

Овсепян Жанна Иосифовна,  
профессор, доктор юридических наук,  
зав. кафедрой государственного (конституционного) права  
юридического факультета  
Южного федерального университета).  
OvsepyanZhanna (Joan) Iosifovna,  
Professor, Doctor of Legal Sciences,  
The Head of Department of State (Constitutional) Law,  
Faculty of Law, Southern Federal University,  
Russian Federation Ovsepyan-G-I@yandex.ru

**К обсуждению предложений о поправках в Конституцию Российской Федерации,  
сформулированных в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина  
Федеральному Собранию 15 января 2020г.**

Конституция Российской Федерации 1993г. имеет сложный состав: в Конституции есть преамбула (т.е. вводная часть), Раздел первый, состоящий из IX глав (137 статей) и Раздел второй «Заключительные и переходные положения» (состоит из 9 пунктов). Сформулированные в Конституции нормы имеют разную юридическую силу. Так, главы 1,2 и 9( Глава 1. «Основы конституционного строя», Глава 2. «Права и свободы человека и гражданина», Глава 9. «Конституционные поправки и пересмотр Конституции») обладают наиболее высокой юридической силой; они составляют так называемые «пределы пересмотра Конституции», т.е. если ставится вопрос о внесении изменений в эти части Конституции, то Конституция подлежит полному обновлению на основе особой сложной процедуры – через специальное Учредительное Собрание (именуется «Конституционное Собрание»), либо через общенародный референдум, инициируемый этим Собранием. Остальные главы (гл.гл. 3-8) Конституции могут изменяться посредством частичных поправок - действующим парламентом России – Федеральным Собранием обеими его палатами «вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации» (ст. 136 Конституции РФ). Внесение поправок в Конституцию РФ 1993г. началось с ряда малых поправок, внесенных в статью 65 Конституции, закрепляющую изменявшиеся наименования субъектов РФ (с 1996г.) и изменения списка субъектов РФ, несколько сузившегося в связи со слияниями сложносоставных субъектов РФ (в 2005-2008гг.). Впоследствии стали приниматься Законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, затрагивающие изменения и дополнения и в иные статьи Конституции (в. гл. 3-8 - от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). В ряду изменений в ст. 65 Конституции РФ 1993г. особо отметим наиболее, пожалуй, знаковые для России периода после распада СССР изменения, касающиеся образования в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Изменения были внесены в связи с принятием Федерального конституционного закона от 21 марта 2014г. (ред. от 25.12.2018) "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя".

15 января 2020 года Президент Российской Федерации В.В. Путин обратился с Посланием к Федеральному Собранию. В Послании были предложены конституционные новации, которые по оценкам самого Президента касаются «существенных изменений политической системы, деятельности исполнительной, законодательной, судебной власти», их обсуждение предложено широкой общественности. Настоящая статья посвящена методологическим (в том числе юридико-техническим) вопросам практической реализации президентских предложений.

1) Следует поддержать позицию Президента РФ, касающуюся оценки действующей Конституции. В своем Послании Президент сказал, что: *«Потенциал Конституции 1993 года далеко не исчерпан, а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы*

человека, надеюсь, ещё многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества». Однако, в связи с тем, что в Послании главы государства предлагаются поправки Конституции – довольно большой пакет частичных изменений и дополнений, то, прежде всего, важно, чтобы было обеспечено сохранение системных связей – между сохраняющимися и новыми статьями в ее тексте. В ином случае процесс внесения поправок может приобрести перманентный характер.

2) Может быть также поддержан тезис, сформулированный в Послании Президента о том, что «Россия может быть и оставаться Россией только как суверенное государство. Суверенитет нашего народа должен быть безусловным. Мы многое сделали для этого: восстановили единство страны, покончили с ситуацией, когда некоторые государственные властные функции были узурпированы фактически олигархическими кланами, Россия вернулась в международную политику как страна, с мнением которой нельзя не считаться».<sup>1</sup>

В связи с тезисом об обеспечении статуса России как суверенного государства актуальным является заявленное в Послании Президента РФ предложение: «на конституционном уровне закрепить обязательные требования к лицам, которые занимают должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны. А именно: главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи не могут иметь иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства». В Послании главы государства отмечается также, что: «Смысл, миссия государственной службы именно в служении, и человек, который выбирает этот путь, должен прежде всего для себя решить, что он связывает свою жизнь с Россией, с нашим народом, и никак иначе, без всяких полутонов и допущений. Ещё более жёсткие требования должны предъявляться к лицам, претендующим на должность Президента Российской Федерации. Предлагаю здесь закрепить требование о постоянном проживании на территории России не менее 25 лет, а также отсутствии иностранного гражданства или вида на жительство в другом государстве, причём не только на момент участия в выборах, но и когда бы то ни было ранее».

Предложение о конституционном закреплении требования недопустимости двойного и более гражданства лиц, занимающих высокие должности в системе государственной власти можно прокомментировать следующим образом. Специалистам конституционного и международного права известно, что в практике всех государств существует «сдержанное» отношение к институту множественного гражданства, поскольку состояние одного и того же лица в двойном и более гражданствах может приводить к правовым коллизиям, сложностям в межгосударственных отношениях. Свидетельством тому являются, в частности, специальное правовое регулирование на эту тему: Конвенция 1963 года «О сокращении случаев множественности гражданства и об исполнении воинской обязанности в случаях множественности гражданства и протоколов к ней»; «Дополнительный протокол к Конвенции о сокращении случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства» (ets n 96) (подписан в г. Страсбурге 24.11.1977), ряд других международных договоров.

Гражданство – это не только субъективное право, оно имеет и государственно-правовую

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, 15 января 2020//<http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

природу, является одним из показателей наличия государственности соответствующего политико-территориального образования. Обратим также внимание, что в законодательстве о гражданстве ряда государств закрепляются требования принесения присяги верности государству, если гражданство приобретается не в порядке рождения, а в связи с изменением гражданства (в США, а с недавнего времени – и в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»). Включение требования недопустимости двойного и более гражданств, а также наличия вида на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства для лиц, занимающих должности в системе государственной власти в предмет конституционного регулирования – как гарантии соблюдения обязательств верности суверенному государству-является ограничением, вытекающим из свободно избранного лицом вида трудовой деятельности- служения в системе государственной власти, имеющего публично-правовую природу.

3) В ряду шагов по обеспечению государственного суверенитета в России и поправки в Федеральный конституционный закон РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (от 14.12.2015 N 7-ФКЗ), в соответствии с которыми федеральный орган исполнительной власти может обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании возможности или невозможности исполнения (применения) решения межгосударственного судебного органа на территории Российской Федерации (стст. 104.1-104.4 ФКЗ).

Соответствующее новое полномочие Конституционного Суда РФ стало предметом обсуждения на 106-ой пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), в ходе которой был проведен обмен мнениями и принято заключение по указанным поправкам в Федеральный конституционный закон РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (от 14 декабря 2015г.). Председатель комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Андрей Клишас выступая на сессии Комиссии отметил, что Россия приняла на себя обязательство исполнять окончательное решение суда по любому делу, в котором оно является стороной. Однако, поскольку «в случае возникновения каких-либо разногласий относительно толкования положений Конвенции Европейским судом по правам человека и выявления противоречий такого толкования с Конституцией Российской Федерации, Венецианская комиссия предлагает налаживать диалог между судами, в частности, использовать процедуру, установленную Протоколом №16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод с целью конечного исполнения решений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации - подобное законодательное регулирование статуса Конституционного Суда РФ является правомерным с позиций и Конституции РФ, и Европейской Конвенции. При этом Клишас отметил: «Конституционный Суд, осуществляя толкование положений Конституции в целях устранения неопределенности в их понимании с учетом выявившегося противоречия с нормами международного договора, в истолковании, данном межгосударственным органом, не проверяет на соответствие Конституции нормы международного договора, так как последующий конституционный контроль в отношении них в России не допускается... Проверке на соответствие Конституции, при решении вопроса о возможности исполнения международного решения, подлежат не нормы международного договора, уже вступившие в силу, а толкование, придаваемое им Европейским судом по правам человека, которое, в свою очередь, может выходить за пределы обязательств, добровольно принятых на себя Российской

Федерацией при ратификации Конвенции, что является нарушением государственного суверенитета, выражением которого является Конституция Российской Федерации»<sup>2</sup>.

4) Актуальным для совершенствования Российской государственности является и предложение Президента РФ о необходимости преодоления разрыва государственного и муниципального уровней публичной власти. Это предложение соответствует и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации по Иркутской области, городу Чите, др.<sup>3</sup> Так в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 N 33-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита" сказано, что: «Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в ряде его решений, конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных, имеющих государственное значение, публичных функций и задач на соответствующей территории - как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 N 32-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы": «Конституционным предназначением местного самоуправления, ориентированного прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения и вместе с тем призванного обеспечивать социально-экономического развития подведомственной муниципальному учреждению территории в качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта РФ обуславливается необходимость обеспечения сбалансированного, оптимального сочетания в его организации и

---

<sup>2</sup> Андрей Клишас представил Венецианской комиссии позицию России по закону о верховенстве Конституции РФ над решением международных судов. //Опубликовано: 12.03.2016 <https://inform-24.com/8202-andrey-klishas-predstavil-venecianskoy-komissii-poziciyu-rossii-po-zakonu-o-verhovenstve-konstitucii-rf-nad-resheniem-mezhdunarodnyh-sudov.html>

<sup>3</sup>Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 30-П "По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы"; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 N 32-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы"; Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 N 33-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита":

деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов, согласования и эффективного осуществления местным самоуправлением публичных функций».

5). Весьма актуальным является предложение Президента РФ об усилении конституционных гарантий исполнения социальных обязательств государства: *«прямо закрепить в Конституции норму о том, что минимальный размер оплаты труда в России не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, у нас это в законе есть, надо закрепить это в Конституции, а также закрепить в Основном законе принципы достойного пенсионного обеспечения, имею в виду здесь и регулярную индексацию пенсий»*. Соответствующие нормы в тексте ФЗ О поправках в Конституцию могут быть сформулированы как обязанности органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению соответствующих прав, указанных социальных благ, посредством их обеспечения в регулятивной и исполнительно-распорядительной деятельности органов законодательной и исполнительной власти и размещены, соответственно, в главах 4-6, 8 Конституции, где закрепляются статусы Президента РФ, Федерального Собрания (парламента) РФ, Правительства РФ и местного самоуправления.

6) Представляется интересным предложение Президента о повышении роли губернаторов в сфере реализации функций общефедеральной власти, а именно: о конституционном закреплении статуса и роли Государственного Совета (ныне действующего в России государственного органа, в состав которого входят главы всех субъектов РФ с целью «кардинально повысить роль губернаторов в выработке и принятии решений на федеральном уровне (учрежден в 2000 году, ныне функционирует на основе Указов Президента Российской Федерации). Однако реализация предложения о конституционном закреплении статуса Государственного Совета предполагает осмысление и внесение корректив в ряд конституционных статей, закрепляющих статусы таких институтов власти, как Совет Федерации (ст. 102 Конституции РФ 1993 год.), институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, необходимо осмысление политико-правовой природы Государственного Совета в связи с возможной его конституционной легитимацией.

На наш взгляд, с учетом нынешнего состава Государственного Совета (в него входят все главы субъектов РФ, включен в систему президентской ветви власти); в случае его преобразования в конституционно-правовой институт, Государственный Совет приобретает некоторые признаки коллегиального главы государства – учреждения, не имеющего распространения в государствах современного мира. Поэтому, при конституционном его закреплении, возникает вопрос, должен ли быть сохранен статус Гос. Совета как коллегиального совещательного органа при главе Российского государства. И, как справедливо заметил Президент РФ на встрече с членами Рабочей группы, необходимо исключить дублирование полномочий Государственного Совета с Советом Федерации.<sup>4</sup> Актуальным является и вопрос о самостоятельных полномочиях Государственного Совета – сверх участия в ныне закрепленной в Конституции компетенции Президента как Председателя Государственного Совета; о порядке принятия его решений, и основаниях ответственности. Как должны выстраиваться отношения по линии: «Президент» - «Государственный Совет» - «полномочные представители Президента в федеральных округах»: меняется ли функционально предназначение последних?

<sup>4</sup>Владимир Путин на первом заседании рабочей группы детально разъяснил смысл поправок в Конституцию, 16 января. 2020//<https://www.1tv.ru/news/2020-01-16/378950-vladimir-putin-na-pervom-zasedanii-rabochey-gruppy-detalno-raz-yasnil-smysl-popravok-v-konstitutsiyu>

В связи с прозвучавшим в Послании Президента РФ предложением о конституционной легитимации Государственного Совета возникает вопрос о возможном уточнении статуса Совета Федерации: о необходимости его преобразования в полноценную законодательную палату Парламента. Ныне Совет Федерации играет роль в парламентском процессе, связанную с «одобрением» законов, принятых Государственной Думой и должен это делать в срок до 14 дней. Представляется, что, как минимум необходимо продлить (увеличить) сроки рассмотрения Советом Федерации законопроектов, принятых Государственной Думой.

7) Могут быть поддержаны, далее предложения Президента, касающиеся новелл статуса прокуратуры, организации судебной власти: в частности: об отрешении *«от должности судей Конституционного и Верховного Судов в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности сохранения лицом статуса судьи. Это предложение делается исходя из сложившейся практики. Этого явно сегодня не хватает.»*

Интересным представляется предложение: *«для повышения качества отечественного законодательства, для надёжной защиты интересов граждан ...усилить роль Конституционного Суда, а именно: наделить его возможностью по запросам Президента проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства».* Однако, убедительными представляются и сомнения специалистов (Т.Г. Морщаковой) по этому поводу: не станет ли это препятствием для рассмотрения этих же законов в Конституционном Суде после вступления их в юридическую силу. Возможно, было бы целесообразно, чтобы по запросам о законопроектах издавались не постановления, а заключения Конституционного Суда? Законодательные инициативы Президента РФ связаны и с предложением о распространении полномочий Конституционного Суда оценивать на соответствие Конституции не только законы, но и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня». Однако, представляется неопределённым предложение об *«иных нормативно-правовых актах»*, перечневый вариант этой формулировки более предпочтителен для более четкого разграничения юрисдикций двух высших судов Российской Федерации.

8) Наиболее радикальным, представляющим наибольшую сложность в плане реализации президентских инициатив, является президентское предложение о новой модели «выстраивания отношений» между Президентом РФ, Государственной Думой и Правительством РФ. В Послании Президента РФ (от 15 января 2020 высказано предложение: возложить на Федеральное Собрание (парламент) *«большую ответственность за формирование Правительства»*, что означает и *«взять на себя и большую ответственность за ту политику, которую это Правительство проводит».* В частности: предложено: *«доверить Государственной Думе не просто согласование, а утверждение кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, а затем по его представлению – по представлению Председателя Правительства – всех вице-премьеров и федеральных министров. При этом Президент будет обязан назначить их на должность, то есть будет не вправе отклонить утверждённые парламентом кандидатуры соответствующих должностных лиц».*

Кроме того, за Президентом *«должно сохраняться право определять задачи и приоритеты деятельности Правительства, как и право отстранять от должности Председателя Правительства, его замов и федеральных министров в случае ненадлежащего исполнения обязанностей или в связи с утратой доверия».* Также за Президентом должно оставаться *«прямое руководство Вооружёнными Силами и всей правоохранительной системой»*, но

*«предусмотреть, что назначение руководителей всех так называемых силовых ведомств Президент может проводить по итогам консультаций с Советом Федерации».*

В порядке комментария предлагаемых конституционных преобразований, заметим, что, на наш взгляд, юридически, в определенном объеме, формируются основы для конкурентной модели взаимоотношений между Президентом и Государственной Думой по поводу влияния на деятельность Правительства. Так, с учетом изменяющегося порядка формирования Правительства, возникает некоторая неопределенность достаточной обеспеченности баланса власти в части устанавливаемого порядка определения стратегических направлений деятельности Правительства РФ. Допустим, в Послании сказано, что: *«за президентом, безусловно, должно сохраняться право определять задачи и приоритеты деятельности» Правительства.* В то же время сохраняется действие ст. 113 Конституции РФ 1993г., где говорится, что: *«Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу».* В этой связи, решающее значение в обеспечении надлежащего баланса системы «разделения властей», по-нашему мнению, приобретает решение вопроса (конституционное, либо законодательное регулирование), касающееся выбора из дилеммы: о партийном (либо беспартийном) статусе Председателя Правительства. В зависимости от выбора в решении этой дилеммы закладываются основы формирования сбалансированной, либо, напротив, разбалансированной системы власти.

В Послании 2020 года предлагается усиление статуса Президента РФ в процедуре привлечения к ответственности Правительства: не только на основании инициативы Государственной Думы, либо самого Правительства (право Президента РФ распускать Парламент, или отправлять в отставку Правительство в случае выражения Государственной Думой недоверия Правительству или отказа в доверии согласно пп. 3-4 ст. 117 Конституции 1993г.), но и по собственной инициативе<sup>5</sup>.

8) Наконец, следует поддержать предложение Президента о порядке принятия Федерального закона о поправках в Конституцию: через всенародный референдум. Эта процедура не является идентичной порядку, который предусмотрен ФЗ от 15.03.1998 года «О порядке принятия поправок в Конституцию РФ», согласно которому после принятия поправок Федеральным Собранием РФ требуется ратификация (в течение года) этих поправок двумя третями субъектов РФ (их законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти).

Президент РФ в своем Послании предложил принятие поправок в ходе всенародного референдума – а это идентично процедуре принятия новой Конституции, то есть в более высоком по потенциалу силы народного волеизъявления порядке, что, очевидно, не может вызвать возражения. Кроме того, процедура референдума предупредит новую волну последующих частичных поправок в Конституцию и обеспечит в последующем стабильность обновленного основного закона. Однако, в этой связи очень важным является обеспечение системных связей новых конституционных положений с сохраняющимся текстом Конституции РФ, с чего мы и начали изложение нашего комментария предлагаемых конституционных преобразований.

---

<sup>5</sup> В формулировке п.2 ст. 117 действующей Конституции РФ 1993г. нет достаточной ясности по поводу «прочтения» этой нормы на предмет самостоятельной инициативы Президента в вопросе отставки Правительства.