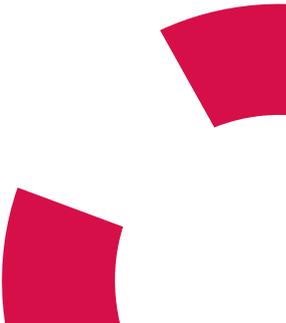


ЗАЯВЛЕНИЕ
о нарушении статей 135, 136
Конституции Российской Федерации,
Федерального закона от 04.03.1998
№ 33-ФЗ «О порядке принятия
и вступления в силу поправок к
Конституции Российской Федерации»

2020 г.





РОССИЙСКАЯ ОБЪЕДИНЕННАЯ
ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ «ЯБЛОКО»

119017, г. Москва, ул. Пятницкая, д. 31 стр. 2
Тел.: (495) 780-30-10, факс: (495) 780-30-12
org@yabloko.ru, www.yabloko.ru

ИНН 7704240040; КПП 770501001

Исх. № 26/01 от 6 февраля 2020 г.

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 года 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 – Фе-

деральный 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 года 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 главе 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, и 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 наличием 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, возникнет противоречие и правовая неопределенность в регулировании общественных отношений, будет нарушена логика и структура Основного закона страны.

2. Представленные 40 поправок 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 невзаимосвязанных 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 поправок.

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 поправок.

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 Российской 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.

**Председатель партии
Рыбаков Н.И.**

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 года

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 РФ;
3. Направление Закона о поправке 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 одо-

бренным, 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 и направление Президенту РФ в течение 7 дней;
8. В течение 14 дней подписание Президентом РФ и официальное опубликование;
9. Вступление закона о поправке в силу с момента официального опубликования.

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).

Принцип законности в действиях государственных должностных лиц закреплён Европейской Комиссией

за демократию через право (Венецианской Комиссией) в Докладе «О верховенстве права» от 25-26 марта 2011 года, согласно которому «законность в деятельности государственных должностных лиц подразумевает, что для того, чтобы осуществлять действия, они должны быть уполномочены и что эти действия должны осуществляться в пределах возложенных полномочий».

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 представляются **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 года, 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 принятия 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 осознанного голосования по предложенному так

называемому «всероссийскому голосованию» в случае его проведения, поскольку невозможно без голосования по каждому изменению текста Конституции РФ определить, что граждане поддерживают, а что нет.

4. 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 наделяен Конституционный Суд РФ. Данным полномочием предполагается дополнить перечень конституционных полномочий Конституционного Суда РФ, включив в ст. 125 часть 51 (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 ч. 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 ч. 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, 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 дополнительное полномочия для предотвращения действия международных договоров, которые противоречили бы Конституции, нет.

5. 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 Председательства, 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 кандидатам 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 об-

ладает 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.

Поскольку 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.ст. 2, 5, 15, 16, 32, 64 и 135 Конституции Российской Федерации.

6. 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 госу-

дарственной 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.ст. 12 и 16 Конституции РФ. Тем самым в части предлагаемого объединения органов государственной власти и местного самоуправле-

ния 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.

7. НЕКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ПОПРАВКИ О ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ И НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Согласно подпункту «б» пункта 7 Проектом закона о поправке статья 83 должна быть дополнена пунктом «б1», согласно которому Президент утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти и определяет, какими из них руководит Президент, а какими – Правительство. Формулировка данного полномочия не содер-

жит 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 Правительства (кроме силовых министров) после утверждения Государственной Думой их кандидатур, предложенных Президентом. В соответствии с подпунктом «д» пункта 7 Президент назначает на должность после консульта-

ций 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 формиро-

вания Правительства РФ реальной значимости не имеют, разве что акцент на президентских полномочиях по отставке Правительства и его членов в Конституции создаст 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 (п. е ст. 83 действ. Редакции).

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 года. В предыдущей редакции установлено, что Председатель, заместители Председа-

теля 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 назначение 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 предлагаемые 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 нарушают 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. «е4», 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 федеральным 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 угрозой постоянного риска 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 основе 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 51. 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 контроль 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.

8. 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 закрепляя данные функции пункт «ж1», 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, кото-

рые устанавливаются в соответствии с предполагаемым пунктом «ж1» 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.

Дубровина Е.П.

**Руководитель Центра законодательных инициатив,
кандидат юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
член Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации в 1999 - 2016 гг.**