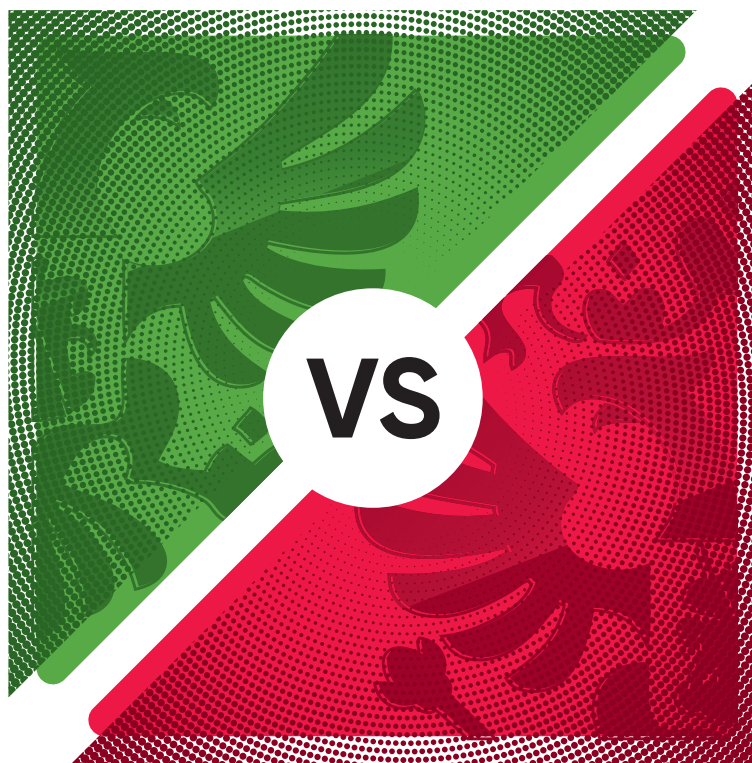


Москва, 2020

# Конституция свободных людей



Путинская  
конституция

...

**Конституция  
свободных людей**



**Путинская  
конституция**

2020  
Москва

**УДК 342.4(470)**  
**ББК 67.400.11,021**  
**Я26**

**Я26 Конституция свободных людей vs Путинская конституция.**  
**М.: РОДП «ЯБЛОКО», 2020 – 218 с., цв. обл.**

Сборник документов и статей, посвященный внесению поправок в Конституцию РФ в 2020 году. В сборник вошли экспертные заключения по поправкам, внесенным президентом РФ В.В. Путиным, поправки, разработанные Общественным конституционным советом и партией «Яблоко», а также политические заявления партии «Яблоко» и публикации по теме членов Общественного конституционного совета, выходившие в средствах массовой информации.

**УДК 342.4(470)**  
**ББК 67.400.11,021**

Составитель – Игорь Яковлев  
Дизайн обложки – Иван Соловьев

ISBN 978-5-4399-0073-2

© Российская объединенная  
демократическая партия «Яблоко»

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	<b>6</b>
<b>ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ</b> .....	<b>8</b>
О создании независимого общественного совета для разработки альтернативного пакета конституционных поправок.....	10
Декларация Общественного конституционного совета .....	13
Состав Общественного конституционного совета .....	16
<b>ПУТИНСКИЕ ПОПРАВКИ</b> .....	<b>20</b>
<b>Заключение по законопроекту</b> № 885214-7 «О поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти“», принятому Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.....	22
<b>Заявление о нарушении</b> статей 135, 136 Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» .....	35
<b>Административное исковое заявление</b> .....	43
<b>Несменяемость Путина – узурпация власти.</b> Заявление Общественного конституционного совета .....	48
<b>Акции против поправок</b> в Москве и регионах 10–12 марта 2020 года.....	49
<b>Экспертное заключение</b> от 25.03.2020 № 2 по Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и по оценке его Конституционным Судом Российской Федерации в Заключении от 16.03.2020 № 1-3 .....	62
<b>Требуем отменить «общероссийское голосование».</b> Заявление Общественного конституционного совета партии «Яблоко» .....	82

**О принципиальной неприемлемости голосования по путинским поправкам в Конституцию.**

Решение Федерального политического комитета..... 83

**Открытое обращение к Президенту Российской Федерации** ..... 86

**ПОПРАВКИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕТА** ..... 88

**Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации**

О сроке полномочий, круге полномочий и порядке избрания Президента Российской Федерации..... 90

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА..... 93

**Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации**

О сроках полномочий, круге полномочий и порядке избрания палат Федерального Собрания Российской Федерации ..... 96

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА..... 100

**Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации**

О порядке формирования Правительства Российской Федерации ..... 103

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА..... 106

**Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации**

О судебной власти в Российской Федерации ..... 109

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА..... 115

**Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации**

О равенстве сторон в судебном заседании и ответственности за пытки ..... 117

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА..... 119

**Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации**

О вопросах войны и мира ..... 122

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА..... 124

**Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации**

О совершенствовании регулирования гарантий прав и свобод человека и гражданина ..... 128

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА..... 134

**Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации**

Об избирательной системе, политических партиях и правах оппозиции..... 140

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА..... 145

**Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации**

Об ответственности Президента и Правительства Российской Федерации перед Парламентом.....149

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА.....151

Левада-Центр: поправки «Яблока» в Конституцию популярнее у россиян, чем поправки Путина..... 154

Общество за «Конституцию свободных людей» .....158

**ПУБЛИКАЦИИ..... 160**

Г.А. Явлинский. Конституция свободных людей – работа для будущего.....162

Е. Бунимович. Власть нужна для того, чтобы учить, лечить и защищать.....165

Л.В. Никитинский. КБ «Конституция будущего».....168

Э.Э. Слабунова. Государство Путина не выживет без бедности.....172

Б.Л. Вишневский. Двадцать поправок «Яблока» .....177

В.Л. Шейнис. Конституция как объект разведки и поле боя.....183

Г.А. Явлинский. Оформление корпоративного государства.....194

А.В. Гнездилов. Победа Путина и поражение путинизма .....197

Л.М. Шлосберг. Тщета и слава Владимира Путина..... 201

Г.А. Явлинский. Путинские поправки и «обнуление» – вне закона..... 205

Е.П. Дубровина. Поправки к Конституции – политический тренд на разрушение правовой системы..... 210

Г.А. Явлинский. Оскорбление общественного интеллекта..... 214

Г.А. Явлинский. О будущем .....217

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Документы и статьи этого сборника – задел на будущее и его символ.

Придет время, и российское государство будет решать проблему воссоздания своей легитимности, подорванной системой Путина и абсурдистской по стилю, но трагической по сути перекройкой Конституции.

Подробному разбору содержания «поправок» и процедуры их внесения посвящена часть материалов сборника. Их авторы, основываясь на подробном правоведческом разборе, доказывают незаконность волюнтаристского изменения Конституции, раскрывают истинные мотивы и цели его инициаторов, оценивают его последствия для страны.

Однако для нашей партии принципиальным было не просто остановиться на позиции защиты документа 1993 года, против спешного принятия которого «Яблоко» выступало в свое время.

Предмет нашей заботы и защиты как тогда, так и сейчас – идея Конституции демократической России в ее развитии, неотделимая от цели создания в России современного государства, являющегося естественным продолжением гражданского общества.

Поэтому мы предложили активной части российского общества противопоставить путинской перекройке поправки к Конституции, соответствующие задачам, которые стоят перед Россией в XXI веке.

В работе участвовали лучшие правоведы, специалисты по конституционному праву, представители гражданских сил. Ее результат – альтернативные поправки «Яблока» и Общественного конституционного совета.

И это только начало. Наша книга не заполняет дыру, которую оставили на месте основного закона сначала попрание духа и буквы Конституции авторитарной «вертикалью», затем осквернение самого текста. Однако в ситуации, когда правленая Конституция оказывается вне правового поля, нужна точка опоры. Такую отправную точку для будущего мы и создавали.

Опубликованный здесь опрос Центра Ю. Левады показывает, что в России уже сейчас есть запрос на альтернативу коррупционному авторитаризму. Гражданское общество в стране есть, и оно готово серьезно и ответственно обсуждать основы устройства государства.

Однако граждане отстраняются от реального участия в политике, вместо участия в обсуждении будущего страны и возможности выразить свое мнение им подсунили дурную пародию на голосование, увенчавшую «спецоперацию» по перекройке Конституции. Мы не признаем результаты этого действия и не считаем их отражающими реальную позицию россиян.

Теперь восстановление конституционной государственности в России становится делом будущего и главной задачей нашего общества. Это начало пути к Учредительному собранию XXI века, которое создаст новую Конституцию.

Так будет.

Наша уверенность основывается на той работе, которую мы делаем уже сейчас и один из результатов которой – это издание.





# Общественный конституционный совет

СТИТУЦИЯ

ОБОДНЫХ

ЛЮДЕЙ

ГРОМЧЕ  
ГОЛОС  
СВОБОДНЫХ  
ЛЮДЕЙ



**Решение Федерального политического комитета «Яблока»  
о созыве Общественного конституционного совета, 24 января 2020 года**

## О создании независимого общественного совета для разработки альтернативного пакета конституционных поправок

Изменение Конституции, инициированное Владимиром Путиным 15 января 2020 года, направлено на сохранение и укрепление действующей авторитарной системы власти в Российской Федерации. Эта система непрозрачна, основана на полной безответственности за любые провалы во внутренней и внешней политике, экономике, за снижение уровня жизни граждан, чудовищную коррупцию и воровство, развязанные или поддержанные войны.

Среди спешно навязываемых стране поправок – попытки создания предпосылок для еще большей изоляции России от международного права, для контроля президента над Конституционным и Верховным судами, уничтожения местного самоуправления и урезания прав регионов. Особое негативное значение имеет противоречащее основам конституционного строя наделение конституционным статусом и ключевыми государственными полномочиями некоего Госсовета – органа, не избираемого гражданами, никем и ничем даже формально не ограниченного в своих решениях и действиях.

В данном случае речь идет не просто об отдельных изменениях текста Конституции, а о прямой и явной угрозе конституционному устройству России.

Конституция в России не соблюдается, это очевидно. И тем не менее, этот документ влияет на общее направление движения страны, характер мышления миллионов людей. Произвольная ломка Конституции, ее приспособление к текущим потребностям несменяемой власти, обставленное декоративными процедурами, – это грубое попрание прав граждан и еще одно проявление крайнего неуважения власти к народу.

Партия «Яблоко» категорически против изменений Конституции, инициированных Владимиром Путиным в Послании Федеральному Собранию в январе 2020 года. Члены Политкомитета поддержали опубликованный Манифест граждан России «Против неконституционного переворота и узурпации власти», под которым в первые же дни были поставлены десятки тысяч подписей наших сограждан.

Но мы считаем, что требовать просто сохранить нынешнюю Конституцию неизменной – недостаточно!

Необходимо активное гражданское сопротивление дальнейшей узурпации власти.

Мы предложим такие изменения в Конституцию, которые реально направлены на создание в России демократического, правового, федеративного, социально-го, светского государства, основанного на политическом многообразии и многопартийной системе.

Мы считаем, что в соответствии с Конституцией России главной целью любых корректировок может быть только закрепление и повышение эффективности гарантий обеспечения прав и свобод граждан России.

Мы считаем, что наша общая гражданская и политическая ответственность в том, чтобы предложить альтернативу пожизненному личному правлению и добиться вынесения этой альтернативы на суд народа России – единственного законного источника власти в нашей стране.

Мы исходим из того, что изменение Конституции возможно только при строгом соблюдении конституционной процедуры внесения изменений в результате полноценного общественного обсуждения и строгого соблюдения порядка пересмотра Конституции и внесения в нее изменений, предусмотренных в главе 9 Конституции.

#### **Федеральный политический комитет «Яблока»:**

считает важнейшей задачей партии создание пространства для политического творчества граждан, возможности выразить свое суждение и свою волю.

Цель этой работы – защитить не только букву, но и дух Конституции, закрепить ценности ее первых глав в структуре государственного устройства так, чтобы гарантировать и сделать незыблемыми разделение властей, независимое и справедливое правосудие, честную конкуренцию в политике и экономике, свободные выборы, свободу распространения мнений и убеждений, свободу СМИ, свободу мирных публичных акций, недопустимость политических репрессий, неприкосновенность частной собственности, реальное федеративное устройство и полномочное местное самоуправление, соблюдение государством международных обязательств (прежде всего – в обеспечении прав и свобод человека).

Мы считаем необходимым установить жесткую обязанность государства обеспечивать права граждан на образование и здравоохранение, на благоприятную окружающую среду и на жилье, а также ответственность за нарушение этих и других прав человека. Обеспечить реальную ответственность власти перед обществом. Закрепить в Конституции основы избирательной системы – с обязательной сменяемостью власти, с максимальной либерализацией права участия в выборах, с запретом административного влияния на проведение выборов.

Федеральный политкомитет «Яблока» поддерживает инициативу о создании независимого Совета из профессиональных юристов-конституционалистов, политиков, представителей общества, который подготовит альтернативный проект поправок в Конституцию.

Наша цель – организовать широкую общественную дискуссию, привлечь как можно больше людей в качестве активных участников конституционного процесса, а не пассивных созерцателей манипуляций власти.

Принимать изменения также нужно серьезно, всей страной и только путем конституционного референдума.

Наши ориентиры – гражданский мир и согласие, любовь к людям, уважение к человеческому достоинству и милосердие, всемерное сохранение и реализация традиций отечественной истории и культуры, современное европейское государственное устройство.

#### **Федеральный политический комитет Партии:**

порукает аппарату Партии рассмотреть возможности создания или использования интернет-платформы для знакомства граждан с работой Конституционного совета и сбора предложений. При этом необходимо обеспечить прозрачность работы Совета, публикацию инициатив, внесенных на обсуждение, трансляцию рабочих заседаний.

Вслед за тем мы организуем обсуждение и сбор подписей граждан за альтернативные поправки.

Если миллионы людей поддержат изменения, направленные на укрепление демократического российского государства, это будет иметь большое значение для защиты и утверждения конституционного строя в нашей стране.

Широкое общественное конституционное движение станет основой для диалога с властью с требованием референдума по предложенным поправкам.

**Председатель Федерального  
политического комитета**

**Г.А. Явлинский**

# Декларация Общественного конституционного совета

Мы – свободные граждане России – юристы, экономисты, журналисты, политики, преподаватели и просто неравнодушные люди – объединились, чтобы не допустить изменения Конституции Российской Федерации без должного обсуждения и проработки, без учета мнения всех заинтересованных сторон. Конституция – это Общественный договор граждан с государством. Это те рамки, в которых мы договорились жить с властью и друг с другом. Мы считаем, что менять соглашение односторонне, авторитарно, в спешке, с нарушением правил изменения, закрепленных в гл. 9 самой Конституции, – это нарушение фундаментальных прав народа как определяющей стороны общественного договора.

Мы с этим не согласны и намерены защищать наши права и права всех граждан.

Мы выступаем против предложенных Владимиром Путиным в январе 2020 года поправок в Конституцию России, считая их угрозой нашей общей свободе. Мы настаиваем, что Основной закон должен соблюдаться и поддерживаться, а не изменяться в короткие сроки и в режиме специальной операции.

Ее можно критиковать за недостатки, за то, что она часто не исполняется. Но эти проблемы необходимо решать ее усилением, совершенствованием и защитой, а не разрушением.

С этой целью мы создали Общественный конституционный совет и сформируем пакет поправок, альтернативных поправкам президента.

Скорость, с которой власти пытаются изменить Основной закон страны, вынуждает и нас действовать быстро. Уже на этой неделе будет подготовлен пакет основных альтернативных поправок, и мы сделаем все, чтобы он был внесен в региональные законодательные собрания. Будут подготовлены и дополнительные предложения по ключевым вопросам в форме самостоятельных законодательных инициатив.

Мы уверены, что важнейшими приоритетами для граждан России являются свобода и рост благосостояния. Для этого необходимы, среди прочего, следующие поправки к Конституции:

– укрепление и усиление роли местного самоуправления. Жители регионов, городов, муниципалитетов должны сами решать проблемы своей повседневной жизни;

– России жизненно необходим независимый и вызывающий доверие суд. Должны быть обеспечены подлинное равенство сторон и независимость судей, расширено участие граждан в отправлении правосудия, укреплена роль Конституционного суда;

– России необходимо разделение властей и усиление полномочий обеих палат парламента – не видимое, а действительное. Контролировать правительство и органы исполнительной власти должны представители народа в парламенте;

– России нужна обязательная и регулярная сменяемость власти – любой власти. Будь это должность Президента, депутата Государственной Думы или сенатора Совета Федерации, губернатора, мэра города или главы муниципально-го образования;

– России необходима свобода слова, ее надуманные ограничения должны быть признаны антиконституционными;

– России нужны определенность и ясность перспектив. Точные установленные правила жизни, которые не будут меняться много лет. Обещание выплат материнского капитала и прочие социальные предложения, которые сегодня вносятся в Конституцию, не приведут к увеличению рождаемости и росту благосостояния. Только предсказуемость и уверенность в будущем позволят нам с вами с уверенностью строить свои личные планы.

Однако чтобы Конституция работала, простого обсуждения и голосования недостаточно. Необходимы действие, воля общества и понимание важности нынешнего момента.

Поэтому сегодня мы призываем вас поддержать нашу работу и присоединиться к ней. В декабре 1965 года состоялась первая открытая политическая акция в новейшей истории нашей страны. Диссиденты вышли на Пушкинскую площадь, и одним из главных их требований было: «Уважайте свою Конституцию». Тогда для нескольких равнодушных и отчаянных людей надежда на будущее перевесила страх перед возможными последствиями. Достаточной поддержки они не получили, и доказательств правильности их идей пришлось ждать еще 25 лет. Конституция, ради защиты которой мы объединились в Общественный конституционный совет и готовим наши поправки, объединяет всех нас.

От нее зависит наша общая судьба, судьба нашей страны. И защищать Конституцию нужно вместе. Присоединяйтесь. Действующая Конституция – последний барьер, отделяющий нашу страну от пропасти бесправия и тоталитаризма.

Декларацию подписали:

Григорий Явлинский, Владимир Рыжков, Евгений Гонтмахер, Леонид Никитинский, Иван Большаков, Борис Вишневский, Елена Дубровина, Валентин Гефтер, Александр Гнездилов, Григорий Мельконьянц, Игорь Николаев, Николай Рыбаков, Эмилия Слабунова, Вадим Прохоров, Лев Шлосберг, Евгений Бунимович, Виктор Шейнис, Геннадий Гудков, Владимир Кара-Мурза, Марина Агальцова, Юрий Костанов.



## Состав Общественного конституционного совета



**Гонтмахер Евгений Шлемович,**

доктор экономических наук, член Координационного совета экспертной группы «Европейский диалог», соучредитель Общественного конституционного совета



**Никитинский Леонид Васильевич,**

кандидат юридических наук, обозреватель «Новой газеты», член СПЧ при Президенте РФ, соучредитель Общественного конституционного совета



**Рыжков Владимир Александрович,**

кандидат исторических наук, председатель общественного движения «Выбор России», соучредитель Общественного конституционного совета



**Явлинский Григорий Алексеевич,**

доктор экономических наук, председатель Федерального политического комитета партии «Яблоко», соучредитель Общественного конституционного совета



**Агальцова Марина Владимировна,**

юрист правозащитного центра «Мемориал»



**Большаков Иван Викторович,**

политолог, заместитель председателя партии «Яблоко»



**Борщев Валерий Васильевич,**  
сопредседатель Московской Хельсинкской группы.  
Сопредседатель Правозащитной фракции партии «Яблоко»



**Бунимович Евгений Абрамович,**  
кандидат педагогических наук, депутат Московской городской  
Думы



**Вишневский Борис Лазаревич,**  
кандидат технических наук, депутат Законодательного Собрания  
Санкт-Петербурга, обозреватель «Новой газеты»



**Гефтер Валентин Михайлович,**  
директор Института прав человека



**Гнездилов Александр Валентинович,**  
театральный режиссер, член Федерального политического  
комитета партии «Яблоко»



**Гудков Геннадий Владимирович,**  
политик, депутат Государственной Думы Российской Федерации  
(2001–2012)



**Гудков Лев Дмитриевич,**  
доктор философских наук, директор «Левада-центра»



**Дубровина Елена Павловна,**  
кандидат юридических наук, руководитель Центра  
законодательных инициатив партии «Яблоко»,  
член ЦИК РФ с правом решающего голоса (1999–2016)



**Кара-Мурза Владимир Владимирович,**  
кандидат исторических наук, журналист



**Коргунюк Юрий Григорьевич,**  
доктор политических наук, ведущий научный сотрудник  
Отдела политической науки ИНИОН РАН



**Костанов Юрий Артемович,**  
кандидат юридических наук, адвокат, член СПЧ  
при Президенте РФ



**Любарев Аркадий Ефимович,**  
кандидат юридических наук, член совета движения «Голос»



**Медушевский Андрей Николаевич,**  
доктор философских наук, профессор НИУ ВШЭ



**Мельконьянц Григорий Аркадьевич,**  
сопредседатель движения в защиту прав избирателей «Голос»



**Николаев Игорь Алексеевич,**  
доктор экономических наук,  
директор Института стратегического анализа компании ФБК



**Прохоров Вадим Юрьевич,**  
адвокат



**Рыбаков Николай Игоревич,**  
председатель партии «Яблоко»



**Слабунова Эмилия Эдгардовна,**  
кандидат педагогических наук,  
депутат Законодательного Собрания Республики Карелия



**Шейнис Виктор Леонидович,**  
доктор экономических наук, заместитель ответственного  
секретаря Конституционной комиссии Верховного Совета России  
(1991–1993)



**Шлосберг Лев Маркович,**  
депутат Псковского областного Собрания депутатов



ОБЩЕРОССИЙСКОЕ  
ГОЛОСОВАНИЕ



**Путинские поправки**

**НАША СТРАНА,  
НАША КОНСТИТУЦИЯ,  
НАШЕ РЕШЕНИЕ!**

ЦИК России  
конституция2020.рф

М 0207 Б

•(495) 952-35-58•

## Центр законодательных инициатив партии «Яблоко»

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по законопроекту № 885214-7 «О поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти“», принятому Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 23.01.2020

### 1. НАРУШЕНИЕ ПРОЦЕДУРЫ ПРИНЯТИЯ ПОПРАВОК

Порядок внесения поправок в главы 3–8 установлен в ст. 136 Конституции РФ, а также Федеральным законом от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» (далее – Закон). Он включает следующие стадии:

1. Проведение трех чтений в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.
2. Принятие поправки Государственной Думой – 2/3 от общего числа депутатов ГД РФ.
3. Направление Закона о поправке в течение пяти дней в Совет Федерации Федерального Собрания.
4. Одобрение поправки Советом Федерации Федерального Собрания РФ – 3/4 от общего числа членов Совета Федерации Федерального Собрания.
5. В течение 5 дней опубликование Закона о поправке и направление его в законодательные органы субъектов РФ.
6. Одобрение Закона о поправке законодательными органами субъектов РФ – Закон о поправке считается одобренным, если за него в течение года проголосовали законодательные органы 2/3 субъектов РФ.

7. Установление Советом Федерации Федерального Собрания результатов рассмотрения Закона о поправке законодательными органами субъекта РФ.

8. Подписание Президентом РФ.

9. Официальное опубликование Закона о поправке и его вступление в юридическую силу с данного момента.

Ни ст. 136 Конституции РФ, ни Закон не предусматривают возможности проведения всероссийского голосования, установленного в качестве элемента процедуры принятия поправки в статье 2 проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (далее – Проект закона о поправке). Термин «всероссийское голосование» вообще не известен российскому законодательству. Принцип же «разрешено все, что не запрещено законом» в российском праве распространяется исключительно на права человека и гражданина. Что касается государственных органов и должностных лиц, то они обязаны действовать строго в рамках полномочий, предусмотренных законом, и в строгом соответствии с процедурами, установленными законом, тем более – Конституцией РФ (ст. 136 Конституции РФ).

На основании изложенного следует, что ст. 2 Проекта закона о поправке, внесенного Президентом РФ, противоречит ст. 136 Конституции Российской Федерации.

## 2. ОТСУТСТВИЕ ОБОСНОВАНИЯ НЕОБХОДИМОСТИ ПОПРАВOK

Согласно ч. 5 ст. 3 Закона вместе с проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации представляется **обоснование необходимости принятия данной поправки**. Убедительного обоснования необходимости внесения предлагаемых конституционных поправок субъект инициативы, внесший проект, не представил: в пояснительной записке содержится изложение содержания поправок, а не причины, свидетельствующие о необходимости их принятия.

Таким образом, непредставление **обоснования необходимости принятия данной поправки** является нарушением требования Закона об обязательности такого представления.

## 3. ОТСУТСТВИЕ ВЗАИМОСВЯЗИ ПОПРАВOK

Порядок внесения поправок к главам 3–8 Конституции Российской Федерации регулируется статьей 136 Конституции РФ, а также Законом.



Согласно ч. 1 ст. 2 Закона поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона **одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста**. Согласно ч. 3 ст. 2 Закона закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации получает **наименование, отражающее суть данной поправки**.

В соответствии с ч. 3 ст. 3 Закона, **если поправка к Конституции Российской Федерации требует внесения изменений в другие статьи глав 3–8 Конституции Российской Федерации, то предложение о поправке к Конституции Российской Федерации должно содержать также текст новой редакции** или предложение об изменении текста **статей** (частей, пунктов статей) Конституции Российской Федерации, необходимость **изменения** либо дополнения **которых вытекает из их внутренней взаимосвязи**.

Проект закона о поправке, принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 23.01.2020, содержит более 40 поправок: 7 статей в новой редакции, 7 новых редакций частей статей, 7 новых редакций пунктов частей статей; 8 новых частей статей, 11 новых пунктов частей статей. При этом Проект закона о поправке содержит **множество не взаимосвязанных друг с другом групп поправок**. Из них в качестве более значимых можно выделить:

- 1) об ограничении конституционных прав граждан;
- 2) об объединении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему органов публичной власти;
- 3) о перераспределении полномочий и наделении новыми конституционными полномочиями федеральных органов государственной власти;
- 4) о придании конституционного статуса Государственному Совету;
- 5) об изменении соотношения международного права и российского законодательства;
- 6) о социальных гарантиях.

Перечисленные группы поправок согласно ч. 2 ст. 2 Закона **должны быть внесены шестью отдельными** законопроектами с соответствующими различными названиями и обоснованиями.

На основании изложенного следует, что содержание Проекта закона о поправке не соответствует требованиям Федерального закона «О порядке приня-

тия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Практическим негативным результатом такого несоблюдения является опасность отсутствия полноценного волеизъявления участников процесса внесения поправок, поскольку полноценность такого волеизъявления предполагает дифференцированное голосование по каждой содержательной группе поправок – с тем, чтобы осмыслить и оценить в полной мере смысл и практические последствия каждого блока поправок.

Данное нарушение является непреодолимым препятствием осознанному голосованию в рамках так называемого «всероссийского голосования» в случае его проведения, поскольку невозможно без голосования по каждому изменению текста Конституции РФ определить, что граждане поддерживают, а что нет.

#### **4. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ПОПРАВКИ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА НА РАВНЫЙ ДОСТУП К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ**

Согласно новым редакциям положений п. «т» ст. 71, ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ст. 81, ч. 2 ст. 95, ч. 1 ст. 97, ч. 1 ст. 97, ч. 3 ст. 110, ст. 119 Конституции РФ, предложенным Проектом закона о поправке, устанавливаются ограничения пассивного избирательного права и права на замещение государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, связанные с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в отношении:

- высших должностных лиц субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 77);
- руководителей федеральных государственных органов (ч. 5 ст. 78);
- членов Совета Федерации (ч. 2 ст. 95);
- депутатов Государственной Думы (ч. 1 ст. 97);
- Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства, федеральных министров, иных руководителей федеральных органов (ч. 3 ст. 110);
- судей (ст. 119);
- Президента РФ (ст. 81).

При этом применительно к выборам Президента РФ ограничение ужесточается тем, что кандидатом на должность Президента РФ не может быть гражданин, не только имеющий, но имевший когда-либо гражданство иностранного государства, а также проживающий на территории РФ менее 25 лет.

Согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

В соответствии со ст. 6 Конституции Российской Федерации каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

Согласно ст. 15 Конституции РФ Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. **Законы** и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, **не должны противоречить Конституции** Российской Федерации.

В соответствии со ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда; граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе; граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия. Данная статья устанавливает исчерпывающий перечень ограничения пассивного избирательного права, а также положение о том, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.

Перечисленные предлагаемые поправки ограничивают пассивное избирательное право, а также право граждан РФ на равный доступ к государственной службе. Поэтому они противоречат положениям статьи 32 Конституции РФ.

Чтобы исключить такое противоречие, данные ограничения **должны содержаться только в статье 32 Конституции** РФ, однако статья 32 содержится в главе второй Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 64 Конституции РФ положения второй главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ. Данный порядок установлен ст. 135 Конституции РФ. Он предполагает пересмотр Конституции, осуществляемый Конституционным Собранием или всенародным голосованием.

Таким образом, пассивное избирательное право (право быть избранным), а также право на равный доступ к государственной службе могут быть ограничены исключительно посредством пересмотра, то есть принятия новой Конституции РФ), в предусмотренном ст. 135 Конституции Российской Федерации порядке Конституционным Собранием или всенародным голосованием.

На основании изложенного следует заключить, что положения Проекта закона о поправке, содержащие указанные ограничения, не соответствуют ст. 32, 64 и 135 Конституции Российской Федерации.

## **5. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ПОПРАВКИ, СОДЕРЖАЩЕЙ ПОЛОЖЕНИЯ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

Часть 3, которой Проект закона о поправке (п. 21 ст. 1) предлагает дополнить ст. 132 Конституции, 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». Предлагаемое положение напрямую противоречит ст. 12 Конституции РФ, в соответствии с которой *«в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»*.

Противоречие предлагаемой поправки ст. 12 Конституции РФ проявляется в том, что единство органов государственной власти и органов местного самоуправления исключает самостоятельность нижестоящего звена этой системы, то есть органов местного самоуправления, по отношению к органам государства, поскольку последние в рамках единой системы станут вышестоящими по отношению к органам местного самоуправления.

Статья 12 Конституции содержится в ее первой главе, поэтому самостоятельность органов местного самоуправления является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В соответствии со ст. 16 Конституции РФ никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

С учетом вышеизложенного п. 21 ст. 1 Проекта закона о поправке противоречит ст. 12 и 16 Конституции РФ. Тем самым в части предлагаемого объединения органов государственной власти и местного самоуправления в единую систему публичной власти Проект закона о поправке привносит в Конституцию не просто противоречие между двумя взаимоисключающими нормами, но такое вопиющее

противоречие, недопустимость которого особо подчеркивает Конституция – противоречие между основами конституционного строя и иными положениями Конституции.

Данное противоречие можно снять только посредством изменения ст. 12 Конституции РФ, а именно замены ее действующей редакции на редакцию, предлагаемую п. 21 ст. 1 Проекта закона о поправке. Но ст. 12 содержится в первой главе Конституции РФ, поэтому объединение органов государственной власти и местного самоуправления в единую систему возможно сделать исключительно посредством пересмотра Конституции, а именно Конституционным Собранием или всенародным голосованием в порядке ст. 135 Конституции РФ, чего Проектом закона о поправке не предусмотрено.

## **6. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ПОПРАВКИ О ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ И НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Согласно подпункту «б» пункта 7 Проекта закона о поправке статья 83 должна быть дополнена пунктом «б'», согласно которому Президент утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти и определяет, какими из них руководит Президент, а какими – Правительство. Формулировка данного полномочия не содержит упоминания о том, что при выборе федеральных органов исполнительной власти, которыми он пожелает руководить, Президент ограничен своими полномочиями, то есть не содержит никаких ограничений Президента по количеству и функционалу федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми он может осуществлять. Тем самым не исключается ситуация, при которой Президент может осуществлять руководство всеми или почти всеми федеральными органами исполнительной власти специальной компетенции. Данная ситуация в корне противоречит самостоятельности органов исполнительной власти, провозглашенной, в частности, ст. 10 Конституции, а тем самым и принципу разделения властей, установленному данной статьей. Данный принцип содержится в первой главе Конституции, то есть является основой конституционного строя РФ. Согласно ч. 2 ст. 16 Конституции никакие ее положения не могут противоречить основам конституционного строя.

На основании изложенного, подпункт «б» пункта 7 Проекта закона о поправке противоречит положениям ст. 10 и ч. 2 ст. 16 Конституции РФ, являющимся основами конституционного строя РФ.

В соответствии с подпунктами «а» и «в» пункта 7 Проекта закона о поправке Президент назначает Председателя Правительства, а также иных членов Пра-

вительства (кроме силовых министров) после утверждения Государственной Думой их кандидатур, предложенных Президентом. В соответствии с подпунктом «д» пункта 7 Президент назначает на должность после консультаций с Советом Федерации 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 (в настоящее время Совет Федерации в формировании Правительства РФ не участвует).

Усиления влияния Государственной Думы и Совета Федерации на формирование Правительства по сравнению с нынешней их ролью за счет использования более энергичного термина «утверждение» вместо нынешнего «согласие» в отношении Государственной Думы, а также за счет вовлечения ее в назначение заместителей Председателя Правительства и федеральных министров и установления необходимости ни к чему не обязывающих консультаций с Советом Федерации предлагаемые поправки не принесут, поскольку они не подкреплены правовыми последствиями: Президент сохраняет предусмотренные действующей редакцией Конституции полномочия отправлять Правительство и отдельных министров в отставку, а также распускать Государственную Думу в случае трехкратного отклонения кандидатур Председателя Правительства. Более того, полномочия Президента РФ отправлять в отставку Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров перенесены из Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ» в Конституцию. Таким образом, предлагаемые поправки в части изменения полномочий Государственной Думы в процедуре формирования Правительства РФ реальной значимости не имеют, разве что акцент на президентских полномочиях по отставке Правительства и его членов в Конституции создает дополнительные гарантии его огромного влияния на федеральную исполнительную власть.

В соответствии с подпунктом «е» пункта 7, а также пункта 19 Проекта закона о поправке Президент 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, заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов (п. «е» ст. 83 проекта). Согласно действующей редакции Конституции (ст. 83, п. «е») Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения

на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов.

Следует отметить, что полномочия Президента РФ и Совета Федерации по назначению Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя уже закреплены в ст. 23 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в редакции от 02.06.2009. В предыдущей редакции установлено, что Председатель, заместители Председателя избираются судьями Конституционного Суда РФ из своего состава. Предлагаемый в Проекте закона о поправке порядок назначения Председателя и заместителей Председателя Верховного Суда РФ также уже установлен в ст. 12 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде РФ» и в ст. 6.1 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в РФ». Проект закона о поправке предполагает закрепление полномочий по назначению не только судей, но и председателей высших федеральных судов и их заместителей на конституционном уровне, а также включение в число полномочий Президента РФ назначения не только судей иных федеральных судов, как это устанавливает действующая редакция Конституции (п. «е» ст. 83), но также их председателей и заместителей председателей. Предлагаемые **поправки о повышении до конституционного уровня полномочий Президента** предлагать кандидатуры председателей высших судов и их заместителей, а также о **наделении Президента полномочиями по назначению не только судей**, но и председателей иных федеральных судов и их заместителей создают и **усиливают возможности Президента обеспечивать лояльный состав руководства судов, а значит – необоснованно укрепить каналы влияния на судебные решения.**

В связи с этим можно констатировать, что предлагаемое Проектом закона о поправке расширение полномочий Президента и Совета Федерации за счет включения в них прав по назначению председателей и заместителей председателей судов всех уровней **нарушает** автономию судей и судов, а значит – **принцип разделения властей** (ст. 10 Конституции РФ) и независимость судей, гарантированную ст. 120 Конституции РФ.

Согласно подпункту «ж» пункта 7 Проекта закона о поправке, статью 83 Конституции РФ предлагается дополнить п. «е<sup>4</sup>», согласно которому Президент вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации, судей Верховного Суда Российской Федерации, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федераль-

ным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

В настоящее время в соответствии с Законом РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в РФ» и Федеральным законом от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» вопрос прекращения полномочий судей находится в ведении соответствующих квалификационных коллегий судей.

Проект закона о поправке оставляет неясным вопрос о соотношении предполагаемых полномочий Президента и Совета Федерации по досрочному прекращению полномочий судей, с одной стороны, и полномочий квалификационных коллегий – с другой. Если и то, и другое сохранится, то возникает непропорциональная опасность для реализации принципа независимости судей, которым придется работать под постоянной угрозой прекращения полномочий. Если же права по досрочному прекращению полномочий судей вручить Совету Федерации, действующему по представлению Президента, это будет мерой, которая еще больше усилит и без того огромное влияние Президента на все ветви власти, в частности – на судебную, что противоречит принципам разделения властей как основы конституционного строя (ст. 10 Конституции РФ), а также независимости судей (ст. 120 Конституции РФ).

Пункт 18 Проекта закона о поправке расширяет полномочия Конституционного Суда Российской Федерации за счет включения в них полномочий проверки на предмет соответствия Конституции РФ федеральных конституционных законов, а также федеральных законов, вето Президента на которые преодолено палатами Федерального Собрания Российской Федерации, предлагая дополнить соответствующую статью 125 Конституции РФ частью 5<sup>1</sup>. Кроме того, конституционному контролю могут быть подвергнуты законы субъектов РФ – во всех трех случаях законы могут быть подвергнуты проверке до их подписания Президентом РФ, то есть до вступления в силу. В настоящее время Конституционный Суд таких полномочий не имеет, обладая по отношению к нормативным актам внутреннего права только правом последующего конституционного контроля, то есть имеет право проверять их только после вступления нормативного правового акта в юридическую силу. Таким образом, Проект закона о поправке вводит наряду с существующим последующим конституционным контролем предварительный. При этом предварительный контроль может осуществляться Конституционным Судом РФ **исключительно по запросу Президента РФ**. Поэтому упомянутые полномочия Конституционного Суда на деле резко увеличат полномочия Президента РФ, который получит право вето на федеральные конституционные законы, право повторного вето на иные федеральные законы, а также право вето



на законы субъектов Федерации. Что же касается полномочий самого Конституционного Суда, то на деле эти полномочия уменьшатся, поскольку возможность последующей проверки Конституционным Судом тех же самых законов (после их вступления в силу), которые он признал конституционными до их вступления в силу, оказывается весьма проблематичной, ибо объективность такой проверки будет очень сомнительной.

На основании изложенного следует, что указанные выше дополнительные полномочия Конституционного Суда по осуществлению предварительного конституционного контроля по инициативе исключительно Президента будут иметь эффект усиления полномочий Президента как в отношении законодательной и судебной ветвей власти на федеральном уровне, так и в отношении органов власти субъектов Федерации. В первом случае будет нарушен принцип разделения властей, во втором – принцип федерализма, провозглашенные статьей 1 Конституции в качестве важнейших основ конституционного строя РФ и конкретизированные в ее статьях 5 и 10. Поэтому подпункт «б» пункта 18 статьи 1 Проекта закона о поправке противоречит статьям 1, 5 и 10, провозглашающим основы конституционного строя РФ.

## **7. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ПРИДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОМУ СОВЕТУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В соответствии с подпунктом «к» пункта 7 статьи 1 проекта Закона о поправке предполагается повышение статуса Государственного Совета Российской Федерации до конституционного уровня. В настоящее время данный орган является совещательным органом при Президенте РФ, действующим на основании Указа Президента от 1 сентября 2000 года № 1602. При этом предполагается сохранение порядка формирования Государственного Совета Президентом РФ, но резкое повышение значимости его функций, в качестве важнейших из которых предполагаются обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. При этом закрепляющий данные функции пункт «ж<sup>1</sup>», которым предполагается дополнить статью 83 Конституции РФ, не уточняет, будут ли данные функции осуществляться Государственным Советом самостоятельно или они будут осуществляться Президентом через Государственный Совет. В обоих случаях роль Государственного Совета резко возрастает, что может сделать его конкурентом законодательной и исполнительной ветвей федеральной власти. Данная опасность возрастает в сочетании с неопределенностью как состава Государственного Совета и порядка его формирования, так и его полномочий, ко-

торые устанавливаются в соответствии с предполагаемым пунктом «ж<sup>1</sup>» статьи 83 Конституции РФ федеральным законом. Резкое повышение статуса и роли Государственного Совета противоречит принципу разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), а также конституционной норме о том, что государственную власть на федеральном уровне осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и суды Российской Федерации (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ). Обе эти нормы являются основами конституционного строя, которым не могут противоречить никакие иные положения Конституции РФ (ч. 2 ст. 16 Конституции РФ).

Вышеизложенное позволяет заключить, что подпункт «к» пункта 7 статьи 1 Проекта закона о поправке противоречит положениям ст. 10, ч. 1 ст. 11 и ч. 2 ст. 16 Конституции РФ, содержащим основы конституционного строя.

## **8. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ИЗМЕНЕНИЯ СООТНОШЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Пункт 5 статьи 1 Проекта закона о поправке содержит положение о недопустимости исполнения в России решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ. Соответствующим положением предполагается дополнить ст. 79 Конституции РФ. При этом полномочием определять такое противоречие наделен Конституционный Суд РФ. Данным полномочием предполагается дополнить перечень конституционных полномочий Конституционного Суда РФ, включив в ст. 125 часть 5<sup>1</sup> (подпункт «б» пункта 18 статьи 1 Проекта закона о поправке). Следует отметить, что данное полномочие у Конституционного Суда уже существует на основании Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», будучи внесенным в него на основании Федерального конституционного закона от 14.12.2015 № 7-ФКЗ. Проект Закона о поправке предлагает закрепить данное полномочие на конституционном уровне.

Возможность неисполнения решений межгосударственных органов, закрепленная на конституционном уровне, фактически означает возможность неисполнения Российской Федерацией ратифицированных ею международных договоров, поскольку межгосударственные органы – это важнейший элемент механизма исполнения международных договоров. Проект указанной поправки противоречит положению ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающему, что международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Данное положение выступает одной из основ конституционного строя, которой не могут противоречить никакие иные положения Конституции РФ (ч. 2 ст. 16 Конституции).

Кроме этого, право Конституционного Суда отказываться от исполнения решений межгосударственных органов нарушает п. 3 статьи 46 Конституции РФ, которое гарантирует право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, и п. 3 статьи 55 Конституции РФ, которая гарантирует право на возмещение ущерба, причиненного действиями государства (оно может быть реализовано также и посредством обращения в ЕСПЧ и другие международные суды), – они теряют свое содержание, если государство по своему усмотрению может отказаться исполнять решения соответствующих межгосударственных судов.

Согласно п. 3 статьи 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, однако в предусмотренных поправках Конституционный Суд вправе по своему усмотрению принимать решения, которые ограничивают права граждан, без принятия соответствующего федерального закона, что буквально противоречит норме Конституции РФ.

В то же время, согласно п. «г» части 2 статьи 125 действующей Конституции РФ Конституционный Суд проверяет международные договоры до их вступления в силу; имеется механизм, который способен предотвратить вступление в силу международных договоров, которые противоречат Конституции, – предварительный нормоконтроль. В соответствии с частью 6 статьи 125, международные договоры, которые противоречат Конституции, не применяются, таким образом, никакой необходимости вводить дополнительные полномочия для предотвращения действия международных договоров, которые противоречили бы Конституции, нет.

Таким образом, пункт 5 статьи 1, а также подпункт «б» пункта 18 статьи 1 проекта Закона о поправке противоречат ч. 4 ст. 15 и ч. 2 ст. 16 Конституции РФ, содержащим основы конституционного строя, и по данной причине не подлежат принятию и введению в действие.

**Руководитель Центра  
законодательных инициатив  
Партии «Яблоко»,  
кандидат юридических наук**

**Е.П. Дубровина**

Президенту Российской Федерации  
**В.В. Путину**

Председателю Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации  
**В.И. Матвиенко**

Председателю Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
**В.В. Володину**

# ЗАЯВЛЕНИЕ

**о нарушении статей 135, 136 Конституции Российской Федерации,  
Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ  
«О порядке принятия и вступления в силу поправок  
к Конституции Российской Федерации»**

Партия «Яблоко» считает, что законопроект № 885214-7 «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», внесенный Президентом Российской Федерации и принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 23.01.2020, нарушает положения статей 135, 136 Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), а следовательно, не может быть принят в связи со следующим.

Законопроект № 885214-7 «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», внесенный Президентом Российской Федерации и принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 23.01.2020, содержит более 40 поправок в Конституцию Российской Федерации. Предусмотренный ст. 136 Конституции Российской Федерации порядок внесения поправок к главам 3–8 Конституции Российской Федерации регулируется Федеральным законом № 33-ФЗ.

## **1. ФАКТИЧЕСКИ ПРЕДЛАГАЕТСЯ ИЗМЕНИТЬ ПОЛОЖЕНИЯ 1-Й И 2-Й ГЛАВ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

По существу представленные поправки изменяют действие положений Конституции Российской Федерации, содержащихся в главах 1 и 2, и требуют внесения соответствующих изменений по процедуре, установленной ст. 135 Конституции РФ.

Ряд поправок, содержащихся в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», взаимосвязаны с нормами Конституции в главах 1 и 2, являющимися основами конституционного строя, которые не могут быть изменены Федеральным Собранием.

Речь идет, прежде всего, о следующих поправках и противоречии статьям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации:

- о решениях межгосударственных органов (предлагается установить, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации) – примат норм международного договора над законом установлен ч. 4 ст. 15 главы 1 Конституции Российской Федерации, в случае принятия поправки возникнет ситуация противоречия норм Конституции Российской Федерации и правовой неопределенности – противоречит ч. 4 ст. 15 Конституции РФ;
- об объединении органов государственной власти и органов местного самоуправления – противоречит ст. 12 Конституции РФ;
- о Государственном Совете Российской Федерации (предлагается закрепить в Конституции Российской Федерации новый орган, не указанный в ст. 11 главы 1 Конституции Российской Федерации, чьи полномочия будут определены отдельным федеральным законом), при этом ст. 11 Конституции Российской Федерации устанавливает закрытый перечень органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, внесение в Конституцию Российской Федерации нового органа, осуществляющего публичные полномочия, предполагает внесение изменения в упомянутую выше статью – противоречит ст. 10, 11 Конституции РФ;
- об ограничении конституционных прав граждан (предложенным законопроектом устанавливаются ограничения пассивного избирательного права и права на замещение государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, связанные с нали-

чием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства) – ст. 32 Конституции РФ.

При внесении таких поправок без учета и изменения норм 1-й и 2-й глав Конституции Российской Федерации, возникнут противоречие и правовая неопределенность в регулировании общественных отношений, будет нарушена логика и структура Основного закона страны.

## **2. ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ 40 ПОПРАВК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НЕ МОГУТ БЫТЬ ПРИНЯТЫ ОДНИМ ЗАКОНОМ**

В соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона № 33-ФЗ одним законом о поправке к Конституции Российской Федерации охватываются **взаимосвязанные изменения** конституционного текста.

Проект закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» содержит 40 поправок, в том числе:

- 7 статей в новой редакции;
- 7 новых редакций частей статей;
- 7 новых редакций пунктов частей статей;
- 8 новых частей статей;
- 11 новых пунктов частей статей.

Внесенные 40 поправок содержат множество не взаимосвязанных друг с другом групп поправок, которые, согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона № 33-ФЗ, должны быть внесены отдельными законопроектами. Из них можно выделить несколько основных групп:

- **Об ограничении пассивных избирательных прав и прав на замещение государственных должностей** (предлагается ввести ограничения пассивного избирательного права и права на замещение государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, связанные с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства);

- **О социальных правах граждан** (предлагается установить минимальный размер оплаты труда не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, гарантии обязательной индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат, а также основные принципы всеобщего пенсионного обеспечения);
- **О решениях межгосударственных органов** (предлагается установить, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации);
- **О перераспределении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации** (предлагается ввести новые полномочия для органов государственной власти и изменить существующие);
- **О придании конституционного статуса Государственному Совету Российской Федерации** (предлагается закрепить в Конституции Российской Федерации новый орган, не указанный в ст. 11 Конституции Российской Федерации, чьи полномочия будут определены отдельным федеральным законом);
- **О судебной системе Российской Федерации** (предлагается наделить Конституционный Суд возможностью проверять по запросам Президента Российской Федерации конституционность законов, принятых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, до их подписания Президентом Российской Федерации);
- **Об объединении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти** (предлагается установить, что местное самоуправление и органы государственной власти Российской Федерации входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и взаимодействуют в целях наиболее эффективного осуществления полномочий).

### **3. ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ПРОЕКТ ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ» НЕ ОТРАЖАЕТ СУТЬ 40 ПОПРАВOK**

Согласно п. 3 ст. 2 Федерального закона № 33-ФЗ закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации получает **наименование, отражающее суть данной поправки.**

Предлагаемый законопроект не соответствует настоящему требованию Закона.

#### **4. НЕ ПРЕДСТАВЛЕНО ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПРИНЯТИЯ ПОПРАВК**

Пункт 5 ст. 3 Федерального закона № 33-ФЗ устанавливает, что вместе с проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации **представляется обоснование необходимости принятия данной поправки.**

Таким образом, к каждой поправке должны быть представлены доводы и аргументы, почему существующие положения Конституции Российской Федерации не разрешают необходимые задачи и требуют изменения и дополнения, доводы и аргументы, почему существующая система организации власти требует соответствующих изменений и, что немаловажно, именно таких изменений, которые содержатся в законопроекте.

Пояснительная записка воспроизводит предлагаемые нормы, а не обосновывает необходимость изменений, например:

##### **4.1. Полномочия Совета Федерации по прекращению полномочий судей Верховного Суда Российской Федерации, судей кассационных и апелляционных судов – отсутствует обоснование необходимости изменения**

Одной из поправок предлагается дополнить часть 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации пунктом «м» следующего содержания:

«м) прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации, судей Верховного Суда Российской Федерации, 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».

В настоящий момент в целях обеспечения независимости и беспристрастности судей установлено, что полномочия судьи могут быть прекращены вследствие совершения судьей дисциплинарного проступка, за который решением квалификационной коллегии судей на судью наложено дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи.

То есть прекращение полномочий судьи является особой мерой ответственности за совершение проступка, и привлечение к такой ответственности возможно в строго регламентированном порядке квалификационной коллегией судей.

В Пояснительной записке к законопроекту № 885214-7 не содержится обоснования необходимости прекращения полномочий судей Верховного Суда Россий-



ской Федерации, судей кассационных и апелляционных судов Советом Федерации, а не квалификационной коллегией судей, и не в виде дисциплинарного взыскания за проступок, а в виде произвольного лишения полномочий за совершение проступка, порочащего честь и достоинство судьи, – без установления соответствующих критериев, по усмотрению членов Совета Федерации.

#### **4.2. Включение местного самоуправления в систему «публичной власти» – отсутствует обоснование необходимости изменения**

Одной из поправок предлагается статью 132 Конституции Российской Федерации 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».

Однако в Конституции Российской Федерации и в действующем законодательстве отсутствует понятие публичной власти, проводится разграничение между государственной властью и местным самоуправлением, органы которого не входят в систему органов государственной власти.

Также одной из поправок предлагается новая редакция статьи 133 Конституции Российской Федерации: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

В Пояснительной записке к законопроекту № 885214-7 не содержится обоснования необходимости отнесения органов местного самоуправления к единой системе «публичной власти» и других изменений по вопросам местного самоуправления.

### **5. НАРУШЕНА ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ ПОПРАВОК, ПРЕДУСМОТРЕННАЯ СТ. 136 КОНСТИТУЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ № 33-ФЗ**

Федеральным законом № 33-ФЗ определен порядок внесения изменений в главы 3–8 Конституции РФ, не предусматривающий проведения общероссийского голосования.

Термин «общероссийское голосование» отсутствует в правовой системе Российской Федерации, проведение общероссийского голосования по поправкам

в Конституцию Российской Федерации не предусмотрено федеральными законами, а следовательно, не установлены критерии, сроки и порядок его проведения, не установлены порядок подсчета и установления результатов, будет ли проведено голосование за законопроект целиком или за каждую из 40 поправок отдельно.

Результаты общероссийского голосования по поправкам не являются обязательными для органов государственной власти, участвующих в принятии Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». Фактически при проведении данной процедуры, никак не урегулированной в законодательстве, действительное волеизъявление граждан Российской Федерации не учитывается никоим образом.

Принцип «разрешено все, что не запрещено законом» в российском праве распространяется исключительно на права человека и гражданина. Что касается государственных органов и должностных лиц, то они обязаны действовать строго в рамках полномочий, предусмотренных законом, и в строгом соответствии с процедурами, установленными законом, тем более – Конституцией РФ.

**Партия «Яблоко» считает, что нарушение Конституции при внесении в нее изменений разрушает основы государства и конституционного строя, обесценивает правовую систему России и создает предпосылки для серьезных негативных явлений в перспективе.**

**Изменения, внесенные в Конституцию с грубыми нарушениями процедур, установленных Конституцией и федеральными законами, могут быть объявлены недействующими, а сформированные на их основе органы – нелегитимными.**

**Считаем необходимым в рамках вашей компетенции принять меры, направленные на устранение нарушений при внесении поправок в Конституцию Российской Федерации – отозвать законопроект о поправке к Конституции Российской Федерации или отклонить его при рассмотрении в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.**

**Полагаем важным отстранить от должностей государственной службы лиц, подготовивших законопроект с нарушением Конституции и законодательства Российской Федерации.**

## Приложения:

1. Законопроект № 885214-7 «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» – на 21 листе.

2. Пояснительная записка к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» – на 3 листах.

3. Заключение Центра законодательных инициатив партии «Яблоко» – на 14 листах.

**Председатель партии**

**Н. И. Рыбаков**

**06.02.2020**

Административный истец:

Административный ответчик  
(орган государственной власти,  
принявший оспариваемый  
нормативный правовой акт):

Прокурор:

Государственная пошлина

**В ВЕРХОВНЫЙ СУД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Политическая партия «Российская  
объединенная демократическая партия  
«Яблоко»**

**Сведения о государственной  
регистрации:**

ОГРН 1037700056107, запись  
о государственной регистрации внесена  
в ЕГРЮЛ 24.01.2003

Адрес: 119017 г. Москва,  
ул. Пятницкая, д. 31, стр. 2

Телефон: 8 (495) 780-30-12

Факс: 8 (495) 780-30-12

Адрес электронной почты: info@yabloko.ru

**Президент Российской Федерации**

Адрес: 103132 г. Москва, ул. Ильинка,  
д. 23/16, подъезд 11

Телефон: 8 800 200 2316

Факс: 8 (495) 606-92-33

Адрес электронной почты: udprf@gov.ru

**Генеральный прокурор  
Российской Федерации**

Адрес: 125993 г. Москва,  
ул. Большая Дмитровка, д. 15а

Телефон: 8 (495) 987-56-56

Факс: неизвестен

Адрес электронной почты: неизвестен

**4500 рублей**

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

## об оспаривании нормативного правового акта

14.02.2020 было издано Распоряжение Президента Российской Федерации от 14.02.2020 № 32-рп «Об организации подготовки проведения общероссийского

голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации». Распоряжение опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://publications.pravo.gov.ru>) 14 февраля 2020 года.

Согласно пункту 1 Распоряжения № 32-рп органам государственной власти, органам местного самоуправления, иным государственным органам и организациям дано распоряжение подготовиться к проведению общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Пункты 1–6 указанного распоряжения определяют порядок участия в подготовке данного голосования избирательных комиссий разных уровней.

Согласно пункту 1 статьи 21 КАС РФ Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. Таким образом, распоряжение № 32 от 14 февраля 2020 года подпадает под признаки нормативного правового акта.

Согласно части 1 статьи 208 КАС РФ с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Статья 1 Конституции Российской Федерации гласит, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство.

В соответствии с частью 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

В соответствии с пунктом «а» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением.

Согласно части 1 статьи 76 Конституции по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 90 Конституции указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Более того, в соответствии с Конституцией Российской Федерации в компетенцию Президента Российской Федерации не входит принятие решения по проведению всенародного голосования, при этом полномочия Президента по вопросам, связанным с голосованием, четко определены в статье 84 Конституции, где определено полномочие по назначению референдума, но отсутствуют полномочия по назначению и определению порядка всенародного голосования.

Распоряжение Президента Российской Федерации об организации электронной процедуры, не предусмотренной федеральным законодательством, нарушает право граждан Российской Федерации жить в правовом государстве и пользоваться правами, предусмотренными Конституцией России, право Партии «Яблоко» защищать свои права и представлять законные интересы своих членов, предусмотренное подпунктом «и» части 1 статьи 26 Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ.

Данным распоряжением нарушается право административного истца участвовать в выработке решений органов государственной власти в порядке и в объеме, предусмотренном Федеральным законом и иными законами, предусмотренное п. «б» части 1 статьи 26 Закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ, участвовать в выборах и референдумах, предусмотренное пунктом «в» части 1 статьи 26 указанного закона, статьей 8 Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», статьей 60 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

Порядок внесения изменений в статьи 3–8 Конституции Российской Федерации предусматривается Федеральным законом от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Согласно статье 8 Федерального закона от 4 марта 1998 года

№ 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации направляется в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации для рассмотрения. Согласно статье 9 Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации обязан рассмотреть Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в срок не позднее одного года со дня его принятия.

Таким образом, статьи 8, 9 указанного закона предусматривают формы участия политических партий через своих представителей в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации после завершения процедуры, описанной в Федеральном законе от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ. При этом никаких дополнительных процедур, в ходе которых политические партии не могут участвовать в выработке решения в виде всенародного голосования, закон № 33-ФЗ не предусматривает.

Распоряжение Президента Российской Федерации противоречит также требованиям федеральных законов Российской Федерации:

1. Распоряжение Президента Российской Федерации от 14 февраля 2020 года № 32-рп противоречит требованиям статьями 9, 10 Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Данная статья определяет специальный порядок одобрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Статьи 9, 10 указанного закона включают в себя исчерпывающий перечень процедур, применяемых для одобрения закона о поправке к Конституции Российской Федерации. Поскольку такая процедура, как всенародное голосование, данным законом не предусмотрена, постольку оспариваемое распоряжение нарушает требования статей 9, 10 указанного закона.

2. Распоряжение Президента Российской Федерации от 14 февраля 2020 года № 32-рп противоречит требованиям части 3 статьи 20 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно указанной части избирательные комиссии всех уровней обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение

выборов референдумов в Российской Федерации. Полномочия и обязанности по организации проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения поправки к Конституции Российской Федерации данный нормативный правовой акт не предусматривает.

В связи с изложенным на основании ст. 215 КАС РФ ПРОШУ СУД:

**Признать недействующим Распоряжение Президента Российской Федерации от 14.02.2020 № 32-рп «Об организации подготовки проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации».**

**Приложения:**

1. Уведомление о направлении лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют.
2. Квитанция об уплате государственной пошлины.
3. Копия Распоряжения Президента Российской Федерации от 14.02.2020 № 32-рп «Об организации подготовки проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации».
4. Заверенная копия Устава Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко».
5. Заверенная копия решения XXI съезда Партии об избрании Председателя Партии.

**Председатель Политической партии  
«Российская объединенная демократическая партия  
«Яблоко»**

**Н.И. Рыбаков**

04.03.2020



# Несменяемость Путина — узурпация власти

## **Заявление Общественного конституционного совета, 11 марта 2020 года**

Решение о несменяемости Путина на должности Президента РФ, принятое по его предложению сегодня Госдумой, является узурпацией власти. Это решение антиконституционно.

Обнуление президентских сроков Владимира Путина — то есть предоставление возможности Путину находиться в должности Президента еще то ли 12, то ли 16 лет под предлогом внесения его поправок в Конституцию — есть не что иное, как грубое нарушение действующего Основного закона и циничное пренебрежение российскими законами.

Сама процедура «вброса» этой инициативы — предложение «обнулить срок» президентских полномочий, озвученное депутатом Терешковой, как и немедленное согласие на это Владимира Путина, являются трагикомической постановкой.

Если решение о фактической несменяемости власти в Российской Федерации будет принято окончательно, то это будет означать уничтожение всей правовой основы государственности России с целью сохранения сформировавшихся номенклатурных кланов и авторитарной, глубоко коррумпированной, системы в целом.

Общественный конституционный совет и партия «Яблоко» настаивают на незаконности проводимых реформ системы государственного управления и выражают решительный протест.

Мы призываем граждан России заявлять о своей несогласии с конституционным произволом и беззаконием во всех предусмотренных законом формах.

## Акции против поправок в Москве и регионах 10–12 марта 2020 года

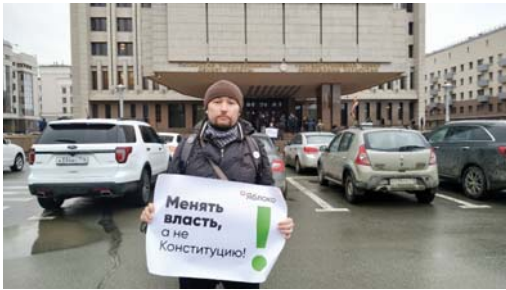
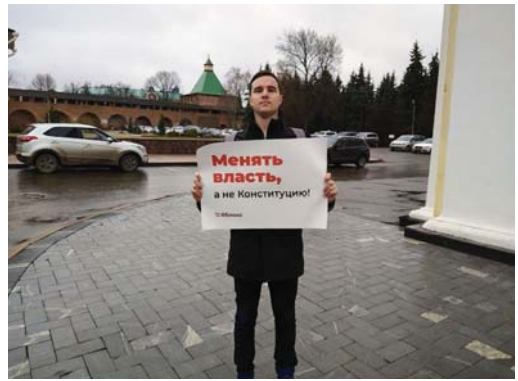
«Яблоко» было единственной политической силой, которая организовала акции протеста против путинских поправок в Конституцию в Москве и в регионах. Власти отказали в согласовании массовых акций, поэтому протесты проходили в форме одиночных пикетов.

10 и 11 марта 2020 года, когда Госдума рассматривала поправки об «обнулении» путинских сроков во втором и третьем чтении, у здания нижней палаты парламента прошли одиночные пикеты, участие в которых приняли в том числе лидеры «Яблока» Николай Рыбаков и Иван Большаков. 11 марта они вышли на пикет к зданию Совета Федерации.

12 марта пакет поправок рассматривался в законодательных собраниях регионов. Все региональные депутаты от «Яблока» голосовали против поправок. В Псковской области, Хабаровском крае и Карелии наши депутаты были единственными, кто не поддержал «обнуление».

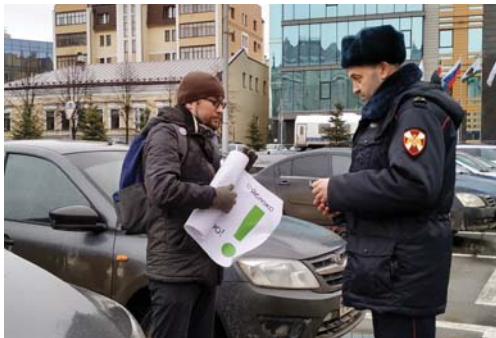
В этот день активисты «Яблока» более чем в 50 регионах проводили одиночные пикеты у зданий своих законодательных собраний.





























## Центр законодательных инициатив партии «Яблоко»

# ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

от 25.03.2020 № 2

по Закону Российской Федерации о поправке  
к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ  
«О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации  
и функционирования публичной власти»  
и по оценке его Конституционным Судом Российской Федерации  
в Заключении от 16.03.2020 № 1-3

### 1. ХРОНОЛОГИЯ СОБЫТИЙ

- 20.01.2020 Президент РФ внес законопроект в Государственную Думу РФ (регистрационный № 885214-7);
- 23.01.2020 Государственная Дума РФ приняла законопроект в первом чтении (постановление № 7618-7 ГД);
- 10.03.2020 Государственная Дума РФ приняла законопроект во втором чтении (постановление № 7866-7 ГД);
- 11.03.2020 Государственная Дума РФ приняла закон в третьем чтении (постановление № 7867-7 ГД);
- 11.03.2020 Совет Федерации одобрил закон (постановление № 75-СФ);
- 12.03.2020 Законодательные органы 81 субъекта РФ одобрили закон;

- 13.03.2020 Законодательные органы 4 субъектов РФ одобрили закон;
- 13.03.2020 Совет Федерации установил результаты рассмотрения принятого Закона о поправке субъектами РФ (постановление № 98-СФ)
- 14.03.2020 Президент РФ подписал закон (1-ФКЗ);
- 14.03.2020 закон опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), статья 3 вступила в силу;
- 14.03.2020 Президент РФ направил запрос в Конституционный Суд РФ;
- 16.03.2020 Конституционный Суд РФ опубликовал Заключение № 1-3;
- 16.03.2020 Вступила в силу статья 2 Закона о поправках, устанавливающая порядок общероссийского голосования.

## 2. МАСШТАБ ИЗМЕНЕНИЙ

Главы с 3 по 8 включительно действующей Конституции РФ содержат 69 статей. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке) содержит следующие изменения:

- 1) 15 статей изложены в новой редакции;
- 2) в 26 статей внесены кардинальные изменения;
- 3) в текст указанных глав Конституции РФ внесено 5 новых статей.

**Итого 46 из 69 статей, т. е. 2/3 текста глав 3–8 Конституции РФ – практически новые.**

## 3. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ОТ 16.03.2020 ПО ЗАКОНУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РФ

**Конституционный Суд Российской Федерации** (далее – Конституционный Суд, Суд) 16.03.2020 в своем Заключении о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о по-



правке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации (далее – Заключение Суда) **дал положительную оценку Закону о поправке** как с точки зрения порядка вступления в силу статьи 1 Закона о поправке (после общероссийского голосования), так и с точки зрения соответствия вносимых поправок в текст глав 3–8 Конституции РФ главам 1, 2, 9 Конституции РФ. **Особо Суд обосновал правомерность обнуления сроков действующего Президента РФ.** Однако **действия Суда** при оценке Закона о поправке нарушают **Конституцию РФ и не могут считаться правомерными на следующих основаниях:**

1. **Согласно статье 136 Конституции РФ поправки к главам 3–8 Конституции РФ** принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и **вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.**

Согласно статье 108 Конституции РФ федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ (их всего 13). Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

**Следовательно, статья 1 Закона о поправке, содержащая сами поправки в текст Конституции, вступила в силу 14 марта 2020 года, то есть стала элементом конституционного текста, и Суд не вправе оценивать ее на соответствие другим частям Конституции РФ,** поскольку не обладает таким полномочием в силу статьи 125 Конституции РФ и статьи 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о Конституционном Суде). Обратное в корне противоречит статье 1 (часть 1), статье 15 (часть 2) Конституции РФ, провозгласившим основами конституционного строя России статус правового государства и обязанность государственных органов и должностных лиц действовать строго в соответствии с Конституцией РФ и законами, а не вопреки им.

2. **Статья 136 Конституции РФ не предусматривает участие Конституционного Суда в процедуре внесения изменений в главы с 3 по 8 Конституции РФ.** Однако, по мнению Суда, «судебный конституционный контроль таких изменений может служить надлежащей гарантией юридической силы положений об основах конституционного строя России и о фундаментальных правах и свободах человека и гражданина в системе конституционных норм, гарантией непротиворечивости

текста Конституции» – то есть **Суд решил пойти на нарушение Конституции РФ ради ее непротиворечивости, по сути изменив содержание статьи 136 Конституции РФ (расширив ее), которая находится в главе 9 Конституции РФ и не подлежит изменению Федеральным Собранием**, а изменяется исключительно через принятие новой Конституции РФ в порядке статьи 135 Конституции РФ.

3. Согласно части 2 статьи 125 Конституции РФ Конституционный Суд по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

- а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;
- б) конституций, уставов, законов, нормативных актов субъектов РФ;
- в) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
- г) не вступивших в силу международных договоров РФ.

**Право на рассмотрение не вступивших в силу федеральных законов, равно как законов о поправке в Конституцию РФ, а тем более рассмотрение вопроса о соответствии одной части Конституции другой, в полномочиях Конституционного Суда отсутствует.**

Статья 3 ФКЗ о Конституционном Суде, устанавливающая перечень полномочий Суда в дополнение к указанным в статье 125 Конституции РФ, содержит положение о том, что Суд осуществляет «иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией РФ, Федеративным договором и федеральным конституционным законом».

Однако Закон о поправке не является федеральным конституционным законом. Сама по себе, казалось бы, усложненная процедура (которую выполнили за один день чуть ли не со стопроцентным результатом одобрения в авральном режиме) не приравнивает этот закон к федеральному конституционному закону, в связи с чем не может признаваться таковым в том числе Конституционным Судом.

**Вступившая в силу статья 3 Закона о поправке не может дополнять полномочия Суда, поскольку она не является частью Конституции РФ и не является частью федерального конституционного закона, то есть у Суда нет законных оснований давать заключение на Закон о поправке.**

Было бы правомерным Конституционному Суду вынести определение об отказе в принятии запроса Президента РФ на том основании, что Суд не обладает

такими полномочиями, также указав, что большинство указанных поправок в Конституцию РФ требуют принятия новой Конституции РФ в порядке статьи 135 Конституции РФ.

#### 4. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ОБЩЕРОССИЙСКОГО ГОЛОСОВАНИЯ

Согласно части 3 статьи 3 Закона о поправке, вступившей в силу 14.03.2020, в случае, если Конституционный Суд дает заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона о поправке и о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 Закона о поправке, то статья 2 Закона о поправке вступает в силу и **проводится общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ**, предусмотренных статьей 1 Закона о поправке.

**Согласно Заклyчению Сyда** «общероссийское голосование, предусмотренное Законом о поправке, имеет особую юридическую природу... оно представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов РФ в порядке статьи 136 Конституции РФ (по изменению Конституции РФ), поэтому **конституционный законодатель в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки**». При этом, по мнению Суда, «такое дополнение названной процедуры проведением общероссийского голосования не может считаться отказом Федерального Собрания и законодательных органов субъектов РФ от принадлежащего им правомочия... и является конституционно оправданным».

Проще говоря, **Суд не только поддержал незаконные нововведения, но и аргументировал их необходимость, благословив правовой произвол в стране как политический тренд.**

Невозможно рассматривать общероссийское голосование как гарантию легитимации по следующим причинам:

- Общероссийское голосование не предусмотрено статьей 136 Конституции РФ, которая определяет порядок внесения поправок в главы 3–8 Конституции РФ и находится в главе 9, изменения которой возможны исключительно путем принятия новой Конституции РФ.

- Объединение в один Закон о поправке большого количества разнородных поправок исключает возможность участника голосования выразить волю по каждой из поправок и напрямую противоречит требованиям статьи 2 Федерального

закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», содержащей указание, что одним законом о поправке к Конституции РФ должна охватываться только одна поправка, содержащая взаимосвязанные изменения.

- Отсутствие возможности критического обсуждения поправок, доведения доводов противников поправок до общественности, в отличие от процедур референдума, не дает возможности объективной оценки их голосующими.

- **Возможности фальсификации результатов голосования** согласно статье 2 Закона о поправках **увеличены многократно** посредством:

- предоставления возможности голосовать с применением подконтрольных властям технологий: голосование через портал госуслуг, через многофункциональные центры, через иные государственные информационные системы (которые даже не обозначены), посредством дистанционного, в том числе электронного голосования, а также голосования по системе «Мобильный избиратель», предоставляющей возможность голосовать где угодно, вне зависимости от места жительства;
- введение 3-дневного (обсуждается и 7-дневное) досрочного голосования на всей территории страны, в том числе на созданных бесконтрольных дополнительных избирательных участках на предприятиях, в учреждениях и организациях, а также на вокзалах, в аэропортах, в торговых центрах и других местах временного пребывания (нахождения) граждан;
- упрощение формы итогового протокола, по которому будет невозможно выявить махинации с досрочным, мобильным голосованием, а также голосованием на дому;
- отсутствие обязательного видеонаблюдения, зарекомендовавшего себя реальным средством выявления фальсификаций при голосовании (вбросов);
- назначение наблюдателей исключительно от общественных палат, являющихся ярким примером квазиобщественных образований, созданных для имитации общественного контроля за действиями органов государственной власти и органов местного самоуправления, а на деле во всем их поддерживающих;
- сокращение сроков подведения итогов голосования до 5 дней (вместо 10 – на выборах Президента РФ и 14 – на выборах депутатов Государственной Думы), что практически исключает возможность обжалования нарушений, допущенных при проведении голосования и подсчете голосов.

Указанные новеллы после «успешного» голосования по поправкам с большей долей вероятности переключают в избирательное законодательство, что означает собой утрату выборов даже в формальном смысле.

Общероссийское голосование по поправкам снимает ответственность с власти за правовой произвол, за действия в нарушение Конституции РФ, а также ущемляет права Парламента России – Федерального Собрания РФ и законодательных органов субъектов РФ по осуществлению их конституционных полномочий, поскольку если не проголосует большинство участников общероссийского голосования, то поправки не вступят в силу, а значит, воля парламентариев будет проигнорирована, что, по сути, означает парламентский кризис в стране.

## **5. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ОБНУЛЕНИЯ СРОКОВ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ПРЕЗИДЕНТА РФ**

**Наиболее одиозной с точки зрения явного противоречия конституционным принципам правового демократического государства является поправка в статью 81 Конституции РФ, дополняющая ее частью 3.1, согласно которой на лицо, занимавшее должность Президента РФ на момент вступления в силу пакета поправок, не распространяется действие новой редакции части 3 статьи 81, исключаяющей слово «подряд», из требования о запрете одному лицу занимать должность Президента РФ более двух сроков.** Обоснованию данной поправки Конституционный Суд уделил наибольшее внимание.

Суд не усмотрел нарушений основ конституционного строя в поправке к статье 81 Конституции РФ, допускающей избрание Президентом РФ лиц, занимавших данную должность два срока или более на момент вступления в силу всего пакета поправок, – несмотря на то, что в качестве общего правила поправки предусматривают ужесточение требований относительно пребывания одного лица в должности Президента РФ, а именно, устраняя слово «подряд», запрещают одному человеку занимать данную должность более двух сроков в принципе. В обоснование своей позиции Суд привел следующие аргументы.

1. По мнению Суда, указание об «обнулении» в самой Конституции РФ не противоречит его позиции, выраженной в Определении от 5 ноября 1998 г. № 134-О, в котором Суд решил, что никакое обнуление неконституционно. При этом Конституционный Суд полагает, что противоречия нет, поскольку в «допоправочном» тексте Конституции РФ не упоминается ни о каких исключениях для лиц, занимавших должность Президента РФ до ее вступления в силу, в то время как нынешние поправки вносят исключение об обнулении именно в текст самой Конституции РФ. Однако такая позиция Суда не представляется убедительной потому, что помимо формального обоснования недопустимости «обнуления» в 1998 году Суд сослался в качестве обоснования своей позиции на неоднократные публичные заявления самого действовавшего в то время Президента РФ о том, что гаранту Конституции не пристало добиваться ее изменения под себя – ради выдвиже-

ния своей кандидатуры. Обещания не выдвигать собственную кандидатуру более двух сроков неоднократно публично давал и ныне действующий Президент, но данное обстоятельство Суд проигнорировал, в отличие от его позиции 1998 года. Необходимо учитывать и то обстоятельство, что значительная часть первого срока полномочий первого Президента РФ имела место в стране, которая жила по другой Конституции (1978 года) и под иным названием (Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика). При этом в общей сложности на момент рассмотрения Судом дела об «обнулении» в 1998 году продолжительность пребывания одного лица в должности Президента РФ составляла только семь лет. Тем не менее, Конституционный Суд все равно счел, что духа и буквы Конституции РФ следует придерживаться строго. В Заключении Суда 2020 года Суд не учел, что принципу демократического государства противоречит пребывание одного человека лидером страны в течение четверти века, и цинично указал, что такого противоречия не будет и в случае занятия им данной должности в течение еще 12 лет. Столь разные подходы Конституционного Суда к трактовке одного вопроса представляются крайней непоследовательностью и конъюнктурностью.

Кроме того, Конституционный Суд в Заключении умолчал о своей позиции в Определении 1998 года в части, касающейся учета мнения избирателей, которые, голосуя за кандидатуру действовавшего Президента РФ в 1996 году, по утверждению Суда, исходили из того, что они выбирают его на второй и последний срок полномочий, и также о том, что переходные положения об обнулении предыдущих сроков в смысле статьи 81 Конституции РФ однозначно вступают в противоречие с волей народа.

2. Суд указал, что между двумя противоположными мерами, по-разному работающими на достижение демократических ценностей, – ограничением времени пребывания одного лица в должности Президента РФ и уважением воли избирателей, желающих видеть одно лицо в должности Президента РФ в течение продолжительного времени, – надо все время искать баланс, найти который бывает нелегко, «поскольку он может быть разным в зависимости от особых конкретно-исторических условий». Принципиальный выбор в пользу ужесточения существующих конституционных требований к срокам пребывания одного лица Президентом РФ (исключение слова «подряд» из формулировки таких ограничений) – по мнению Суда «свидетельство твердых и искренних демократических устремлений конституционного законодателя, в то время как выведение из действия данных требований действующего Президента РФ продиктовано особыми условиями, в которых находится сегодня Россия, определяемыми степенью угроз для государства и общества, состоянием политической и экономической систем».

Однако указанные аргументы Суда не являются состоятельными, поскольку не являются правовыми, тогда как согласно статье 3 ФКЗ о Конституционном Суде РФ Конституционный Суд решает исключительно вопросы права.

3. Демократичность исключения об обнулении заключается, по мнению Суда, в том, что действующий Президент РФ будет участвовать в демократических выборах, как и иные кандидаты, что не предрешает его победы, а наоборот, создает для него дополнительные трудности по сравнению с прочими кандидатами: они будут его критиковать, а он должен предъявить результаты своей деятельности.

Данный аргумент Конституционного Суда также несостоятелен. Практика предыдущих президентских выборов показывает, что колоссальный разрыв в количестве голосов, полученных действующим Президентом РФ и его конкурентами, по факту не позволяет считать выборы реально альтернативными. Опыт демократических государств однозначно демонстрирует, что показателем реальной альтернативности является незначительный разрыв между кандидатами. Ситуацию, мешающую развитию конституционного принципа демократического государства как основы конституционного строя, необходимо преодолевать, а не консервировать. Для этого необходимо укрепление гарантий сменяемости власти в виде недопустимости длительного пребывания на посту Президента РФ одного лица. Данный вывод подтверждается мнением Венецианской комиссии, выраженным в целом ряде ее заключений и докладов<sup>1</sup>, о том, что «привлекательность аргументов о необходимости обеспечивать равноправие действующих президентов с иными гражданами, обладающими пассивным избирательным правом, а также уважение выбора народа как доводов о допустимости неограниченного занятия одним лицом должности Президента РФ является чисто теоретической. На практике же, имея такую возможность, президенты злоупотребляют своим положением, обеспечивая свое многократное избрание».

4. Суд заявил, что исключение из правила о недопустимости для одного лица занимать должность более двух сроков для действующего Президента РФ является переходной мерой к будущему статусу Президента РФ, характеризующемуся полным запретом сохранять за одним лицом должность Президента РФ более двух сроков.

Подобное заявление Конституционного Суда выглядит крайне нелогичным. Мера по «обнулению» – это не переходная, а абсолютно непоследовательная мера, нарушающая принцип равноправия в пользу одного человека, поскольку именно единственное лицо является ее бенефициаром.

<sup>1</sup> Заключение о проекте поправок к Конституции Азербайджана от 14 марта 2009 г. (CDL-AD(2009)010), Доклад «Ограничение сроков полномочий (часть I – президенты)» от 17 марта 2018 г. (CDL-AD(2018)010)

5. Продление возможности нынешнего Президента РФ занимать данную должность вопреки общим требованиям как действующей, так и будущей редакций Конституции РФ Суд не счел присвоением властных полномочий потому, что данная поправка в числе прочих выносится на общероссийское голосование, и если народ поддержит ее, то это означает торжество демократии – не меньшее, чем ограничение возможностей пребывания в должности Президента РФ одного лица двумя сроками.

Однако, крайне сомнительным представляется аргумент Суда о придании «обнулению» демократического характера общероссийским голосованием. Отсутствие требования о минимальном пороге явки и механизма полноценного наблюдения делают данный институт, к тому же неизвестный российскому законодательству, очень уязвимым с точки зрения его демократического потенциала.

6. Конституционный Суд счел, что развитые парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда, существующие сегодня в России, являются мощными институциональными противовесами, вполне достаточными для того, чтобы исключить даже малейшую опасность для правового демократического характера российской государственности, исходящую от длительного пребывания одного лица в должности Президента РФ.

Однако указанные доводы Суда являются абсолютным издевательством над здравым смыслом. Все перечисленные институты имеют больше имитационный характер и полностью подконтрольны Президенту РФ, о чем свидетельствует их не критичность по отношению к нему, отсутствие фактов отстаивания какой бы то ни было позиции, расходящейся с президентской. В этих условиях отказ, пусть даже и временный, но конъюнктурный, от такого сдерживающего фактора, как запрет одному лицу занимать должность Президента РФ более двух сроков, направленный на предотвращение именно суперсильного лидерства, которое имеет место в России сегодня, может стать критическим для окончательного сползания России к диктатуре.

## **6. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ УСИЛЕНИЯ ВЛИЯНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ НА ВСЕ ВЕТВИ ВЛАСТИ**

Закон о поправке к Конституции РФ усиливает влияние Президента РФ на Правительство РФ и на всю систему федеральной исполнительной власти. Усиление такого влияния имеет несколько проявлений.



1. Новая редакция пункта «б» статьи 83 Конституции РФ возлагает на Президента РФ осуществление общего руководства Правительством РФ, что подтверждает статья 110 Конституции РФ, устанавливающая положение о том, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ».

2. Президент РФ теперь сам определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ (пункт «б<sup>1</sup>» статьи 83 Конституции РФ), при этом Конституция РФ даже не обязывает его принимать на себя руководство только теми органами, которые связаны с его полномочиями. В настоящее время данный вопрос, хотя бы в самом общем виде, регламентируется в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

3. На конституционный уровень возведены распоряжения и поручения Президента РФ, в соответствии с которыми должен действовать Председатель Правительства РФ (Правительство РФ) (статья 113 Конституции РФ). Согласно «допоправочной» редакции из актов Президента РФ для Правительства РФ обязательны только указы Президента РФ.

4. Резко понижается статус Председателя Правительства РФ, у которого изъята функция определения основных направлений деятельности Правительства РФ и который несет персональную ответственность перед Президентом за осуществление Правительством РФ его полномочий (статья 113 Конституции РФ).

Оценивая данный блок поправок по вопросу об их соответствии основам конституционного строя, то есть положениям главы 1 Конституции РФ, Конституционный Суд нарушений основ конституционного строя не нашел, сочтя, что «изменения в регулирование элементов конституционного статуса Правительства РФ ... согласуются с местом Правительства РФ в системе органов государственной власти, характером его функций и взаимоотношений с другими федеральными органами государственной власти».

Представляется, что столь однозначное заявление Конституционного Суда не соответствует действительности. В соответствии с принципом разделения властей, провозглашенным статьей 10 Конституции РФ в качестве основы конституционного строя, исполнительная власть в РФ, как и две другие ветви государственной власти, самостоятельна. Она осуществляется Правительством РФ. Значит, Правительство РФ должно быть самостоятельным. Но упомянутые поправки такую самостоятельность напрочь уничтожают.

Правительство РФ становится несамостоятельным органом власти, что противоречит статье 11 Конституции РФ, согласно которой государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание

РФ, Правительство РФ, суды Российской Федерации, при этом согласно статье 10 Конституции органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Блок поправок к Конституции 2020 года, перераспределяющий полномочия между высшими органами государственной власти, являясь главным элементом всего комплекса поправок, осуществляет данное распределение в направлении дальнейшего укрепления власти Президента РФ. Это проявляется в том, что расширились президентские полномочия по участию в формировании органов, принадлежащих ко всем трем ветвям власти, а также прокуратуры при одновременном усилении прямого или косвенного контроля Президента РФ за их деятельностью.

Это особенно опасно в сочетании с еще большим усилением президентских полномочий, предусмотренных поправками. Такое усиление заключается в предоставлении Президенту РФ следующих полномочий:

- право назначать и освобождать от должности Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства, федеральных министров и руководителей иных федеральных органов исполнительной власти;
- право назначать 30 сенаторов, из которых часть назначается пожизненно;
- исключительное право предлагать Совету Федерации назначать и прекращать полномочия руководства высших судов (Конституционного Суда, Верховного Суда), судей высших судов, а также назначать самостоятельно руководство иных федеральных судов и федеральных судей;
- исключительное право назначать Генерального прокурора, его заместителей и иных прокуроров;
- исключительное право на инициирование предварительного конституционного контроля.

Данное усиление полномочий Президента РФ ставит под угрозу конституционные принципы разделения властей и самостоятельности органов государственной власти.

Концентрация огромных полномочий у одного лица, дополненная его неменяемостью, в корне подрывает принципы правового демократического и федеративного государства с республиканской формой правления, разделения властей и народовластия как основ конституционного строя и грозит России погружением в диктатуру.

Данные поправки делают российскую Конституцию неспособной обеспечить правовые основы современного эффективного управления страной.

## 7. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ – УСИЛЕНИЕ ВЛИЯНИЯ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ И СУДЕБНУЮ ВЛАСТЬ

Закон о поправке дополняет полномочия Президента РФ по воздействию на законодательный процесс (законодательную власть) исключительным правом на обращение в Конституционный Суд за дачей заключения в порядке предварительного конституционного нормоконтроля (пункт «а» части 51 статьи 125 Конституции РФ) на соответствие Конституции РФ:

- проектов законов РФ о поправке в Конституцию РФ;
- проектов федеральных конституционных законов;
- принятых федеральных конституционных законов перед их подписанием Президентом РФ;
- проектов федеральных законов;
- принятых федеральных законов перед их подписанием Президентом РФ;
- федеральных законов после преодоления президентского вето перед подписанием Президентом РФ;
- принятых законов субъектов РФ и подписанных главами субъектов РФ перед их обнародованием.

Конституционный Суд в Заключении счел свои новые полномочия по осуществлению предварительного конституционного контроля никоим образом не противоречащими Конституции РФ, ограничившись краткой ремаркой о том, что «установление такого полномочия Конституционного Суда Российской Федерации находится в пределах дискреции конституционного законодателя, как и закрепление иных новых полномочий Конституционного Суда Российской Федерации в статье 125 Конституции Российской Федерации».

Данное объяснение не представляется убедительным. В мировой практике предварительный конституционный контроль – большая редкость. Внесение предварительного конституционного контроля в российскую правовую систему можно объяснить только тем, что осуществляться он будет согласно тексту поправок **исключительно** по предложению (запросу) Президента РФ. При этом с инициативой проведения последующего контроля в Конституционный Суд могут обращаться целый ряд других субъектов: палаты Федерального Собрания и группа парламентариев, региональные органы государственной власти, Верховный Суд РФ, а в установленных Конституцией случаях также суды и граждане.

Никому из указанных выше субъектов полномочие обращаться с запросом о проведении Конституционным Судом предварительного конституционного контроля поправкой не предоставлено. Следовательно, посредством предостав-

ления исключительно Президенту РФ права инициировать предварительный конституционный контроль поправка вводит абсолютный президентский контроль (возможность ограничения, блокирования) в отношении законодательной ветви власти как на федеральном уровне, так и на региональном, подменяя волю 450 депутатов Государственной Думы и 200 членов Совета Федерации, равно как и депутатского корпуса региональных парламентов, волей 11 судей Конституционного Суда.

При этом возможности самого Конституционного Суда осуществлять более действенный последующий контроль в результате внесения поправки о предварительном конституционном контроле ослабевают. Вряд ли Конституционный Суд сможет беспристрастно повторно проверять конституционность действующего закона, который он уже проверил до его вступления в силу и сделал вывод о его соответствии Конституции РФ. Следует иметь в виду, что ограничение возможностей Конституционного Суда осуществлять последующий контроль – ощутимый удар не только по системе сдержек и противовесов, но и по механизму гарантий прав человека, поскольку в рамках последующего контроля Конституционный Суд проверяет конституционность законов не только по запросам органов государственной власти, но и по жалобам граждан на нарушение их прав и свобод.

Отрицательный эффект поправок о предварительном конституционном нормоконтроле заключается в ограничении самостоятельности как законодательной, так и судебной ветвей власти. На деле эти поправки означают введение косвенного президентского вето при одновременном ослаблении последующего конституционного контроля. Негативное влияние указанных поправок усугубляется их сочетанием с другой поправкой – о возможности прекращения полномочий судей Конституционного Суда (как и судей целого ряда других судов) Советом Федерации по представлению Президента РФ. Данное исключительное право Президент РФ может использовать по своему собственному усмотрению. Конституционный Суд, однако, в своем Заключении на данное обстоятельство внимания не обратил, сочтя, что новое право Совета Федерации прекращать по представлению Президента РФ полномочия судей принципу разделения властей не противоречит, поскольку «в соответствующей процедуре участвуют Президент РФ и законодательная власть в лице Совета Федерации, которая не допускает немотивированного и ничем не обоснованного прекращения полномочий судей». Такое Заключение Суда не представляется обоснованным, т. к. вопрос о том, начать или нет процесс прекращения полномочий судей, зависит исключительно от одного лица – от Президента РФ, который может использовать такую дискрецию для усиления своего влияния на судебную власть, в том числе при осуществлении Конституционным Судом как предварительного, так и последующего контроля.

## 8. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ИНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

1. **Введение института единой системы публичной власти**, согласно которому «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти» (статья 67 Конституции РФ (часть 1), статья 80 (часть 2), статья 70 «г», статья 83 «е», 132 (часть 2), статья 133), напрямую противоречит основам конституционного строя, провозглашенным в статьях 10, 11, 12 Конституции РФ, устанавливающим принципы разделения властей, их самостоятельности, а также самостоятельности органов местного самоуправления.

2. Установление **запрета «действий, направленных на отчуждение части территории РФ, а также призывов к таким действиям»** (часть 2.1 статьи 67 Конституции РФ) не соответствует части 5 статьи 13 Конституции РФ, устанавливающей исключительно запрет на создание и деятельность общественных объединений, цель и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и целостности страны. **Основным признаком незаконности действий Конституция РФ устанавливает их насильственный характер.**

Отождествляя эти абсолютно разные понятия, законодатель с антиконституционного одобрения Конституционного Суда, по сути, **вводит запрет на свободу мысли и слова, гарантированную статьей 29 Конституции РФ**, являющейся одной из основ конституционного строя России. Под указанную формулировку легко подвести тех, кто считает присоединение Крыма его аннексией со стороны России и предлагает провести международную конференцию по вопросу Крыма, а также соответствующий референдум в Крыму под наблюдением ООН. Согласно новеллам Конституции РФ они становятся вне закона.

3. Напрямую **противоречат принципам свободы мысли и слова, свободы выражения своих мнений и убеждений, свободы получать и распространять информацию** (статья 29 Конституции РФ) положения новой статьи 67.1 Конституции РФ о преемственности в развитии Российского государства, обеспечении защиты исторической правды, запрете на умаление значения подвига народа при защите Отечества.

Данные поправки могут иметь следующие последствия: граждане, политические партии, имеющие иное мнение по поводу исторических событий в России, а также о правомерности действий тех или иных исторических персонажей, могут быть зачислены во враги России, а партии – в незаконные объединения, в том числе исходя из преемственности в развитии России со времен массовых политических репрессий, периода «Большого террора 1937–1938 годов» и других событий новейшей истории нашего государства.

4. Согласно новой редакции положений Закона о поправке устанавливаются **ограничения пассивного избирательного права и права на замещение го-**

**сударственных и муниципальных должностей**, должностей государственной и муниципальной службы, связанные с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в отношении: высших должностных лиц субъекта РФ (часть 3 статьи 77); руководителей федеральных государственных органов (часть 5 статьи 78); членов Совета Федерации (часть 2 статьи 95); депутатов Государственной Думы (часть 1 статьи 97); Председателя Правительства РФ, Заместителя Председателя Правительства РФ, федеральных министров, иных руководителей федеральных органов (часть 3 статьи 110); судей (статья 119); Президента РФ (статья 81).

Однако согласно статье 3 Конституции РФ носителем и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

**Согласно части 2 статьи 6 Конституции РФ гражданин РФ обладает равными правами и свободами, предусмотренными Конституцией РФ.**

**Согласно 32 статье Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; имеют равный доступ к государственной службе. Также граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. При этом не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.**

**Указанные выше поправки противоречат статье 3 (части 1, 2, 3), статье 6 (часть 3) и статье 32 (части 1, 2, 3, 4) Конституции РФ.**

Чтобы исключить такое противоречие, данные ограничения должны содержаться прежде всего в статье 32 Конституции РФ.

Поскольку статья 32 содержится в главе 2 Конституции Российской Федерации, то согласно статье 64 Конституции РФ положения главы 2 составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ. Данный порядок установлен статьей 135 Конституции РФ. Он предполагает принятие новой Конституции РФ, осуществляемое Конституционным Собранием или всенародным голосованием (референдумом).

5. В соответствии с внесенным Законом о поправке пунктом «е<sup>5</sup>» статьи 83 Конституции РФ **статус Государственного Совета Российской Федерации повышен до конституционного уровня**. В настоящее время данный орган является совещательным органом при Президенте РФ, действующим на основании Указа Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602. Предполагается сохранение порядка формирования Государственного Совета Президентом РФи вместе с тем резкое **повышение значимости его функций**, в качестве важнейших из которых предполагаются **обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений социально-экономического развития государства в то время, как эти функции дублируют полномочия Президента РФ, установленные частями 2 и 3 статьи 80 Конституции РФ**. При этом закрепляющий данные функции пункт «е<sup>5</sup>» не уточняет, будут ли данные функции осуществляться Государственным Советом самостоятельно или они будут осуществляться Президентом РФ через Государственный Совет. В обоих случаях роль Государственного Совета резко возрастает, что может сделать его конкурентом законодательной и исполнительной ветвей федеральной власти. Данная опасность возрастает в сочетании с неопределенностью как состава Государственного Совета и порядка его формирования, так и его полномочий, которые устанавливаются в соответствии с пунктом «е<sup>5</sup>» статьи 83 Конституции РФ федеральным законом. Повышение статуса и роли Государственного Совета противоречит принципу разделения властей (статья 10 Конституции РФ), а также конституционной норме о том, что государственную власть на федеральном уровне осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и суды Российской Федерации (часть 1 статьи 11 Конституции РФ). Обе эти нормы являются основами конституционного строя, которым не могут противоречить никакие иные положения Конституции РФ (часть 2 статьи 16 Конституции РФ).

6. Положение статьи 79 Конституции РФ в редакции Закона о поправке о том, что **решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в России**, фактически означает возможность неисполнения Российской Федерацией ратифицированных ею международных договоров. Такая поправка противоречит положению части 4 статьи 15 Конституции РФ, устанавливающему, что международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Данное положение выступает одной из основ конституционного строя, которой не могут противоречить никакие иные положения Конституции РФ (часть 2 статьи 16 Конституции РФ).

Кроме этого, право Конституционного Суда отказываться от исполнения решений межгосударственных органов нарушает часть 3 статьи 46 Конституции РФ, которая гарантирует гражданам России **право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека**, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, и часть 3 статьи 55 Конституции РФ, которая гарантирует **право на возмещение ущерба, причиненного действиями государства** (оно может быть реализовано также и посредством обращения в ЕСПЧ и другие международные суды), – они **теряют свое содержание, если государство по своему усмотрению может отказаться исполнять решения соответствующих межгосударственных судов.**

Согласно части 3 статьи 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, однако в предусмотренных поправках Конституционный Суд вправе по своему усмотрению принимать решения, которые ограничивают права конкретных граждан без принятия соответствующего федерального закона, что буквально противоречит норме Конституции РФ.

В то же время, согласно пункту «г» части 2 статьи 125 действующей Конституции РФ Конституционный Суд проверяет международные договоры до их вступления в силу, то есть имеется механизм, который способен предотвратить вступление в силу международных договоров, которые противоречат Конституции, – предварительный нормоконтроль. В соответствии с частью 6 статьи 125 Конституции РФ, международные договоры, которые противоречат Конституции, не применяются, таким образом, никакой необходимости вводить дополнительные полномочия для предотвращения действия международных договоров, которые противоречили бы Конституции РФ, нет.

## **9. НАРУШЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 04.03.1998 № 33-ФЗ «О ПОРЯДКЕ ПРИНЯТИЯ И ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Согласно Постановлению Конституционного Суда от 31 октября 1995 года № 12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции РФ по запросу Государственной Думы, поправки в смысле статьи 136 Конституции РФ принимаются в форме особого правового акта – закона о поправке к Конституции РФ; при этом законодатель вправе урегулировать порядок направления принятых поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов РФ, порядок соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, а также вопрос о том,



каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте.

То есть Конституционный Суд, по сути, предписал законодателю принять специальный закон, регулирующий порядок внесения поправок в Конституцию РФ, что и было сделано законодателем в 1998 году путем принятия Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Соблюдение всех указанных процедур не оставило бы сомнений в правомерности действий властей по процедуре внесения поправки, однако проект Закона о поправке был внесен в нарушение Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ, равно как и самой статьи 136 Конституции РФ по форме, по процедуре, по содержанию.

Указанный Федеральный закон детально регулирует процесс изменения глав 3–8 Конституции, делает процесс изменения Основного закона страны прозрачным и понятным для парламентариев и народа (граждан России), он предписывает инициаторам конституционных поправок соблюдать следующие требования к проекту:

1. Поправка должна быть одна. Если норма, в которую вносятся изменения, взаимосвязана непосредственно с другими нормами глав 3–8 Конституции РФ, то в них тоже должны быть внесены соответствующие изменения.

2. Название закона должно отражать смысл поправки.

3. Проект закона должен содержать обоснование необходимости поправки.

4. Определены последовательность и сроки действий государственных органов при принятии поправки. Предусмотрена возможность обжалования принимаемых поправок в Верховный Суд РФ органами законодательной власти субъектов РФ и Президентом РФ (учитывая демократический характер государства согласно статье 1 Конституции РФ).

Однако Закон о поправке принят в нарушение всех этих положений. Закон содержит множество невзаимосвязанных поправок, название Закона не отражает смысл всех поправок. Пояснительная записка к проекту Закона о поправке не содержала никаких объяснений необходимости столь глобальных поправок к Конституции Российской Федерации ни по одной теме. Отсутствие пояснений о необходимости данной поправки в сочетании с темпом их принятия делает голосование чисто техническим действием как в Парламенте, так и в субъектах РФ, что явно противоречит принципам демократического федеративного, правового государства.

**Нарушение формы** не дает реальной возможности ни депутатам, ни тем более гражданам выразить свое волеизъявление по каждой поправке или по группе взаимосвязанных поправок. Напротив, разнородность поправок **дает возможность для манипулирования: лицо (депутат, гражданин), одобряющее одну–две поправки (например, по МРОТ и по пенсиям), вынуждено голосовать за весь пакет поправок, хотя с частью из них голосующий может быть и не согласен.** Голосующий поставлен перед выбором «из двух зол».

**Нарушение процедуры** принятия поправок в Конституцию РФ заключается в том, что введены не предусмотренные статьей 136 Конституции РФ и Федеральным законом от 04.03.1998 № 33–ФЗ **предварительный конституционный контроль** не вступивших в силу статей Закона о поправке, **а также всероссийское голосование**, которое по сути **вводит в заблуждение граждан по вопросу о необходимости и юридической значимости их участия в процедуре данных изменений Конституции РФ.**

Нарушение процедуры принятия Закона о поправке ущемляет права Федерального Собрания и законодательных органов субъектов РФ на осуществление полномочий по принятию поправки в Конституцию РФ в порядке статьи 136 Конституции РФ, ставя их в зависимость от голосования, не предусмотренного Конституцией РФ, что нарушает принцип разделения властей.

**Нарушение конституционной процедуры принятия поправки создает правовой прецедент установления правил изменения Конституции РФ самим законом о внесении конкретных поправок, что порождает неопределенность и непредсказуемость законодательного процесса, то есть правовой произвол.**

Нарушается принцип высшей юридической силы Конституции РФ, согласно которому органы государственной власти и должностные лица должны действовать в соответствии с Конституцией РФ и законом (часть 2 статьи 15 Конституции РФ).

**Нарушения по содержанию** заключаются в том, что многие нормы, содержащиеся в текстах самих поправок в Конституцию РФ, **взаимосвязаны с нормами, содержащимися в главах 1–2 и 9 Конституции РФ**, которые не подлежат изменению в порядке статьи 136 Конституции РФ, а могут быть пересмотрены только в порядке статьи 135 Конституции РФ путем принятия новой Конституции РФ, в том числе посредством всенародного голосования, то есть референдума Российской Федерации, о чем подробно сказано выше.

**Руководитель Центра  
законодательных инициатив  
Партии «Яблоко»,  
кандидат юридических наук**

**Е.П. Дубровина**

## Требуем отменить «общероссийское голосование»

**Заявление Общественного конституционного совета, 24 марта 2020 года**

Так называемое общероссийское голосование не придаст законности документу, который в обход установленной в Конституции РФ процедуры сочинили и единодушно утвердили президент, палаты Федерального Собрания, все субъекты Федерации и Конституционный суд. Главная из поправок – о фактическом обнулении сроков президентства Владимира Путина, как и ряд других, в корне противоречат нормам и принципам, закрепленным в основополагающих главах 1 и 2 Конституции РФ, приняты в обход требований главы 9, следовательно, речь идет об «обнулении» Основного закона страны, о конституционном беззаконии.

«Поправки» «вступили в силу», будучи силой и обманом навязаны обществу. Теперь мы живем уже в другом, более авторитарном государстве, а маневр с приданием ему видимой легитимности «общероссийским голосованием» – всего лишь лукавая попытка власти скрыть факт конституционного переворота.

**В эту лживую и незаконную затею власть хочет вовлечь и граждан, замарав не только себя, но и каждого из нас.**

Намерение провести голосование в условиях опасной эпидемии лишний раз демонстрирует наплевательское отношение узурпировавших власть чиновничьих и олигархических групп к своему народу – единственному законному носителю государственного суверенитета. Граждане должны сказать этой попытке «нет», но «электронное», «надомное» и «досрочное» голосование, проводимое в отсутствие независимых наблюдателей, тем более превращает всю затею в фарс, который никоим образом не легитимирует ничтожные «поправки».

Мы не знаем сроков, но знаем, что эта позорная страница в истории российского государства будет перевернута. Эксперты Общественного конституционного совета в ходе обсуждения так называемых поправок подготовили цельный пакет документов, направленных на обновление Конституции РФ на демократической, правовой европейской основе.

Мы уверены, что эти предложения скоро будут востребованы народом России.

**Решение Федерального политического комитета  
партии «Яблоко», 5 июня 2020 года**

## О принципиальной неприемлемости голосования по путинским поправкам в Конституцию

Федеральный политический комитет Российской объединенной демократической партии «Яблоко» считает внесение поправок в Конституцию России, инициированных президентом Путиным, разрушением основ конституционного строя нашей страны, российской правовой системы в целом.

Оно сопровождается окончательной дискредитацией государственных институтов, сознательно вовлеченных в этот процесс: обеих палат парламента, Конституционного Суда, Центральной избирательной комиссии.

«Всенародное голосование», назначенное на 1 июля, вовлекает в незаконное мероприятие всех граждан страны, весь российский народ и тем самым переносит ответственность на граждан за эти незаконные действия.

Вместо демократического социального государства, предусмотренного действующей Конституцией, стране незаконно навязывают неправовую номенклатурно-бюрократическую модель мафиозного типа с идеологией демагогического патриотизма.

Суть номенклатурно-бюрократического корпоративного государства мафиозного типа – в сращивании исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, в их переплетении и подчиненности персонально авторитарному правителю. Такая система управляется с помощью страха и коррупции. В ней не бывает ни честных выборов, ни независимого суда, ни верховенства права, ни справедливости.

Только что принятые изменения в избирательное законодательство, прежде всего, введение электронного и почтового голосования, — реализация создаваемой на базе поправок суперавторитарной политической модели.

В качестве ядра идеологии корпоративного государства предлагается закрепить изоляционистский комплекс взглядов на Вторую мировую войну и Победу в Великой Отечественной войне. Такая идеология подчеркнута расходитсся с пониманием крупнейшей катастрофы XX века в Европе и во всем цивилизованном мире. Показательно, что голосование фактически начнется сразу после проведения парада 24 июня, который власть использует как пропагандистский «разогрев» так называемого общероссийского голосования. Именно это становится основной функцией и смысловой нагрузкой парада, а не святая память о войне и Победе. То, что 9 мая в этом году прошло без армейских колонн и военной техники на Красной площади, нисколько не умалило значения праздника; каждый, кому он дорог, постарался наполнить его особым смыслом вне зависимости от сложившихся условий.

Именно качественно иное состояние государства, претензия на «отдельную цивилизацию», а не только «обнуление» сроков нынешнего президента, становятся основанием и оправданием режима личной власти, вокруг которой выстраивается мафиозно-корпоративная система контроля над страной и эксплуатации ее человеческих и природных ресурсов.

Узкий круг выгодоприобретателей не только узурпирует власть, но и фактически подменяет собой институт государства.

А Конституцию бесцеремонно превращают в инструмент авторитарной власти. Это будет «путинская» конституция — с системой организации власти, предложенной Путиным, и возможностью любых изменений по инициативе Путина.

Путинская система боится политической конкуренции и потому стыдливо замалчивает разработанные по инициативе Общественного конституционного совета лучшими юристами-конституционалистами страны альтернативные поправки, которые укрепляют Конституцию, реализуют идею расширения участия граждан в жизни государства, формируют систему подлинного народовластия и верховенства закона.

Учитывая постоянные фальсификации, которые организуют российские власти в ходе выборов всех уровней в последние десятилетия, мы понимаем, какими будут объявлены «итоги голосования»: путем обмана и махинаций будут «определены» запрограммированные заранее нужные проценты.

Задачи нашей партии, сторонников «Яблока», ответственных граждан, не ограничиваются днем, точнее днями, отведенными для голосования. Они не в том, чтобы приспособиться к новым условиям, не в борьбе за «место под солнцем» в путинской мафиозно-корпоративной системе. Мы вступаем в борьбу против закрепления этой системы, ее превращения в безальтернативную данность.

Мы уверены, что отношение к предлагаемому россиянам голосованию поправок надо формировать по принципу: «Блажен муж, который не ходит на совет нечестивых и ... не сидит в собрании развратителей».

Кроме того, мы считаем своей политической ответственностью заявить о том, что, учитывая непредсказуемое развитие пандемии коронавируса, так называемое всенародное голосование, помимо его незаконности и несостоятельности, является еще и крайне рискованным для здоровья граждан. Фактически в жертву политическим манипуляциям и стремлению сохранить пожизненную власть приносится здоровье, а возможно, и жизни граждан.

Федеральный политический комитет считает принципиально неприемлемым для Партии как конституционного политического института участвовать в незаконном, антиконституционном, фейковом голосовании, единственная цель которого – втянуть общество в установление в России несменяемой власти и закрепление в стране корпоративного авторитарного режима.

При этом мы уважаем все законные формы гражданского протеста против так называемых поправок и процедуры их протаскивания – например, голосование против или перечеркивание бюллетеней. Главное – понимание, что предстоящее «всенародное одобрение» является неправовым, имеет антиобщественный характер, а результаты его не могут иметь юридической силы.

Наша цель – построить на месте путинской системы современное демократическое правовое государство, подотчетное и подконтрольное российскому народу и управляемое с помощью закона и справедливости. Мы продолжим эту работу, пока остаются хотя бы минимальные возможности для деятельности оппозиционной Партии.

**Председатель Федерального  
политического комитета**

**Г.А. Явлинский**

# Открытое обращение к Президенту Российской Федерации

## **Уважаемый господин Президент!**

Общероссийский репрезентативный опрос общественного мнения, проведенный Левада-Центром несколько дней назад, показывает, что за разработанный Общественным конституционным советом и Российской объединенной демократической партией «Яблоко» пакет поправок в Конституцию РФ – Конституция свободных людей – готовы проголосовать 28% граждан России, в то время как за проект, предложенный Вами и Федеральным Собранием, – только 25%.

Отдельные поправки Конституционного совета и «Яблока» поддерживают от 41% до 95% опрошенных. В целом, поддержка нашего альтернативного проекта составляет 74% при 17% против.

80% людей, участвовавших в опросе, – уверены, что проект Конституции свободных людей должен быть вынесен на общенародное голосование наравне с Вашим. Таким образом, ясно, что большинство россиян считает правильным и необходимым альтернативное голосование.

Голосование лишь за один-единственный пакет поправок, то есть в отсутствие выбора, не удовлетворяет российское общество.

Это не исправить никакими лотереями на участках голосования, и никакие цифры, объявленные с телеэкранов, этого факта не изменят. Поправки, внесенные Вами и Федеральным Собранием, при честном голосовании не пройдут.

Ваш избирком, конечно, обеспечит любые цифры, но в реальности ни сейчас, ни после 1 июля у нынешней власти нет и не будет большинства.

Действуя в духе гражданского мира, мы, оставаясь Вашими принципиальными политическими оппонентами, хотим предложить достойный выход из сложившейся ситуации.

Учитывая, что заболеваемость коронавирусом в России остается очень высокой – даже по официальным данным она выше, чем во всех других странах Европы, вместе взятых, и то, что опрос Левада-Центра показал, что большинство населения России (60%) считают неприемлемым проведение голосования в условиях пандемии, – необходимо отменить «всероссийское голосование», запланированное на 25 июня – 1 июля, объявив о его переносе на некоторый срок.

Отсрочку мы предлагаем использовать для создания принципиально новых условий разговора с нашими соотечественниками. Мы предлагаем начать настоящий диалог: с дебатами, агитационной кампанией всех сторон, с альтернативным проектом Конституции свободных людей, с предоставлением людям возможности проголосовать отдельно по каждой поправке из внесенных проектов.

Мы понимаем, что принять такое решение очень непросто, но оно необходимо для объединения общества, хотя бы частичного восстановления существенно подорванного доверия к государственным институтам.

Это политически разумный выход из стратегического тупика, в котором оказалась государственная администрация России. Нам представляется, что другого приемлемого для страны подхода к началу решения чрезвычайно серьезных проблем, накопившихся за три постсоветских десятилетия, сегодня нет. Конечно, дорогу в будущее можно пытаться проложить силой, пройти по жизням и судьбам людей. Но это насилие над обществом не решит ни одну из проблем, а лишь обострит их и, конечно, приведет к еще большей потере нынешним руководством страны народной поддержки и доверия.

Мы считаем своей обязанностью предложить Вам мирное и законное компромиссное решение.

**С уважением,  
сопредседатели Общественного конституционного совета:**

**Евгений Гонтмахер  
Леонид Никитинский  
Владимир Рыжков  
Григорий Явлинский**

**Председатель РОДП «Яблоко»:**

**Николай Рыбаков**

23 июня 2020 года

Москва





# Поправки Общественного конституционного совета



## Проект

### РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

# ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О сроке полномочий, круге полномочий и порядке избрания Президента Российской Федерации

### СТАТЬЯ 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года и изложенную в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» (Российская газета, 1993, 25 декабря; 2008, 31 декабря), следующие изменения:

#### **1) в статье 80:**

а) часть 3 исключить;

б) часть 4 считать соответственно частью 3;

в) дополнить частью 4 следующего содержания:

«4. Полномочия Президента Российской Федерации ограничены перечнем, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.»;

**2) в статье 81:**

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации сроком на четыре года на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.»;

б) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков.»;

**3) в статье 83:**

а) пункт «а» изложить в следующей редакции:

«а) назначает по представлению Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;»;

б) дополнить пунктом «а<sup>1</sup>» следующего содержания:

«а<sup>1</sup>) в случае непредставления Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации назначает по своему усмотрению Председателя Правительства Российской Федерации сроком на шесть месяцев или распускает Государственную Думу и назначает новые выборы;»;

в) пункты «б» и «в» изложить в следующей редакции:

«б) принимает или отклоняет заявление Председателя Правительства Российской Федерации об отставке; с согласия Государственной Думы принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации; отправляет Правительство Российской Федерации в отставку в случае выражения ему Государственной Думой недоверия или отказа в доверии; отправляет в отставку члена Правительства Российской Федерации, которому Государственная Дума выразила недоверие;

в) по предложениям Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров и руководителей федеральных служб, в том числе с согласия Совета Федерации назначает на должность и освобождает от должности федеральных министров и руководителей федеральных служб, ведающих вопросами иностранных дел, обороны, разведки и контрразведки, внутренних дел, общественной безопасности и охраны;»;

г) пункты «д» и «е» исключить;

д) пункт «е<sup>1</sup>» изложить в следующей редакции:

«е<sup>1</sup>) назначает по представлению Совета Федерации Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации;»;

е) пункт «е<sup>2</sup>» изложить в следующей редакции:

«е<sup>2</sup>) вносит в Совет Федерации предложения о назначении и освобождении от должности руководителя Следственного комитета Российской Федерации;».

## **СТАТЬЯ 2**

1. Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации применяется к Президенту Российской Федерации, избранному после вступления поправки в силу.

2. Вступление в силу настоящего Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации не изменяет исчисление срока пребывания в должности ранее избранного Президента Российской Федерации.

## **СТАТЬЯ 3**

1. Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

2. Признать утратившей силу с момента вступления в силу настоящего Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации часть 1 статьи 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» (Российская газета, 2008, 31 декабря).

**Президент  
Российской Федерации**

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

## **«О сроке полномочий, круге полномочий и порядке избрания Президента Российской Федерации»**

Настоящий проект закона о поправке к Конституции Российской Федерации определяет вектор изменений в конституционной форме правления, направленный на обеспечение восстановления и укрепления ряда демократических институтов, которые в настоящее время серьезно ослаблены. Смысл предлагаемых конституционных изменений – устранить дисбаланс во взаимоотношениях ветвей власти, сложившийся и усугубившийся в последние два десятилетия. Речь идет о дисбалансе между полномочиями Президента Российской Федерации и палат Федерального Собрания по вопросам формирования Правительства Российской Федерации, судебной власти и назначения Генерального прокурора Российской Федерации и Руководителя Следственного комитета Российской Федерации.

1. Одним из основных правовых средств укрепления роли Парламента, повышения его ответственности за деятельность Правительства и усиления его контрольных функций является наделение его полномочием по представлению Президенту кандидатуры на должность Председателя Правительства. Кандидатура, которая может быть выдвинута фракцией либо коалицией фракций, должна быть поддержана большинством Государственной Думы.

Проект допускает ситуацию, в которой депутатам не удастся в установленный срок согласовать кандидатуру на должность Председателя Правительства. В таком случае Президент Российской Федерации вправе самостоятельно назначить Председателя Правительства на шесть месяцев.

2. У Государственной Думы сохраняется полномочие решать вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, но оно дополняется полномочием решать вопрос о доверии и отдельным членам Правительства Российской Федерации. При принятии соответствующего решения Государственной Думой Президент Российской Федерации обязан отправить Правительство или отдельного члена Правительства в отставку.

3. Предлагается поменять порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации. Совет Федерации наделяется полномочием по представлению Президенту Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и освобождению его от должности. Президент назначает Генерального прокурора и может предложить Совету Федерации освободить его от должности. Предлагается включить Совет Федерации в процесс назначения и освобождения от должности руководителя Следственного комитета. В настоящее время Парламент полностью исключен из этого процесса.

4. Увеличение срока полномочий Президента Российской Федерации с четырех до шести лет, осуществленное в 2008 году, фактически добавило Президенту еще один четырехлетний срок. Таким образом, был нарушен дух Конституции Российской Федерации. В целях обеспечения демократической формы правления и сменяемости власти, являющейся одним из основных ее принципов, предлагается ограничить срок полномочий Президента Российской Федерации четырьмя годами. В этих же целях предлагается ограничить предельный период нахождения одного лица в должности Президента Российской Федерации двумя сроками, исключив из текста части 3 статьи 81 Конституции слово «подряд».

5. Президент Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации должны быть наделены полномочиями по назначению судей Конституционного Суда Российской Федерации на паритетной основе – по одной трети от общего числа судей Конституционного Суда. Таким образом, должна быть исключена ситуация, при которой сохраняются различные формы зависимости судей Конституционного Суда от одного государственного органа – Администрации Президента Российской Федерации.

6. Предлагается лишить Президента полномочий по назначению на должность судей Верховного Суда Российской Федерации и судей других федеральных судов и наделить этими полномочиями, по представлению Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, Совет Федерации. Предполагается, что таким образом – посредством передачи полномочий по рассмотрению кандидатур на должности судей представительному органу от Администрации

Президента – могут быть исключены или ослаблены различные формы административной зависимости судей.

С этой же целью предлагается отказаться от действующего порядка назначения Президентом Российской Федерации председателей и заместителей председателей судов и ввести во всех без исключения судах выборность для занятия этих должностей. Это также будет обеспечивать уменьшение влияния на судей со стороны руководства судов.

Таким образом, уточнение и перераспределение полномочий между Президентом и палатами Федерального Собрания, а также установление дополнительных гарантий независимости судей должно способствовать переходу от фактически авторитарного правления, характеризующегося сосредоточением исполнительных, законодательных и частично судебных полномочий в одних руках, к реальному разделению властей, восстановлению демократических институтов и построению современного и эффективного правового государства.



## Проект

### РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

# ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## **О сроках полномочий, круге полномочий и порядке избрания палат Федерального Собрания Российской Федерации**

### **СТАТЬЯ 1**

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года и изложенную в редакции Законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» (Российская газета, 1993, 25 декабря; 2008, 31 декабря), от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» (Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 2014, 6 февраля, № 0001201402060001) и от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 2014, 22 июля, № 0001201407220002), следующие изменения:

**1) в статье 95:**

а) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, избираемых гражданами Российской Федерации, постоянно или временно проживающими в соответствующем субъекте Российской Федерации, сроком на шесть лет на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.»;

б) части 3 и 4 признать утратившими силу;

в) часть 5 считать соответственно частью 3 и изложить в следующей редакции:

«3. Государственная Дума состоит из 650 депутатов.»;

**2) статью 96 изложить в следующей редакции:**

«1. Государственная Дума избирается сроком на четыре года.

2. Одно и то же лицо не может занимать место в Совете Федерации более 12 лет. Одно и то же лицо не может занимать место в Государственной Думе более 12 лет.

3. Порядок выборов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом.»;

**3) статью 97 изложить в следующей редакции:**

«1. Членом Совета Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет и имеющий право участвовать в выборах. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Член Совета Федерации или депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.»;

**4) статью 101 дополнить частью 6 следующего содержания:**

«6. Федеральное Собрание Российской Федерации, его палаты, комитеты и комиссии обеих палат наделяются контрольными полномочиями в отношении фе-

деральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом федеральным законом.»;

**5) в части 1 статьи 102:**

а) пункт «ж» исключить;

б) пункт «з» изложить в следующей редакции:

«з) представление Президенту Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации; по предложению Президента Российской Федерации освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;»;

в) дополнить пунктом «з<sup>1</sup>» следующего содержания:

«з<sup>1</sup>) назначение на должность и освобождение от должности руководителя Следственного комитета Российской Федерации;»;

**6) в части 1 статьи 103:**

а) пункт «а» изложить в следующей редакции:

«а) внесение Президенту Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Правительства Российской Федерации;»;

б) дополнить пунктом «а<sup>1</sup>» следующего содержания:

«а<sup>1</sup>) дача согласия Президенту Российской Федерации при его обращении об отставке Правительства Российской Федерации;»;

в) пункт «б» изложить в следующей редакции:

«б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации и отдельным членам Правительства Российской Федерации;»;

**7) в статье 109:**

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случае, предусмотренном статьей 111 Конституции Российской Федерации.»;

б) часть 3 исключить;

**8) часть 2 статьи 129 изложить в следующей редакции:**

«2. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность Президентом Российской Федерации по представлению Совета Федерации. Генеральный прокурор Российской Федерации освобождается от должности Советом Федерации по предложению Президента Российской Федерации.».

**СТАТЬЯ 2**

Члены Совета Федерации, наделенные полномочиями до вступления в силу настоящего Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, сохраняют данные полномочия до истечения срока их окончания.

**СТАТЬЯ 3**

1. Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

2. Признать утратившими силу с момента вступления в силу настоящего Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации:

1) часть 2 статьи 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» (Российская газета, 2008, 31 декабря);

2) пункты 2 и 3 статьи 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» (Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 2014, 6 февраля, № 0001201402060001);

3) пункт 2 статьи 1 и статью 2 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 2014, 22 июля, № 0001201407220002).

**Президент  
Российской Федерации**

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

## **«О сроках полномочий, круге полномочий и порядке избрания палат Федерального Собрания Российской Федерации»**

Настоящий проект закона о поправке к Конституции Российской Федерации определяет вектор изменений в конституционной форме правления, направленный на обеспечение восстановления и укрепления ряда демократических институтов, которые в настоящее время серьезно ослаблены. Смысл предлагаемых конституционных изменений – устранить дисбаланс во взаимоотношениях ветвей власти, сложившийся и усугубившийся в последние два десятилетия. Речь идет о дисбалансе между полномочиями Президента Российской Федерации и палат Федерального Собрания по вопросам формирования Правительства Российской Федерации, судебной власти и назначения Генерального прокурора Российской Федерации.

1. Одним из основных правовых средств укрепления роли Парламента, повышения его ответственности за деятельность Правительства и усиления его контрольных функций является наделение его полномочием по представлению Президенту кандидатуры на должность Председателя Правительства. Такая кандидатура, которая может быть выдвинута фракцией либо коалицией фракций, должна быть поддержана большинством Государственной Думы.

2. Проект допускает ситуацию, в которой депутатам не удастся в установленный срок согласовать кандидатуру на должность Председателя Правительства. В таком случае Президент Российской Федерации вправе самостоятельно назначить Председателя Правительства на шесть месяцев.

3. У Государственной Думы сохраняется полномочие решать вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, но оно дополняется полномочием решать вопрос о доверии и отдельным членам Правительства Российской Федерации. При принятии соответствующего решения Государственной Думой Президент Российской Федерации обязан отправить Правительство или отдельного члена Правительства в отставку.

4. Предлагается поменять порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации, чтобы повысить роль коллегиального органа в определении кандидатуры на должность Генерального прокурора и снизить зависимость прокурора от Президента и его Администрации. Совет Федерации наделяется полномочием по представлению Президенту Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и освобождению его от должности. Президент назначает Генерального прокурора и может предложить Совету Федерации освободить его от должности. Также предлагается наделить Совет Федерации полномочиями назначать на должность и освобождать от должности руководителя Следственного комитета Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. При создании Следственного комитета значительную часть своих полномочий он получил от прокуратуры, при формировании которой учитывалось мнение законодательной власти. Однако на сегодняшний день Парламент исключен из процесса назначения и освобождения от должности главы СК РФ.

5. Предлагается формирование Совета Федерации посредством выборов его членов гражданами Российской Федерации, постоянно или временно проживающими в соответствующем субъекте Российской Федерации, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

6. В целях обеспечения демократической формы правления и сменяемости власти, являющейся одним из основных ее принципов, предлагается ограничить сроки полномочий членов палат Федерального Собрания: четыре года для депутатов Государственной Думы, шесть лет для членов Совета Федерации. В этих же целях предлагается ограничить предельный период нахождения одного лица в должности депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации двенадцатью годами.

7. Для повышения уровня политического представительства предлагается увеличить численность депутатов Государственной Думы до 650 человек. В настоящий момент один депутат Государственной Думы представляет в среднем более 200 тысяч избирателей, что не коррелирует с численностью населения Российской Федерации (146,8 млн человек) и реальной возможностью депутата пред-

ставлять интересы такого количества избирателей. Для сравнения, парламент Федеративной Республики Германия в настоящий момент состоит из более чем 740 членов при населении 83 млн человек; нижняя палата парламента Великобритании – Палата общин – состоит из 650 членов при численности населения 66,5 млн человек; нижняя палата парламента Франции – Национальное собрание – в настоящий момент состоит из более чем 570 членов при численности населения 67 млн человек.

8. Предполагается что Государственная Дума, Совет Федерации и Президент должны быть наделены полномочиями по назначению по одной трети от общего числа судей Конституционного Суда Российской Федерации. Таким образом, должна быть исключена ситуация, при которой сохраняются различные формы зависимости судей Конституционного Суда от одного государственного органа – фактически, от Администрации Президента Российской Федерации.

9. Предлагается наделить Совет Федерации полномочиями по назначению на должность судей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судей других федеральных судов по представлению Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Посредством передачи полномочий по рассмотрению кандидатур на должности судей представительному органу от Администрации Президента – могут быть исключены или ослаблены различные формы административной зависимости судей.

Таким образом, уточнение и перераспределение полномочий между Президентом и палатами Федерального Собрания, а также установление дополнительных гарантий независимости судей должны способствовать переходу от фактически авторитарного правления, характеризующегося сосредоточением исполнительных, законодательных и частично судебных полномочий в одних руках, к реальному разделению властей, восстановлению демократических институтов и построению современного и эффективного правового государства.

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

# ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О порядке формирования Правительства Российской Федерации

### СТАТЬЯ 1

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

**1) часть 1 статьи 110 изложить в следующей редакции:**

«1. Федеральную исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом.»;

**2) статью 111 изложить в следующей редакции:**

«1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации по представлению Государственной Думы.»



2. Представление о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее 21 дня после первого заседания вновь избранной Государственной Думы или 14 дней после отставки Правительства Российской Федерации.

3. Если в течение установленного срока Государственная Дума не внесет представление о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации, Президент Российской Федерации вправе самостоятельно назначить Председателя Правительства Российской Федерации сроком на шесть месяцев или распустить Государственную Думу и назначить дату новых выборов.

4. За 14 дней до истечения срока, на который Председатель Правительства Российской Федерации был самостоятельно назначен Президентом Российской Федерации, Государственная Дума вносит представление о кандидатуре для назначения на должность Председателя Правительства Российской Федерации. Если Государственная Дума не внесет в указанный срок представление, Правительство Российской Федерации считается окончательно сформированным.»;

**3) в статье 115 исключить часть 3;**

**4) статью 116 изложить в следующей редакции:**

«Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранной Государственной Думой.»;

**5) статью 117 изложить в следующей редакции:**

«1. Председатель Правительства Российской Федерации может подать Президенту Российской Федерации заявление об отставке. Отставка Председателя Правительства влечет за собой отставку Правительства Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации по собственной инициативе вправе отправить Правительство Российской Федерации в отставку. В этом случае он обращается в Государственную Думу с предложением о даче согласия с отставкой Правительства Российской Федерации.

3. Президент Российской Федерации обязан немедленно отправить Правительство Российской Федерации в отставку, если Государственная Дума выразит ему недоверие или откажет в доверии, вопрос о котором вправе поставить Правительство Российской Федерации. Постановление о недоверии или об отказе в доверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

4. Государственная Дума по инициативе одной пятой ее депутатов может поставить вопрос о недоверии члену Правительства Российской Федерации. Постановление о недоверии принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Президент Российской Федерации обязан немедленно освободить от должности члена Правительства Российской Федерации в случае выражения ему недоверия.

5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.».

## **СТАТЬЯ 2**

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации применяется к Правительству Российской Федерации, формируемому после выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, безотносительно истечения срока полномочий Правительства Российской Федерации, сформированного до вступления в силу настоящего Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

## **СТАТЬЯ 3**

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

**Президент  
Российской Федерации**

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

## **«О порядке формирования Правительства Российской Федерации»**

Настоящий проект закона о поправке к Конституции Российской Федерации определяет вектор изменений в конституционной форме правления, направленный на обеспечение восстановления и укрепления ряда демократических институтов, которые в настоящее время серьезно ослаблены. Смысл предлагаемых конституционных изменений – устранить дисбаланс во взаимоотношениях ветвей власти, сложившийся и усугубившийся в последние два десятилетия. Речь идет о дисбалансе между полномочиями Президента Российской Федерации и палат Федерального Собрания по вопросу формирования Правительства Российской Федерации.

Основная часть властных полномочий по управлению государством находится в руках Президента, в то время как статья 11 Конституции Российской Федерации провозглашает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется Президентом, Федеральным Собранием и Правительством. Смешанная форма правления, вытекающая из текста и духа Конституции Российской Федерации, предполагает совместную ответственность Правительства перед Президентом и Парламентом. Существующий порядок назначения Правительства приводит к доминированию Президента в системе разделения властей, формированию режима личной власти, который, в свою очередь, предопределяет деградацию представительных институтов власти.

Вместе с тем полномочия Президента по назначению и отставке Правительства Российской Федерации, а также отдельных его членов, в любой момент и без публичного объяснения причин привели к положению, при котором в государстве

фактически функционирует «параллельное правительство» в лице Администрации Президента, неконституционно присвоившее полномочия по управлению государством.

Проект закона направлен на усиление роли нижней палаты Парламента, наделение ее полномочиями по влиянию на формирование и отставку Правительства и повышение подотчетности исполнительной власти представительному органу.

Принятие Закона обеспечит реализацию 10 и 11 статей Конституции и устранил ситуацию, при которой персональный состав высшего органа исполнительной власти, а также направления его деятельности формируются единолично Президентом, а согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства носит формальный характер.

1. Одним из основных правовых средств укрепления роли Парламента, повышения его ответственности за деятельность Правительства, усиления его контрольных функций является наделение его полномочием по представлению Президенту кандидатуры на должность Председателя Правительства. Кандидатура, которая может быть выдвинута фракцией либо коалицией фракций, должна быть поддержана большинством Государственной Думы.

Проект допускает ситуацию, в которой депутатам не удастся в установленный срок согласовать кандидатуру на должность председателя Правительства. В таком случае Президент Российской Федерации вправе самостоятельно назначить Председателя Правительства на шесть месяцев.

2. У Государственной Думы сохраняется полномочие решать вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, но оно дополняется полномочием решать вопрос о доверии и отдельным членам Правительства Российской Федерации. При принятии соответствующего решения Государственной Думой Президент Российской Федерации лишается права роспуска Государственной Думы и обязан отправить в отставку Правительство или отдельного члена Правительства.

3. В целях повышения роли Совета Федерации и наделения его контрольными полномочиями за деятельностью высшего исполнительного органа предлагается наделить верхнюю палату Парламента правом давать согласие Президенту на назначение и освобождение от должности федеральных министров и руководителей федеральных служб, ведающих вопросами внешней политики, обороны, разведки и контрразведки, внутренних дел, юстиции, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

4. Другим нововведением является определение системы федеральных органов исполнительной власти федеральным законом. В настоящее время она определяется указом Президента, что в совокупности с процедурой назначения Председателя Правительства приводит к зависимости исполнительной власти от Президента. Закрепление структуры органов исполнительной власти в федеральном законе позволит защитить структуру органов власти от произвольного изменения и обеспечит ее стабильность.

Таким образом, уточнение и перераспределение полномочий между Президентом и палатами Федерального Собрания, изменение порядка формирования Правительства Российской Федерации должны способствовать переходу от фактически авторитарного правления, характеризующегося сосредоточением исполнительных полномочий в одних руках, к реальному разделению властей, восстановлению демократических институтов и построению современного и эффективного правового государства.

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

# ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О судебной власти в Российской Федерации

### СТАТЬЯ 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года и изложенную в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» (Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 2014, 6 февраля, № 0001201402060001), следующие изменения:

#### **1) статью 77 дополнить частью 3 следующего содержания:**

«3. В субъектах Российской Федерации создаются должности мировых судей и могут быть учреждены конституционные (уставные) суды. К компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации могут быть отнесены дела о соответствии конституции (устава) субъекта Российской Федерации законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации.»;

**2) пункт «е» статьи 83 изложить в следующей редакции:**

«е) назначает одну треть от общего числа судей Конституционного Суда Российской Федерации;»;

**3) пункт «ж» части 1 статьи 102 изложить в следующей редакции:**

«ж) назначение на должность одной трети от общего числа судей Конституционного Суда Российской Федерации; назначение судей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судей иных федеральных судов;»;

**4) статью 103 дополнить пунктом «в<sup>1</sup>» следующего содержания:**

«в<sup>1</sup>) назначение одной трети от общего числа судей Конституционного Суда Российской Федерации;»;

**5) в статье 118:**

а) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Судебная система в Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Она состоит из федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов не допускается.»;

**6) статью 121 дополнить частью 3 следующего содержания:**

«3. Судья не может быть отрешен от должности иначе как на основе проверки в судебном разбирательстве выдвинутых против него обвинений, подтверждающих основания для лишения полномочий.»;

**7) часть 4 статьи 123 изложить в следующей редакции:**

«4. По уголовным делам о преступлениях, за совершение которых может быть назначено наказание свыше трех лет лишения свободы, судопроизводство, по ходатайству обвиняемого, осуществляется с участием присяжных заседателей. По другим уголовным, а также гражданским и административным делам в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей или с привлечением граждан к разрешению судами дел в других формах.»;

**8) в статье 125:**

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 21 судьи, назначаемых на паритетной основе Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой.»;

б) часть 2 дополнить пунктом «д» следующего содержания:

«д) постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам разъяснения судебной практики.»;

в) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан и их объединений на нарушение их конституционных прав и свобод разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации законов и иных нормативных актов, примененных судом в конкретном деле.»;

г) дополнить частью 4<sup>1</sup> следующего содержания:

«4<sup>1</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам судов разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации законов и иных нормативных актов, подлежащих применению соответствующим судом в конкретном деле.»;

д) дополнить частью 5<sup>1</sup> следующего содержания:

«5<sup>1</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, а также группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы проверяет соответствие внесенных ими проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации главам 1, 2 и 9 настоящей Конституции перед их внесением в Государственную Думу.»;

е) часть 6 дополнить абзацами вторым, третьим и четвертым следующего содержания:

«Судебные акты по делам заявителей, принятые на основании законов и иных нормативных актов, признанных неконституционными, или примененных в противоречащем Конституции Российской Федерации истолковании, утрачивают силу по решению Конституционного Суда Российской Федерации. Дальнейшее вос-



становление нарушенных конституционных прав и свобод заявителя осуществляется в установленном законом порядке.

Судебные акты по делам лиц, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, утрачивают силу на основании решений судов, осуществляющих пересмотр дел в установленном законом порядке.

Проекты Законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, признанные неконституционными, не подлежат дальнейшему рассмотрению и принятию.»;

**9) статью 126 изложить в следующей редакции:**

«Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.»;

**10) дополнить статьей 127 следующего содержания:**

«Статья 127

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.»;

**11) статью 128 изложить в следующей редакции:**

«1. Судьи Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судьи других федеральных судов назначаются Советом Федерации по представлению Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

2. Председатели и заместители председателей федеральных судов избираются из состава судей этих судов на срок, установленный федеральным конституционным законом, без права повторного избрания на очередной срок.

3. Мировые судьи избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в порядке, установленном федеральным законом.

4. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, иных федеральных судов и мировых судей устанавливаются федеральным конституционным законом. Полномочия, порядок образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.».

## **СТАТЬЯ 2**

1. Председатели, заместители председателей и судьи федеральных судов, мировые судьи, назначенные на должности до вступления в силу настоящего Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были назначены.

2. Назначение на должность недостающего числа судей Конституционного Суда Российской Федерации происходит в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

3. Назначение на вакантные должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, открывающиеся в связи с прекращением полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации, назначенных на основе ранее действовавшего законодательства, осуществляется в порядке очередности Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой. В дальнейшем назначение на вакантную должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации осуществляется органом, назначавшим судью, полномочия которого прекращаются.

4. Назначение на должности судей Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации происходит в течение трех месяцев со дня вступления в силу федерального конституционного закона.

5. Председатели и заместители председателей федеральных судов не могут участвовать в качестве кандидатов в первых выборах на данные должности, проводимых после вступления в силу настоящего Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

### **СТАТЬЯ 3**

1. Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

2. Признать утратившим силу с момента вступления в силу настоящего Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации пункты 7, 8 и 9 статьи 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» (Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 2014, 6 февраля, № 0001201402060001).

**Президент  
Российской Федерации**

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

## «О судебной власти в Российской Федерации»

Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации предусматривает внесение изменений, направленных на укрепление независимости судов и судей в Российской Федерации в целях усиления гарантий справедливого правосудия.

На конституционном уровне предлагается установить, что отрешение судьи от должности возможно только на основе проверки в судебном разбирательстве выдвинутых против него обвинений, подтверждающих основания для лишения полномочий. Это должно защищать судью от незаконного преследования по инициативе председателей судов, которые могут использовать свои полномочия для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, в том числе и за вынесение им независимых решений по рассматриваемым делам.

В настоящее время председателей и заместителей председателей всех федеральных судов назначает Президент, а фактически его Администрация. Внутри каждого суда, таким образом, выстраивается административная иерархия, недопустимая для органов правосудия. Предлагается отказаться от действующего порядка назначения Президентом Российской Федерации председателей и заместителей председателей судов на шесть лет с возможностью последующего назначения повторно, а в высших и кассационных судах и неоднократно, и ввести во всех без исключения судах выборность для занятия этих должностей (из состава суда, самими судьями и на краткий срок). Это также будет обеспечивать уменьшение влияния на судей со стороны руководства судов.

Проект вводит и дополнительные гарантии разрешения судами дел с участием граждан, как это предусмотрено частью 5 ст. 32 Конституции Российской Федерации, расширяя круг дел, рассматриваемых с участием присяжных заседателей и предусматривая возможность развития других форм гражданской активности при осуществлении правосудия.

На конституционном уровне предлагается закрепить положения о мировых судьях и конституционных (уставных) судах как судах субъектов Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации предоставляется право избирать мировых судей, за субъектами Российской Федерации признается право учредить свои конституционные (уставные) суды.

В проекте расширяются полномочия Конституционного Суда Российской Федерации: в целях обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации он наделяется дополнительными полномочиями по проверке конституционности постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации и проектов законов о поправках к Конституции Российской Федерации.

Численность Конституционного Суда предлагается увеличить до 21 судьи. В целях совершенствования механизма защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина Конституционный Суд наделяется полномочием лишать юридической силы судебные акты, основанные на неконституционных нормах, что существенно упростит и ускорит восстановление прав граждан, нарушенных незаконным судебным актом.

Независимости и беспристрастности Конституционного и Верховного Судов будут способствовать предлагаемые изменения в процедуре наделения полномочиями судей. Право назначать судей Конституционного Суда будут иметь на паритетной основе Президент Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума – по одной трети от общего числа судей Конституционного Суда Российской Федерации (по 7 судей). Таким образом, должна быть исключена ситуация, при которой сохраняются различные формы зависимости судей Конституционного Суда от одного государственного органа – фактически от Администрации Президента Российской Федерации.

Предлагается также воссоздать Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и наделить его полномочиями по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Создание и функционирование самостоятельной системы арбитражных судов будет способствовать повышению качества рассмотрения дел, более глубокому изучению и обобщению судебной практики в данном направлении, повышению профессиональной специализации судей.

Судей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судей других федеральных судов предлагается назначать Советом Федерации по представлению Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, что укрепит независимость судебной системы и снизит возможности административного влияния на судей со стороны исполнительной власти.

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

# ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О равенстве сторон в судебном заседании и ответственности за пытки

### СТАТЬЯ 1

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

**1) статью 123 дополнить пунктом 3<sup>1</sup> следующего содержания:**

«3<sup>1</sup>. Стороны имеют равные права на представление и исследование доказательств в суде. Никакие доказательства не имеют заранее установленной силы. Судом не может быть отказано сторонам в удовлетворении ходатайства о вызове свидетелей, о приобщении к делу доказательств и их надлежащем исследовании. Пытки являются тяжким преступлением. Заявления подсудимых, потерпевших и свидетелей о применении к ним в ходе предварительного расследования пыток, физического либо психического насилия подлежат проверке путем неза-

медлительного возбуждения уголовного дела и проведения расследования. Дело, в ходе рассмотрения которого было сделано заявление о пытках, не может быть завершено ранее окончания расследования по заявлению о пытках.».

## **Статья 2**

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

**Президент  
Российской Федерации**

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Российской Федерации  
о поправке к Конституции Российской Федерации

## **«О равенстве сторон в судебном заседании и ответственности за пытки»**

Законопроект направлен на защиту установленных Конституцией Российской Федерации и общепризнанных нормами международного права гарантий прав человека на справедливое судебное разбирательство, процессуальное равенство сторон, защиту от пыток и унижающего человеческого достоинства обращения.

Необходимость конституционного установления равенства прав сторон на представление и исследование доказательств в суде вызвана существующей судебной практикой, которая зачастую это равенство нарушает.

В настоящее время, в соответствии с УПК РФ и ГПК РФ, суд рассматривает ходатайства о вызове свидетелей, о приобщении к делу доказательств и их надлежащем исследовании и вправе как удовлетворить, так и отклонить эти ходатайства, принимая субъективные решения, ограничивающие право граждан на судебную защиту (в случае отказа приобщить к делу заявленные гражданином, участвующим в процессе, представленные им доказательства или вызвать заявленных им свидетелей).

В качестве примера можно привести многочисленные дела, связанные с защитой избирательных прав, когда при рассмотрении заявлений о возможной фальсификации результатов голосования суд произвольно отклоняет ходатайства кандидатов, пострадавших от фальсификаций, о приобщении к делу представленных или запрошенных ими доказательств (например, записей с видеорекамера) или вызове свидетелей.



Предлагается установить, что стороны имеют равные права на представление и исследование доказательств в суде, что никакие доказательства не имеют заранее установленной силы и что судом не может быть отказано сторонам в удовлетворении ходатайства о вызове свидетелей, о приобщении к делу доказательств и их надлежащем исследовании.

Запрет пыток установлен в основных международных документах о правах человека. Статья 5 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., предусматривает: «Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению и наказанию». Данное правило получило свое развитие в ст. 7 Международного пакта о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) и целом ряде региональных конвенций.

В демократических государствах применение пыток находится под строгим и абсолютным запретом. В целом ряде стран, в том числе в Испании (ст. 15 Конституции), Швейцарии (ст. 10 Союзной конституции), Литве (ч. 2 ст. 21), запрет пыток получил свое закрепление в отдельных пунктах и частях статей, а в текстах конституций Словении (ст. 18), Армении (ст. 19), Польши (ст. 40) запрет предусматривается специальной статьей, что усиливает конституционное значение запрета. В некоторых странах конституции указывают на наступление ответственности за пытки, с квалификацией любого применения пыток как преступления (ст. 36 Конституции Государства Катар, ст. 19 Конституции Королевства Бахрейн).

В статье 21 действующей редакции Конституции Российской Федерации говорится о том, что никто не может быть подвергнут пыткам, однако в Уголовном кодексе РФ пытки не рассматриваются как самостоятельный вид преступления, что не соответствует международно признанным стандартам. В российском законодательстве действуют статья 117 «Истязание» УК РФ, которая криминализует пытки, но не применяется в отношении должностных лиц, а также статья 302 «Принуждение к даче показаний» УК РФ, которая имеет очень узкое действие и позволяет привлекать к ответственности следователя или дознавателя только в случае, если они использовали пытки для получения показаний. Основная статья, которая применяется для привлечения к ответственности должностных лиц правоохранительных органов за допущенные пытки, – статья 286 «Превышение должностных полномочий» УК РФ.

К настоящему времени Европейским судом по правам человека принято более 120 решений по жалобам на нарушения Россией нормы о запрете пыток. Анализ федерального бюджета РФ, а также отчетов о его исполнении за последние несколько лет демонстрирует устойчивую тенденцию к увеличению расходов

государства на исполнение решений Европейского суда по правам человека. Государство тратит колоссальные финансовые и организационные ресурсы на защиту по каждому отдельному делу, не имея единой стратегии превентивных мер.

Косвенным свидетельством остроты проблемы является количество обращений в связи со злоупотреблениями в системе исполнения наказаний. Так, согласно обзору работы с обращениями граждан, осужденных и лиц, содержащихся под стражей, во ФСИН России в 2016 году поступило 3445 жалоб на нарушение законности сотрудниками УИС от осужденных и их родственников, в их числе: злоупотребление служебным положением руководителями УИС – 36; незаконное водворение в ШИЗО, ПКТ, ЕПКТ – 1569; незаконное применение физической силы и спецсредств – 49; рукоприкладство – 777; несвоевременное освобождение из исправительного учреждения – 9 случаев; в последующие годы информация о жалобах на незаконное применение физической силы и рукоприкладство в обзоре не раскрывалась.

Дела, связанные с пытками, отличаются высокой трудностью доказывания – следователи, получив сообщение о пытках, зачастую даже не выезжают на место преступления. Согласно докладу об информационной открытости учреждений уголовно-исполнительной системы регионов Российской Федерации, за 4 года (с 2015 по 2018) в России было возбуждено 148 уголовных дел об избыточном применении силы сотрудниками ФСИН; при этом количество возбужденных дел в 43,7 раза меньше количества поступивших в СКР жалоб.

В связи с вышеизложенным предлагается внести в Конституцию Российской Федерации поправку в части изменений в статью 123 Конституции Российской Федерации, криминализировав пытку в качестве отдельного состава преступления, исполнив, таким образом, принятые Российской Федерацией международно-правовые обязательства, обеспечить прозрачный и доступный механизм подачи жалобы на применение пыток, обеспечить пострадавшим право на реабилитацию и возмещение любого причиненного вреда.

## Проект

### РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

# ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О вопросах войны и мира

### СТАТЬЯ 1

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

**1) дополнить статьей 78<sup>1</sup> следующего содержания:**

«Статья 78<sup>1</sup>

Деятельность частных военных организаций на территории Российской Федерации запрещена. Участие граждан Российской Федерации в деятельности частных военных организаций, в военных действиях и вооруженных конфликтах в качестве наемника запрещено и является преступлением.»;

**2) статью 87 дополнить частью 4 следующего содержания:**

«4. Комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется путем добровольного поступления граждан Российской Федерации на военную службу на контрактной основе. Призыв в Вооруженные Силы Российской Федерации в мирное время не осуществляется.»;

**3) статью 101 дополнить частью 6 следующего содержания:**

«6. Федеральное Собрание контролирует мирный характер внешней политики Российской Федерации, обоснованность применения Вооруженных Сил Российской Федерации, дипломатическое взаимодействие с международными организациями, членом которых является Российская Федерация.»;

**4) в статье 102:**

а) пункт «г» части 1 изложить в следующей редакции:

«г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, включая оперативное использование Вооруженных Сил Российской Федерации. Постановление Совета Федерации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации должно содержать указание на территорию и срок использования Вооруженных Сил. Если срок использования превышает один год, Совет Федерации по истечении года повторно решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;»;

б) часть 1 дополнить пунктом «г<sup>1</sup>» следующего содержания:

«г<sup>1</sup>) заслушивание отчета Президента Российской Федерации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;».

**СТАТЬЯ 2**

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

**Президент  
Российской Федерации**

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

## **«О вопросах войны и мира»**

Уголовным кодексом Российской Федерации (статья 359) предусмотрена ответственность за наемничество (вербовку, обучение, финансирование или иное материальное обеспечение наемника, а равно его использование в вооруженном конфликте или военных действиях). Однако, как известно, граждане Российской Федерации участвуют в военных действиях и в вооруженных конфликтах за пределами Российской Федерации (в том числе в Сирии), находясь в составе так называемых частных военных компаний, по сути, являясь при этом наемниками.

В связи с этим предлагается запретить деятельность частных военных организаций на территории Российской Федерации и установить, что участие граждан Российской Федерации в деятельности частных военных организаций, в военных действиях и вооруженных конфликтах в качестве наемника запрещено и является преступлением.

В настоящее время комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется как по призыву, так и путем добровольного поступления граждан на военную службу на контрактной основе. Представляется целесообразным отказаться в мирное время от комплектования Вооруженных Сил по призыву, полностью перейдя на принцип добровольного поступления граждан на военную службу по контракту.

В целях обеспечения мирного и справедливого международного порядка в духе солидарности и открытости, стабильности и безопасности, упрочения свободы и демократии, добрососедства и мирного сосуществования народов, сохранения независимости и суверенитета Российской Федерации, повышения ее благосостояния, укрепления прочных и авторитетных позиций в мировом со-

обществе, поиска согласия и совпадающих интересов с другими государствами и межгосударственными объединениями в процессе решения задач, определяемых национальными интересами Российской Федерации и общепризнанными нормами международного права, для всесторонней, своевременной и полной защиты прав и законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, предлагается возложить на Федеральное Собрание Российской Федерации контроль за осуществлением внешней политики Российской Федерации.

Также, с учетом того, что Вооруженные Силы Российской Федерации служат для воспрепятствования войне и сохранения мира, защищая граждан Российской Федерации и ее территорию при отражении угроз внутренней безопасности и при ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Российской Федерации и за ее пределами, предлагается возложить на Федеральное Собрание Российской Федерации контроль над обоснованностью, разумностью и соразмерностью использования Вооруженных Сил Российской Федерации.

Пунктом «г» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации установлено, что в исключительном ведении Совета Федерации находится решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. При этом в Конституции Российской Федерации не содержится условий, при которых право решения вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации может быть передано иному органу государственной власти.

В соответствии с Федеральным законом «Об обороне» (статья 10.1) Совет Федерации решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации по обращению Президента Российской Федерации.

Однако постановлениями Совета Федерации от 7 июля 2006 года № 219-СФ «Об использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения за пределами территории Российской Федерации в целях пресечения международной террористической деятельности» и от 16 декабря 2009 года № 456-СФ «Об оперативном использовании формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» Президенту Российской Федерации было предоставлено право принимать решения об оперативном использовании за пределами территории Российской Федерации формирований Вооруженных Сил Российской Федерации. Таким образом, вопреки положениям Конституции Российской Федерации, полномочия по принятию решений о возможности использования

Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации были фактически переданы Президенту Российской Федерации.

Предлагается установить, что именно Совет Федерации решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, включая оперативное использование Вооруженных Сил Российской Федерации. При этом постановление Совета Федерации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации должно содержать указание на территорию и срок использования Вооруженных Сил. Если срок использования превышает один год, Совет Федерации по истечении года повторно решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Также в целях обеспечения должного контроля предлагается установить, что Совет Федерации заслушивает отчет Президента Российской Федерации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Наконец, предлагается дополнить статью 101 Конституции Российской Федерации положением о том, что Федеральное Собрание контролирует мирный характер внешней политики Российской Федерации, обоснованность применения Вооруженных Сил Российской Федерации, дипломатическое взаимодействие с международными организациями, членом которых является Российская Федерация.

Решение парламента Германии, санкционирующее любое боевое применение вооруженных сил за рубежом, определяет условия операции, в частности, ее масштаб и продолжительность. Обращение федерального правительства за согласием парламента должно содержать сведения, касающиеся продолжительности операции, максимальной численности воинского контингента, который будет дислоцирован в зоне операции, и вероятных расходов, необходимых для проведения операции. После окончания согласованных сроков правительство должно обращаться в парламент за продлением мандата.

Правительство Франции обязано информировать парламент о своем решении задействовать вооруженные силы за рубежом и обосновать преследуемые цели не позднее чем через 3 дня после начала военных действий. Парламент обсуждает участие Франции в военной кампании, но не обязан голосовать по этому вопросу. Однако если длительность военного вмешательства вооруженных сил превышает 4 месяца, правительство должно запрашивать у парламента разрешение на его продление.

В США право главы государства ввести войска в зоны заграничных военных действий без объявления войны ограничивается сроком в 60 дней. Президент обязан предоставить Конгрессу соответствующий доклад, содержащий обоснованность использования вооруженных сил на территории иностранного государства, конституционные и другие основания, оценку масштабов и ожидаемой продолжительности военных действий. Если по истечении 60 дней Конгресс не объявит войну или не примет специальный закон, санкционирующий использование вооруженных сил в конкретной зоне, президент должен прекратить любое использование вооруженных сил. При необходимости данный период может быть продлен не более чем на 30 дней, о чем президент в письменной форме также уведомляет Конгресс.

В Канаде также утверждена практика, согласно которой, при предоставлении согласия правительству задействовать вооруженные силы в зарубежной военной операции, парламент заранее оговаривает срок для каждого случая согласно плану, предложенному правительством. Для продления военных действий на новый срок правительство обязано обращаться к парламенту с соответствующей просьбой.

Таким образом, ограничение сроков использования национальных вооруженных сил на территории иностранных государств и участие парламента в решении вопроса об установлении и продлении таких сроков полностью соответствуют международной практике.



## Проект

### РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

# ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О совершенствовании регулирования гарантий прав и свобод человека и гражданина

### СТАТЬЯ 1

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

**1) статью 70 дополнить частью 3 следующего содержания:**

«3. Культура России является уникальным наследием многонационального народа. Она поддерживается и охраняется государством.»;

**2) статью 71:**

а) дополнить пунктом «у» следующего содержания:

«у) установление и соблюдение государственных социальных стандартов в сферах труда, занятости и социальной защиты, здравоохранения, культуры, об-

разования, социальной защиты населения, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи, информации, оказания юридической помощи населению»;

б) дополнить пунктом «ф» следующего содержания:

«ф) обеспечение гарантий свободы средств массовой информации, включающих гарантии запрета цензуры, гарантии защиты от преследования, приостановки выпуска и ликвидации средств массовой информации, свободы получения и распространения информации, общественного контроля над телевидением в соответствии с федеральным конституционным законом.»;

### **3) часть 1 статьи 72:**

а) дополнить пунктом «п» следующего содержания:

«п) охрана музейного фонда Российской Федерации, обеспечение целостности, неотъемлемости и неотчуждаемости государственных собраний, коллекций и фондов музеев.»;

б) дополнить пунктом «р» следующего содержания:

«р) управление архивным фондом Российской Федерации, обеспечение его открытости, целостности, неотъемлемости и неотчуждаемости архивного фонда, охрана архивного фонда Российской Федерации от вывоза за границу.»;

### **4) статью 74 дополнить частью 3 следующего содержания:**

«3. Реализация государственных социальных стандартов гарантируется Российской Федерацией посредством закрепления за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.»;

### **5) статью 75:**

а) дополнить частью 5 следующего содержания:

«5. Минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации должен обеспечивать достойный уровень жизни работника и членов его семьи.»;

б) дополнить частью 6 следующего содержания:

«6. В Российской Федерации создается государственный инвестиционный фонд будущих поколений. На его формирование направляется не менее 25% дохода, полученного государством от экспорта природных ресурсов Российской Федерации. Ежегодно не менее 25% доходов фонда используется целевым обра-

зом для зачисления на именные накопительные счета граждан Российской Федерации.»;

в) дополнить частью 7 следующего содержания:

«7. В Российской Федерации создаются и гарантируются государством именные накопительные счета, на которые на безусловной основе поступает ежегодная выплата, формируемая за счет доходов государства от экспорта природных ресурсов Российской Федерации. Размер выплаты, порядок ее формирования и круг получателей определяются федеральным законом. Цели расходования средств именных накопительных счетов определяются федеральным законом.»;

**6) дополнить статьей 75<sup>1</sup> следующего содержания:**

«Статья 75<sup>1</sup>

1. В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности и справедливости, поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется регулярная индексация размера пенсий выше уровня инфляции для всех граждан пенсионного возраста.

2. Личные пенсионные отчисления являются частной собственностью и переходят по наследству.

3. Пенсионный возраст в Российской Федерации устанавливается федеральным законом и не может превышать 60 лет.

4. Пенсионный возраст подлежит снижению для женщин на 2 года за каждого рожденного ребенка.»;

**7) дополнить статьей 76<sup>1</sup> следующего содержания:**

«Статья 76<sup>1</sup>

1. Органам государственной власти запрещается выступать в качестве учредителя, соучредителя, акционера средства массовой информации напрямую или через третьих лиц, за исключением официальных периодических изданий органов государственной власти, предназначенных исключительно для официального опубликования и обнародования нормативных правовых актов.

2. Порядок деятельности официальных периодических изданий органов государственной власти, предназначенных для официального опубликования и обнародования нормативных правовых актов, определяется федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации.»;

**8) часть 1 статьи 114 изложить в следующей редакции:**

«1. Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) обеспечивает гарантии неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, тайны переписки, в том числе обеспечением конфиденциальности и целостности информационно-технических систем, запретом на использование цифровых технологий и персональных данных во вред правам и свободам человека и гражданина;

з) обеспечивает гарантии объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений граждан в государственные органы;

и) разрабатывает, реализует и пересматривает не реже одного раза в два года социальные стандарты, то есть установленный законодательством Российской Федерации уровень гарантий социальных условий жизни, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей, реализацию прав и свобод, сохранение достоинства человека;

к) разрабатывает и реализует меры по эффективной реализации права на медицинскую помощь по месту жительства, программы реабилитации для пострадавших от террористических актов, экологических загрязнений, природных и техногенных катастроф;

л) разрабатывает и реализует меры по обеспечению доступности объектов и услуг для лиц с ограниченными возможностями;

м) обеспечивает гарантии заботы о детях, в том числе рожденных вне брака, посредством системы детских пособий, создания государственного алиментного фонда, организации лечения детей с любыми заболеваниями, в том числе орфанными, за счет бюджетных средств;

н) обеспечивает гарантии общедоступного, бесплатного и обязательного начального общего, основного общего и среднего общего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях;

о) разрабатывает и реализует меры, направленные на обеспечение академической свободы университетов, академий и научных организаций, в том числе посредством выборности (ди)ректоров и независимости студенческого самоуправления;

п) в отношении малоимущих, иных указанных в законе граждан, нуждающихся в жилище, разрабатывает и реализует меры по обеспечению жилищем бесплатно или за доступную плату в течение не более трех лет с момента постановки на очередь;

р) разрабатывает и реализует стандарты достоверного, оперативного и регулярного информирования граждан о состоянии окружающей среды и о вредном воздействии техногенных факторов на здоровье;

с) обеспечивает гарантии сохранения культурного наследия страны, доступности учреждений культуры и права на участие в культурной жизни;

т) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.»;

## **9) статью 123:**

а) дополнить частью 5 следующего содержания:

«5. Приостановка или прекращение деятельности общественного объединения осуществляются исключительно в судебном порядке в качестве крайней меры в случае нанесения объединением непоправимого вреда обществу или как исключение в случае угрозы такого вреда.»;

б) дополнить частью 6 следующего содержания:

«6. Блокировка публикаций и электронных ресурсов осуществляется в качестве крайней меры исключительно в судебном порядке.»;

в) дополнить частью 7 следующего содержания:

«7. Запрет на распространение информации и ограничение доступа к ней допущается исключительно на основании судебного решения.».

## **СТАТЬЯ 2**

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

**Президент  
Российской Федерации**

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

## **«О совершенствовании регулирования гарантий прав и свобод человека и гражданина»**

Предлагаемые поправки по сути дела являются механизмом реализации конституционных прав граждан, предусмотренных главой 2 Конституции.

Частью 1 статьи 7 Конституции установлено, что Российская Федерация – это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Провозгласив в Конституции РФ социальные права человека, государство взяло на себя обязательство по их реализации. Избежать декларативности прав и обеспечить выполнение принятых обязательств возможно при конституционном закреплении государственных социальных гарантий. Основой обеспечения таких гарантий является установление социальных стандартов жизни человека, то есть устанавливаемых государством норм и нормативов, обеспечивающих реализацию гарантированных конституцией социальных прав граждан и порядок предоставления этих прав.

В связи с изложенным предлагается статью 71 дополнить пунктом «у» об отношении к ведению Российской Федерации установления государственных социальных стандартов, а также установить гарантии их реализации Правительством Российской Федерации новой редакцией части 1 статьи 114.

Проектом предусматривается внесение ряда изменений, направленных на расширение спектра социальных гарантий прав граждан.

В целях преодоления бедности, повышения внутреннего спроса и стабилизации социально-экономического положения граждан предлагается дополнить Конституцию положением, в соответствии с которым минимальный размер оплаты

труда должен обеспечивать работнику и членам его семьи достойный уровень жизни. По величине минимального размера оплаты труда Российская Федерация находится на 80-м месте в мире, а по ВВП на душу населения – на 45–50-м, что обеспечивает возможности для качественного роста. Тенденция увеличения МРОТ свойственна большинству современных развитых стран. Согласно Европейской социальной хартии, защищающей социальные и экономические права граждан, величина прожиточного минимума должна составлять не менее 40% от средней заработной платы.

Предлагается дополнить Конституцию РФ положениями, устанавливающими основные принципы всеобщего пенсионного обеспечения, гарантию обязательной индексации пенсии, социальных пособий и иных выплат социального характера, закрепить право собственности и возможность наследования для личных пенсионных накоплений граждан.

Предлагается установить, что максимальный размер пенсионного возраста в Российской Федерации не может превышать 60 лет. Также предлагается установить возможность более раннего выхода на пенсию для женщин, родивших ребенка; снижение пенсионного возраста составит два года за каждого рожденного ребенка.

Предлагаемые поправки позволят снизить социальную напряженность в обществе в связи с выравниванием пенсионного возраста. Возможность досрочного выхода на пенсию станет весомым аргументом при принятии решений о рождении следующего ребенка и создаст атмосферу стабильности в семейной жизни, что, в свою очередь, будет способствовать улучшению демографических показателей в Российской Федерации.

В целях повышения защиты прав граждан предлагается внести положения, закрепляющие и реализующие гарантированные статьей 23 Конституции Российской Федерации права на тайну переписки, тайну почтовых, телеграфных, телефонных и иных переговоров вне зависимости от использования при осуществлении такой переписки технических средств, телекоммуникационных и информационных технологий, возлагая на государство обязанность осуществлять последовательную политику по предотвращению утечки защищаемой вышеуказанным правом информации, непреднамеренных и несанкционированных воздействий на такую информацию.

Для обеспечения большей эффективности, открытости и прозрачности работы органов государственной власти и местного самоуправления предлагается закрепить в Конституции Российской Федерации требование своевременного рассмотрения петиций и обращений.



В целях способствования формирования в Российской Федерации антидискриминационной политики в отношении инвалидов, совершенствования государственной политики, создания с учетом положений Конвенции о правах инвалидов взаимоувязанной системы полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, функций и механизмов содействия инвалидам в реализации установленных общегражданских прав предлагается внести положение, гарантирующее доступность услуг и объектов инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями.

Условия доступности объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг устанавливаются в зависимости от имеющихся у инвалида особенностей нарушения здоровья (слепые, в том числе использующие собак-проводников, слабовидящие, глухие, инвалиды с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, в том числе использующие кресла-коляски) и в зависимости от отраслевой особенности объекта или услуги.

В целях оптимизации социальной и демографической политики Российской Федерации, защиты прав граждан предлагается гарантировать социальные права родителей и детей, в том числе – рожденных вне брака, посредством создания государственного алиментного фонда. Также предлагается закрепить обязанность государства по обеспечению организации лечения детей с орфанными заболеваниями за счет средств бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, внебюджетных фондов.

В целях защиты права детей на образование, специальную защиту и предоставление возможностей и благоприятных условий для физического, умственного, нравственно-духовного и социального развития здоровым и нормальным путем, в условиях свободы и достоинства, предлагается установить гарантию обязательного, бесплатного и общедоступного начального общего, основного общего и среднего общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Наилучшее обеспечение интересов ребенка должно быть руководящим принципом как для органов государственной власти и местного самоуправления, так и для родителей либо лиц, на которых лежит ответственность за его воспитание, образование и обучение.

Также предлагается, в целях повышения независимости и эффективности высшего образования в Российской Федерации, повышения статуса и самостоятельности университетов, академий и научных организаций, конституционно закрепить право на автономию и самоуправление, сформировать условия и за-

крепить гарантии по реализации мер, направленных на обеспечение академических свобод.

В целях обеспечения социальных прав граждан, а также осуществления гуманной социально-экономической и демографической политики предлагается закрепить в Конституции первоочередность задачи по обеспечению реализации права на жилище для малоимущих граждан и иных категорий граждан, нуждающихся в жилище, в течение трех лет с момента постановки на очередь.

В целях оптимизации порядка доступа к информации органов государственной власти о состоянии окружающей среды и о вредном воздействии техногенных факторов на здоровье граждан, соотносясь со статьей 42 Конституции Российской Федерации, устанавливающей право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, предлагается установить и обеспечить реализацию стандартов достоверного, оперативного и регулярного экологического мониторинга и информирования граждан о его результатах.

Перечень общедоступной информации о состоянии окружающей среды и деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, порядок и частота ее обновления, а также перечень оснований, исключающих возможность предоставления информации о состоянии окружающей среды и деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в сфере реализации прав граждан на информацию об окружающей среде и экологическом мониторинге, устанавливается федеральным законом.

В целях защиты культурных и социальных прав граждан, в связи с остротой вопроса и необходимостью интенсификации государственной политики в сфере охраны культурного наследия предлагается закрепить в Конституции положение, гарантирующее сохранение культурного наследия страны, доступность учреждений культуры и обеспечение права на участие в культурной жизни.

Проектом предлагается закрепить неотъемлемость, неделимость и неотчуждаемость музейного предмета (музейной коллекции, фонда, собрания) как части культурного наследия, дополнив пунктом «п» часть 1 статьи 72 Конституции. Такая необходимость связана с тем, что его (ее) уничтожение, повреждение, вывоз за пределы Российской Федерации, невозвращение и производство иных действий, направленных на изъятие данной культурной ценности, приведет к обеднению культурного наследия народов Российской Федерации, которое может считаться полным лишь при совокупности и целостности всех его музейных предметов и музейных коллекций.

Предлагается признать единым, неделимым и неотчуждаемым государственный архивный фонд Российской Федерации – как часть культурного и исторического наследия, дополнив пунктом «р» часть 1 статьи 72 Конституции; также указанным пунктом предлагается закрепить принцип открытости документов архивного фонда Российской Федерации в интересах общего блага. Необходимо полностью изменить сложившийся порядок рассекречивания архивных документов как не оправдавший себя, приведший к стагнации изучения истории Советского Союза, на конституционном уровне обозначив открытость документов архивного фонда в качестве приоритета государственной политики.

В целях защиты социальных прав граждан, обеспечения их равных возможностей на всей территории страны статью 75 Конституции Российской Федерации предлагается дополнить положениями, предусматривающими создание государственного инвестиционного фонда будущих поколений, на формирование которого будут направлены 25% средств, за счет доходов государства от экспорта природных ресурсов Российской Федерации. Средства фонда подлежат размещению в надежных ценных бумагах и иных активах, а прибыль, полученная фондом (в размерах не менее 25%), будет использоваться для формирования индивидуальных накопительных счетов граждан Российской Федерации, средства которых могут быть использованы в целях и порядке, установленном федеральным законом. Такой фонд, являясь инструментом стратегического национального и глобального инвестирования, будет способствовать социально-экономическому развитию Российской Федерации.

В целях диверсификации информационного, медийного, культурно-рекреационного пространства и недопущения сосредоточения средств массовой информации под государственным контролем, поощрения конкуренции, обеспечения справедливого и равного доступа политических партий и общественных объединений к каналам передачи информации предлагается ограничить возможность государства выступать учредителем, собственником, акционером средств массовой информации, за исключением средств массовой информации, предназначенных для целей официального опубликования и обнародования законов и нормативно-правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, пункта 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункта 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод при осуществлении судебного контроля, исходя из того, что ограничение прав и свобод граждан и их объединений должно быть основано на федеральном законе, являться соответствующим и достаточным, пропорциональным преследуемой социаль-

но значимой цели, в целях реализации положений статьи 30 и части 5 статьи 13 Конституции Российской Федерации предлагается закрепить положение о приостановлении или прекращении деятельности общественного объединения как об исключительной мере публично-правовой ответственности, которая может быть применена только в судебном порядке, по закрытому перечню оснований, установленных федеральным законом, в случае нанесения объединением вреда обществу либо общественным интересам, либо в целях предупреждения угрозы такого вреда.

Также предлагается закрепить в качестве исключительной меры положение о блокировке публикаций и электронных ресурсов, запрет на распространение информации и ограничение доступа к информации. Такие меры могут быть применены только в судебном порядке, по закрытому перечню оснований, установленных федеральным законом.

## Проект

### РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

# ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Об избирательной системе, политических партиях и правах оппозиции

### СТАТЬЯ 1

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

1) Дополнить Конституцию Российской Федерации главой 3<sup>1</sup> следующего содержания:

«Глава 3<sup>1</sup>. Избирательная система, политические партии и права оппозиции

### Статья 79<sup>2</sup>

Выборы обеспечивают сменяемость органов государственной власти и органов местного самоуправления, справедливое представительство, права оппозиции и ответственное управление.

**Статья 79<sup>3</sup>**

В Российской Федерации гарантируется непосредственная выборность избирателями следующих органов государственной власти и органов местного самоуправления:

а) Президента Российской Федерации (Президентом Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет);

б) Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет);

в) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 21 года);

г) главы исполнительной власти (высшего должностного лица) субъекта Российской Федерации (главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет);

д) представительного (законодательного) органа каждого субъекта Российской Федерации (депутатом представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 21 года);

е) главы муниципального образования (главой муниципального образования может стать гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет);

ж) представительного органа муниципального образования (членом представительного органа муниципального образования может стать гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет);

з) мировых судей (мировым судьей может стать гражданин Российской Федерации не моложе 25 лет).

**Статья 79<sup>4</sup>**

1. Выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления проводятся на основе всеобщего равного прямого избирательного права при свободном и тайном голосовании.

2. Запрещается устанавливать прямые или косвенные ограничения прав граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления по сравнению с их объемом, гарантированным Конституцией Российской Федерации.

3. Прямое или косвенное принуждение к участию в голосовании, как и к голосованию за или против кандидатов либо списков кандидатов, является административным правонарушением, а осуществляемое должностными лицами, работодателями, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и их подразделений – преступлением.

4. Запрещается прямое или косвенное осуществление предвыборной агитации органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

5. Политическим партиям, избирательным объединениям, кандидатам на выборные должности гарантируются равные права и возможности для участия в выборах и осуществления предвыборной агитации.

6. Освещение деятельности лиц, занимающих государственные должности либо должности государственной гражданской службы или являющихся депутатами в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если они выдвинуты в качестве кандидатов, является предвыборной агитацией. Оно влечет предоставление равных возможностей по осуществлению предвыборной агитации другим кандидатам. Исключение составляет информация о противоправной деятельности лиц, занимающих государственные должности либо должности государственной гражданской службы или являющихся депутатами в органах государственной власти и органах местного самоуправления, выдвинутых кандидатами, факт которой установлен судом, а также о привлечении лица в качестве подозреваемого или обвиняемого по уголовному делу.

7. Отказ избранного лица занять соответствующую должность или принять депутатский (парламентский) мандат без уважительных причин не допускается. Такой отказ влечет утрату депутатского (парламентского) мандата для соответствующей политической партии и административную ответственность в соответствии с законом, а также недопустимость выдвижения кандидатом на любых выборах в течение десяти лет.

### **Статья 79<sup>5</sup>**

1. В целях организации и подготовки проведения выборов в Российской Федерации учреждается система избирательных (электоральных) органов.

Организация и деятельность избирательных (электоральных) органов строятся в соответствии с принципами разделения их полномочий, автономии и независимости каждого вида избирательных (электоральных) органов в пределах их полномочий, законности и беспристрастности, формирования избирательных (электоральных) органов политическими партиями, как имеющими, так и не имеющими представительства в избираемых органах.

Вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность избирательных (электоральных) органов не допускается.

Систему избирательных (электоральных) органов составляют:

а) комиссии по образованию избирательных округов, осуществляющие полномочия по разработке схем избирательных округов, рассмотрению обращений, заявлений, жалоб, связанных с определением границ избирательных округов;

б) наблюдательные советы по обеспечению равных возможностей на выборах, осуществляющие полномочия по обеспечению равенства прав кандидатов, политических партий в информационной и агитационной сферах, рассмотрению жалоб, обращений участников избирательного процесса, связанных с соблюдением законодательства, регулирующего порядок информационной и агитационной деятельности;

в) комиссии по избирательным спорам, осуществляющие полномочия по рассмотрению жалоб на решения, действия и бездействие избирательных (электоральных) органов и иных участников избирательного процесса, за исключением вопросов агитации;

г) комиссии по контролю за финансами, осуществляющие полномочия по контролю за соблюдением требований по формированию и расходованию избирательных фондов кандидатов и политических партий, по расходованию выделенных избирательным (электоральным) органам денежных средств;

д) избирательные комиссии, осуществляющие полномочия по организации подготовки и проведения выборов, за исключением полномочий иных избирательных (электоральных) органов;

е) уполномоченный по избирательным правам граждан, осуществляющий полномочия по обеспечению гарантий государственной защиты избирательных прав граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

## **Статья 79<sup>6</sup>**

Регулирование и защита избирательных прав граждан осуществляются федеральным конституционным законом. Принятие и изменение данного закона осуществляются при условии соблюдения требований, предусмотренных ст. 108 Конституции Российской Федерации, и получения абсолютного большинства голосов от общего количества депутатов каждой из партийных фракций в Государственной Думе на момент проведения голосования по соответствующему закону.



### **Статья 79<sup>7</sup>**

1. Политические партии создаются в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

2. Партии создаются и осуществляют свою деятельность свободно. Закон гарантирует справедливое участие политических партий в выборах и референдумах, а также в иных политических процессах.

### **Статья 79<sup>8</sup>**

Выдвижение кандидатов на выборные должности органов государственной власти осуществляется политическими партиями и сформированными из них избирательными блоками в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

### **Статья 79<sup>9</sup>**

1. Количество членов одной партийной фракции в Государственной Думе и законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации не может превышать 40% от общего числа их депутатов.

2. Регламенты палат Федерального Собрания, соответствующие акты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления гарантируют равные права партийных фракций.

3. К распределению депутатских мандатов допускаются списки кандидатов, каждый из которых получил 1 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.».

## **СТАТЬЯ 2**

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

**Президент  
Российской Федерации**

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

## **«Об избирательной системе, политических партиях и правах оппозиции»**

Для современного государства отсутствие выборов – это препятствие прогрессивному развитию, поскольку выборы выполняют ряд важных социальных функций, выступая одним из факторов повышения качества политической элиты и эффективности управления. В настоящее время заметное снижение такого качества и эффективности является настоящей проблемой, в связи с чем существует необходимость его повышения путем реформирования законодательства о выборах, перехода от имитации выборов к реальным выборам. Главное препятствие на этом пути – это административный ресурс, а также отсеечение оппозиции любыми способами на разных стадиях избирательного процесса. Преодоление имитации выборов юридическими средствами – главная цель предлагаемой поправки в Конституцию.

Проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции предусматривается внесение изменений, направленных на закрепление на конституционном уровне избирательных прав внесением в текст Конституции новой главы – 3<sup>1</sup>. «Избирательная система». Основная цель – концептуальное признание чрезвычайно высокой важности проблемы отсутствия выборов в России, необходимости коренного перелома ситуации с выборами, то есть обретения их российской политической системой. Конституция должна реагировать на острые проблемы, существующие в стране, стремясь содействовать их разрешению.

В соответствующей главе Конституция должна отразить самые чувствительные проблемы электоральной реальности России и предусмотреть меры их разрешения, для чего прежде всего необходимо установить, что регулирование и

защита избирательных прав осуществляются в соответствии с федеральным конституционным законом.

Исходя из того, что главным препятствием на пути становления в России свободных выборов является использование административного ресурса, в предлагаемую главу Конституции должны быть включены нормы, работающие на его искоренение.

На основании изложенного в новую главу Конституции РФ следует включить положения, устанавливающие:

- цели выборов: сменяемость власти, политическая конкуренция и права оппозиции, справедливое представительство и ответственное управление (подобный перечень целей выборов способствует формированию соответствующего настроения и социального запроса);

- перечень органов государственной власти и местного самоуправления, избираемых непосредственно населением в обязательном порядке, – с учетом того, что в действующей редакции Конституции непосредственная выборность даже Государственной Думы не гарантируется;

- принципы избирательного права;

- перевод избирательных прав из категории прав, которые можно ограничивать для достижения общих (и весьма неопределенных) конституционно значимых целей, обозначенных в статье 55 Конституции, в категорию прав, подлежащих ограничению только в специальных, точно обозначенных, причем в самой Конституции, случаях: запрет установления прямых или косвенных ограничений избирательных прав граждан по сравнению с их объемом, гарантированным Конституцией Российской Федерации;

- запрет прямого или косвенного принуждения к участию в голосовании вообще и к голосованию за или против каких-либо кандидатов или партий при декларировании наиболее строгого наказания за совершение данных действий должностными лицами, работодателями, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и их подразделений. Данная норма необходима как реакция на наиболее распространенную практику использования административного ресурса в настоящее время;

- запрет осуществления прямо или косвенно предвыборной агитации органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления (которая является сегодня одним из самых эффективных пропагандистских приемов и распространенной практикой деятельности центральных каналов телевидения);

– исходя из аналогичных соображений – обязанность государственных и муниципальных СМИ обеспечивать равные возможности кандидатов и политических партий по участию в выборах, а также признание предвыборной агитацией освещения деятельности лиц, занимающих должности или имеющих депутатские (парламентские) мандаты в органах государственной власти и местного самоуправления, если они выдвинуты в качестве кандидатов;

– запрет отказа избранного лица от занятия соответствующей выборной позиции без уважительных причин – в целях пресечения обмана избирателей данной широко распространенной практикой;

– децентрализация и деогосударствление электоральных органов, то есть разделение функций нынешних избирательных комиссий между несколькими органами, имеющими узкую сферу деятельности – специальную компетенцию, то есть специализирующимися на отдельных вопросах избирательной кампании. Эти органы включают:

- комиссии по образованию избирательных округов;
- комиссии по избирательным спорам;
- избирательные комиссии;
- наблюдательные советы по обеспечению равных возможностей на выборах по вопросам предвыборной агитации и информационной деятельности;
- комиссии по контролю за финансами;
- Уполномоченного по избирательным правам.

Предусмотренная проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции децентрализация электоральных органов – это разделение функций нынешних избирательных комиссий между несколькими органами, имеющими узкую сферу деятельности, специальную компетенцию, специализирующимися на отдельных вопросах избирательной кампании.

Эти органы включают избирательные комиссии, наблюдательные советы по обеспечению равных возможностей на выборах, комиссии по контролю за финансами, комиссии по избирательным спорам, комиссии по образованию избирательных округов, а также Уполномоченного по избирательным правам.

Деогосударствление электоральных органов заключается в том, что большинство перечисленных выше органов должно формироваться, в основном, политическими партиями (а не государственными структурами), причем с усилением роли партий, принадлежащих к несистемной оппозиции, то есть не представленных в федеральных органах государственной власти.

Данное нововведение чрезвычайно необходимо в России с учетом как псевдо-оппозиционности парламентских партий, так и доминирования лишь одной партии на всех уровнях власти.

Именно такое сочетание элементов статуса электоральных органов (их множественность и специализация при их формировании партиями) способно сломать практику подконтрольности электоральных органов, а через них – хода и результатов выборов, существующей политической элите и бюрократии. С одной стороны, такому контролю будет препятствовать сама множественность электоральных органов, поскольку управлять комплексом органов, а не одним органом через его единственного же председателя, значительно труднее и может потребовать от элиты увеличения энергетических и временных затрат, что неизбежно приведет к увеличению сбоев управления электоральными органами и избирательным процессом. С другой же стороны, возможности контроля органов власти за электоральными органами и электоральными процедурами колоссально ограничивают отстранение органов власти от процедуры формирования избирательных органов и передача соответствующих прав политическим партиям, причем при резком усилении влияния на формирование и работу электоральных органов со стороны партий, принадлежащих к несистемной оппозиции.

Данная необходимость обусловлена теми обстоятельствами, что существующие парламентские партии зарекомендовали себя как достаточно конформистские структуры, поэтому поддержание реальной конкуренции и равных возможностей на выборах станет возможным только при подключении к процессу формирования избирательных органов не представленных в представительных органах политических партий.

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

# ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Об ответственности Президента и Правительства Российской Федерации перед Парламентом

### СТАТЬЯ 1

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

**1) пункт «е» статьи 84 изложить в следующей редакции:**

«е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодным посланием о положении в стране, в котором представляет отчет о ходе и результатах реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, их последствиях для уровня жизни и благополучия народа России.»;

**2) статью 92 дополнить частью 4 следующего содержания:**

«4. Президент получает ежемесячное денежное вознаграждение, которое определяется Советом Федерации в размере, не превышающем 2000% от установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.»;

**3) статью 100 дополнить частью 4 следующего содержания:**

«4. Федеральное Собрание большинством голосов от числа депутатов любой из палат Федерального Собрания вправе обязать Президента Российской Федерации представить внеочередное послание.»;

**4) часть 1 статьи 102 дополнить пунктом «к» следующего содержания:**

«к) определяет размер ежемесячного денежного вознаграждения Президента Российской Федерации.»;

**5) статью 117 дополнить частью 41 следующего содержания:**

«41. Председатель Правительства Российской Федерации обязан поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации в случае, если сокращение экономики Российской Федерации или падение уровня жизни граждан Российской Федерации продолжается два года подряд.».

## **СТАТЬЯ 2**

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

**Президент  
Российской Федерации**

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

## **«Об ответственности Президента и Правительства Российской Федерации перед Парламентом»**

Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации направлен на укрепление роли парламента Российской Федерации и повышение ответственности Президента и Правительства Российской Федерации перед обществом и парламентом в целях усиления и укрепления демократических институтов и принципов верховенства права.

Проектом закона предлагается изменить и дополнить порядок обращения Президента с ежегодным Посланием к Федеральному Собранию, определив Послание как отчет о ходе и результатах реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, а также их последствиях для уровня жизни и благополучия граждан Российской Федерации, закрепив таким образом подотчетность Президента Российской Федерации Парламенту в части реализации провозглашенной им внешней и внутренней политики, возможных последствий и результатов ее реализации.

Послание главы государства парламенту – исторически сложившаяся форма взаимодействия государственных институтов и ветвей власти. В США президент ежегодно обращается к Конгрессу с посланием «О положении страны». В Великобритании каждая сессия парламента начинается с так называемой тронной речи, представляющей собой программу законодательной работы парламентского большинства, предлагаемую правительством; утверждение тронной речи равнозначно вотуму доверия.



В СССР после введения поста Президента в Конституцию были внесены изменения, предусматривающие, что Президент СССР «представляет Съезду народных депутатов СССР ежегодные доклады о положении страны; информирует Верховный Совет СССР о наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики СССР».

В российском законодательстве институт обращения главы государства с посланием высшему законодательному органу страны появился в Законе РСФСР от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР», в соответствии с пунктом 3 статьи 5 которого Президент «представляет не реже одного раза в год доклады Съезду народных депутатов РСФСР о выполнении принятых Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР социально-экономических и иных программ, о положении в РСФСР, обращается с посланиями к народу РСФСР, Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР. Съезд народных депутатов РСФСР большинством голосов от общего числа народных депутатов РСФСР вправе потребовать от Президента РСФСР внеочередного доклада».

С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году обращение главы государства с посланиями к Парламенту приобрело характер ежегодной практики, однако Парламент утратил право требовать от Президента внеочередного доклада, таким образом, подотчетность Президента Парламенту была ликвидирована.

Президент РФ своими указами утверждает Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, Стратегию экономической безопасности Российской Федерации, Концепцию общественной безопасности Российской Федерации и принимает другие ключевые для развития страны решения. Однако не существует механизмов информирования общества и Парламента об исполнении положений данных документов (решений) и их влиянии на уровень жизни и обеспечение прав граждан Российской Федерации, на положение Российской Федерации в мире. Такое положение является следствием последовательной и долгосрочной реализации курса Администрации Президента РФ на ослабление роли Парламента, ограничение его контрольных функций.

Представляется, что доклад Президента о результатах реализации государственных стратегий и указов Президента в рамках Послания Федеральному Собранию повысит информированность парламентариев о результатах реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, повысит влияние Парламента, укрепит связь между Парламентом и Президентом, сделает политическую систему Российской Федерации более доступной, прозрачной и транспарентной.

Кроме того, предлагается наделить Федеральное Собрание полномочием большинством голосов от числа депутатов любой из палат Федерального Собрания обязать Президента представить внеочередное Послание.

Предлагается установить, что Президент Российской Федерации получает за свою деятельность ежемесячное денежное вознаграждение в фиксированном размере, который устанавливается Советом Федерации и не может превышать 2000% от установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Представляется, что такое ограничение послужит целям практической реализации принципов социальной справедливости и солидарности, а также установления социальных и трудовых гарантий Президента Российской Федерации.

Определение денежного вознаграждения главы государства Парламентом является распространенной практикой в современных демократических странах. Так, размер вознаграждения президента США устанавливается Конгрессом и не может быть изменен в течение периода, на который президент был избран. Во Франции вознаграждение президента определяется парламентом по предложению правительства. Аналогичные механизмы применяются в Мексике, Финляндии, Бразилии, Чили.

В целях обеспечения благополучия граждан Российской Федерации, подчеркивая социальный и демократический характер государства, проектом закона предлагается обязать Председателя Правительства Российской Федерации ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации в случае, если сокращение экономики Российской Федерации или падение уровня жизни граждан Российской Федерации продолжается два года подряд или более.

Таким образом, создание механизмов ответственности Правительства и Президента Российской Федерации, их подотчетности Парламенту России будет способствовать переходу от сложившейся системы авторитарного правления, которое характеризуется сосредоточением всех властных полномочий в распоряжении Президента Российской Федерации и исполнительной власти, к более эффективной реализации принципа разделения ветвей власти, восстановлению демократических институтов, построению современного и эффективного правового государства, ответственному и подотчетному гражданам Российской Федерации.

## Левая-Центр: поправки «Яблока» в Конституцию популярнее у россиян, чем поправки Путина

При альтернативном голосовании поправки президента Владимира Путина поддержала бы только четверть россиян (25%). Таковы данные социологического опроса, проведенного Левада-Центром с 11 по 17 июня. В опросе приняли участие 1516 человек старше 18 лет по репрезентативной выборке населения России. Приверженцев президентского пакета оказалось меньше, чем сторонников предложенной Общественным конституционным советом (ОКС) и партией «Яблоко» «Конституции свободных людей» (28%), и даже меньше, чем противников обоих проектов (26%).

### Если бы Вам пришлось выбирать один из пакетов поправок к конституции, как бы Вы поступили?



Работа над альтернативным путинскому пакетом поправок, получившим название «Конституция свободных людей», началась в январе. Тогда после публикации в «Новой газете» был созван Общественный конституционный совет, который готовил поправки вместе с ведущими российскими юристами-конституционалистами. Депутаты от «Яблока» через региональные законодательные собрания вносили эти поправки в Госдуму.

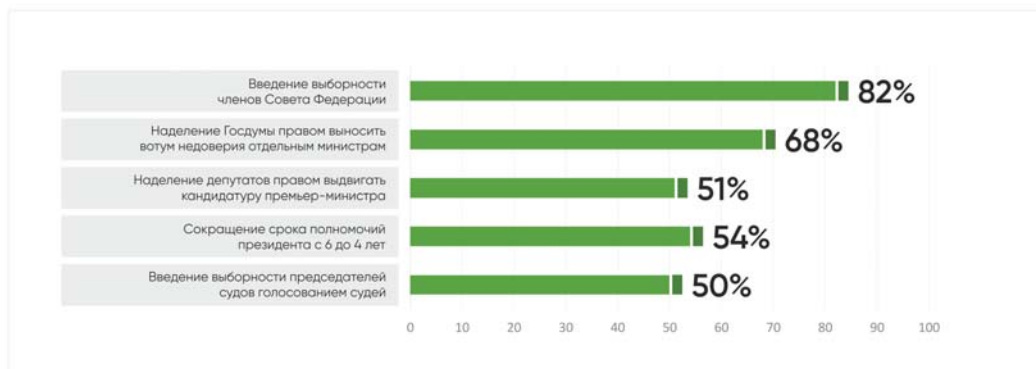


# 80%

россиян считают правильным вынести «Конституцию свободных людей» на голосование наравне с поправками Путина

80% участников опроса Левада-Центра считают, что «Конституцию свободных людей» было бы правильно вынести на голосование наравне с поправками Путина.

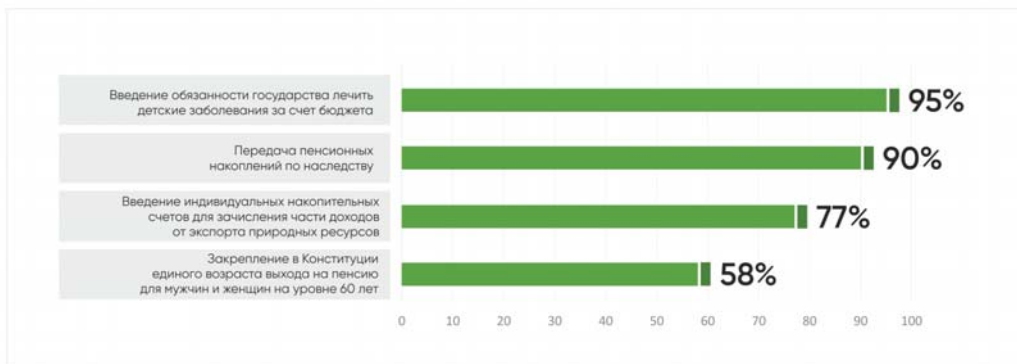
Все поправки ОКС и «Яблока», о которых спрашивали социологи, были поддержаны большинством опрошенных. Так, 82% россиян приветствовали введение выборности членов Совета Федерации; 68% – наделение Госдумы правом выносить вотум недоверия отдельным министрам, 51% – наделение депутатов правом выдвигать кандидатуру премьер-министра; 54% опрошенных выступили за сокращение срока полномочий президента с 6 до 4 лет, ровно половина – поддержала выборность председателей судов голосованием судей.



41% респондентов высказался за запрет российским гражданам участвовать в деятельности частных военных компаний. Однако тех, кто не согласился с такой поправкой, все равно оказалось меньше – 38%. Затруднились с ответом 20% опрошенных.



Наибольшую поддержку у россиян нашли социальные поправки ОКС и «Яблока»: об обязанности государства лечить детские заболевания за счет бюджета (95%), о передаче пенсионных накоплений по наследству (90%), о введении индивидуальных накопительных счетов для зачисления части доходов от экспорта природных ресурсов (77%), о закреплении в Конституции единого возраста выхода на пенсию для мужчин и женщин на уровне 60 лет (58%).



В целом пакет поправок Общественного конституционного совета поддерживают 74% россиян, против высказались только 17%. В отличие от альтернативного голосования, когда респондентам предлагалось выбрать между пакетами Путина и ОКС, этот вопрос задавался после того, как респонденты высказались по каждой поправке Совета в отдельности.

Кроме того, социологи спросили участников исследования, как они относятся к проведению «общероссийского голосования» в разгар пандемии коронавируса. Почти две трети респондентов (60%) считают, что это неправильно, тогда как только треть (33%) не видят в выбранном времени проблемы.

### Правильно или нет проводить голосование по изменению конституции 1 июля во время пандемии коронавируса?



\*По данным опроса Левада-центра, июнь 2020

## Общество за «Конституцию свободных людей»

### **Весьма неожиданные результаты исследования «Левады» об альтернативном проекте поправок в основной закон**

*Леонид Никитинский, «Новая газета», 22 июня 2020*

Публикуемые результаты опроса Левада-Центра весьма неожиданны – при том что в профессионализме и честности социологов «Левады», как и в качестве их выборки, у нас сомнений нет. «Новая» публикует их первой, поскольку с самого начала вместе с «Яблоком» участвовала в создании Общественного конституционного совета и поддерживала работу над альтернативными поправками к Конституции.

До начала голосования по официально предложенным поправкам есть еще несколько дней для интерпретации этих результатов теми, кто разбирается в этом лучше меня: социологами и политологами. Меня же Общественный конституционный совет попросил написать лишь краткую предысторию возникновения альтернативного пакета поправок, поскольку я оказался одним из соучредителей этого совета.

Когда 23 января Григорий Явлинский, сразу определивший свою инициативу как дело не только «Яблока», пригласил в соучредители Общественного конституционного совета Евгения Гонтмахера, Владимира Рыжкова и меня, я, разумеется, посчитал это за честь и не отказался, но отнесся к этому скептически – как к чему-то между экспериментом и игрой.

Все мы разделяли убеждение, что Конституцию лучше было вовсе не трогать, тем более вот так – в режиме «снег на голову», но раз уж этот процесс все равно был уже запущен, и не нами – почему бы не попытаться создать ему альтернативу?

Над альтернативным вариантом поправок работали серьезные конституционалисты, хотя не все они согласились открыто признать свое авторство. Первый этап эксперимента, когда эти поправки инициировались депутатами «Яблока» в заксобраниях пяти регионов, где есть представительство этой партии, ожидаемо провалился: ни в одном они не были поставлены на голосование. Идея вывести проект на федеральный уровень таким путем (заксобранья регионов обладают правом законодательной инициативы), разумеется, с самого начала была утопической, но работа над поправками и их систематизация, тем не менее, продолжались, и они образовали цельный пакет проекта под условным названием «Конституция свободных людей».

Около 10 пунктов этого пакета и были переданы «Леваде» для проведения опроса (по телефону) в различных регионах РФ. Разброс ответов на вопрос об отношении к участию россиян в деятельности частных военных компаний (см. диаграмму) убеждает, что да, это Россия, и она разная.

А вот выборность верхней палаты парламента поддержало бы, по данным опроса, 82 процента россиян. Неожиданно ли это? Может, и нет: их же до сих пор об этом просто никто не спрашивал.<sup>1</sup>

Дальше смотрите и думайте сами: графики наглядны.

Альтернативы нет лишь в картине тех государственных или огосударствленных медиа, которые всегда представляют только одну и известно чью точку зрения. На самом деле альтернатива всегда есть, и ее надо обсуждать не только с теми, кто лоялен власти по должности или в силу зависимого от нее положения.

«Общероссийское голосование» по безальтернативным «президентским» поправкам вовсе не будет ни «обще-», ни даже в полном смысле слова «российским».

Вот, собственно, пока что единственный очевидный вывод из эксперимента «Яблока», и мне повезло, что я принял в нем участие.

*Автор текста – обозреватель «Новой», сооснователь Общественного конституционного совета, беспартийный*





**Публикации**



Конституция  
Российской  
Федерации

Федеральные  
конституционные законы  
о флаге, гербе, гимне

# Конституция свободных людей — работа для будущего

**Нужно, чтобы поправки разрабатывали те, кому здесь жить**

*Г.А. Явлинский, Новая газета, 20 января 2020*

Пакет президентских поправок в Конституцию можно разгромно критиковать с разных точек зрения — он неясный, внутренне противоречивый, не имеет ничего общего с обеспечением гражданских свобод, разделением властей, безопасностью и благополучием россиян. Формально не затрагивая две первые главы Конституции («Основы конституционного строя» и «Права и свободы гражданина и человека»), поправки президента по сути, по духу им противоречат. Состав так называемой рабочей группы, единолично сформированной Путиным, соответствующий...

Конечно, сам текст Конституции — не панацея от узурпации и злоупотреблений властью. Нынешняя Конституция не обеспечивает гражданам тех гарантий, которые в ней прописаны. Это, кстати говоря, было понятно с самого начала. И именно поэтому партия «Яблоко» в 1993 году официально не поддерживала ее проект. Однако предложенная президентом ломка Конституции, обставленная декоративными процедурами, — это не только привычное уже проявление неуважения власти к народу, но и, прежде всего, манифестация политического вектора: не только сохранить нынешнюю систему, но сделать ее еще более авторитарной, закрытой и, как результат, экономически неэффективной.

В этих условиях необходимо активное гражданское политическое сопротивление: разработать и внести на суд общества принципиально иные изменения в Конституции в интересах граждан России, а не правящей группировки, внести поправки, создающие условия для улучшения качества жизни и развития страны для нынешнего молодого поколения россиян и нескольких поколений вперед.

Нам надо создать Конституцию, гарантирующую возможность строить жизнь без страха перед бюрократией, силовиками, криминалом, перед нищетой и невозможностью собственными руками и головой обеспечить будущее своих детей.

Мы будем разрабатывать изменения в Конституцию, привлекая самый широкий круг самых разных людей: это и авторитетные профессионалы-конституционалисты, и молодые люди демократических взглядов, которым совсем не безразлично, в каком государстве будут жить они и их дети. Те, кому сейчас меньше 40 лет, уже провели в условиях системы Путина большую часть жизни, в полной мере извели тупиковость системы, а теперь оказались перед перспективой «зависнуть» в ней еще лет на 20, то есть практически на всю жизнь. Поэтому надо, чтобы поправки разрабатывали люди, которым тут жить.

Мы приглашаем к дискуссии всех, кого интересует будущее, и готовы вместе с «Новой газетой» создать платформу для такой дискуссии.

Цель этой работы – защитить дух Конституции, закрепить ценности ее первых глав в структуре государственного устройства так, чтобы гарантировать и сделать незыблемыми разделение властей, независимое и справедливое правосудие, честную конкуренцию в политике и экономике, свободные выборы, свободу распространения мнений и убеждений, свободу СМИ, свободу мирных публичных акций, недопустимость политических репрессий, неприкосновенность частной собственности, реальное полномочное самоуправление местных сообществ, соблюдение государством международных обязательств (прежде всего – в обеспечении прав и свобод человека). Создать Конституцию свободных людей и принять изменения на конституционном референдуме всей страной.

В действительности это трудно, и даже очень трудно, но у меня есть основания надеяться.

Я тридцать лет занимаюсь публичной политикой в России. За это время я проехал сотни тысяч километров, побывал в сотнях городов и поселков, встречался и разговаривал лично, не через телевизор, наверное, с миллионами людей. На многочасовых совершенно открытых, заранее объявленных встречах, куда может прийти любой и приглашены все, ни разу не столкнулся со злобой, ненавистью, нетерпимостью. Я знаю наших людей, понимаю наш народ, доверяю ему и считаю, что только он общими усилиями может обеспечить будущее России. наших соотечественников не надо держать в узде, изредка подкармливая крошками с «барского стола». Людям нужны свобода, справедливость, возможности для творческого раскрытия личности. И сегодня это историческая ответственность – предоставить российскому народу возможность выбора пути в будущее. Наша ответственность.

Когда-то молодой Маркс написал, что «государство – это собственность бюрократии». Так было в XIX веке в Европе и так сегодня и строят из Кремля государство в России. Там уверены, что законы, указы, циркуляры, которые они придумывают и пекут, как блины, – это тоже их собственность, их инструментарий для разборок с нами...

Сейчас они демонстративно затронули Конституцию, свод правил, по которым должна жить страна. Но это документ общественный, это общественный договор народа с государством. То есть Конституция – не должна стать частной собственностью государства, как того хотели бы в Кремле.

Я призываю все общество, все его слои, все социальные группы, все поколения – ни в коем случае не отдавать Конституцию в частные руки обнаглевшей бюрократии.

Внесение изменений в Конституцию – дело всех россиян, его категорически нельзя превращать в декоративное шоу вокруг уже принятого и объявленного в Манеже решения.

Люди хотят перемен, «Россия требует перемен». Таких перемен, которые станут основой будущего, залогом уверенности в завтрашнем дне.

# Власть нужна для того, чтобы учить, лечить и защищать

**Депутат Мосгордумы, многолетний омбудсмен по правам ребенка в Москве Евгений Бунимович – о том, какие поправки действительно нужны российской Конституции**

*Новая газета, 28 января 2020*

В поправках, которые столь срочно вносятся в российскую Конституцию, много про власть, про перераспределение полномочий и куда меньше, да почти ничего, про остальное – про людей, про общество, про Россию. Однако когда все вокруг вслед за президентом хором заговорили про тонкие нюансы взаимоотношений ветвей власти, неизбежно всплыл один простой, даже наивный, но от того не менее опасный вопрос: а зачем она вообще нужна, власть, в честь которой столь затейливо плетутся поправки в Конституцию? Ответ на этот вопрос дан давно, и он, в отличие от предложенных поправок, прям и прост: власть нужна для того, чтобы учить, лечить и защищать.

Так вот я – про учить. И тут в нашем Основном законе есть проблема. Да простят меня читатели «Новой» за неизбежный юридический канцелярит нескольких последующих абзацев, которые надо преодолеть. Проблема того стоит.

Среди всех прав и свобод современного человека право каждого на образование занимает главенствующее положение. И Конституция России непосредственно определяет систему гарантий этого права.

В Конституции, а именно – в 43-й ее статье, слова про образование сказаны важные и точные. Слова о том, что каждый имеет право на образование. Что гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования. Что основное общее образова-

ние обязательно, и родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми этого самого основного общего образования.

Поверьте моему десятилетнему опыту детского омбудсмена – именно закреплённость в Конституции двух важнейших государственных гарантий реализации права граждан на образование – общедоступности и бесплатности его первых трех ступеней вместе с обязательностью получения образования на этих этапах позволяет многого добиваться, в том числе и в судебных тяжбах. При всех издержках нашей невеселой реальности.

То, как Конституция учитывает особую значимость образования и для общества, и в формировании личности, воплощено и в том, что здесь использован особый прием: обязанность получить основное общее образование как бы удваивается обязанностью родителей принять все необходимые меры, чтобы ребенок такое образование получил. Такое удвоение несет в том числе запрет для родителей препятствовать детям в приобретении образования.

А теперь – главное. Все, о чем было сказано, все, о чем написано в нашем Основном законе, то самое основное общее образование, которое бесплатно, общедоступно и обязательно, – это только девять классов! Всего лишь девятилетка!

А привычные сегодня одиннадцать школьных классов именуется иначе, это уже «среднее (полное) общее образование», о котором в Конституции ни слова! Ни про бесплатность, ни про общедоступность, ни про обязательность старших классов.

А как у других? В большинстве стран, которые до недавнего времени назывались у нас цивилизованными, а сейчас чаще именуется партнерами, бесплатным, общедоступным и обязательным является не девятилетка и даже не одиннадцатилетка, а 12-летнее, а то и 13-летнее общее образование.

Там ведут речь уже и о высшем образовании для всех.

Впрочем, если посмотреть в другом направлении, куда мы все чаще сегодня глядим, то можно с некоторой оторопью обнаружить, что, например, в школах Китая с 2008 года власти приняли решение утвердить обязательное бесплатное 9-летнее обучение в школе. А вот продолжать или не продолжать платное обучение в последних классах решают уже родители и сами ученики. Так что идея закрепить в Основном законе страны норму, устанавливающую общедоступность, бесплатность и обязательность не только основного общего (девять классов), но и полного среднего одиннадцатилетнего образования, совсем не лишняя.

Об этой правовой коллизии профессионалам известно давно. Однако неизменность корпуса Основного закона страны всегда была ценна сама по себе. Но если уж что-то менять, то начинать эти изменения в государстве, которое в той же Конституции все еще именуется социальным, следовало бы именно с этого.

Да и технически это куда проще, чем витиевато и неуклюже вписывать суетливые и неочевидные властные затеи. Всего-то добавить в 43-ю статью Конституции четыре слова: «среднее (полное) общее образование».



## КБ «Конституция будущего»

**Инициатива всенародно обсудить поправки уже породила два разных публичных процесса. В каком из них участвовать – ваш выбор**

*Л.В. Никитинский, Новая газета, 3 февраля 2020*

Партия «Яблоко» заявила о создании «Общественного конституционного комитета», в учредители которого Григорий Явлинский пригласил беспартийных – Владимира Рыжкова, Евгения Гонтмахера и меня. 24 января было объявлено, что альтернативные поправки к Конституции уже накапливаются, что «Яблоко» не намерено монополизировать процесс их обсуждения, но лишь предоставит для него площадки (включая 78 региональных), а формировать тексты будут известные ученые-правоведы.

Известные правоведы эту информацию тут же «не подтвердили, но и не опровергли». После связанной с этим паузы я попытаюсь объяснить, что происходит с «поправками».

Конституция – это сложно организованный текст. Фактический государственный строй и режим могут значительно отличаться от того, что написано в Конституции, и мы знаем тому массу примеров, но сравнивать их надо именно с текстом, описывая с этой целью фактическое положение дел тоже как (отличный) «текст», то есть структуру.

Однако «операция «поправки» стала венцом давно идущих процессов – размывания столпов, на которых держится публичная сфера: государства, суда, политических партий и неправительственных организаций, а также девальвации экспертного знания, то есть как раз последовательного размывания структур гражданского общества.

Выступая с инициативой широкого обсуждения, Владимир Путин упустил из виду, во что за годы его правления превратилось публичное пространство страны.

Парламент у нас давно «не место для дискуссий», так называемые партии – «ЕР» с сателлитами – способны проводить лишь «сигналы» и только сверху вниз, они не годятся для обмена суждениями, по их состоянию нельзя понять и действительные настроения в обществе. Выхолощены и другие механизмы цивилизованного дискурса: собранные под крыло государства медиа превращены в «СМИ» (где главное слово – «средство»), форматы пропаганды позволяют топтать оппонентов, но ни в коем случае не прислушиваться к их мнению, и даже в судах бывает услышана только одна сторона – обвинения, а защиту никто не принимает всерьез.

Поэтому как всегда неожиданные (при том что и давно ожидаемые) предложения президента произвели эффект метания палки дрожжей в сортир. Все, что полезло наружу, аморфно и невнятно, как, впрочем, и сами «поправки». Все тут оказывается не тем, чьим именем называется. Как не раз предупреждал Мераб Мамардашвили, засада в том, что слова чаще всего одни и те же – смыслы разные. Из этого невозможно создать Текст.

Между тем своей инициативой президент открыл ящик Пандоры. Рабочая группа, где функционеры от «политики» усилены спортсменами и деятелями искусства, уже выдала «более сотни» дополнительных предложений: от анекдотических – вроде замены поста президента должностью «Верховного правителя» – до закрепления за православием статуса господствующей религии – а вот это уже просто опасно для государства.

Затея Явлинского, поддержанная «Новой», разумеется, будет названа шутовской – но теми, кто сам инициировал процесс, тотчас превратившийся в скомоорошный. Идея (в стиле «наив») состоит в том, чтобы, во-первых, структурировать тексты – применительно к предлагаемым сверху и альтернативным поправкам, во-вторых, попытаться организовать в наличном болоте структуры. Точнее – воспользовавшись случаем, нарастить поддержку партийных структур «Яблока», как-никак создававшихся в течение 30 лет и объединивших не самых невежественных граждан страны.

Вот от этого и шархнулись настоящие эксперты. Что ж, они боязливы (в отличие от политиков, которые не эксперты), смело высказываются те, у кого есть вид на жительство за рубежом. Но и вставшим в очередь, чтобы претворить в текст предложения президента (а в списках фигурируют и весьма известные имена), тоже не позавидуешь. С какого боку к принципу разделения властей прилепить «Госссовет»? Как выкрутить «приоритет суверенитета», не трогая 1-ю, 2-ю и 9-ю

главы Конституции? Бумага все стерпит, но ответа в рамках Конституции же на эти вопросы нет.

Забавно будет, если через месяц-другой Путин скажет: ну, если так не получается, давайте как-то по-другому – например, объединимся с Беларусью. Может же и такое быть? Вполне.

Тем временем, хотели этого инициаторы «поправок» или нет, они запускают процесс резкой политизации «масс». Само повторяемое через раз слово «Конституция» записано в сознании общества жирным шрифтом: граждане взволнованы и стали валентны – лезят по интернету и ищут, к какой точке зрения примкнуть. Это делает затею с референдумом (или опросом, черт их поймет) рискованной для власти: вместо предполагаемого роста ее легитимности можно получить много «черных шаров». В конечном итоге так называемое экспертное знание превращается в просто общедоступное знание и понимание того, что в стране нет Конституции, Конституционного суда, а как следствие – вообще суда (а есть одно только пыточное следствие). Из такого понимания и рождается классический вопрос: что делать? А то, что надо так или иначе делать, – это, увы, и есть политика.

Один из наиболее влиятельных исследователей публичной сферы, автор концепции «коммуникативного разума» Юрген Хабермас рассматривает современную политику как «дискурс» – обмен различными точками зрения, выработку общих позиций для принятия решений, обязательных в таком случае для всех. Он называет и правила организованного дискурса, главное из которых состоит в том, что «никто из желающих внести релевантный вклад в дискуссию не может быть исключен из числа ее участников».

У нас «политика» не современная, а заповедная, полузапретная сфера, требующая «допуска», и в этих условиях, в общем, не имеет большого значения, что будет написано в «поправках». Но раз уж началось, мы тоже хотим принять в этом участие: открылось окно возможностей для образования органических (не симулятивных) структур. Вот для этого, а не для революций и захвата власти, и нужна партия.

Получив предложение стать одним из учредителей Общественного конституционного комитета, я взвесил, не будет ли это просто пиар-кампанией «Яблока». Нет – если удастся наладить связь между экспертами (на уровне текстов) и массами граждан (на уровне их обсуждения), если публичный дискурс будет вестись вокруг предметных государственно-правовых конструкций, а не просто «о положении в стране».

Вообще дискурс (по Хабермасу) полезен уж тем, что он ведется, что общие проблемы проговариваются, а не так, что решения о будущем страны валятся из Кремля как снег на голову – и у «коммуникативного разума» просто сносит крышу.

Как запущенный сверху процесс пойдет вниз в условиях искривленного, а местами и непроходимого публичного пространства, предсказать сложно. Пока мы уже имеем два параллельных «дискурса» о поправках к Конституции. Первый «увенчается успехом», хотя его степень надо будет еще оценить. Результатом второго станет, по крайней мере, какой-то проект относительно будущего. И мы пока остаемся в публичной сфере.

# Государство Путина не выживет без бедности

## Зачем президент закрепляет в Конституции МРОТ

*Э.Э. Слабунова, Новая газета, 5 февраля 2020*

Отказавшись от иллюзии выбора в пользу реализма predeterminedности, государство Путина, как назвал его бывший ближайший помощник президента В. Сурков, вывело наше общество на свой, особый путь развития. Отличительными особенностями этого пути стали бедность, ложь и коррупция, а результатом — колоссальное социальное неравенство, гуманитарная и технологическая архаика, деморализация общества и усиливающееся отставание от развитых стран.

Бедность приобрела столь вопиющие масштабы при очевидно огромных богатствах страны, что президент анонсировал тему бедности в качестве центральной темы своего послания Федеральному Собранию.

Программу борьбы с бедностью ждали не только 19 миллионов нищих, живущих за чертой бедности, но и не сильно менее бедные десятки миллионов граждан, у кого доход чуть выше прожиточного минимума. Ждали ее и предприниматели в надежде на активизацию внутреннего спроса на рынке. Вместо программы получили несколько видов пособий для семей с детьми, имеющих в большей степени демографическое целевое назначение, и предложение записать в Конституции, что МРОТ не может быть ниже прожиточного минимума.

Любые формы финансовой поддержки семей с детьми, безусловно, важны, если только дети не становятся средством для ее получения. Но надеяться на то, что выберется из бедности семья с детьми старше трех лет и зарплатой родителей на уровне МРОТ, при получении обещанных пособий в 5500 рублей, не приходится. Не выберется и через год, когда пособие удвоится. Это несложно проверить элементарными расчетами. А можно даже и не тратить время на расчеты, вспомнив только то, что президент не решился отменить НДФЛ с доходов на уровне прожиточного минимума, что уже существенно уменьшает и без того нищенскую сумму МРОТ.

И не только эти семьи ждет такая участь. Важно следующее — озвученное Путиным предложение о записи в Конституции, что МРОТ не может быть ниже прожиточного

минимума, ограничивает круг бенефициаров гарантии не оказаться в абсолютной нищете лишь работающими гражданами. В число таковых попадают еще дети до 7 лет как получатели пособий. Начиная с младшего подросткового возраста, когда расходы на детей становятся особенно существенными для семей, а психологический удар по самолюбию подростка от ощущаемого неравенства особенно болезненным, они уже выпадают из рядов облагодетельствованных государством.

В число обделенных прожиточным минимумом входят 4,2 млн студентов вузов и 2,9 млн студентов системы среднего профессионального образования. До достижения студентом 18 лет можно считать, что на него как ребенка приходится часть дохода его родителей. Но если государство восемнадцатилетнего гражданина одевает в армейскую форму и ставит под ружье, то и студента должно рассматривать как самостоятельную социально-экономическую единицу, готовящуюся к вступлению в ряды тружеников и налогоплательщиков.

Стипендия на уровне черты бедности могла бы способствовать тому, чтобы студент больше времени посвящал учебе, чем поискам средств пропитания.

Однако, по данным Росстата, вузовская стипендия от установленной черты бедности составляла в 2019 году 12,7%, а у студентов системы среднего профессионального образования лишь 4,6%. Да и получают стипендию далеко не все молодые люди, а только при условии достижения определенных образовательных результатов.

Нет среди получателей прожиточного минимума и безработных, которых, по данным Росстата на декабрь 2019 года, в стране было 3,5 млн человек. Минимальный размер пособия по безработице на 1 января 2019 года составлял 12,7% от прожиточного минимума.

Особенно цинично, что выплаты неработающим лицам, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства I группы, составляют всего 47,2% от величины прожиточного минимума, уменьшившись с 72,1% в 2013 году.

Список выброшенных за черту бедности значителен. По оценкам экспертов, для того чтобы бедные семьи дотянуть до прожиточного минимума, нужно 720–800 млрд рублей в год. При этом профицит бюджета в 2018 году составил 2,7 трлн рублей, в 2019 году – почти 2 трлн рублей. Учитывая еще и имеющиеся запасы средств в Фонде национального благосостояния, снижение налогового бремени и тягот нищеты с беднейших граждан является посильной задачей. К тому же оно компенсировало бы этим слоям потери от выросшего НДС из скудных семейных бюджетов, а для застойной экономики явилось бы определенным социальным инвестированием в условиях отсутствия очереди инвесторов.

Президент своей предложенной в послании поправкой о МРОТ, кроме того, еще и закрепил прожиточный минимум как инструмент регулирования вопросов благосостояния, хотя многие эксперты критически относятся к нему как к несовременному, вводившемуся в 90-е годы в качестве временной меры и уже отжившему свое. Методика его расчета критикуется особенно активно, так как прожиточный минимум фиксирует планку абсолютной бедности (нищеты), а представления о бедности и способах ее измерения существенно усложнились. Европейские страны оценивают ее относительно преобладающего стандарта потребления, и это позволяет выходить на другой уровень качества жизни и социальной поддержки.

У нас существуют подобные предложения, например, проректор Академии труда и социальных отношений Александр Сафонов предлагает перейти к расчету МРОТа на базе минимального потребительского бюджета, что увеличит МРОТ почти на 50% и приблизит его к реальной стоимости жизни. Но президент намеревается в Конституции закрепить понимание бедности как стандарта выживания.

Государство Путина не собирается помочь бедным стать богаче. Послание президента Федеральному Собранию показало это очень четко.

Министр финансов А. Силуанов приведенными расчетами стоимости послания и планами по выделению средств по 2024 год включительно это подтвердил. Государству Путина без бедности не устоять. Путину бедность нужна как инструмент удержания власти, о чем я уже писала в статье «Бедность как государственное преступление».

Именно поэтому в послании бедность представлена не как гуманитарная угроза здоровью и работоспособности гражданина, человеческому достоинству, личностному сохранению и национальному самосознанию, и даже не как угроза экономике, а как угроза демографическая. Масштабы ее пагубного влияния сужены сознательно, потому что не только в рутинной практике путинизма, но и в данном конкретном случае обращения к народу она использована как средство — ширма для протаскивания в Конституцию важных для самосохранения власти политических изменений и приманка для того, чтобы вытащить глубинный народ, названный так идеологом особого пути России, на голосование.

Злокачественные последствия накопления бедности в стране и усиления социального неравенства недооценивать нельзя.

Они опасны не только потерей геоэкономических и геополитических позиций, скатыванием на обочину мирового развития, но и накоплением внутренней агрессии.

Ее разрушительная энергия пока выплескивается больше в межличностных конфликтах через семейное насилие, драки во дворах, на дорогах и в школах. Но уже множатся и по количеству, и по формам локальные социальные протесты в регионах, усиливается решительность и настойчивость их участников. Все это чревато серьезной дестабилизацией в обществе, грозящей приобрести взрывной характер.

Пока глубинный народ не достал привычный для него инструмент – вилы или даже более безобидные пустые кастрюли – всем выступающим за мирный и цивилизованный ход нашей истории гражданам важно настоятельно потребовать от государства, которое содержит на свои налоги, гарантий своих конституционных прав и свобод, введения современных социальных стандартов уровня и качества жизни. Именно это нужно закреплять в Конституции.

Новая для Конституции глава «Гарантии прав и свобод человека и гражданина» может выглядеть так:

«1. Российская Федерация как социальное государство создает условия для достойной жизни и свободного развития человека на основе социальных стандартов уровня и качества жизни.

2. Социальный стандарт – установленный законодательством Российской Федерации минимальный уровень гарантий социальных условий жизни, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей, реализацию прав и свобод, сохранение достоинства человека.

3. Реализация социальных стандартов гарантируется государством путем эффективной работы всех ветвей власти, закрепления за регионами и органами местного самоуправления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов соответствующих бюджетов, оказания им финансовой помощи из федерального бюджета, разработки социальных, финансовых, экологических и иных нормативов, организации мониторинга и контроля, устранения причин нарушения прав и свобод и иными способами в соответствии с законодательством.

4. Пересмотр социальных стандартов осуществляется в соответствии с законами Российской Федерации не реже одного раза в два года.

5. Индексация заработной платы, пенсий, пособий, социальных выплат осуществляется регулярно в порядке, установленном законом».

При таком подходе иначе будет выглядеть и статья 75 в своей 5-й части, о МРОТе: «5. Минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации должен обеспечивать достаточные условия для обеспечения достойного уровня жизни работника и членов его семьи».



Гарантии прав и свобод могут и в перспективе должны быть усилены изменениями в формулировках статей второй главы Конституции, для пересмотра которой предусмотрен особый порядок.

Так, статья 31 была бы надежнее в такой формулировке: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование в заявительном порядке».

А статья 33 «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» должна быть дополнена вторым пунктом: «2. Каждый имеет право на объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений по существу в порядке, предусмотренном законом».

Статья 40, устанавливающая право на жилище, в пункте 3 крайне нуждается в дополнении: «3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами в течение не более чем трех лет». Такая поправка не только прекратила бы издевательство над социально незащищенными людьми, десятки лет стоящими в очереди, но и стимулировала бы строительство социального жилья, расселение аварийного фонда и преобразование населенных пунктов.

Появление подобных поправок к Конституции явно будет воспринято как угроза государством Путина, стремящимся быть долгим, подготовившим для этого пункт Ж.1 к статье 83 (о создании Госсовета), для чего важно народ оставлять жить «в собственной глубине совсем другой жизнью», жизнью бедной и несправливой.

Настала пора глубинному народу включить «план Б» — бедности и несправливой бой!

# Двадцать поправок «Яблока»

## Фракции партии в региональных парламентах предлагают свой вариант изменения Конституции

*Б.Л. Вишневский, Новая газета, 8 февраля 2020*

Госдума готовится ко второму чтению поправок в Конституцию и собирает предложения, одно абсурднее другого. Закрепить за Россией статус «державы-победительницы во Второй мировой войне», ввести государственную идеологию, запретить «фальсификацию истории», упомянуть в Конституции бога... Тем временем «Яблоко» вместе с ведущими российскими юристами в области конституционного права, в частности – Института права и публичной политики, подготовило ответный удар – первый пакет своих поправок в Конституцию. И вносит их через пять региональных парламентов, где у партии есть свои фракции (Москва, Петербург, Карелия, Псков, Астрахань).

Для справки: согласно 134-й статье Конституции, региональные парламенты имеют право предлагать поправки в Основной закон. Это – к вопросу, зачем нужна парламентская оппозиция: чтобы не только говорить «Нет!» поправкам Путина, но и предлагать обязательную к рассмотрению содержательную альтернативу.

Поправки «Яблока» – это не поправки к «поправкам Путина», которые Госдума собирает до 14 февраля, а независимые от них инициативы.

Законопроект «О поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти“», внесенный президентом и принятый Госдумой 23 января единогласно в первом чтении, «Яблоко» считает нарушающим как саму Конституцию, так и Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Суть дела. Во-первых, часть «путинской поправки» изменяет действие положений Конституции, записанных в ее первой и второй главах (статьи с 1-й по 64-ю).

В этих главах установлены основы конституционного строя, которые, согласно 135-й и 136-й статьям Конституции, категорически не могут быть пересмотрены парламентом – для этого надо собирать Конституционное собрание и принимать новую Конституцию или этим собранием, или на референдуме.

- Между тем путинское предложение не исполнять решения международных судов и иных межгосударственных органов, если Конституционный Суд их «истолкует» как расходящиеся с Конституцией, прямо противоречит 15-й статье Конституции, устанавливающей примат норм международного договора над законом.
- Предложение объединить органы государственной власти и местного самоуправления в «единую систему публичной власти» противоречит статье 12 Конституции РФ об отделении госвласти от МСУ.
- Введение Госсовета противоречит статье 11, устанавливающей закрытый перечень органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации.
- Запрет на занятие государственных и муниципальных должностей для тех, кто имеет иностранное гражданство или вид на жительство за границей, противоречит статье 32, устанавливающей равный доступ к госслужбе.

А во-вторых, предложенные президентом 40 поправок к Конституции (формально сведенные в одну большую поправку) в принципе нельзя принимать одним законом. Потому что по упомянутому закону 33-ФЗ одним законом о поправке можно принять только логически связанные между собой предложения об изменении Конституции. «Путинские» же предложения – это разрозненные поправки, многие из которых между собой не связаны никак.

Ну что общего между предложением об индексации пенсий и сокращением численности Конституционного Суда? Или между условием о том, что минимальный размер оплаты труда не может быть меньше прожиточного минимума, – и правом Госдумы утверждать вице-премьеров и министров?

Кроме этого, абсолютно все предложения Путина – в нарушение того же закона 33-ФЗ – никак не обоснованы.

В пояснительной записке нет ни слова о том, чем плохи нынешние положения Конституции и почему необходимы именно такие изменения, как предложено президентом.

Ну и, конечно, отдельный правовой абсурд – это предложенное Путиным «общероссийское голосование» по его поправкам, не предусмотренное ни самой Конституцией, ни законодательством России.

Конституция (статья 136) ясно говорит о том, что поправки в главы с третьей по восьмую Конституции принимаются двумя третями депутатов Госдумы, тремя четвертями членов Совета Федерации и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Точка. И никаких «общероссийских голосований».

Как только федеральный парламент примет поправку и две трети региональных парламентов ее одобряют – она вступает в силу. Без всякой подписи президента, заметим: в Конституции этого не предусмотрено.

Заявления Путина – мол, если голосование даст отрицательный результат, президент поправки не подпишет, – не имеют ничего общего с правом.

Поэтому «Яблоко» предлагает отозвать путинский законопроект или отклонить его при рассмотрении в палатах Федерального Собрания. И считает важным отстранить от должностей государственной службы лиц, подготовивших законопроект с нарушением Конституции и законодательства.

И вносит свои поправки – четыре закона по тематическим блокам (президент, Федеральное Собрание, правительство и судебная система).

Этими поправками сокращается власть президента, расширяются возможности парламента и обеспечивается независимость судебной власти.

И исключается ситуация, когда в стране работает «параллельное правительство» в лице администрации президента, неконституционно присвоившее полномочия по управлению государством, влияющее и на правительство, и на судебную власть и решающее политические вопросы.

## **ДВАДЦАТЬ ГЛАВНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ «ЯБЛОКА»**

1. Срок полномочий президента предлагается сократить до прежних четырех лет и убрать слово «подряд» из «правила двух сроков». При этом отдельно фиксируется, что это «не изменяет исчисление срока пребывания в должности ранее избранного президента Российской Федерации» – чтобы не возникало соблазна «обнулить» прежние путинские сроки и начать с чистого листа.

2. Полномочия президента жестко ограничиваются перечнем, предусмотренным Конституцией, – присваивать себе другие (или получать их при помощи федеральных законов) он не сможет.

3. Президент не предлагает Госдуме кандидатуру премьер-министра, а обязан назначить того, кого она ему предложит. И только если Госдума не сможет предложить премьера (не соберет коалицию большинства), президент может временно (на полгода) назначить премьера или распустить Госдуму.

4. Точно так же президент не вносит в Совет Федерации кандидатуру ген-прокурора, а назначает того, кого ему предложил Совет Федерации. Он может потом предложить Совету Федерации его снять, но СФ имеет право не согласиться.

5. Президент назначает вице-премьеров и министров по представлению премьера, а руководителей силовых министерств и министерства иностранных дел – только с согласия Совета Федерации (и только с его согласия отправляет их в отставку).

6. Отставка премьер-министра по собственному желанию влечет за собой отставку всего кабинета министров. Если в отставку правительство или отдельных министров захочет отправить президент, то на это он просит согласия Госдумы (кроме случаев отрешения от должности «силовых» министров и министра иностранных дел).

7. Президент обязан НЕМЕДЛЕННО отправить правительство в отставку, если Госдума большинством голосов выразит ему недоверие или откажет в доверии, вопрос о котором поставило само правительство.

8. Пятая часть депутатов Госдумы имеет право поставить вопрос о недоверии отдельному члену правительства. Если большинство Госдумы это поддержит, президент будет обязан немедленно отправить его в отставку.

9. Формирование правительства привязывается не к выборам президента, а к выборам парламента. Правительство слагает полномочия перед избранной Госдумой, а не перед президентом.

10. Структура федеральных органов исполнительной власти определяется не президентом единолично, а федеральным законом.

11. Совет Федерации избирается на прямых выборах, по два «сенатора» от региона, при этом срок полномочий СФ увеличивается до шести лет.

12. Количество депутатов Госдумы увеличивается с 450 до 650 человек, при этом один и тот же человек не может сидеть в Совфеде и Госдуме более 12 лет.

Для справки: сейчас один депутат Госдумы – на 324 тысячи жителей. В парламенте Германии 740 членов при населении 83 млн человек (один депутат на 112 тысяч жителей), в Палате общин Великобритании – 650 членов при численности населения 66,5 млн человек (один депутат на 102 тысячи жителей), в Национальном собрании Франции более чем 570 членов при численности населения 67 млн человек (один депутат на 117 тысяч жителей).

13. Парламент, комитеты и комиссии обеих палат наделяются контрольными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти.

14. Состав Конституционного Суда увеличивается с 19 до 21 судьи, которые назначаются на паритетной основе президентом, Думой и Советом Федерации.

15. При этом Конституционный Суд получает право лишать юридической силы любые судебные акты, основанные на нормах, признанных неконституционными, – это существенно упростит и ускорит восстановление прав граждан, нарушенных незаконным судебным актом.

16. Президент лишается права назначать судей Верховного Суда и судей других федеральных судов – это право передается Совету Федерации, который принимает решения по представлению Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

17. Возвращается Высший Арбитражный Суд, полномочия которого были переданы Верховному Суду в 2014 году.

18. Председатели и заместители председателей всех судов не назначаются президентом, а избираются самими судьями на один срок без права переизбрания. Мировые судьи избираются непосредственно гражданами.

19. Отрешение судьи от должности возможно только на основе проверки в судебном разбирательстве выдвинутых против него обвинений, подтверждающих основания для лишения полномочий. Это должно защищать судью от незаконного преследования по инициативе председателей судов, в том числе за вынесение независимых решений по рассматриваемым делам.

20. По уголовным делам о преступлениях, за совершение которых может быть назначено наказание свыше трех лет лишения свободы, дело рассматривается с участием присяжных заседателей, если об этом ходатайствует обвиняемый (и ему нельзя в этом отказать).

Все эти предложения будут внесены не позднее 10 февраля в пять упомянутых региональных парламентов. Да, эти поправки единокороссы, контролирующие почти все региональные парламенты, вряд ли направят в Госдуму. Но им придется обсуждать их скрепя сердце, давать слово оппонентам на парламентской трибу-

не, пытаться возразить по существу или молчать, демонстрируя свою неспособность возразить. Ну а граждане, считающие эти поправки полезными для себя, увидев, что они блокируются, могут и задуматься о том, как голосовать в следующий раз.

Последнее. Голоса скептиков и нытиков — «а все равно ничего не выйдет...» — конечно же, зазвучат и сейчас. От тех, кто сам ничего предложить не может или не хочет и потому обожает уверять, что ничего не получится у тех, кто может и хочет.

Отвечаю: если ничего не делать — тогда точно не получится. И сейчас важно не просто «возразить» власти, а предложить содержательную альтернативу.

Мы много раз видели, что власть отступает, столкнувшись с серьезным сопротивлением гражданского общества и объединившихся граждан.

Основной закон страны, который власть хочет изменить ради самосохранения, — почти идеальный объект для такого объединения.

# Конституция как объект разведки и поле боя

## Впереди неожиданные события и серьезные перемены

*В.Л. Шейнис, Независимая газета, 19 февраля 2020*

Волны страстей вокруг Конституции, будоражащие политическую элиту и привлекающие внимание общества, движутся уже почти три десятка лет как бы по синусоиде: взлет – относительное успокоение, а подчас и забвение – новый взлет. Возбуждение вопроса о Конституции, сопровождавшееся, как правило, более или менее разработанными предложениями об ее изменении, исходило то от властей, то от сил, связывавших с конституционными поправками актуальные перемены. До реальных вторжений в Конституцию дело доходило редко – лишь когда инициатором выступала сама власть. Но она твердила, что принятая в 1993 году Конституция хороша, а правки, на которые она изредка давала согласие, точечные и ограниченные по значению и размеру. Правда, это не всегда было так. Увеличение срока полномочий президента в полтора раза, предложенное Дмитрием Медведевым на исходе его вахты, имело далеко идущие последствия. Но только сигналы из высоких кабинетов, которые стали поступать с конца 2018 года, показали, что на этот раз разговор возобновляется всерьез.

Обычно для ежегодного послания президента приберегался какой-либо вопрос, который должен был выставить власть в выгодном для нее свете и отвлечь общественное внимание от непривлекательных и тревожных событий. Запомнилась, например, эффектная демонстрация новейших вооружений, возбуждавшая в людях восхищение мощью державы. Подходили и спортивные достижения, и энергичные шаги во внешней политике. Подарок на Новый 2020 год был преподнесен в не совсем ожидаемом жанре. Президент поздравил соотечественников предстоящей реформой, а через пять дней был опубликован заготовленный в тайниках власти проект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» – многостраничный текст, оформленный как будто бы одна (!) поправка к Конституции. Документ был сложноват для народного восприятия, но машина массовой информации сработала безотказно. В законопроекте были выделены несколько особо привлекательных подношений



народу, которые должны были убедить людей, насколько хороши и продуманны, нужны и своевременны объявленные изменения. Далее за дело принялись искусные комментаторы – изобретатели восторгов.

Механизм государственной власти, при котором Россия живет с 1993 года, похож на представленный в Конституции, но отличен от него и со временем все более удаляется. Расхождение меж ними обеспечивают три фактора: дефекты, заложенные в текст Конституции и способствующие искаженной интерпретации ее принципов, неправовое законодательство, появившееся после принятия Конституции, и незаконные приемы управления, которые при частом употреблении стали привычны. Эти приемы в самых важных для жизнедеятельности общества областях опираются не столько на юридические нормы, сколько на утвердившиеся в сознании понятия. По понятиям, которые выражают реальные отношения между властью и обществом, проводятся выборы, создаются органы власти, принимаются решения, выносятся судебные приговоры на политических процессах и т. д. Власть может существовать в неконкурентной политической системе, при апатии общества и при балансе сил, взаимодействующих внутри правящего класса и входящих в него кланов. Но закрепление и продление сложившихся порядков требует их более адекватного оформления. Особенно в переходные периоды и приближающегося транзита верховной власти. Для того собственно и понадобилась конституционная реформа.

## **К ИСТОРИИ ВОПРОСА**

Противоречия были заложены уже в исходный текст Конституции 1993 года, введенной после трех с лишним лет споров, компромиссов и конфликтов, которыми изобилывал процесс ее сотворения. Как бы то ни было, к концу 1993 года стало очевидно, что ни один из заявленных проектов не может собрать большинства голосов на Съезде народных депутатов России, который только и был правомочен принять новую Конституцию, работа над которой началась уже в первые дни после окончания I Съезда. Проект Конституции вырос из двух основных источников. Первый – подвергшийся многочисленным доработкам и переделкам проект избранной на Съезде Конституционной комиссии. На глубоко расколоте Съезде он не смог получить окончательного одобрения. Второй – проект, подготовленный тремя известными юристами и заявленный от имени президента РФ. Над совмещением двух проектов поработало созданное президентом многолюдное, представлявшее различные слои общества, но не имевшее конституционной санкции Конституционное совещание. В результате появился синтетический проект, который после дополнительных доработок (не способствовавших, как я полагаю, его улучшению) и был решением Президента вынесен на всенародное голосование в декабре 1993 года.

Проект был компромиссным. Он был отвергнут значительной частью депутатского корпуса, избранного в 1990 году. В том, что он далеко не совершенен, отдавали себе отчет многие его сторонники. Но обстоятельства, при которых Россия обрела Конституцию, были драматичны. Ее пробелы и дефекты, очевидные противоречия были ценой, которую заплатило общество за избавление от явно вырисовывавшихся более жестоких вариантов выхода из кризиса, который мог привести к гражданской войне. Утверждение Конституции способствовало известной политической стабилизации и уберегло нашу страну от прямого вооруженного столкновения. Тем самым она выполнила, хотя и далеко не лучшим образом, свою историческую роль.

Было ли возможным в тех условиях развитие по менее конфликтному пути, не отягощенному в его начале перевесом, признаем это, целесообразности над законностью, – спорный вопрос. Но в итоге мы получили Конституцию, в которой далеко не органично соединялись два противоположные начала. В первых двух главах – выбор европейского пути развития, приоритет прав и свобод человека перед интересами государства. Во «внутренних» (с III по VIII) главах перевес государства над обществом с вполне реальной тенденцией его вырождения, скатывания к авторитаризму. Многие участники событий переломного времени, в том числе демократы, недооценили эту опасность. Продвижение по пути реформ они связывали с победой государственнической ориентации.

Две ошибки демократов представляются сейчас очевидными. Ставка на уверенно овладевавшую политическим полем президентскую власть в ее конфликте с парламентом. И одобрение Конституции не вполне легитимным «всенародным голосованием». Прошлое, как видно, посылает очевидные сигналы сегодняшнему дню. Не случайно в прошедшие с тех пор десятилетия разными силами с разных сторон и с различной мотивацией не раз предпринимались попытки то ли ввести новую Конституцию, то ли внести в нее более или менее основательные поправки. Наиболее серьезная из них с немалыми шансами на успех как раз и объявлена теперь. В порядок дня поставлена не ординарная поправка, а вытеснение (ничуть не меньше!) конституционного строя России.

Радикальным решением было бы привести формальную Конституцию в соответствие с режимом, шаг за шагом реально устанавливавшимся в России. То есть убрать из первых глав декларативно заложенные в них принципы и ценности и заменить их реалиями сегодняшней жизни: особым путем, освященным российскими историческими традициями, вертикалью власти, восходящей к ее вершине, доморощенным евразийством, спланированной населению единой идеологией и т. д. И упростить изменения канонического текста, а для этого переписать тоже защищенную девятую главу. Казалось, что сделать все это при нынешней управ-

ляемости общества было бы проще и быстрее. Но власть заинтересована в том, чтобы реализовать далеко идущий замысел при солидном запасе прочности – с гарантированным успехом. Поэтому операция стала осуществляться как разведка. Она должна была показать, сколько и какие шаги можно сделать, не затрагивая «неприкасаемые» части текста, но подвергая потребным модификациям иные главы, изгоняя из них, что было важно для составителей Конституции. И первая реакция общества показала, что предосторожности не были излишними. Обратимся к содержанию президентского законопроекта.

## РОССИЯ В МИРЕ

Привязками к разным статьям Конституции разбросаны, как кляксы, поправки, запрещающие избрание или назначение на ответственную работу российских граждан, проживавших продолжительное время за рубежом (или только получивших там вид на жительство). Эти ограничения, вероятно, вставлены в Основной закон, чтобы убогатить «суверенизаторов», учувших запашок милой им ксенофобии. Игра на псевдопатриотических предрассудках затеяна у нас не впервые – за нею расчет на электоральный навар, на ущемление конкурентов в межклановых разборках. Но важнее другое. Сочли, видимо, что люди, прожившие какую-то часть своей жизни за границей, утратили чувство родины. Можно назвать немало наших соотечественников, принесших честь и славу своей стране, но по разным причинам – по воле начальства, по службе или по личному выбору – проведших немало лет за границей. Лишение их важных гражданских прав противоречит духу, да и букве Конституции.

В этой связи следует отметить способ, которым вводится прямое ограничение норм, содержащихся в неприкасаемых главах Конституции. Давно уже то один, то другой гражданин требует отмены статьей 15. 4 или 17. 1, в которых прямо указано на приоритет норм международного права, признанных Российской Федерацией и включенных в наше законодательство и международное право. Пойти в прямую атаку на эти нормы и на общий курс включения России в мировое сообщество, неоднократно подтверждавшийся в официальных документах, законодатели не решаются. Они, правда, уже подключили Конституционный Суд к решению, какие решения ЕСПЧ Россия может не выполнять или корректировать. Теперь применение подобного приема предполагается распространить на иные ситуации. Подчинение норм международного права решениям Конституционного Суда или любого другого государственного органа России – несомненное юридическое достижение российских законодателей, но следует поинтересоваться, как отнесутся наши зарубежные партнеры к обязательствам, которые легко могут быть пересмотрены.

## ПРЕЗИДЕНТ – ПРАВИТЕЛЬСТВО – ПАРЛАМЕНТ

Самые многочисленные поправки в Конституцию предложено внести в связи с изменением порядка формирования и полномочий государственных органов России, в первую очередь – президента. Конституцию 1993 года нередко именуют «сверхпрезидентской». Она, как мне не раз приходилось отмечать, действительно страдает перебором полномочий в пользу президента (что объяснимо политической ситуацией начала 1990-х годов). В то же время она является «недопарламентской» и «недосудебной». Именно в ущерб этим двум ветвям власти, отчасти *bona fide*, расширяли власть президента сторонники реформ, верно или ошибочно связывая полномочия президента с их продвижением. Но ту же линию президенты и их сторонники безоглядно продолжали при Ельцине и при Путине. Это нередко отказываются признать демократы. Но так как игра эта – с нулевой суммой, расширение полномочий главенствующего субъекта государственной власти ставило в подчиненное положение ему все иные государственные органы.

В нынешнем законопроекте, утверждают, намечено перераспределение полномочий между президентом и председателем правительства. Но это не так. В лучшем случае изменены лишь порядок действий и их обозначение на словах. Президент назначает председателя правительства, кандидатура которого была утверждена Думой по его же представлению, и может без объяснения по собственному усмотрению его освободить от должности. Министры же разделены на два ранга. Дума не участвует в назначении когорты силовых министров (и министра иностранных дел), которых назначает президент после ни к чему его не обязывающих «консультаций с Советом Федерации».

Таким образом, правительство, которое в одной своей части управляется президентом непосредственно, а в другой через посредство премьера, остается, как и прежде, президентским кабинетом. Неизменным остается и порядок: правительство слагает полномочия после всеобщих выборов перед президентом, а не Федеральным Собранием. Отправить же правительство в отставку он может по собственному усмотрению. Прежними оставлены также условия и порядок роспуска Думы.

Во всех вариантах Конституции содержалось (и присутствует поныне) положение, что в СФ входят по два представителя от каждого субъекта РФ – по одному от представительного и исполнительного органов власти. Всеобщим голосованием избирался СФ только в первом созыве в 1993–1995 годах. Продлить этот порядок формирования в 1995 году не удалось: закон был принят обеими палатами парламента, но заветирован Борисом Ельциным. С тех пор в его состав входили то руководители регионов, то их назначенцы, мандат которых по разным процедурам подтверждался голосованием избирателей. Чтобы вернуть Совету Федерации

статус парламентской палаты, необходимо, во-первых, заменить в Конституции термин «формирование» на «избрание». Во-вторых, предусмотреть, что его члены избираются всеобщим и прямым тайным голосованием на альтернативной основе.

## **СУДЕБНАЯ СИСТЕМА**

В представленном законопроекте завершается подчинение президенту судебной власти и учреждений прокуратуры. Все значимые назначения и освобождения от должности в этих системах либо сам осуществляет президент, либо представляет кандидатуры Совету Федерации, а в отдельных случаях производит такие же действия, в том числе в регионах, после консультаций с Советом Федерации. Чтобы суд и прокуратура заняли достойное место в государственном управлении, необходимо вернуть им утраченные по закону и на практике авторитет и самостоятельность. Эти требования были отчетливо заявлены, в частности, известными деятелями на Гайдаровском форуме в январе 2020 года. «Если нет доверия такому важнейшему институту, как судебная система, – заявил председатель Сбербанка Герман Греф, – то дальше можно ничего больше не обсуждать». Его поддержал Алексей Кудрин: недоверие судебной системе – «самое узкое место... она вышла на первое место, оторвалась от всех остальных...» Экономический климат в стране во многом определяет страх бизнесменов перед уголовным преследованием.

По судебной власти уже были приняты решения, целесообразность которых вызывает возражения. В их ряду – упразднение Арбитражного суда, до недавнего времени входившего в состав высших судебных органов. Специализированный судебный институт был очень важен для решения экономических и финансовых споров. Его неразумно «сдали» законодательные органы.

Особое место среди судебных органов занимает Конституционный Суд. В его компетенцию предложено включить рассмотрение запросов президента о конституционности федерального и федерального конституционного законов после одобрения их обеими палатами Федерального Собрания. Это не что иное, как дополнительное вето, посредством которого президент сможет задерживать или даже блокировать вступление в силу закона, принятого парламентом. На Конституционный Суд возлагается дополнительная нагрузка. С подачи президента под его контроль ставится и законодательный процесс в субъектах Федерации. В то же время его численность предложено сократить с 19 до 11 членов. Меньшим числом судей, по-видимому, легче будет манипулировать. Между тем, если уж действительно требуется расширить сферу компетенции КС, то следовало бы вернуть ему некоторые из утраченных функций. В частности, возбуждать и решать по собственной инициативе дела о конституционности актов, принятых государственными органами.

## НАХОДКА В ПУТИ

В поисках решений конституционной реформы неожиданно обнаружился экспонат, вещество и употребление которого еще не приспособлены к делу. Вопрос пока в процессе проработки. Но его полезность среди нагромождения государственных структур, обозначенных в Конституции и добавленных по ходу строительства, показалась заманчивой и привлекательной. Находке присвоили достойное название, под которое можно подвести разнообразные варианты использования, – Государственный совет. И обозначили максимально широкое поле назначения – блоки для его конструирования уже присутствовали в тексте Конституции: «обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики РФ и приоритетных направлений внутренней и внешней политики». Формула знакомая. В разобранном виде ее уже придумали и разместили в главе о президенте. Что тоже нелишне, ибо цели деятельности президента и подведомственных ему структур, когда они будут определены, найдут свое место в Конституции.

Примерно таковы же были заботы Политбюро ЦК КПСС, которое располагало высшей властью в стране. Но Госсовет – пока что орган не властный, а аналитический и консультативный. Готовится ли он для перехода в него Путина, когда за истечением срока президентских полномочий ему придется возглавить Госсовет? Ведь власть президента, на которую 20 лет навешивались разнообразные дополнительные полномочия, колоссальна и реальна. Некое подобие роли общегосударственного лидера по китайскому или казахстанскому образцу едва ли удовлетворит преемника в президентском кресле. Да и собственные амбиции есть у Путина, наслушавшегося настойчивых повторений: «Путин – это Россия». Россия – не Китай и не Казахстан, в головах элиты и народа иные понятия.

Если Госсовет действительно создается для перемещения в него Путина, то его герой не пробный шар, который упокоится в лузе. За ним должна последовать реконструкция всей системы высшей государственной власти. Но такая реконструкция чревата неожиданностями и даже потрясениями перехода. А ведь ее организаторам требуется консервация существующего режима. Если за созданием Госсовета запряганы некоторые не объявленные пока шаги, то можно усомниться, что на продвижение методом проб и ошибок осталось достаточное время. Не вернее ли «не будить лихо, пока оно тихо»? В нынешнем времени и месте Госсовет выглядит игрушкой, покрытой блестками. Но его эффективность в нагромождении аппаратных структур не очевидна. Добавить им «согласованного функционирования» он вряд ли сможет.

## МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ

Местному самоуправлению в жизни и в Конституции отведена довольно скромная роль. Прорыв социальной активности на региональном и местном уровне в больших городах в 2019 году подал власти сигнал: надо восстановить управляемую ситуацию у подножия властной пирамиды. Иначе протестные импульсы в преддверии новой избирательной кампании будут переданы наверх. Так что ждать каких-либо пряников от обновленного законодательства активистам, вдохновленным своими успехами, не приходилось.

В главе о местном самоуправлении появилось примечательное добавление. По-видимому, для того чтобы ввести в контекст отсутствовавшее в нем прежде понятие – «единая система публичной власти». В первой, особо защищенной главе присутствует изначально включенное в нее положение: органы МСУ «не входят в систему органов государственной власти». Наступление на самостоятельность МСУ ведется по ряду направлений: финансирование, порядок формирования, полномочия и др. Вмешательство в деятельность МСУ получит теперь дополнительный мостик: взаимодействие в «единой системе». Каким образом будут распределяться функции в процессе взаимодействия между государственными и муниципальными органами? Как будут решаться спорные ситуации? По-видимому, подключение МСУ к единой вместе с государственными органами системе власти при отсутствии четкого указания, кому из них принадлежит последнее слово, будет решаться, как это происходит и сейчас, в пользу государственных структур.

Взаимодействие государственных и муниципальных органов ныне осуществляется не столько «для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», сколько для быстрого и беспрепятственного выполнения предписаний, которые поступают сверху. Органы МСУ используют свои ограниченные бюджетные ресурсы, организационные возможности и влияние, в частности для функционирования муниципального фильтра при отборе претендентов на государственные посты. «Эффективность» их деятельности в этой и близких ей областях получит дополнительные возможности в единой с госорганами властной системе. Закрепляется роль муниципалитетов в качестве нижних звеньев властной вертикали и тем повышаются их управляемость и безотказность. А это вступает в прямое противоречие с конституционной нормой главы первой.

## **ЗАВЛЕКАТЕЛЬНЫЕ КОНФЕТКИ**

Тематически из заявленного проекта выпадают две социальные поправки. Одна из них предписывает поддерживать минимальный размер оплаты труда не ниже величины прожиточного минимума в масштабе РФ и регулярно индексировать социальные пособия и иные выплаты. Другая предусматривает индексацию пенсий. Они задевают вполне осязаемые интересы всех граждан и привлекают их к голосованию. Но, во-первых, обе они уже присутствуют в законодательстве. Во-вторых, обе поправки в лучшем случае обещают стабилизацию материального уровня жизни. По официальным данным уровень доходов граждан России в среднем был в конце 2019 года ниже показателя 2013 года на 7,5%. Незначительное увеличение номинальных доходов погасалось инфляцией. Очевидно, что зарплата следовало бы не подтягивать к нищенскому МРОТ, а увеличивать в разы.

Социальные обещания власти населению на фоне вызвавшей взрыв возмущения пенсионной реформы, деградации систем государственного образования и здравоохранения, упадка русской деревни, роста эмиграционных ожиданий и настроений. И на фоне громадных государственных расходов, назначение и использование которых непроверяемы. Социальные заплатки в законопроекте – не что иное как отвлечение внимания общества от реальных проблем страны и циничный, хотя и небезуспешный политический маневр.

## **УСЛОВИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ**

Представленный законопроект предусматривает внесение в текст Конституции более 40 разнородных поправок. Тематически их можно разделить на шесть групп изменений, не связанных или слабо связанных друг с другом. По каждой из них в соответствии с Законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ (ФЗ № 33 от 04. 03. 1998) следовало бы принять поправки в текст Конституции с отдельно прописанными обоснованиями необходимости принятия каждой из них. Кроме того, в приложении к внесенному законопроекту содержится перечень 34 актов федерального законодательства. Каждый из них законодатель должен признать утратившим силу, подлежащим приостановлению, изменению или принятию в обновленном виде. Всю эту колоссальную работу предположено выполнить за 3,5 месяца.

Принимая во внимание, что подготовка законопроекта до его оглашения происходила непублично, приходится заключить, что провести обстоятельную дискуссию, в которой должны быть представлены разные точки зрения, и подготовить закон к утверждению в приемлемом для общества виде чрезвычайно сложно, если не исключено. На каком-то этапе сторонникам проекта потребуется про-



вести по окончательному варианту закона общероссийское голосование. Но это понятие в нашем законодательстве появилось впервые. Сделано это, видимо, для того чтобы уйти от референдума, проведение которого требует соблюдения жестких правил. Но время, порядок проведения и конституционный статус общероссийского голосования следовало бы зафиксировать не вместе, а до того как на голосование будут вынесены содержательные поправки в Конституцию.

Категорию «единая система публичной власти», охватывающую государственные и муниципальные институты и тоже впервые включенную в законодательство, следовало бы по юридической логике раскрыть и поместить в первой главе, а не привязывать ее к местному самоуправлению. Но здесь авторы проекта также освобождали себя от более сложной операции. По той же логике Государственный совет, которого в закрытом перечислении высших органов государственной власти в 11-й статье Конституции нет, следовало бы включить там, а не вводить отдельным законом (если, конечно, необходимость в нем вообще существует, а не идет от конъюнктурных политических соображений).

Не исключено, что все эти осложнения будут решаться в рабочем порядке, нахрапом, без соблюдения строгих юридических процедур, чего несомненно требовало бы ответственное решение такой ответственной задачи, как внесение большого комплекса поправок в Конституцию.

## **ЧТО ДАЛЬШЕ?**

В связи со всем этим возникает, быть может, главный вопрос: если уж власть решила заняться столь основательным переписыванием Конституции, то какие условия современной жизни в России требуют сделать это в сжатые сроки? Ответ на этот вопрос пока не дан. Появились, правда, рассуждения, что замена правительства и генпрокурора вместе с перекройкой Конституции – меры, предпринятые в связи с окончанием срока полномочий президента и предстоящим переходом власти. Но тогда возникает еще один вопрос: для чего надо заниматься этим задолго до 2024 года?

Идеальных конституций в мире не бывает. Идеальной не могла стать и Конституция 1993 года, рождавшаяся в острых схватках и введенная на пике политического кризиса, расколовшего наше общество. Но она все же могла быть более действенной, равновесной и приемлемой для большинства участников работы над нею и для российского общества. Об этом говорили многие создатели Конституции, собравшиеся на площадке Ассоциации юристов России в дни, когда появился новый проект – на этот раз ломки существующей Конституции. Ранее нас разделяли разные политические позиции. Сейчас многие из прошлых разно-

гласий ушли в прошлое. Главное теперь не в прошлых просчетах и ошибках. Нас объединила тревога. Фронтальная правка Конституции теперь не ко времени. Незачем гнать лошадей.

Основной закон далеко не совершенен. И все же, каков он ни есть, он стал едва ли не последним барьером перед авторитарной реставрацией в России. Убедить власть отказаться от перетряхивания конституционной структуры вряд ли удастся. Но свое веское «Нет!» должно сказать общество. Чем скорее и решительнее оно это сделает – тем больше и острее надежда. Уже к середине февраля под Манифестом граждан России «Против конституционного переворота и узурпации власти!» поставили подписи около 50 тыс. наших сограждан. Это первый и очень важный шаг. Он должен получить продолжение, а не уйти в песок, как это не раз случалось с народными инициативами. Выдвинулись новые активисты, новые лидеры. Теперь это надо закрепить в процессах самоорганизации.

Жизнь не закончится, даже если власть сможет показать большинство под заявленным ею проектом. При любом развитии событий борьба за восстановление конституционного строя будет продолжаться. Придет время для других поправок и для новой Конституции. По инициативе партии «Яблоко» и при поддержке «Новой газеты» был создан Общественный конституционный совет. В него вошли ветераны демократического движения и молодые активисты. Совет приступил к работе. Свою задачу Совет видит не только в поддержке протестных выступлений. В нем объединились силы, способные подготовить и противопоставить заявленному плану альтернативную позицию. Представить сначала на суд парламента и общества конструктивные поправки в текст существующей Конституции, которые потребуются в первую очередь. А на следующем этапе разработать и предложить проект обновленного Основного закона. Сейчас уже подготовлены и внесены «яблочными» депутатами на рассмотрение законодательных собраний Москвы, Петербурга, Карелии и Пскова четыре законопроекта: о сроках и круге полномочий и порядке избрания Президента РФ и палат Федерального Собрания, о порядке формирования правительства и о судебной власти в Российской Федерации. Теперь региональные собрания оказываются перед выбором: включиться в дискуссию по детально проработанным документам или сделать вид, что их не существует. Готовятся и другие законопроекты.

Вероятно, они будут отвергнуты. Но время для них настанет. Как бы то ни было, атмосфера всеобщего восторженного одобрения всего, что исходит из Кремля, поколеблена. Застойная ситуация не может продолжаться бесконечно. Власть суетится, но представлениям, что она благотворна и несменяема, брошен вызов. Скорее всего, впереди неожиданные события, серьезные перемены.

# Оформление корпоративного государства

Г.А. Явлинский, [www.yavlinsky.ru](http://www.yavlinsky.ru), 4 марта 2020

Президент внес в Госдуму пакет своих поправок к Конституции. Через неделю президентские поправки будут одобрены депутатами, потом Совфедом и региональными заксобранями, а 22 апреля поддержаны большинством на всероссийском плебисците.

Но поправки Путина направлены на закрепление в Основном законе страны принципиально иной концепции российского государства. Вместо демократического социального государства, предусмотренного действующей Конституцией, стране незаконно навязывают неправовую модель закрытого номенклатурно-бюрократического корпоративного государства мафиозного типа с идеологией демагогического патриотизма.

Конституцию России бесцеремонно превращают в инструмент авторитарной власти. Это будет «путинская» конституция — с системой организации власти, предложенной Путиным, и возможностью дальнейших изменений по инициативе Путина. Речь идет уже не о векторе развития государства, а о цели — о том, во что Путин собирается превратить нашу страну.

Суть номенклатурно-бюрократического корпоративного государства мафиозного типа — в нераздельности исполнительной, законодательной и судебной власти, в их переплетении и подчиненности персонально авторитарному правителю. Такая система управляется с помощью страха и коррупции. В ней не бывает ни честных выборов, ни независимого суда, ни верховенства права, ни справедливости.

Элементы этой системы уже активно внедряются в нашу жизнь. Процессы по делам «Сети», «Нового величия», «московское дело», расширение практики привлечения к суду за государственную измену — все это институционализация карательного правосудия. Путинские поправки к Конституции, касающиеся судебной системы, в конечном счете имеют то же направление. Фактически институционализируется понимание суда не как независимой ветви власти, а как карающего органа корпоративного государства.

Расширяется практика участия российских частных военных компаний в вооруженных конфликтах по всему миру. При этом ЧВК изначально не существуют

как самостоятельные структуры, а тесно связаны с государственными силовыми органами.

В качестве ядра идеологии корпоративного государства в путинской Конституции предлагается закрепить изоляционистский комплекс взглядов на Вторую мировую войну и Победу. Такая идеология подчеркнута расходитсся с пониманием крупнейшей катастрофы XX века в Европе и во всем цивилизованном мире. При этом в России еще будет цинично эксплуатироваться тема защиты Отечества и подвига народа.

В целом идеологическая составляющая поправок – это все тот же несоединимый пазл из советского гимна, монархического имперского двуглавого орла и демороссовского триколора. Опираясь эта эклектическая конструкция будет на «советское наследие» как краеугольный камень системы. Упоминание в Конституции Бога и веры в сочетании с положением о правопреемстве нынешней России советскому коммунистическому государству, которое последовательно, целенаправленно и жестоко уничтожало веру и верующих, выглядит, мягко говоря, очень странно.

Безоговорочное правопреемство СССР означает преемственность большевизма, сталинизма и всех преступлений советского периода, начиная с госпереворота 1917 года, а следовательно – возврат к самым разным формам современного большевизма и политического преследования оппонентов, политических репрессий. И дело здесь не в том, возможно ли в XXI веке прямое повторение Большого террора, а в том, что это возврат к лишенной объективной легитимности государственной системе, опирающейся на ложь и насилие.

Таким образом, через изменение Конституции осуществляется переход от имитационной демократии с декоративными, но формально сохраняемыми институтами к созданию полноценных, официально оформленных и легитимированных через плебисцит институтов государства, в котором власть принадлежит номенклатуре и бюрократии.

Остановить окончательное превращение страны в номенклатурно-бюрократическую корпорацию невероятно трудно. Замена политики гражданским активизмом ведет протестное движение в тупик, к подмене эффективных действий спорадическими всплесками протеста, к замыканию в субкультуре, нагнетанию атмосферы страха, ненависти, жажды мести, деления страны на «их» и «нас», «наших» и «чужих». Все это власть давно научилась использовать как инструмент управления реакциями общества и общественным мнением.

Кроме того, понимая, какие наступают времена, видя, с какой решимостью инициатор гибридного конституционного переворота намерен исполнить задуманное,

манное и подавить оппонентов, многие опасаются за свой личный комфорт. Эта ситуация не новая. Российские элиты уже «проглатывали» и криминальную приватизацию 1990-х, и преступную вторую чеченскую войну, и увеличение президентского срока до шести лет, и аннексию Крыма, и кровопролитие в Донбассе, и войну в Сирии.

Теперь Путин открывает дорогу к созданию в России тоталитарного государства.

Этому надо противостоять, используя все имеющиеся у нас возможности (альтернативный пакет поправок уже направлен в Госдуму, в региональные законодательства и президенту). Однако результативное сопротивление возможно только через осознание активной частью общества необходимости заниматься политикой. Наша цель – не борьба за «место под солнцем» в путинской мафиозно-корпоративной системе, а недопущение институционального закрепления этой системы. Наша цель – построить на месте путинской системы современное демократическое правовое государство, подотчетное и подконтрольное российскому народу и управляемое с помощью закона и справедливости.

# Победа Путина и поражение путинизма

## Есть ли повод для грусти после государственного переворота?

*А.В. Гнездилов, [www.yabloko.ru](http://www.yabloko.ru), 11 марта 2020*

А вы уверены, что надо печалиться?

Вчера президент Путин еще раз поработал по профессии, проведя спецоперацию, coup d'état, государственный переворот, воспользовавшись коронавирусом для запрета массовых акций протеста. Он намерен править в России пожизненно, обогнав по длительности правления Иосифа Сталина. Он не считается с законом даже для видимости, опираясь лишь на тюрьмы и дубинки. Это все так, но есть ли повод к унынию? Зачем высчитывать и сообщать в социальных сетях, сколько тебе будет к 2036 году?

Разве кто-то ожидал реального ухода Путина от власти в 2024 году? С чего вдруг? Человек обещал не менять Конституцию. И что? Обещал не повышать пенсионный возраст. И что? Обещал уважать границы Украины и России. И что? Так можно ли теперь верить хоть одному его слову? «Здравствуйте! – сказал Владимир Владимирович (и соврал)».

Задача-2024 решалась сменой фигуры при сохранении правил игры – или сменой правил игры при сохранении фигуры. Но и то, и другое означало сохранение системы власти в России. Без воли и активных действий общества диктатура сама по себе никуда в 2024 году не исчезла бы.

Вчера был выбран второй путь. Вероятно, главный повод огорчиться есть не у общества, а у потенциальных преемников Путина, втайне мечтавших о его кресле. Конечно, Путин намерен обыграть не только их, но и миллионы людей, не согласных с нарушением Конституции. Однако эта еще не состоявшаяся, но, признаем честно! вероятная победа Путина – одновременно поражение путинизма.

Я говорю, что путинизм вчера окончательно не состоялся как альтернатива либеральной демократии. Почему?

1. Режим личной пожизненной власти – это даже не КНДР или Сирия, где коммунизм/социализм выродились просто в монархию: власть переходит по наследству от отца к сыну. Тут ничего никому не переходит. Власть в пределах жизни диктатора, основанная на грубой силе. Такое тысячу раз было и не раз еще будет в человеческой истории. И никакой тут не особый путь – обычный путь множества стран Африки, Азии, Латинской Америки в определенные периоды их истории.

Плохо? Да, очень. Но разве вы бы хотели, чтобы Кремль изобрел-таки «особый путь», альтернативную либеральной демократии систему с устойчивыми государственными институтами? Так вот: ее нет. Есть правление диктатора, временного, как и все мы.

Потому-то они так и боятся фильма «Смерть Сталина». Он о том, чему Путин не может ничего противопоставить. Потому Немцова и убили возле Кремля – они думают, что смерть останавливает, уничтожает, обнуляет. Но это так лишь для диктаторов и их тонтон-макутов – и не так для многовековой истории борьбы за свободу.

2. Это, кстати, польза и для всего мира. Враги свободы, демократии и прав человека по всему миру с радостью зацепились бы за лишний пример относительно устойчивого государства без народовластия, парламентаризма и так далее. Теперь у них такой возможности нет. Нет незыблемых правил, нет собственно системы как таковой – есть личное правление, а под него верстают законы и легко нарушают их впопыхах.

И что теперь сказать Орбану, Сальвини или Ле Пен? Что они хотят такой же пожизненной власти себе? Иллюзия рассеяна, причем гораздо быстрее, чем в том же Китае, где власть трижды переходила между поколениями Коммунистической партии, прежде чем эта сменяемость разбилась обо все то же самое – личные амбиции первого лица (в данном случае – Си Цзиньпина).

3. В том числе поэтому система отсутствия правил, подвешенная на ниточку жизни одного человека и сидящая на сырьевой игле, крайне уязвима для внешнего вмешательства и очень далека от подлинного суверенитета. Весь путинский суверенитет стоит на том, что США никогда не ставили цель сменить Путина лично или обрушить режим 1993 года в целом. Сдерживать Кремль в ряде вопросов они стараются, а вот менять власть в ядерной державе – ну его, слишком непредсказуемо, пусть будет нынешняя команда вороватых чекистов-олигархов и их окружения.

4. Парадоксально, но в итоге побеждает 13-я статья Конституции о запрете государственной идеологии. Какая уж тут идеология? Личная преданность хозяину – и лишь в пределах его физической жизни, и лишь пока нет шанса ударить

в открывшуюся спину. Нет никаких действительно объединяющих политическую элиту идей, которые преемник Путина мог бы унаследовать и продолжить, нет целей, помыслов, мечтаний за пределами собственной жизни.

Черносотенная, фашистская по своей сути идеология, вполне отчетливо вписываемая сейчас в Конституцию, — сугубое средство удержания части общества в покорности, никак не предмет искренних убеждений. Так как любая искренняя система убеждений означает, что у тебя могут быть единомышленники и продолжатели. Ан нет, никаких продолжателей. «После меня хоть потоп».

Но неужели было бы лучше, имей мы дело с идейными, убежденными фашистами вместо группы преступников, прикрывшихся вывеской государства и охраняющих награбленное с 1990-х и 2000-х магическими заклинаниями про скрепы и глубины?

5. Путин за 21 год не нашел и не вырастил ни одного нового государственного лидера. В итоге путинизм не способен на плановую смену поколений, как это старались в течение четверти века делать в Китае. И это не наше оппозиционное заявление — это сам Путин вчера показал, придя в Думу. Он ни разу не Дэн Сяопин, он просто не ставит и не пытается решить такую задачу. Это даже не Елбасы, то бишь Нурсултан Назарбаев — Путин взялся повторять ходы Лукашенко 20-летней давности.

Конечно, если демократия до того момента не победит — после смерти Путина власть подберет кто-то из его окружения, как это было в 1953 году. Но механизма выращивания политиков (не покорных деревянных солдат Урфина Джюса, а самостоятельно мыслящих личностей) в этой государственной системе — нет. Что произошло после смерти Сталина? Сперва правило старшее поколение его соратников, потом, в 1964-м, при помощи переворота, пришло младшее. А потом они в 1980—1985 годах физически повымерли. И осталась полуразрушенная экономика, и адекватного тяжести ситуации лидерства взять было просто неоткуда.

Это большая опасность для страны. Но это и шанс. Конечно, движение по пути стран третьего мира остановить трудно. Всегда есть риск, что на смену Сапармурату Ниязову, Туркменбаши, придет Гурбангулы Бердымухамедов, Аркадаг. Снесет его золотые статуи, чтобы встать на их место. Так может быть и с наследием Путина. Его будет некому хранить, но подобное легко может смениться подобным. И все же любая неопределенность — не только риск, но и возможность.

Неужели было бы лучше, наладь Кремль регулярное воспроизводство целых поколений своих сменщиков, технически способных управлять, но абсолютно чуждых народу, его волнениям и трудностям?



6. Наконец, у Путина нет ни одного соратника хотя бы его возраста, к кому он мог бы повернуться спиной без страха получить в нее удар. Иванов, Шойгу, Собянин, Володин, Мишустин и все остальные – он человечески никому не доверяет.

Это самое яркое, саморазоблачительное свидетельство того, как президент Путин оценивает свою кадровую политику, своих соратников и их человеческие качества. Он правит с помощью людей, которых боится, которым не верит, на которых не может положиться.

Так почему страна должна думать о них иначе? Это, конечно, большая беда – но и явный сигнал обществу: путинизм – не путь, а тупик, и из него надо выбираться.

\*\*\*

Таким образом, речь идет о личном пожизненном правлении а-ля третий мир, тысячу раз виденном и тысячу раз преодоленном разными странами, а не об устойчивой системе, способной к самовоспроизводству и преемственности, имеющей объединяющие идеи, искренне разделяемые людьми внутри системы. Это признание путинизмом своей системной несостоятельности.

Но сама по себе отсталая диктатура может существовать на нефтегазовой трубе и дубинках неопределенно долго. Вопрос в воле общества ее преодолеть и создать свободное, правовое, демократическое, социальное и мирное государство. Для этого нужно не отчаиваться сейчас, а спокойно искать лучший способ миллионам людей политически поддержать альтернативные поправки Общественного конституционного совета – Конституцию свободных людей.

# Тщета и слава Владимира Путина

*Л.М. Шлосберг, выступление в Псковском областном  
Собрании депутатов 12 марта 2020*

Уважаемые коллеги, что происходит в нашей стране?

Откуда эти спешка, суета, внезапное стремление в срочном порядке дописать, а по сути переписать Конституцию?

Владимир Путин находится у власти в России 20 лет. Все эти двадцать лет он строил, как было объявлено, сильную Россию – такую, какую считал нужным. Все эти годы он обладал всей полнотой государственной власти. Он мог делать все, что хотел, и делал все, что хотел.

Два раза по два срока он избран президентом России. Фактическая власть Владимира Путина сегодня сопоставима с властью императора Николая Александровича Романова после Высочайшего Манифеста об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года.

Какую Россию построил за 20 лет Владимир Путин, если на четвертом, а по существу пятом сроке его правления единственной реальной целью его государственной реформы является не просто усиление президентской власти, а создание возможности личного пожизненного правления?

Что это значит? Признание ничтожности всех предпринятых им усилий? Недоверие всем политическим сподвижникам? Неверие в силы народа?

По официальным данным, на 1 января 2020 года в России живут 146 млн 745 тыс. 98 человек. Более 80 миллионов из них имеют право быть избранными президентом России. Неужели среди них нет ни одного, кто может принять страну? Неужели в многотысячной партии власти, опекаемой Путиным лично, тоже нет ни одного политика, кому можно доверить власть? Тогда зачем эта партия?

Если дело обстоит именно так, то историческое время России завершится с окончанием жизни смертного человека Владимира Путина. Но тогда исторические часы отсчитывают неотвратимое.

Или причина в банальном тщеславии? Неужели просто хочется стать третьим после Ивана Великого и Ивана Грозного по продолжительности царствования правителем России, обогнав в заочном первенстве Петра Великого?

Но тщеславие – один из самых тяжелых для правителя грехов. Владимир Иванович Даль в Толковом словаре живого великорусского языка писал: «Тщеславный, кто жадно ищет славы мирской или суетной, стремится к почету, к похвалам, требует признания мнимых достоинств своих, делает добро не ради добра, а ради похвалы, почета и внешних знаков почестей. [...] В нем тщеславие превозмогает скупость. Он ради нищеты гроша не даст, а за орден богадельню построит, по тщеславию своему. [...] честолюбие внешнее всегда тщеславно, а тщеславие способно к унижению и подлостям, лишь бы ему гласно и наружно поклонялись; оно принимает и самую пошлую лесть, вызывающую на самохвальство».

В слове тщеславие главный корень не слава, а тщета. Тщета: отсутствие смысла, ценности в чем-либо, бесполезность, суетность.

То есть это признание того, что ничего не получилось. Государство не построено. Нечего передавать преемнику.

Ведь явная причина всего конституционного солнцеворота только одна – действующая Конституция не позволяет установить пожизненное правление, обязывает передать власть.

В 1993 году, продавливая принятие новой Конституции России, в ситуации общественного недовольства, государственного кризиса и реального риска не только потери власти, но и гибели Борис Ельцин созвал Конституционное совещание из более чем 800 человек, которое работало с 5 июня по 10 ноября 1993 года. Ельцин рисковал и не боялся.

Чем рискует и чего боится Путин? Неужели все так плохо?

В Конституцию в спешке и суете внедрили программу агитации и пропаганды за Владимира Путина, пытаясь закрепить в ней мифы российской государственной пропаганды первой четверти XXI века, исторические и национальные споры, шрамы военных конфликтов. Неужели за 20 лет государственная пропаганда настолько не справилась со своей работой, что потребовалось обрубить все споры и занести в Конституцию горячую историю и тени общественной розни? Это решит все проблемы? Снимет разногласия? Прекратит дискуссии?

Я хочу обратиться к тем, кто готов поддержать поправки в Конституцию, добровольно или вынужденно.

Среди нас нет людей, кто не понимал бы смысл происходящего. Этот смысл можно найти на самых трагических страницах российской истории. Власть развращает. Абсолютная власть развращает абсолютно. Несменяемость власти всегда приводит в застой. Результатом застоя является тупик, за которым следует распад.

Кто из тех, кто поддерживает увековечение власти Путина, желает распада страны? Думаю, что никто. Тогда что движет вами? Страх перестать быть частью власти? Надежда на чудесное избавление от морока? Отчаяние от невозможности что-то изменить лично?

Но именно на всех нас, выбранных людьми политиков, смотрят рядовые граждане. Если мы боимся – они боятся больше нас. Если мы трусим, то им страшно.

Когда в стране происходит узурпация власти, мы не должны быть согласными. Мы должны быть гласными. Мы должны говорить. Мы должны не соглашаться. Мы должны протестовать. Мы должны защищать права граждан.

Наедине с самими собой мы всегда знаем правду. Как выпустить ее из себя, как остаться в ладу со своей совестью? Она ведь жива в каждом человеке.

Смысл слова Конституция включает в себя постоянство – константу.

Конституция создается не под политика, а под государство.

Конституция, перешитая под действующего политика, будет разрушаться как раз по этим швам, по этим торопливо и неряшливо сделанным стежкам.

Владимир Путин предложил парламенту принять не Конституцию Российской Федерации, а Конституцию Владимира Путина. И это означает, что срок ее жизни будет связан с нахождением Владимира Путина у власти.

А потом самой жизнью будет востребована новая Конституция.

В какой исторической ситуации, в какой политической атмосфере она будет приниматься? Никто не знает, но это будут беспокойные времена для России.

Конституции России только исполнилось 26 лет, и надо признать, что самая главная ее часть – нормы о правах и свободах человека и гражданина – так и не реализована в полной мере. Сегодня публичное чтение первой и второй глав Конституции России в России выглядит как политический экстремизм.

Конституция Владимира Путина бросает тень на основы конституционного строя России, выдавливает права и свободы человека и гражданина из основного закона российского государства, лишает Россию кислорода свободы.

Четверть века спустя после принятия Конституции поправки Владимира Путина возвращают российское государство в XX век, во времена бессрочного всевластия одной партии и власти одного стоящего во главе ее человека.

Одной исторически смертной партии и одного физически смертного человека.

Это противоречит самому ходу мировой истории, это отбрасывает Россию в число стран третьего, навсегда отстающего мира.

Это несовременно. Это опасно. Это некрасиво.

Сейчас, на наших с вами глазах, протестуя против поправок Путина, российское общество начинает обсуждать и создавать новую Конституцию России – ту, которая придет на смену Конституции Владимира Путина.

Время этой новой Конституции приближается нашими личными шагами к ней каждый день и каждый час.

Россия будет свободной.

Спасибо.

# Путинские поправки и «обнуление» – вне закона

Г.А. Явлинский, [www.yavlinsky.ru](http://www.yavlinsky.ru), 11 марта 2020

Спецоперация Кремля в отношении Конституции вышла, судя по всему, на финишную прямую. С помощью предложенной депутатом-космонавтом поправки все сроки правления действующего президента предлагается «обнулить», чтобы Путин смог остаться у власти еще как минимум на 16 лет. Президент, конечно, со всем согласен. Далее Конституционный Суд обяжут признать «космическую поправку» законной (хотя в 1998 году тот же КС счел «обнуление» для Ельцина незаконным), потом плебисцит – и Путин навсегда. Но дело в том, что вся процедура (придуманная в Кремле для окончательного оформления несменяемости персоны президента) по внесению поправок в Основной закон Российской Федерации во всех своих составляющих является незаконной, неправовой и не соответствует действующей Конституции ни по содержанию, ни по форме.

Это касается:

- содержания самих поправок Путина;
- формы внесения поправок;
- процедуры обсуждения и голосования по поправкам в трех чтениях;
- предполагаемого принятия поправок Федеральным Собранием;
- подписания закона о внесении поправок президентом;
- «обнуления» президентских сроков;
- «всенародного голосования» за поправки;
- изменения действующей Конституции.

Окончательная делегитимация, то есть лишение всякой законности, Конституции страны ставит под удар будущее России. Аналогично тому, как спонтанные, непродуманные и невыверенные Беловежские соглашения 1991 года стали причиной кровопролития в Донбассе спустя два с лишним десятилетия.

Итак:

1. Содержание вносимых Путиным поправок, вне всякого сомнения, затрагивает темы и предметы, прямо относящиеся к главам 1 и 2 Конституции, измене-

ние которых должно осуществляться в совсем другом порядке и требует созыва Конституционного собрания. Конституционное собрание созывается в соответствии с федеральным конституционным законом (не принят до сих пор) в случае, если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации («Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина», «Конституционные поправки и пересмотр Конституции») будет поддержано 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Госдумы. Ничего этого не делается и не предполагается, хотя предложенные Путиным поправки противоречат положениям действующей Конституции, нарушают базовые права и свободы граждан России (см. Экспертное заключение партии «Яблоко»).

2. Закон 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» требует предоставлять обоснование необходимости каждой конституционной поправки. Этого нет: в пояснительной записке к проекту излагается содержание самих поправок, но не объясняются причины и цели их внесения. Обоснование отсутствует не по небрежности, а потому, что реальные мотивы изменения Конституции тщательно скрываются от общества: речь идет о попытке юридического оформления корпоративного номенклатурно-бюрократического государства с идеологией демагогического патриотизма, и всякое иное объяснение будет очевидно фальшивым и чрезвычайно запутанным.

3. Поправки Путина, которые вносятся в главы с 3 по 8, касаются принципиально разных тем: полномочий и предметов ведения органов власти, состава органов власти, местного самоуправления, международного права, социальной сферы, прав граждан. Однако закон 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» прямо запрещает вносить в Конституцию различные и разнонаправленные изменения через механизм одной поправки. Он устанавливает, что одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции могут быть охвачены только «взаимосвязанные изменения конституционного текста». Выполнение этой нормы требует в нынешней ситуации внесения и рассмотрения как минимум шести отдельных законов.

4. Грубо нарушается порядок голосования за поправки, предусмотренный законом 1998 года. Конституционный закон, одобренный Госдумой и Советом Федерации, должен быть ратифицирован органами представительной власти как минимум 2/3 субъектов федерации. Законодательство, естественно, исходит из того, что республики, области, края Российской Федерации и их представительные органы – автономные, самостоятельные политические субъекты, которые будут всерьез рассматривать и обсуждать предлагаемые изменения. На это нужно время, и закон его предоставляет – один год. Однако на деле происходит совсем

иное: 10 марта конституционную поправку рассмотрела Государственная Дума, 11 марта – Совет Федерации, 12 марта принятый закон будет отправлен в регионы, которые выразят свою позицию в течение еще одного дня.

5. Незаконным и неконституционным является и распоряжение Путина о подготовке плебисцита («всенародное голосование» по поправкам, по сути, превращается в плебисцит о фактически бессрочном правлении Путина). Ни 136-я статья Конституции РФ, ни закон 1998 года не предусматривают возможности проведения такого голосования.

Таким образом, как по содержанию, так и по форме весь процесс изменения Конституции России, осуществляемый Путиным с 15 января 2020 года, незаконен. Все происходящее – мина под наше будущее. Рано или поздно Конституция страны будет вполне обоснованно признана обществом или его частью незаконной, и это станет предметом острого гражданского конфликта.

В этой ситуации страна и народ оказались заложниками авантюры людей, облеченных в силу обстоятельств огромной властью, но не осознающих адекватной этой власти ответственности. Эти люди руководствуются сиюминутными политическими мотивами, главный из которых – удержание власти, волюнтаристское приспособление государства к своим корпоративным целям и весьма сомнительным представлениям об исторической и философской сущности России, а также о ее месте и роли в мире. Характер и масштаб последствий своих действий эти горе-правители просто неспособны оценить.

С помощью неконституционных поправок Путин пытается решить свою главную проблему – сменяемость власти. В выступлении в Госдуме по обнулению сроков он уделяет этой теме много внимания: утверждает, что сменяемость будет необходима, когда политическая, экономическая и социальная сферы обретут устойчивость, когда государство станет менее уязвимым извне. Но в действительности без сменяемости власти ничего из этого не будет достигнуто никогда. Без регулярной сменяемости власти нельзя преодолеть коррупцию, воровство, тотальное гниение системы управления. Без сменяемости власти невозможно участие общества в управлении страной, социальные лифты не работают, а разрыв между народом и властью на всех уровнях все больше превращается в пропасть. Наконец, без сменяемости власти страна так и останется крайне уязвимой для тех самых внешних воздействий, которых так боится Путин. Потому что в стагнирующей коррупционной системе невозможно построить сильную экономику, невозможно гарантировать безопасность граждан.



Известное высказывание Эллы Памфиловой о «комплексном обеде» предельно цинично и крайне унизительно для граждан, а по существу говорит о том, что речь идет вовсе не о поправках к действующему Основному закону, а о совсем другой Конституции. При этом вся законная процедура ее создания, обсуждения и принятия сознательно отброшена, вместо этого наспех придуман абсолютно неправовой эрзац. В унизительное действо по его воплощению вовлекаются Федеральное собрание, Верховный и Конституционный суды, региональные законодательные Собрания, отрекающиеся от своей субъектности, и Центризбирком. Апофеозом антиконституционного процесса станет «всенародное голосование», которое повяжет всех общенациональной круговой порукой.

Следствием этой авантюры станет окончательная и полная делегитимация постсоветского российского государства, приближение к черте, за которой – «несостоявшееся государство» (failed state) и очередной распад страны. Слабое корпоративно-авторитарное государство, которое утвердит эрзац-конституция, с грядущими проблемами и вызовами заведомо не справится. Это станет причиной многих бед и, возможно, трагедии.

\*\*\*

На сегодняшний день ситуация выглядит удручающе. Власти всеми силами продавливают незаконное изменение Конституции и дополняют свои поправки все более опасными и абсурдными положениями: о «государствообразующем народе» и равноправности этого народа с другими народами России; о «памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога»; о России – правопреемнице СССР, страны агрессивного атеизма и безбожия; о праве и обязанности государства «защищать историческую правду». Такие вставки в Конституцию чрезвычайно туманны, противоречивы и в любой момент могут привести к серьезным конфликтам в обществе.

Недавно Путин заявил, что измененная Конституция – «минимум лет на тридцать или пятьдесят». Этим президент хотел подчеркнуть фундаментальный, качественный характер происходящих изменений. В том, что создаваемая по его инициативе эклектическая неправовая конструкция будет держаться сколько-нибудь долго, в том, что она вообще работоспособна, есть серьезные сомнения. Однако в том, что происходящее сейчас будет иметь далеко идущие последствия для страны и каждого гражданина России, сомневаться не приходится.

Зачем Путину все это? Дело в том, что при бездействии и отсутствии инициатив с его стороны он уже сейчас теряет контроль: нарастает неуверенность, нестабильность, активизируется борьба группировок. Если в этой ситуации Путин не будет ничего предпринимать, он станет «хромой уткой». Его личный про-

вал как государственного деятеля состоит в том, что выстроенная им система не позволяет дать какой-то институциональный ответ, сделать то, о чем Путин так много говорит, — создать основу стабильности не то что на десятилетия, а хотя бы на ближайшие годы. Именно об этом свидетельствует разыгранное представление в Госдуме. И вместо изменения Конституции в соответствии с требованиями времени и для институционального укрепления государства получается инструментализация Основного закона, что подрывает легитимность государства. А о таких вопросах, как экономика и благосостояние людей, в заданных рамках вообще говорить не приходится. Места нет.

Результативное сопротивление этому возможно только через осознание активной частью общества необходимости заниматься политикой. С этой целью подготовлена альтернатива, отражающая растущий запрос на перемены. Это поправки Общественного конституционного совета, разработанные и предлагаемые в полном соответствии с действующим законодательством и открывающие дорогу к построению в России сильного современного демократического государства. Голосовать против поправок Путина или бойкотировать голосование мало. Надо поддерживать альтернативу (альтернативный пакет поправок). Цель — не борьба за «место под солнцем» в путинской мафиозно-корпоративной системе и не самосохранение в надежде ее физически «пересидеть», а недопущение институционального закрепления этой системы, сопровождаемого разрушением легитимности российского государства.

Если не реализовать эту инициативу, общество продолжат насильно и абсолютно противозаконно кормить «комплексными обедами» из несвежего винегрета, борща и компота в одном корытце.

Кстати, массовые мероприятия в Москве (указом Собянина) уже запрещены в связи с коронавирусом.

# Поправки к Конституции – политический тренд на разрушение правовой системы

*Е.П. Дубровина, www.yabloko.ru, 15 мая 2020*

В условиях ослабления ограничений, связанных с пандемией коронавируса, и возможного назначения дня общероссийского голосования тема поправок в Конституцию Российской Федерации вновь становится актуальной.

Центр законодательных инициатив партии «Яблоко» подготовил Экспертное заключение от 25.03.2020 № 2 по поправкам к Конституции Российской Федерации.

Краткое изложение выводов.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке), а также Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 (далее – Заключение) противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку и содержание Закона о поправке (стр. 8–24 Заключения), и его форма (стр. 24–26 Заключения), и процедура его принятия (стр. 2–8 Заключения) грубо нарушают положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации.

Содержание значительной части поправок противоречит главе 1 Конституции, несмотря на установленное частью 2 статьи 16 Конституции требование о том, что никакие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя, то есть положениям ее первой главы. Вопреки данному требованию в Конституцию вносятся следующие нормы:

1. О нераспространении на действующего Президента нормы о недопустимости пребывания в должности более двух сроков, что противоречит статье 1 Конституции, предусматривающей, что Российская Федерация – демократическое правовое государство, а также статье 6 Конституции, устанавливающей равенство прав граждан Российской Федерации.

2. О расширении полномочий Президента, автоматически влекущем ослабление всех ветвей государственной власти, такие как:

- общее руководство со стороны Президента Правительством, подотчетность Председателя Правительства Президенту, обязательность для Председателя Правительства распоряжений, поручений Президента, полный контроль за назначением и прекращением полномочий всего состава Правительства со стороны Президента – лишает самостоятельности исполнительную власть;
- исключительные полномочия Президента инициировать предварительный конституционный контроль в отношении проектов всех видов федеральных и региональных законов, в том числе принятых в установленном порядке, но еще не вступивших в силу, – тем самым осуществлять косвенное вето (запрет) на все негодные Президенту законы как федерального, так и регионального уровня, а также право назначения части сенаторов, в том числе пожизненно, – дает возможность управления законодательной властью, что лишает ее самостоятельности;
- исключительное полномочие по инициированию назначения и прекращения полномочий руководства высших судов (Конституционного Суда, Верховного Суда), судей высших судов, а также назначение самостоятельно руководства иных федеральных судов и федеральных судей; единоличное формирование прокурорского корпуса – делает управляемым независимое правосудие в нарушение части 1 статьи 120 Конституции.

Указанные выше новеллы грубо нарушают принципы разделения властей и самостоятельности органов государственной власти, являющиеся основами конституционного строя в соответствии со статьей 10 Конституции, а тем самым нарушают правовой и демократический характер российского государства, провозглашенный основой конституционного строя в статье 1 Конституции.

3. О запрете призывов к отчуждению в мирном порядке части территории Российской Федерации, об обеспечении защиты исторической правды, о запрете умаления значения подвига народа при защите Отечества, о создании государством условий для воспитания в детях патриотизма, что не совместимо с принципом идеологического многообразия, являющимся основой конституционного строя, установленной частью 2 статьи 13 Конституции.

4. О допустимости неисполнения решений межгосударственных органов, в том числе международных судов, если они в истолковании Конституционного Суда противоречат Конституции, либо противоречат основам публичного порядка Российской Федерации, что нарушает признание международных договоров частью российской правовой системы как основы конституционного строя, предусмотренной частью 4 статьи 15 Конституции, и право граждан Рос-

сии обращаться в международные органы по защите прав и свобод человека, установленное частью 4 статьи 46 Конституции.

5. О вхождении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, что нарушает принцип самостоятельности местного самоуправления и невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, что противоречит статье 12 Конституции.

Указанные поправки, внесенные в главы 3–8 Конституции, делают Основной закон страны противоречащим основам конституционного строя, конституционным принципам правового и демократического государства (статья 1 Конституции).

Форма Закона о поправке не соответствует Конституции по следующим основаниям:

1. Под видом одной поправки в нарушение статьи 136 Конституции в Конституцию внесены многочисленные и разнородные поправки, друг с другом не связанные, что предполагает принятие не одного, а нескольких законов о поправке (что особенно недопустимо с учетом того, что голосовать за эти разнородные поправки избирателям предлагается как за одну поправку – пакетом).

2. Законопроект не сопровождается пояснительной запиской, которая бы убедительно объясняла необходимость внесения и суть каждой из предлагаемых поправок и их взаимосвязь.

3. Суть ряда поправок не соответствует их расположению в тексте Конституции: по своей значимости часть поправок должна быть помещена не в главы 3–8, а в главу 1 Конституции в качестве основ конституционного строя (например, о создании единой системы публичной власти, о Государственном Совете как органе государственной власти, о преемственности в развитии Российского государства, о его правопреемстве по отношению к СССР, о необходимости соответствия МРОТ прожиточному минимуму и т. д.). Другая часть поправок должна быть внесена в главу 2 Конституции в качестве положений о правах человека и гражданина (о допустимости брака как союза только мужчины и женщины, об ограничении избирательных прав граждан и права на равный доступ к государственной службе, о защите достоинства граждан и т. д.).

Внесение данных поправок в Конституцию возможно лишь в порядке статьи 135 Конституции путем созыва Конституционного собрания для подготовки проекта новой Конституции и путем всенародного голосования (референдума). При этом согласно пункту 3 статьи 135 Конституции при проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее

проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Указанное выше формальное противоречие влечет чрезвычайно опасные сущностные последствия: основы конституционного строя и права человека посредством включения в иные главы Конституции противоречащих им норм размываются и сводятся на нет незаметно, без открытого и честного обсуждения подмены.

Процедура принятия поправок к Конституции, предусмотренная Законом о поправке, противоречит статье 136 Конституции, регламентирующей процедуру внесения поправок, поскольку устанавливает стадии внесения поправок, не предусмотренные данной статьей, а именно заключение Конституционного Суда о конституционности поправок и проведение всероссийского голосования – института, вообще не известного российскому законодательству и значительно уступающего в легитимности процедурам, предусмотренным для референдума (всенародного голосования). Явные нарушения процедуры опасны как приданием видимости народной поддержки нынешним антиконституционным действиям властей, так и созданием на будущее прецедента грубого нарушения Конституции в деятельности органов государственной власти.

Нарушение Конституции высшими органами власти грозит разрушением правовой системы в Российской Федерации. Поддержка Конституционным Судом антиконституционных действий власти дискредитировала конституционный контроль как таковой.

Приложение: Экспертное заключение № 2 по Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ и по оценке его Конституционным Судом РФ в заключении от 16.03.2020 № 1-3.

# Оскорбление общественного интеллекта

Г.А. Явлинский, [www.yavlinsky.ru](http://www.yavlinsky.ru), 30 июня 2020

«Всенародное голосование» по изменению Конституции похоже на изнасилование. То есть на принуждение к тому, чего изначально не желаешь и чего не должно было произойти, и чем дольше и настойчивее уговаривают, тем становится противнее. Вот и сейчас люди, даже если голосуют, совершенно не понимают, зачем им это нужно, и, безусловно, чувствуют обман.

В новейшей истории России такое происходит не впервые. Любая аналогия несовершенна, но невозможно не вспомнить референдум о сохранении СССР 17 марта 1991 года: желаемый результат был получен, но уже через пять месяцев произошел путч, а затем была Беловежская пуща. За все это мы сейчас платим кровопролитием в Донбассе.

А еще был всероссийский референдум 25 апреля 1993 года, вошедший в историю благодаря агитационному лозунгу «Да—да—нет—да». Тогда, несмотря на все искажения и манипуляции, формировался общественный запрос на ответственность власти и призыв к поиску общего языка между ее ветвями. Однако кремлевская группировка это проигнорировала, увидев в полученном результате только то, что ей изначально было нужно, и через полгода все закончилось кровавым столкновением с сотнями жертв.

И в 1991-м, и в 1993-м власти, стремясь получить конкретный результат, беззастенчиво использовали вранье, манипуляции, принуждение, запугивание, безумную рекламу, шоу с участием звезд кино и эстрады. Если бы тогда народ не насиловали, а пошли с ним на диалог в поисках понимания, если бы власти попытались услышать общество, можно было бы найти разумный выход из критического положения и избежать трагических последствий.

Есть такой выход и в сегодняшней ситуации: честные и конкурентные выборы нового президента не позднее 2024 года, реальная демократизация политической системы, верховенство закона, независимость суда, то есть все то, что является нормой для современной жизни и проявлением реального уважения к гражданам. Но понятно, что ничего этого не будет.

Происходящее в России — это оскорбление общественного интеллекта: унижительные действия власти в адрес граждан, задевающие чувство человеческого

достоинства и направленные на понижение самоуважения. Возможно, пока еще это не всем очевидно, но очень скоро люди это осознают и не простят.

Оскорбительной для общественного интеллекта была и придуманная властями глупейшая история о том, как двое то ли сотрудников ГРУ, то ли торговцев спортивным питанием отправились «изучать собор» в Солсбери, где «по случайному стечению обстоятельств» в те же дни «отравился» бывший гээрुшник Скрипаль. И эту чушь комментировал лично Путин. Как же глупо и оскорбительно для общества это выглядело!

Таким же оскорблением для граждан России был допинговый скандал – не только сами махинации государства с тестами российских спортсменов, но еще и бесконечная и всем очевидная ложь высших чинов. В итоге все закончилось унижительным отстранением нашей страны от участия в Олимпиадах и других крупных соревнованиях.

Аналогичный эффект производит заключение Конституционного Суда по путинским поправкам – абсурдный текст, оправдывающий отказ от сменяемости власти наличием в России «развитого парламентаризма, эффективного правосудия и разделения властей».

И вот теперь дошло до «всенародного голосования». Глава ЦИКа сравнила пакетное голосование по предложенным изменениям с заказом комплексного обеда: берите все или ничего. На кого это рассчитано? Кем госпожа Памфилова считает граждан России? И кем она считает себя?

Мало того что процедура путинского плебисцита намеренно устроена таким образом, что контроль за подачей и подсчетом голосов фактически невозможен, так власти еще создали широчайший простор для «рисования» любых итогов: голосовать можно досрочно и на дому без объяснения причин, можно дистанционно по интернету (Москва и Нижегородская область), можно в палатках на улице, можно без регистрации паспортных данных. Откровения ключевых проводников конституционного процесса обнажают позицию власти, для которой проведение плебисцита является технической процедурой, не предусматривающей провала. Поправки уже приняты. Госдума уже штампует законы с учетом поправок и со ссылками на них, а книжечка с новым текстом продается в магазинах.

Конечно, в таком издевательском «мероприятии» участвовать нельзя.

Все это не раз было сказано. Но чем дальше, тем понятнее, что над законом, над страной, над народом показательно издеваются: «Мы знаем, как заставить вас согласиться со всем, что нам угодно, – с отъемом пенсий, с заваливанием регионов столичным мусором, с самоизоляцией без средств к существованию».



А потом – при тысячах новых заболевших ежедневно – по щелчку пальцев устраиваются парады и гулянья на «празднике обнуления». Здоровье и жизни людей особого значения не имеют: для обеспечения явки на плебисците карантинные меры спешно отменили.

Изнасиловав общество, после 1 июля власти будут еще агрессивнее навязывать свою повестку, полагая, что народ наш глуп и в конечном счете вообще ничего не понимает.

Но в стране Пушкина, Достоевского и Толстого так думать о народе не следует. Рано или поздно власть в этом убедится, и тогда мало не покажется.

Оскорбление общественного интеллекта запомнится надолго. Да, в результате большевистских преступлений XX века, реформаторского идиотизма 1990-х и путинского авторитаризма двух последних десятилетий российское общество очень серьезно пострадало. Однако это не отменяет того факта, что в нашей стране живет много умных людей, которые эти издевательства не простят.

«Всенародное голосование» по поправкам идет вразрез с сутью современной жизни и исторической перспективой страны. Смыслы третьего десятилетия XXI века совсем в другом – и уж точно не в пожизненном суперавторитарном правлении и не в «отдельной цивилизации», выступающей против всего мира.

Поэтому результат у плебисцита 2020 года будет такой же, как у референдумов в 1991-м и 1993-м. Можно заставить проголосовать, можно опубликовать любые цифры. Но через какое-то время историческая закономерность обязательно пробьет себе дорогу. И эта дорога, весьма вероятно, будет самой кривой и уродливой из всех возможных.

Власть в который раз в российской истории недооценивает народ, оскорбляет его, не веря в его разум, творчество, созидательные способности. Представление о людях как о быдле, нуждающемся только в зрелищах и подачках, углубляет разрыв между властью и народом, делает пропасть непреодолимой. И какие бы итоги «всенародного голосования» ни объявили, люди будут действовать в соответствии со своими интересами, которые в принципе не совпадают с интересами и мотивами организаторов и исполнителей «обнуления».

# О будущем

Г.А. Явлинский, [www.yavlinsky.ru](http://www.yavlinsky.ru), 2 июля 2020

В результате проведенной властями спецоперации по разрушению российской государственности Конституция – с поправками 2020 года и «обнулением» президентских сроков лично для Владимира Путина – выведена из правового поля. Запущен процесс разрушения права в масштабе всей страны.

Произошло поражение общества в правах, еще больше скомпрометирована возможность высказываться, иметь свой голос. Режим продемонстрировал, что ему не нужны ни диалог с обществом, ни общественный договор. Единственное, в чем хотят убедить людей, так это в том, что жить они будут только так, как укажут сверху, – по-другому не получится.

Официальные итоги незаконного, бесконтрольного, издевательски-шутовского «всенародного голосования», конечно, мало отражают реальное отношение граждан России к нынешней власти, к ее курсу и действиям. Нынешняя власть – это диктатура абсолютного меньшинства, рассматривающего народ как источник ресурсов, который подлежит эксплуатации наряду с природными богатствами.

Для несогласных уже приготовлены инструменты подавления любых форм выражения своего мнения. Выборы в дальнейшем, очевидно, будут подгоняться под стандарт, прошедший апробацию 25 июня – 1 июля 2020 года.

Всякая протестная общественная и политическая деятельность: участие в выборах, организация митингов, демонстраций, пикетов, различный активизм – будет теперь крайне затруднена или вообще невозможна. Выборы будут обесмысливаться переходом от массовых локальных фальсификаций к тотальной подделке по модели «всенародного голосования». Протест будет объявляться вне закона, загоняться на изолированные площадки, подавляться силой, его участники будут подвергаться репрессиям.

Таким образом, государство в полном объеме возвращается к большевистской модели власти, основанной на лжи и насилии.

Надо признать: завершилась эпоха постсоветской модернизации. Знаковыми событиями конца этой эпохи стали аннексия Крыма, войны в Донбассе и Сирии, убийство у стен Кремля Немцова. Финальным же аккордом стали слом Конституции, «обнуление» сроков Путина, противоправный плебисцит. Демократия в России потерпела поражение.

Что стало причинами этого – отдельный и очень важный разговор. Без понимания причин поражения невозможно двигаться вперед. Однако ясно, что в политическом смысле надо начинать все сначала. Становление конституционной государственности в России – главная задача нашего общества, а цель – построить вместо путинской системы современное демократическое правовое государство свободы, творчества и уважения к человеку, государство, подотчетное и подконтрольное российскому народу и управляемое посредством закона и справедливости. И хотя в целом путинская система неэффективна, а потенциальная социальная база несогласия будет расширяться, это будет невероятно трудная работа.

Успешное будущее России предполагает не только преодоление системы Путина, в основании которой лежит слияние власти и собственности, но и восстановление связи с исторической Россией, чье естественное движение к демократической легитимности было прервано преступным государственным переворотом 1917 года и разгоном Учредительного собрания.

Самые первые шаги сделаны. Общественный конституционный совет, созданный по инициативе партии «Яблоко», противопоставил путинской «перекройке» совсем иные изменения Конституции, соответствующие задачам, которые стоят перед нашей страной в XXI веке. Мы изначально рассматривали эту работу не как разовый проект, ограниченный установленными в Кремле сроками, а как начало большого и очень сложного пути к созданию в России современного государства, являющегося естественным продолжением гражданского общества.

Предложения «Яблока» и Общественного конституционного совета – отправная точка на пути к будущему. Независимый социологический опрос, проведенный в июне 2020 года, показывает, что в России уже сейчас есть запрос на демократическую альтернативу коррумпированному авторитаризму. Критически важно, чтобы люди увидели эту альтернативу. В авторитарном полицейском государстве добиться этого будет непросто.

\*\*\*

Главная сложность в том, чтобы найти новые, эффективные в условиях развития информационных и цифровых технологий формы современной политической деятельности в России – деятельности независимой, имеющей влияние и при этом мирной. Только мощное, но ненасильственное политическое движение с твердым ценностным стержнем и подробной реалистичной программой обустройства России может сохранить для нашей страны возможность развития и обретения в мире XXI века места, достойного нашей истории и культуры, достойного наших людей.