

**Анализ проекта поправок в Конституцию Российской Федерации,
внесенных Президентом России в Государственную Думу
20 января 2020 года**

Как и предполагалось по итогам анализа послания Президента, предлагаемые им поправки к Конституции Российской Федерации **содержат** в себе существенные противоречия с охраняемыми главами Конституции. Здесь приведен частичный анализ этих конституционных новелл (без федеративного и международного-правового аспектов). В анализ включены позиции других экспертов, опубликованные для всеобщего сведения или предоставленные лично автору. Анализ может быть углублен, дополнен и усилен. Но, представляется, что его основные положения и выводы не претерпят изменений.

**Про ограничение политических прав
и равенство граждан перед законом**

Ограничения пассивного избирательного права граждан России и на доступ к государственной службе по основанию наличия у них документа о праве на проживание за пределами РФ противоречат статье 2, части 2 статьи 6 Конституции (глава 1), частям 1 и 2 статьи 19, части 2 статьи 27, статье 32 (в полном объеме), статье 46 (неограничиваемое право), частям 1 и 2 статьи 62 Конституции (2 глава). Все вводимые ограничения являются несоразмерными и необоснованными.

Кроме этого, жить за пределами Родины – не значит быть предателем Родины. Считаю, что подобные поправки, априори записывающие всех граждан России, проживающих или временно пребывающих за ее пределами в потенциальные изменники, противоречит части 1 статьи 21 Конституции Российской Федерации (2 глава).

**Про местное самоуправление (МСУ).
(на основе анализа профессора И.И.Овчинникова)**

В послании Президента было сказано о необходимости закрепления принципа единства системы публичной власти и, одновременно, о расширении и укреплении полномочий МСУ. Во внесенном проекте поправок действительно сказано о запрете на ограничение прав местного самоуправления и о компенсации дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение. Однако все эти гарантии предлагается реализовывать в совершенно иной конфигурации отношений между государственной властью и органами МСУ. Речь идет о подменной трактовке термина «единая система публичной власти». Нет сомнения, что и государственная власть, и МСУ являются властью публичной. Но смысл МСУ

в том и состоит, что МСУ не входит в единую систему государственной власти. И это положение четко и ясно закреплено в российской Конституции.

Статья 12 (основы конституционного строя) специально подчеркивает самостоятельность МСУ в пределах собственных полномочий и невхождение его в систему государственной власти. Но использование на конституционном уровне термина «единая система публичной власти» на самом деле означает к восстановлению единой (по советскому образцу) централизованной и соподчиненной системы представительных органов власти и (по образцу ст. 77 Конституции), единой вертикали исполнительной власти.

Таким образом предложенные поправки фактически отменяют независимость муниципальной власти. Эта независимость декларируется, но организационно муниципальная власть оказывается встроена в систему государственной власти, что категорически противоречит ст. 12 Конституции (попращением принципа самостоятельности МСУ), а также ч.2 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления. Если на протяжении ряда последних лет такая ситуация уже существовала на практике и отчасти на уровне законодательного регулирования, то возведение ее на конституционный уровень стабилизирует икратно усилит данную практику и не позволит воспрепятствовать ей в судебном порядке.

Про судебную систему (На основе анализа профессора Пашина С.А.)¹

Для судебной системы предложения о поправках в Конституцию будут означать, что президентская администрация фактически сместит систему сдержек и противовесов в пользу президентской власти. Потому что если президент, а не высшая квалификационная коллегия будет рассматривать дела судей и преследовать их дисциплинарно, то он получит чрезмерный контроль над органами, которые должны проверять конституционность и правомерность его же указов. То есть судьи, по сути, теряют независимость, и их несменяемость находится под угрозой. Это противоречит Статьям 120 и 121 Конституции Российской Федерации. И таким образом возникает неразрешимая внутриконституционная коллизия, порождающая правовую неопределенность.

Кроме того, предложение о смещении судей Советом Федерации нарушает саму Конституцию. Потому что судья, которого сместил Совет Федерации, еще и жаловаться не сможет. Конституция предполагает право всех граждан на судебную защиту. И на высшую квалификационную коллегия судья мог пожаловаться, а на Совет Федерации не сможет. Как на него жаловаться? Да и разве Совет Федерации потратит несколько часов на персональное рассмотрение дела судьи? Нет, это будет очень быстрая

¹ <https://meduza.io/feature/2020/01/21/smeschenie-sudey-sovetom-federatsii-narushaet-samu-konstitutsiyu?fbclid=IwAR3mqJqWX4xk1pygEskcv5KNfp3vnlyvS1Hnzp9iuxDaVHrd6EcGJ-cek0g>

чиновничья процедура. Следовательно, предлагаемые поправки нарушают статью 46 Конституции (2-я глава) - право на судебную защиту, которое, как известно, в силу ч. 3 статьи 56 Конституции не подлежит ограничению.

«Одно дело — назначать судей. Во всех странах судей назначают не судьи, а кто-то. Например, в США, например, их назначает президент с ведома и согласия сената. То есть существуют процедуры, которые позволяют другим ветвям власти формировать судейский корпус. Но после этого судьи оказываются независимы — они получают должность и никак не зависят от того, кто их назначил. В свое время президент Никсон сказал про одного из судей, которого он сам назначил: «Моя самая большая ошибка сидит в Верховном суде США». Этот судья не стал выслуживаться, но президент ничего не мог с ним сделать. Это самое важное. Назначение – это одно, а смещение – другое. Судья не должен жить под дамокловым мечом и рисковать должностью потому, что он отменил или признал недействующим указ своего благодетеля».

Про Конституционный Суд

Все полномочия Конституционного Суда строго ограничены статьей 125 Конституции. Наличие в проекте поправок возможности их расширения внеконституционным путем (через ФКЗ «О Конституционном суде» открывают возможность свободной и обязательной к исполнению интерпретации любых конституционных положений вне рамок статей 16 и части 1 статьи 135 Конституции (1 и 9 главы).

Наделение Президента правом проводить инициировать абстрактный конституционный контроль проектов федеральных законов и проектов законов субъектов федерации ставит Конституционный Суд в недопустимое положение судьи в собственном деле при возможном последующем конкретном нормоконтроле по этим законам.

Сокращение численности Конституционного Суда ничем не обосновано и крайне вредно, учитывая количество обращений в суд и правило, в соответствии с которым КС не может рассматривать два дела одновременно. Это нарушает право граждан на судебную защиту, предусмотренную статьей 46 Конституции (2-я глава).

Нарушение принципа разделения властей и баланса их системы (на основе анализа Кирилла Рогова)

Проект поправок де факто включает прокуратуру и судебную власть, в том числе Высший и Конституционный суды, в вертикаль президентской власти.

Поправки понижают статус правительства и его председателя, силовой и международный блок правительства превращается в часть президентского офиса, не подотчетный парламенту, председатель правительства фактически уравнен с министрами с точки зрения своей независимости и подотчетности Думе, его можно теперь увольнять без всего правительства.

Для понимания конструкции следует помнить, что Совет Федерации в России не избираемый орган, 55% его членов назначаются президентом и главами субъектов Российской Федерации, а 45% делегируют региональными законодательными собраниями; т.е. президент организационно руководит работой судов, прокуратуры и силовых министров с согласия представителей, большинство из которых назначаются органами исполнительной власти;

Этим нарушается принцип разделения властей, декларированный в статье 10 Главы 1 Конституции.

Про Госсовет

В соответствии со статьей 11 Конституции (1-я глава «Основы конституционного строя») государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Этот перечень закрытый и не предусматривает никаких других видов государственных органов. Тем более таких, которые смогут определять основы внутренней, внешней политики и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. То есть речь идет о перемещении центра тяжести власти от институтов президента и парламента в другое место, где не существует конституционных лимитов.

Однако, предлагаемые конституционные контуры порядка формирования и функций Госсовета противоречат статье 10 («Основы конституционного строя»), поскольку формирование его должностным лицом, стоящим над всеми ветвями власти и конституционная отсылка к закону об этом органе без определения пределов его полномочий категорически не вписывается в установленный Конституцией принцип разделения властей. Из органа, призванного декларативно обеспечивать взаимодействие с регионами и особое представительство губернаторов в системе исполнительной власти, Госсовет теперь превращается в еще один президентский орган, в который, вероятно, войдут помимо президента и премьера руководители палат федерального собрания и ключевые силовики, образуя своего рода старшее правительство.

Таким образом, создание Госсовета противоречит основам конституционного строя России, что категорически запрещено статьей 16 Конституции.

Про процедуру

По тексту послания мы предполагали, что вносимые поправки могут быть потенциально опасны и войдут в противоречие с 1 и 2 главами Конституции. Но никому не могло прийти в голову, что процедура, предусмотренная Федеральным законом "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 04.03.1998 N 33-ФЗ, будет столь серьезным образом нарушена и вступит в противоречие еще и с 9 главой Конституции. Ни Конституцией, ни указанным Федеральным Законом не предусмотрена возможность создания какой-либо конституционной

комиссии, равно как и проведения не предусмотренного законодательством народного голосования «по одобрению». Все эти внеконституционные и незаконные мероприятия, финансирование которых к тому же ложится на плечи налогоплательщиков, не имеют ничего общего с процедурой внесения поправок в Основной Закон страны и откровенно противоречат положениям его 9 главы.

Предложение ассоциации «Голос» о принятии специального закона для проведения «голосования по одобрению» тактически верно, поскольку может помочь избежать особо злостных нарушений и интерпретаций, однако оно не основано на каких-либо конституционных и законодательных предпосылках, поскольку такое голосование просто невозможно с этой точки зрения.

Кроме этого, при внесении проекта поправок в Государственную Думу нарушено требование, предусмотренное частью 5 статьи 3 Федерального закона "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», в соответствии с которой «вместе с проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации представляются обоснование необходимости принятия данной поправки» (анализ А.А.Троицкой).

Как известно, обоснование означает подкрепление убедительными доводами необходимости внесения изменений. Однако, например, пункт пояснительной записки о том, что «к полномочиям Совета Федерации предлагается отнести прекращение по представлению Президента Российской Федерации полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации, судей Верховного Суда Российской Федерации, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий" никакого обоснования не содержит и является всего лишь повторением самого содержания поправки. Причина и необходимость сокращения числа судей Конституционного Суда не обоснована вообще. То есть процедура не соблюдена и по существу является всего лишь фикцией процедуры.

Вывод

Предлагаемые Президентом России поправки к Конституции Российской Федерации, процедура их обсуждения и принятия вступают в противоречие и фактически приводят к пересмотру ряда положений глав 1,2 и 9 Конституции. В соответствии со статьей 16 Конституции никакие другие положения не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации, а положения ее 1 главы не могут быть пересмотрены иначе чем в порядке, установленном настоящей Конституцией.

Следовательно, в соответствии с частью 1 статьи 135 Конституции такие поправки не могут рассматриваться Федеральным собранием и должны приниматься в иной, установленной Конституцией процедуре.