев неоднократно подчеркивает обязательную силу не только резолютивной, но и мотивировочной части постановлений Конституционного суда⁵⁵. Свои выводы он базирует на правовых позициях КС: *«Положения мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации, содержащие толкование конституционных норм либо выявляющие конституционный смысл закона, на которых основаны выводы Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные в резолютивной части этого же постановления, от-*

⁵³ Абзац 3 п. 7 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 25 января 2001 года № 1-П.

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда от 27 февраля 2003 года № 1-П.

⁵⁵ Подробнее см. *Лазарев Л. В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. - ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2003 г.

*ражают правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации и также носят обязательный характер»*⁵⁶.

Таким образом, Конституция, положения ФКЗ «О Конституционном суде», практика Конституционного суда РФ и национальная правовая доктрина не оставляют места для сомнений в юридической силе актов Конституционного суда РФ. Тем не менее, несмотря на предельно ясные формулировки указанных источников, тенденция недооценивать роль постановлений и определений КС, к сожалению, сохраняется.

Новая часть 5-1 ст. 125 Конституции стала закономерным завершением почти 10-летнего стремления создать легитимные возможности не исполнять решения иностранных и международных судов и арбитражей. Сначала в центре внимания оказался Европейский Суд по Правам Человека, в отношении которого еще в 2010 г. Председатель Конституционного суда России В. Д. Зорькин высказался следующим образом: *«Каждое решение Европейского суда – это не только юридический, но и политический акт. Когда такие решения принимаются во благо защиты прав и свобод граждан и развития нашей страны, Россия всегда будет неукоснительно их соблюдать. Но когда те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения сути самой Европейской конвенции о правах человека и тем более прямым образом затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать защитный механизм от таких решений»*⁵⁷. Требуемый механизм, позволяющий уклоняться от исполнения решений Европейского Суда по Правам Человека⁵⁸, был создан в декабре 2015 года

⁵⁶ П. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда от 8 октября 1998 года № 118-О.

⁵⁷ В. Д. Зорькин. Предел уступчивости. Российская газета. Федеральный выпуск № 246(5325). 29.10.2010.

⁵⁸ Глава XIII-1 «Рассмотрение возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека» была введена в текст ФКЗ о КС РФ Федеральным Конституционным Законом от 14.12.2015 № 7-ФКЗ.

в результате принятия поправок в ФКЗ «О Конституционном суде РФ». Затем законодатель двинулся дальше: проект поправки в Конституцию, внесенный в нижнюю палату федеральной легислатуры 20 января 2020 г., включал новую редакцию с. 79 следующего содержания: *«Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации.»* Новый пункт 5-1 ст. 125 предусматривал, что разрешать вопрос о возможности исполнения таких решений надлежит Конституционному суду. В ходе работы над законопроектом к межгосударственным органам были добавлены иностранные или международные (межгосударственные) суды, иностранные или международные третейские суды (арбитражи). Тем самым не просто были расширены возможности не исполнять подобные решения. Есть все основания говорить о нарастающем риске упразднения примата международного права, установленного в с. 15 Конституции, и возвращении к изоляционизму и советской доктрине трансформации.

Новая часть 3 статьи 132 устанавливает, что *«органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.»* Ликвидация самостоятельности местного самоуправления – это не только откровенное нарушение Конституции. Это очередной шаг в сторону восстановления системы власти по советскому образцу, а также резкое снижение качества решения местных проблем и вопросов. Что еще хуже – это попытка опосредованно внести изменения в 1 главу Конституции. Ст. 12, являющаяся одной из основ конституционного строя, гласит: *«Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.»* Новая

норма уничтожает самостоятельность местного самоуправления и тем самым лишает смысла этот институт, фактически упраздняя его. Более того, эта норма открыто нарушает Конституцию: согласно ее ст. 16 (2), никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Как неоднократно отмечала Т. Г. Морщакова, статья 16 – это один из внутренних охраняемых механизмов Конституции. Вторым заявляется статья 64, последняя статья главы 2 (*«Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией»*). И противоречащие этим статьям поправки согласно букве и духу Конституции юридически ничтожны.

Приложение

21 января, источник: Ведомости

Кто что потеряет и приобретет после внесения поправок в Конституцию

К чему приведет изменение Основного закона.

Источник: РИА «Новости»

Президент Владимир Путин в понедельник внес в Госдуму проект закона «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». В нем содержатся поправки в общей сложности в 22 статьи Конституции, реформу которой президент анонсировал 15 января в послании парламенту.

Внесение поправок оказалось неожиданным, ведь специально созданная Путиным для их обсуждения рабочая группа успела провести лишь два заседания, определившись только с основными направлениями своей деятельности.

«Предложения уже были готовы, чего же тянуть», — объяснил ускорение процесса собеседник «Ведомостей» в рабочей группе. Сама она теперь займется уточнением процедуры «общероссийского голосования» по поправкам, подготовкой их ко второму чтению и определением переходного периода, говорит сопредседатель рабочей группы Павел Крашенинников. В числе возможных уточнений он называет норму, предусматривающую роспуск Госдумы в случае затягивания сроков утверждения ею членов правительства.

Самую серьезную корректировку должна претерпеть ст. 83, где перечислены полномочия президента: в ней появится семь новых пунктов, а три действующих изложены в новой редакции.

Среди новых норм — право главы государства формировать Госсовет, создающийся «в целях обеспечения согласован-

ного функционирования и взаимодействия органов госвласти, определения основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития государства».

Новость

Владимир Путин предложил поменять баланс

До сих пор эти функции считались прерогативой президента, а соответствующие пункты содержатся в ст. 80, менять которую Путин не предлагает. При этом в поправках отсутствует оговорка о том, что президент не только формирует, но и возглавляет Госсовет (как, например, Совет безопасности).

Статьи, касающиеся процедуры назначения правительства, изложены примерно так, как об этом и говорилось в послании. Назначать премьера, его заместителей и «гражданских» министров, как и сейчас, будет президент, но только после утверждения их Госдумой. При этом из поправок следует, что президент сможет отправить премьера в отставку, не увольняя одновременно все правительство, как того требует действующая Конституция. Глав силовых ведомств, МИДа и МЧС президент будет назначать в обход Думы, но после консультаций с Советом Федерации.

Факт существования министерств и ведомств, руководство которыми осуществляет лично глава государства, впервые закрепляется на уровне Конституции.

Новость

Путин предложил поправки в Конституцию. Объясняем, что изменится.

Дополнительные полномочия, как и обещал Путин в послании, получают Совет Федерации и Конституционный суд. Первый будет прекращать по представлению президента полномочия судей «в случае поступка, порочащего честь и достоинства судьи». А Конституционный суд сможет проверять — тоже по просьбе президента — не вступившие в силу законы, но лишь в том случае, если Совет Федерации и Госдума преодолели пре-

зидентское вето: подписать их президент будет обязан лишь после признания их соответствующими Основному закону.

Одновременно (об этом в послании ничего не говорилось) Путин предложил сократить число судей Конституционного суда с 19 до 11. Фактически этот суд уже несколько лет работает не в полном составе: сейчас там 15 судей, старые кадры постепенно уходят по достижении предельного возраста (70 лет), а новых президент давно не назначает.

Поэтому, возможно, специально сокращать судей и не потребуется: в 2020 г. 70 лет исполнится Николаю Бондарю, Александру Бойцову и Юрию Данилову, а в 2021 г. — Сергею Маврину и Юрию Рудкину.

Обещанный в послании отказ от приоритета международного права над Конституцией Путин предложил прописать в ст. 79, что позволит избежать созыва Конституционного собрания для внесения изменений в ст. 15 первой главы, декларирующую приоритет международных соглашений над национальными законами.

Поправки разрешают не исполнять решения международных органов, если Конституционный суд решит, что они противоречат Конституции (сейчас Конституционный суд может признать неисполнимым только решение ЕСПЧ).

Новость

Январская революция. Президент перераспределяет властные полномочия.

Аналогичный подход применен и к поправкам о местном самоуправлении власти: пункт о том, что оно не входит в систему органов госвласти, содержится в той же первой главе (ст. 12), но поправки предложено внести в ст. 132 и 133. В первой из них будет записано, что органы местного самоуправления и органы госвласти входят в «единую систему публичной власти», хотя действующее законодательство не дает определения этому понятию. А в ст. 133 речь идет о выполнении органами местного самоуправления во взаимодействии с органами госвласти «публичных функций и полномочий».

Поправки, по сути, конкретизируют логику послания, состоящую в том, что трансформация системы связана с наращиванием в ней институциональной сложности: все госинституты и ветви власти получают дополнительные полномочия, включая и институт президента, говорит руководитель ИСЭПИ Дмитрий Бадовский: «Президент также получает дополнительные полномочия, касающиеся отрешения судей или проверки конституционности законопроектов. Таким образом, институт президентской власти остается сильным, ослабляется только возможность его долгосрочного персонального удержания за счет нормы о том, что одно лицо не может быть главой государства более двух сроков». Но вопросы по ряду направлений остаются — в первую очередь это касается Госсовета, считает эксперт: «В формулировку заложены серьезные вопросы, оказывающиеся в сфере ведения Госсовета, и это выглядит так, что он становится органом стратегического планирования. Формирование Госсовета отнесено к полномочиям президента, но кто входит в его состав и кто им руководит, будет раскрыто уже в федеральном законе».

Поэтому остается время и некое пространство для маневра, чтобы дополнительно расставить акценты в сценарии транзита тогда, когда будет необходимо, добавляет Бадовский.

Новость

Путин выступил против бессрочного пребывания одного человека у власти.

Судя по всему, авторы поправок в Конституцию хотели двух вещей: включить Госсовет в Конституцию, но не дать слишком много амбиций губернаторам, рассуждает политолог Алексей Макаркин: «Госсовет — это региональная структура. Не для того губернаторов исключали из Совета Федерации почти 20 лет назад, чтобы их снова куда-то включать и давать им какие-то большие права». Вероятно, Госсовет станет площадкой для нынешнего президента, если он уйдет со своего поста, а уж «оборудовать» ее можно будет и позже, полагает эксперт. При этом описанный в поправках Госсовет вполне может стать ме-

стом работы Путина в будущем, допускает Макаркин: «Как у нас говорят, не место красит человека, а человек — место». Полномочия Госсовета в поправках описаны очень общо, но ясно, что эта структура будет утверждать стратегические документы, в частности основы внешней политики, которые всегда находились в компетенции президента, обращает внимание эксперт. При этом губернаторы, которые сейчас входят в Госсовет, основами внешней политики заниматься не будут, уверен Макаркин: «Это не их компетенция, вероятнее, заниматься вопросами внешней политики будет председатель Госсовета».

*Анастасия Корня, Елена Мухаметшина,
Светлана Бочарова*

17 фев — РИА Новости. Слова спортсменки, члена рабочей группы по подготовке поправок в основной закон страны Елены Исинбаевой о том, что она впервые прочитала конституцию России после включения в рабочую группу, искренни и делают ей честь, сказал журналистам начальник управления президента РФ по общественным проектам Сергей Новиков.

Двукратная олимпийская чемпионка Елена Исинбаева на встрече президента России Владимира Путина с членами рабочей группы ранее сказала, что благодаря включению в рабочую группу прочитала основной закон страны, до этого «как-то не было повода, необходимости». Пресс-секретарь президента РФ Дмитрий Песков заявлял, что наличие в рабочей группе тех, кто не читал ранее Конституцию, «не понижает ни уровня, ни репутации рабочей группы», а «наоборот, такое широкое представительство делает ее истинно рабочим механизмом, который охватывает все области нашей жизни».

«Мне кажется, это искренняя, честная позиция, которую она не побоялась сказать. Я не уверен, что у нас подавляющее большинство граждан читало конституцию. В отличие от Советского Союза, когда я учился в школе, когда конституцию мы читали за школьной партией — сейчас такого пункта в программе обществознания нет...», — заявил Новиков.

Новость

Источник: РБК, 26 мая 2020, 15:08

СМИ: Доверие россиян к власти «рухнуло» за пару месяцев

Уровень доверия к институтам государства и вера в то, что оно готово прийти на помощь гражданам, за время пандемии коронавируса снизились у 61% россиян. Об этом свидетельствуют данные опроса, проведенного экспертами компании Online Market Intelligence (OMI) и центра социального проектирования «Платформа», с которым ознакомился РБК.

Повысилась уверенность в том, что государство в трудную минуту придет на помощь, у 10% опрошенных. 54% участников опроса стали меньше доверять официальным СМИ и телеканалам, у 43% респондентов снизился уровень доверия к российскому здравоохранению. 42% опрошенных стали менее уверенными в стабильности компаний, в которых они работают. Кроме того, 24% россиян заявили о снижении доверия к людям вообще, а у 25% опрошенных снизилась уверенность в том, что им есть на кого положиться.

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти

Одобен Государственной Думой 11 марта 2020 года
Одобен Советом Федерации 11 марта 2020 года

Статья 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (Российская газета, 1993, 25 декабря), следующие изменения:

1) в статье 67:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом.»;

б) дополнить частью 2₁ следующего содержания:

«21. Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются.»;

2) дополнить статьей 67₁ следующего содержания:

«Статья 67₁

1. Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации.

2. Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство.

3. Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается.

4. Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения.»;

3) статью 68 изложить в следующей редакции:

«Статья 68

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

2. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях респу-

блик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

3. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

4. Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством.»;

4) статью 69 изложить в следующей редакции:

«Статья 69

1. Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

2. Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия.

3. Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности.»;

5) статью 70 изложить в следующей редакции:

«Статья 70

1. Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.

2. Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливается федеральным законом. Местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом.»;

б) в статье 71:

а) пункт «г» изложить в следующей редакции:

«г) организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;»;

б) пункт «е» изложить в следующей редакции:

«е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования;»;

в) пункт «и» изложить в следующей редакции:

«и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность;»;

г) пункт «м» изложить в следующей редакции:

«м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных;»;

д) пункт «р» изложить в следующей редакции:

«р) метрологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; метеорологическая служба; официальный статистический и бухгалтерский учет;»;

е) пункт «т» изложить в следующей редакции:

«т) федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципаль-

ных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.»;

7) в части 1 статьи 72:

а) пункт «д» изложить в следующей редакции:

«д) природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;»;

б) пункт «е» изложить в следующей редакции:

«е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики;»;

в) пункт «ж» изложить в следующей редакции:

«ж) координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение;»;

г) дополнить пунктом «ж₁» следующего содержания:

«ж₁) защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;»;

8) статью 75 изложить в следующей редакции:

«Статья 75

1. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.

2. Защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

3. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

4. Государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе.

5. Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации.

6. В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, обязательности, справедливости, эффективности, адресности, солидарности, социальной справедливости.

«Статья 75,

В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.»;

10) статью 77 дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).»;

11) статью 78 дополнить частью 5 следующего содержания:

«5. Руководителем федерального государственного органа может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтвержда-

ющего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Руководителю федерального государственного органа в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.»;

12) статью 79 изложить в следующей редакции:

«Статья 79

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет за собой ограничения прав

осужденных оргнж за Чннит вненжиср-кисср-ю!ловицсостоссийско

стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.»;

15) статью 81 изложить в следующей редакции:

«Статья 81

1. Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства. Президенту Российской Федерации в порядке, установленном ~~Центральным избирательным~~ ~~комитетом~~ ~~Российской Федерации~~ избирает ~~Экспертная~~

терристу Российской Фед---

тельства Российской Федерации освобожден Президентом Российской Федерации от должности, вновь назначенный Председатель Правительства Российской Федерации не представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти;»;

г) дополнить пунктом «в₁» следующего содержания:

«в₁) принимает отставку Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;»;

д) пункт «д» изложить в следующей редакции:

«д) назначает на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д₁» настоящей статьи), и освобождает их от должности;»;

е) дополнить пунктом «д₁» следующего содержания:

«д₁) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;»;

ж) пункт «е» изложить в следующей редакции:

«е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначает председателей, заместите-

лей председателей и судей других федеральных судов;»;

з) пункт «е₁» изложить в следующей редакции:

«е₁) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом;»;

и) дополнить пунктом «е₃» следующего содержания:

«е₃) вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;»;

к) дополнить пунктом «е₄» следующего содержания:

«е₄) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты; представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты;»;

л) дополнить пунктом «е₅» следующего содержания:

«е₅) формирует Государственный Совет Российской Феде-

рации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом;»;

м) пункт «ж» изложить в следующей редакции:

«ж) формирует Совет Безопасности Российской Федерации в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз; возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации. Статус Совета Безопасности Российской Федерации определяется федеральным законом;»;

н) пункт «и» изложить в следующей редакции:

«и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации в целях обеспечения реализации своих полномочий;»;

18) дополнить статьей 92₁ следующего содержания:

«Статья 92

1

1. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, обладает неприкосновенностью.

2. Иные гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию

здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, устанавливаются федеральным законом.

3. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности в порядке, предусмотренном статьей 93 Конституции Российской Федерации.»;

19) статью 93 изложить в следующей редакции:

«Статья 93

1. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности, а Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, лишен неприкосновенности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации, как действующего, так и прекратившего исполнение своих полномочий, признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

2. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности, о лишении неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа соответственно сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

3. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности, о лишении неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, должно быть принято не

позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента Российской Федерации. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента Российской Федерации, Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, считается отклоненным.»;

20) статью 95 изложить в следующей редакции:

«Статья 95

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

2. Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации.

В Совет Федерации входят:

а) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа;

б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, – пожизненно. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации;

в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

3. Общее число сенаторов Российской Федерации определяется исходя из числа представителей от субъектов Российской Федерации, перечисленных в статье 65 Конституции Российской Федерации, и числа лиц, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации, указанных в пунктах «б» и «в» части 2 настоящей статьи.

4. Сенатором Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Сенаторам Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

5. Представителями Российской Федерации в Совете Федерации, осуществляющими полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

6. Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей Российской Федерации, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.

7. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.»;

21) в статье 97:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.»;

б) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором Российской Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.»;

22) часть 1 статьи 98 изложить в следующей редакции:

«1. Сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.»;

23) часть 3 статьи 100 изложить в следующей редакции:

«3. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации.»;

24) в статье 102:

а) в части 1:

пункт «е» изложить в следующей редакции:

«е) отрешение Президента Российской Федерации от должности; лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий»;

пункт «ж» изложить в следующей редакции:

«ж) назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации»;

пункт «з» изложить в следующей редакции:

«з) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на долж-

ность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации»;

пункт «и» изложить в следующей редакции:

«и) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации»;

дополнить пунктом «к» следующего содержания:

«к) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности»;

дополнить пунктом «л» следующего содержания:

«л) прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий»;

дополнить пунктом «м» следующего содержания:

«м) заслушивание ежегодных докладов Генерального

прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации.»;

б) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.»;

25) в части 1 статьи 103:

а) пункт «а» изложить в следующей редакции:

«а) утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;»;

б) дополнить пунктом «а₁» следующего содержания:

«а₁) утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д₁» статьи 83 Конституции Российской Федерации;»;

в) дополнить пунктом «г₁» следующего содержания:

«г₁) заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;»;

г) пункт «д» изложить в следующей редакции:

«д) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;»;

д) пункт «е» изложить в следующей редакции:

«е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Уполномоченным по правам человека может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина

Российской Федерации на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации;»;

е) пункт «з» изложить в следующей редакции:

«з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.»;

26) дополнить статьей 103₁ следующего содержания:

«Статья 103¹

Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.»;

27) часть 1 статьи 104 изложить в следующей редакции:

«1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.»;

28) часть 3 статьи 107 изложить в следующей редакции:

«3. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального зако-

на отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию. Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания.»;

29) часть 2 статьи 108 изложить в следующей редакции:

«2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. Если Президент Российской Федерации в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального конституционного закона, срок для подписания такого закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом Российской Федерации. Если Конституци-

онный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Если Конституционный Суд Российской Федерации не подтвердит конституционности федерального конституционного закона, Президент Российской Федерации возвращает его в Государственную Думу без подписания.»;

30) часть 1 статьи 109 изложить в следующей редакции:

«1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111, 112 и 117 Конституции Российской Федерации.»;

31) в статье 110:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации.»;

б) дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.»;

в) дополнить частью 4 следующего содержания:

«4. Председателем Правительства Российской Федерации, заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министром, иным руководителем федерального органа исполнительной власти может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Председателю Правительства Российской Федерации, заместителям Председателя Правительства Российской Федерации, федераль-

ным министрам, иным руководителям федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.»;

32) в статье 111:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой.»;

б) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Представление по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится в Государственную Думу Президентом Российской Федерации не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой или освобождения Президентом Российской Федерации от должности либо отставки Председателя Правительства Российской Федерации.»;

в) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения представления.»;

г) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации. В этом случае Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.»;

33) статью 112 изложить в следующей редакции:

«Статья 112

1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства Российской Федерации освобожден от должности Президентом Российской Федерации.

2. Председатель Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д₁» статьи 83 Конституции Российской Федерации). Государственная Дума не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам.

3. Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

4. После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров Президент Российской Федерации вправе назначить заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства Российской Федерации. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур более одной трети должностей членов Правительства Россий-

ской Федерации (за исключением должностей федеральных министров, указанных в пункте «д₁» статьи 83 Конституции Российской Федерации) остаются вакантными, Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

5. В случае, предусмотренном частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации, а также в случае роспуска Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации назначает заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д₁» статьи 83 Конституции Российской Федерации) по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.»;

34) статью 113 изложить в следующей редакции:

«Статья 113

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручениями Президента Российской Федерации организует работу Правительства Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий.»;

35) в части 1 статьи 114:

а) пункт «в» изложить в следующей редакции:

«в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;»;

б) дополнить пунктом «в₁» следующего содержания:

«в₁) обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала;»;

в) дополнить пунктом «в₂» следующего содержания:

«в₂) обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;»;

г) дополнить пунктом «е₁» следующего содержания:

«е₁) осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики;»;

д) дополнить пунктом «е₂» следующего содержания:

«е₂) осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;»;

е) дополнить пунктом «е₃» следующего содержания:

«е₃) содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;»;

ж) дополнить пунктом «е₄» следующего содержания:

«е₄) обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;»;

з) дополнить пунктом «е₅» следующего содержания:

«е₅) осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;»;

и) дополнить пунктом «е₆» следующего содержания:

«е₆) создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;»;

36) в статье 115:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.»;

б) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.»;

37) в статье 117:

а) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства Российской Федерации либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.»;

б) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Председатель Правительства Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, который подлежит рассмотрению в течение семи дней. Если Государственная Дума отказывается в доверии Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации в течение

семи дней вправе принять решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В случае если Правительство Российской Федерации в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии Правительству Российской Федерации откажет, Президент Российской Федерации принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.»;

в) дополнить частью 4, следующего содержания:

«4. Председатель Правительства Российской Федерации, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, федеральный министр вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.»;

г) часть 5 изложить в следующей редакции:

«5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации. В случае освобождения от должности Президентом Российской Федерации или отставки Председателя Правительства Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра Президент Российской Федерации вправе поручить этому лицу продолжать исполнять обязанности по должности или возложить их исполнение на другое лицо до соответствующего назначения.»;

д) дополнить частью 6 следующего содержания:

«6. Государственная Дума не может выразить недоверие Правительству Российской Федерации, а Председатель Правительства Российской Федерации не может ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации в случаях, предусмотренных частями 3 – 5 статьи 109 Конституции Российской Федерации, а также в

течение года после назначения Председателя Правительства Российской Федерации в соответствии с частью 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации.»;

38) в статье 118:

а) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.»;

б) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов не допускается.»;

39) статью 119 изложить в следующей редакции:

«Статья 119

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, постоянно проживающие в Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Судьям судов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.»;

40) в статье 125:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и его заместителя.»;

б) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой сенаторов Российской Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.»;

в) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет:

а) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан – конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты;

б) по запросам судов – конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, подлежащих применению в конкретном деле.»;

г) дополнить частью 5₁ следующего содержания:

«5₁. Конституционный Суд Российской Федерации:

а) по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации;

б) в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации;

в) по запросу Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет конституционность законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).»;

д) часть 6 изложить в следующей редакции:

«6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании.»;

е) часть 7 изложить в следующей редакции:

«7. Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации либо Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.»;

ж) дополнить частью 8 следующего содержания:

«8. Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет иные полномочия, установленные федеральным конституционным законом.»;

41) статью 126 изложить в следующей редакции:

«Статья 126

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным

судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.»;

42) статью 128 изложить в следующей редакции:

«Статья 128

1. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, заместители Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

2. Председатели, заместители председателей и судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства регулируется также соответствующим процессуальным законодательством.»;

43) статью 129 изложить в следующей редакции:

«Статья 129

1. Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом.

2. Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Прокурорам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

3. Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

4. Прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

5. Иные прокуроры могут назначаться на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации, если такой порядок назначения на должность и освобождения от должности установлен федеральным законом.

6. Если иное не предусмотрено федеральным законом, прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.»;

44) в статье 131:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом.»;

б) дополнить частью 1₁ следующего содержания:

«1₁. Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.»;

в) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом.»;

г) дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.»;

45) в статье 132:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные нало-

ги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.»;

б) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.»;

в) дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.»;

46) статью 133 изложить в следующей редакции:

«Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.».

Статья 2

1. Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, предусмотренных статьей 1 настоящего Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (далее соответственно – общероссийское голосование, настоящий Закон),

проводится после вступления в силу настоящего Закона и в случае дачи Конституционным Судом Российской Федерации в соответствии со статьей 3 настоящего Закона заключения о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений настоящего Закона и о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 настоящего Закона.

2. Инициатива проведения общероссийского голосования принадлежит Президенту Российской Федерации. Президент Российской Федерации назначает общероссийское голосование своим указом.

3. В указе Президента Российской Федерации о назначении общероссийского голосования содержится вопрос, который выносится на общероссийское голосование, и определяется день общероссийского голосования в соответствии с частью 5 настоящей статьи.

4. Указ Президента Российской Федерации о назначении общероссийского голосования подлежит официальному опубликованию не позднее дня, следующего за днем его подписания.

5. В целях обеспечения наиболее благоприятных условий для участия граждан в общероссийском голосовании общероссийское голосование не может состояться ранее чем через 30 дней со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о его назначении.

Если днем общероссийского голосования определен рабочий день, этот день в силу настоящего Закона является нерабочим днем. Оплата работникам за этот день осуществляется в соответствии с положениями, установленными Трудовым кодексом Российской Федерации применительно к оплате за нерабочие (праздничные) дни.

6. В общероссийском голосовании вправе принимать участие граждане Российской Федерации, достигшие на день проведения общероссийского голосования 18 лет, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

7. Граждане Российской Федерации участвуют в общероссийском голосовании на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

8. Участие гражданина Российской Федерации в общероссийском голосовании является свободным и добровольным.

Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в общероссийском голосовании, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

9. Подготовка и проведение общероссийского голосования осуществляются открыто и гласно.

10. Подготовку и проведение общероссийского голосования осуществляют:

1) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (организующая и обеспечивающая подготовку и проведение общероссийского голосования избирательная комиссия);

2) избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;

3) территориальные избирательные комиссии;

4) участковые избирательные комиссии.

11. Деятельность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, иных избирательных комиссий по подготовке и проведению общероссийского голосования осуществляется исходя из необходимости создания максимальных удобств для участников общероссийского голосования.

12. Решения вышестоящих избирательных комиссий по вопросам подготовки и проведения общероссийского голосования, принятые в пределах их компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий.

13. Решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и решения иных избирательных комиссий по вопросам подготовки и проведения общероссийского голосования, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Феде-

рации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, граждан Российской Федерации.

14. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обеспечивает открытость и гласность при подготовке и проведении общероссийского голосования, в том числе в соответствии с частью 16 настоящей статьи создает условия для осуществления наблюдения за подготовкой и проведением общероссийского голосования, установлением его итогов и определением результатов.

15. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:

1) утверждает порядок общероссийского голосования в трехдневный срок со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о назначении общероссийского голосования;

2) обеспечивает информирование граждан Российской Федерации о подготовке и проведении общероссийского голосования, в том числе возможность их ознакомления с текстом настоящего Закона, а также устанавливает порядок аккредитации представителей средств массовой информации для участия в информационном освещении проведения общероссийского голосования;

3) утверждает форму и текст бюллетеня для общероссийского голосования, порядок изготовления и доставки бюллетеней, а также порядок контроля за их изготовлением и доставкой;

4) устанавливает итоги общероссийского голосования и определяет его результаты;

5) определяет порядок финансового обеспечения подготовки и проведения общероссийского голосования, предусматривающий направления расходования средств, выделенных на подготовку и проведение общероссийского голосования, порядок их распределения, порядок предоставления отчетности, а также порядок осуществления избирательными комиссиями закупок товаров, работ и услуг, связанных с подготовкой и проведением общероссийского голосования;

б) осуществляет иные полномочия по организации подготовки и проведения общероссийского голосования.

16. Для наблюдения за проведением голосования и подсчетом голосов участников голосования, за установлением итогов голосования Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации назначают наблюдателей.

При этом Общественная палата Российской Федерации вправе назначить наблюдателя в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о назначении общероссийского голосования для наблюдения в том числе за подготовкой проведения общероссийского голосования. Общественная палата Российской Федерации также вправе назначить наблюдателей во все нижестоящие избирательные комиссии.

Общественные палаты субъектов Российской Федерации назначают наблюдателей в избирательные комиссии, расположенные на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Порядок приема предложений о кандидатурах для назначения наблюдателями, назначения наблюдателей устанавливается Общественной палатой Российской Федерации.

17. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации, должностные лица обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям в реализации их полномочий по вопросам подготовки и проведения общероссийского голосования, а также по вопросу материально-технического обеспечения подготовки и проведения общероссийского голосования (включая предоставление избирательным комиссиям на безвозмездной основе необходимых помещений, транспортных средств, средств связи, технического оборудования).

18. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе

выделять соответственно из бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета средства на оказание содействия в подготовке и проведении общероссийского голосования (включая выплаты членам избирательных комиссий), а также в информировании граждан Российской Федерации о его проведении.

19. Для подготовки и проведения общероссийского голосования могут быть использованы федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», иные государственные информационные системы, многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, а также дистанционное электронное голосование (при наличии условий для его проведения).

20. В период со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о назначении общероссийского голосования до дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией Российской Федерации результатов общероссийского голосования определенные законодательством о выборах общероссийские и региональные государственные организации телерадиовещания, редакции общероссийских и региональных государственных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю, в целях информирования граждан Российской Федерации о подготовке и проведении общероссийского голосования, разъяснения порядка участия в нем безвозмездно предоставляют Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации эфирное время и печатную площадь в следующем объеме:

1) общероссийские государственные организации телерадиовещания – не менее 15 минут эфирного времени еженедельно на каждом из своих каналов;

2) региональные государственные организации телерадиовещания – не менее 10 минут эфирного времени еженедельно на каждом из своих каналов;

3) редакции общероссийских государственных периодических печатных изданий, региональных государственных периодических печатных изданий – не менее одной сотой от еженедельного объема печатной площади.

21. Расходы, связанные с проведением общероссийского голосования, осуществляются избирательными комиссиями за счет средств, выделенных из федерального бюджета для подготовки проведения общероссийского голосования. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является главным распорядителем этих средств.

22. Членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, работникам аппаратов избирательных комиссий, работникам Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации производится дополнительная оплата труда (выплачивается вознаграждение) за работу по подготовке и проведению общероссийского голосования в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

23. Суммы, выплачиваемые членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, работающим в комиссиях не на постоянной (штатной) основе, работникам Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также гражданам, работающим по гражданско-правовым договорам, за выполненные ими работы, оказанные услуги, непосредственно связанные с подготовкой и проведением общероссийского голосования, не подлежат обложению налогом на доходы физических лиц и страховыми взносами.

24. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» применяется к отношениям, касающимся закупок товаров, работ, услуг, связанных с проведением общероссийского голосования, в порядке, предусмотренном в отношении закупок товаров, работ, услуг, связанных с подготовкой проведения общероссийского голосования.

25. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации определяет результаты общероссийского голосования не позднее чем через пять дней после дня его проведения.

Количество граждан, принявших участие в общероссийском голосовании, определяется по количеству бюллетеней в ящиках для голосования.

26. Официальное опубликование результатов общероссийского голосования осуществляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в течение трех дней со дня принятия решения о результатах общероссийского голосования.

Статья 3

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, за исключением статей 1 и 2 настоящего Закона, которые вступают в силу в особом порядке.

2. После вступления в силу настоящего Закона Президент Российской Федерации направляет в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений настоящего Закона, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 настоящего Закона.

3. Конституционный Суд Российской Федерации не позднее семи дней со дня направления Президентом Российской Федерации запроса, указанного в части 2 настоящей статьи, обязан дать заключение о соответствии (несоответствии) положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений настоящего Закона, а также о соответствии (несоответствии) Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 настоящего Закона.

В случае выявления несоответствия положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу

положений настоящего Закона или несоответствия Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 настоящего Закона они не вступают в силу, общероссийское голосование не проводится.

В случае, если Конституционный Суд Российской Федерации дает заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений настоящего Закона и о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 настоящего Закона, статья 2 настоящего Закона вступает в силу, проводится общероссийское голосование.

4. Статья 1 настоящего Закона вступает в силу со дня официального опубликования результатов общероссийского голосования (с учетом особенностей, установленных частью 7 настоящей статьи) в случае, если предусмотренные ею изменения в Конституцию Российской Федерации получили одобрение в ходе общероссийского голосования.

5. Изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 настоящего Закона, считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании.

Если за изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 настоящего Закона, проголосовало менее половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании, такие изменения не считаются одобренными и статья 1 настоящего Закона не вступает в силу.

6. Установленное частями 3 и 31 статьи 81 Конституции Российской Федерации в редакции настоящего Закона о поправке к Конституции Российской Федерации регулирование допустимого числа сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, не препятствует лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации на момент вступления данной поправки в силу, участвовать в

качестве кандидата на выборах Президента Российской Федерации после включения указанной редакции в текст Конституции Российской Федерации на установленное поправкой допустимое число сроков вне зависимости от числа сроков, в течение которых указанное лицо занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления данной поправки в силу.

7. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляющие свои полномочия на день вступления в силу статьи 1 настоящего Закона, продолжают осуществлять полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации до их прекращения по основаниям, установленным Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Если после вступления в силу статьи 1 настоящего Закона число судей Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляющих на день вступления в силу статьи 1 настоящего Закона полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации, соответствует числу судей, предусмотренному статьей 1 настоящего Закона, либо превышает его, новые судьи Конституционного Суда Российской Федерации не назначаются.

8. После одобрения в ходе общероссийского голосования изменений в Конституцию Российской Федерации, предусмотренных статьей 1 настоящего Закона, Президент Российской Федерации издает указ об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу. Официальное опубликование Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками осуществляется незамедлительно после официального опубликования результатов общероссийского голосования.

Президент Российской Федерации *В.Путин*

Москва, Кремль
14 марта 2020 года
№ 1-ФКЗ

