

## **Ирина Умнова-Конюхова**

Руководитель научного направления конституционно-правовых исследований  
Российского государственного университета правосудия,  
доктор юридических наук, профессор,  
Президент Центра «Право мира» и  
Международного Фонда «Дорога мира»  
Контакты: тел.8-917-586-59-97  
электронная почта: ikonyukhova@yandex.ru;  
iaumnova@mail.ru

### **Что ожидать нам от поправок в Конституцию Российской Федерации?**

О совершенствовании действующей российской Конституции мы – ученые-конституционалисты пишем и говорим постоянно с момента ее рождения в 1993 году. Мы хорошо видим макро- и микрокосмос главного закона страны, трепетно относимся к каждому конституционному положению. Поэтому сегодня, когда инициирован целый блок конституционных поправок, мы не можем стоять в стороне и очень хотим, чтобы нас услышали. Высказанные в этой статье предложения, полагаю, близки многим правоведам, кто посвящает свою жизнь утверждению и развитию конституционной культуры России.

#### **1. Как обеспечить общественную консолидацию и предотвратить раскол?**

Процесс по внесению поправок в действующую российскую Конституцию, инициированный в январе нынешнего года Президентом России, вызвал широкий общественный резонанс. Принятие Государственной Думой проекта Закона о поправке к Конституции России в первом чтении уже 21 января, стремительный сбор заранее сформированной Рабочей группы, определение формата ее преимущественно закрытых заседаний, заявление о том, что второе чтение президентского законопроекта в Государственной Думе намечено уже на 11 февраля (а после этого содержание законопроекта по существу нельзя будет изменять) – все это свидетельствует о том, что данный конституционный процесс был заблаговременно спланирован и продуман по основным вопросам. Он не предусматривает запуска официальной процедуры всестороннего общенародного обсуждения конституционных поправок, а предложенное Президентом РФ всенародное голосование за поправки в российскую Конституцию оказалось не референдумом, а какой-то новой, особой процедурой одобрения, неясной даже юристам.

Вызвало вопрос и само название Закона о поправке к Конституции Российской Федерации. Почему о поправке, а не о поправках? В документе представлено 22 пункта

поправок, затронуто немало статей из разных глав. В народе и в СМИ этот документ упорно называют законопроект о поправках, что конечно же более корректно. Складывается впечатление, что разработчики законопроекта преднамеренно хотели сделать конституционный процесс деловой рабочей процедурой и не ожидали бурной общественной реакции.

Уже сейчас понятно, что новый сценарий стремительных конституционных изменений отличается, от предыдущих мини-кампаний по поправкам в отдельные положения российской Конституции, проведенных в 2008 и 2014 годах.

Во-первых, до сих пор не осуществлялось столь многочисленного и многовекторного изменения конституционной материи. Закон о поправке к Конституции РФ имеет целевое название «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», но при этом явно выходит за его пределы по содержанию.

Во-вторых, на этот раз удивительным образом общественность, научные сообщества, различные социальные группы смогли стремительно консолидироваться для внесения своих предложений по изменениям в российскую Конституцию. Высок уровень реакции со стороны граждан, многие из которых по-прежнему верят в то, что Конституция сможет улучшить их жизнь.

В-третьих, за более чем четверть века действия Конституции России накопилось немало вопросов к ее структуре и содержанию, снять которые следовало бы уже давно.

Трудно даже посчитать, сколько уже предложений внесено через публикации и выступления в СМИ и в соцсетях, на различных форумах и дискуссионных площадках. Людей, образно говоря, прорвало. По закону жанра внутри общества появились согласные и несогласные, сомневающиеся и даже вносящие некоторую смуту. Радует то, что высок уровень профессиональной активности со стороны тех, кто действительно понимает, о чем идет речь. Даже Рабочая группа, которая была по-видимому сориентирована сначала на обсуждение преимущественно инициатив Президента России, в итоге уже по состоянию на 3 февраля 2020 года внесла более 100 предложений по изменению Основного закона страны.

Для Президента России, Федерального Собрания и Правительства такая реакция – показатель того, что российское общество готово сплотиться сегодня в целях конституционного созидания. И эта готовность, на мой взгляд, должна быть достойно оценена инициаторами конституционного процесса. Мы имеем дело с реальностью,

которую нельзя игнорировать. Общество хочет открытого и разностороннего диалога перед тем, как Законопроект вынесут на всенародное голосование.

Обеспечить общественную консолидацию и предотвратить раскол, на мой взгляд, поможет основательное обсуждение конституционных поправок. Конституционный процесс не терпит суеты. Учитывая сложившуюся ситуацию, предлагаю **продлить сроки обсуждения проекта о конституционных поправках как минимум до конца июня 2020 года, а в начале июля принять законопроект о конституционных поправках во втором чтении.** Так как официально процедура всенародного обсуждения не была запущена, а развивается стихийно, полагаю важным **принятие Государственной Думой Постановления о продлении срока обсуждения конституционного проекта и определении процедуры внесения предложений по его совершенствованию в Рабочую группу.** Эта минимальная мера, которая поможет консолидации общества. Еще лучше было бы **официально инициировать процедуру всенародного обсуждения конституционных поправок.**

Азбука любого конституционного дизайна состоит в том, что принятие Конституции и внесение в нее изменений дают государству шанс консолидировать общество, если оно выразит согласие с конституционным процессом. Историей давно доказано, что легитимность конституции – важное условие для ее реальности, а не фиктивности. Если Конституция не будет пропущена через волю и сознание народа, различных групп и слоев населения, ее ждет печальная участь. Один из ярких примеров - мертворожденная Конституция Ирака 2005 года, референдум по которой проходил по принуждению, а текст был подготовлен узкой группой людей и иностранных специалистов. Даже если конституционный проект был тщательно продуман в рамках закрытых групп, дальше судьба конституции предопределяется теми, кто будет по ней жить.

Воля народа тщательно учитывается в демократических зарубежных странах, не игнорировалась она и в нашей стране в советскую эпоху. Проект сталинской Конституции СССР 1936 года обсуждался в течение 6 месяцев на всех уровнях. В обсуждении участвовало 75 млн. человек, было внесено 1,5 млн. предложений, благодаря чему были расширены права человека и усилены социальные гарантии. Всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1977 года длилось четыре месяца. По официальным данным, в нем приняло участие свыше 140 млн. человек, т.е. более четырех пятых взрослого населения страны. По итогам обсуждения изменения и

дополнения коснулись 118 статей Конституции, и, по некоторым подсчетам, в проект были внесены 323 коррективы, если считать редакционные поправки.

У действующей Конституции РФ 1993 года есть серьезные потребности в усилении ее легитимности. Чрезвычайно быстро подготовленный президентский конституционный проект, как известно, стал тогда альтернативой проекту Конституции, над которым Конституционная комиссия Съезда народных депутатов работала с 1990 по 1993 годы в условиях широкого всенародного обсуждения. Ныне действующая Конституция России, предложенная Президентом России Б.Н. Ельциным, принималась в период двоевластия и призвана была положить конец глубокому конституционному кризису и парад суверенитетов. Хотя в июне 1993 года для обсуждения президентского проекта Конституции и было собрано Конституционное Собрание (из представителей органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций, экспертов и юристов, всего свыше 800 участников), данный конституционный проект не обсуждался среди народа, широких слоев населения, с ним не были ознакомлены миллионы граждан страны. В итоге за новую Конституцию, как известно, проголосовало чуть больше 30 % от общего числа зарегистрированных избирателей (58,43 % «за» при явке в 54,81 %). В 9 субъектах РФ результаты референдума были отрицательными.

Сегодня по истечении четверти века действия российской Конституции мы понимаем, что она стала актом стабилизации, предотвратила конституционный кризис, государственный раскол и парад суверенитетов. Но тогда, летом 1993 год на Конституционном Собрании нам, ее участникам, составители конституционного проекта говорили, что принимаемая Конституция открыта для совершенствования, указываемые нами проблемные моменты ее содержания и редакции можно исправить в дальнейшем конституционными поправками. При этом добавляли, что, если Конституция окажется нежизнеспособной, никто не помешает ее поменять. Конституция 1993 года оказалась жизнеспособной, но путь ее реализации весьма тернист. Сегодня, на мой взгляд, у Конституции России есть шанс стать подлинно народной, если мы активнее вовлечем российское общество в процесс конституционного созидания, внимательно пропустим через свой разум и сердце всю Конституцию, а не только ее отдельные положения.

## 2. Что нам предложено?

Уже в портфеле Государственной Думы первого созыва 1993 года различными фракциями и депутатскими группами было подготовлено свыше 90 поправок к Конституции. Немало предложений касались первой и второй глав Основного закона, которые не могут меняться иначе, как путем принятия новой российской Конституции. Таковы жесткие правила самосохранения главного закона страны. В итоге 15 лет Конституцию России не трогали вообще, стремясь стабилизировать государственность, обеспечить единство конституционного пространства и противостоять новым вызовам государству и обществу через текущие законы и практику российского Конституционного Суда. Точечные конституционные поправки в 2008 и в 2014 годах преследовали цель укрепления вертикали власти и усиления полномочий главы государства. Проект конституционных поправок 2020 года выходит за рамки этой цели, хотя и уделяет ей должное внимание. Президентские поправки касаются трех основных вопросов: расширения гарантий социальной защиты населения, повышения ответственности публичной власти и оптимизации модели российской государственности.

### Станем ли мы жить лучше?

Судя по январскому Посланию Президентом России на первое место поставлены вопросы улучшения жизни людей. Уже в третьем по счету Послании глава о государства высказывает свою озабоченность высоким уровнем бедности российских людей. Но так ли кардинально улучшат материальное положение трудового населения и пенсионеров поправки к статье 75 Конституции РФ? Предлагаю в этом разобраться.

Согласно поправкам в статью 75 «в Российской Федерации гарантируются минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации и индексация социальных пособий и иных социальных выплат». Мы-конституционалисты постоянно обращали внимание ножницы между МРОТ и прожиточным минимумом, с того момента как они возникли. Однако ликвидация на уровне Конституции этой разницы лишь первый шаг на пути к повышению материального благополучия людей. Нынешняя формулировка страдает недосказанностью и отсылает к федеральному закону, который будет определять минимальный размер и условия индексации. В предложенном варианте Конституция не гарантирует защиту благополучия, так как неясно, сколько в реальности будут составлять МРОТ и прожиточный минимум. Если сохранятся те

суммы, которые россияне имеют сейчас по закону, то после вступления в силу новых конституционных поправок, люди не почувствуют улучшения их материального положения. Мы будем иметь по-прежнему зарплаты, пенсии и пособия, которые значительно ниже аналогичных выплат в развитых западных странах, странах Юго-Восточной Азии и Ближнего Востока. Лично мне трудно понять, почему например, прожиточный минимум соседней Финляндии, когда-то входящей в состав российской империи, составляет в настоящее время свыше 1100 Евро, то есть более, чем 70000 рублей, а в великой России с профицитом бюджета и колоссальными природными ресурсами он в семь раз меньше? Почему потребительская корзина в Германии – это 475 товаров, в Соединенном Королевстве – 350 товаров, а в России всего 156? Трудно понять, почему Министерство труда предложило установить уровень прожиточного минимума за четвертый квартал 2019 года ниже на 3,7%, чем за третий квартал, объясняя это якобы снижением стоимости продуктов, которые используются при расчете прожиточного минимума? Мы этого снижения явно не почувствовали, покупая товары в магазинах. Не пример ли это очевидной манипуляции?

На фоне низкого прожиточного минимума в России, думается, что предлагаемые поправки мало, что изменят. Выход из сложившейся ситуации имеется. Следует определить четкие конституционные критерии достойного или как в некоторых странах пишут достаточного уровня жизни населения. Эти критерии записаны в статье 25 Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 года: «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи». Трансформация международного стандарта применительно к предложенным поправкам в статью 75 Конституции РФ подразумевает как минимум следующее дополнение: **«прожиточный минимум, индексация социальных пособий и иных социальных выплат должны обеспечивать достойный уровень жизни, соответствовать международно-правовым стандартам качества жизни высокоразвитых государств. Достойный уровень подразумевает такие условия жизни, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, которые необходимы для поддержания здоровья и благосостояния самого человека и его семьи».**

Аналогичным образом предлагаю дополнить поправку, касающуюся пенсионного обеспечения. Более того, данная формулировка должна быть еще более

конкретной. Богатой России ничто не мешает нам записать положение о том, что **размер пенсии должен превышать прожиточный минимум, не менее, чем в два раза; при индексации пенсий необходимо учитывать инфляцию и другие социальные риски, обеспечивая тем самым достойный уровень жизни пенсионеров.** Наши пенсионеры заслужили жить в достатке, вести активный образ жизни, путешествовать и радоваться красоте этого мира.

### **А судьи кто?**

Особый резонанс вызвало в научных и общественно-политических кругах очередная попытка оптимизировать республиканскую систему власти со ссылкой на принцип разделения властей. После принятия Конституции РФ 1993 года западные политики и эксперты постоянно упрекают нас в создании конституционной модели суперпрезидентской власти. Как известно в 2008 году по инициативе Президента РФ Д.А. Медведева в Конституцию РФ была внесена поправка о том, что Правительство России представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Это была заметная корректировка в механизме сдержек и противовесов в пользу российского парламента. Однако следующие конституционные поправки 2014 года еще больше усилили президентские полномочия и вертикаль власти.

В пакете новых поправок 2020 года предложения носят двойственный характер: с одной стороны, они усиливают власть Президента, а с другой, - расширяют кадровые полномочия палат Федерального Собрания. Очевидно, что составители проекта искали компромисс между усилением президентских полномочий и расширением парламентских прерогатив. В результате такого перераспределения пострадала третья ветвь власти – судебная, степень независимости которой значительно снизится, если поправки вступят в силу. Поясню примерами. Если по действующей Конституции российский Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда и Верховного Суда РФ ( с учетом поправок 2014 года назначает также судей других федеральных судов), то соответствие с новыми поправками Президенту России и Совету Федерации предоставляется конституционное полномочие определять, кто будет Председателем и заместителями высших и других федеральных судов (Президент предоставляет их кандидатуры верхней палате российского парламента для их утверждения). В итоге судебское сообщество лишается возможности самостоятельно определять свое руководство, что существенно снижает

независимость их деятельности, создает дополнительный риск выбора не самых достойных из судей.

Другая мера наступления на судей - это наделение Президента и Совета Федерации полномочием снимать судей с должности: Президент вносит в Совет Федерации представление, а верхняя палата прекращает полномочия судей Конституционного Суда, Верховного, 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». Не секрет, что авторитет российских судей падает в глазах российских граждан из-за роста их политической ангажированности, давления со стороны государственных органов других ветвей власти и коррупционного денежного стимулирования заинтересованными сторонами судебного процесса. Однако остановить эту тенденцию лучше иным способом – перестать давить на судей и вмешиваться в правосудие. К сожалению, предлагаемые конституционные поправки свидетельствуют о другом политическом курсе – открывается охота на недостойных. В этой охоте могут пострадать и невинные.

Повышение ответственности судей, как и других ветвей власти – это конечно очень важная тема, но разве не очевидно, что сама по себе формулировка «совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи» может стать средством давления на судей. В соответствии с принципом разделения властей выявлять такие факты со стороны судей должно само судейское сообщество, и именно расширение судейского самоуправления позволит обеспечить как независимость суда, так и ответственность каждого из судей. В этой связи **представляется преждевременным внесение вышеупомянутых поправок в Конституцию РФ.**

В соответствии с новыми конституционными поправками изменения больше всего коснутся Конституционного Суда России. Трудно сказать что-то против предложения о том, чтобы Конституционный Суд по запросу Президента проверял конституционность федерального закона до его подписания; разрешал вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров России в их истолковании, противоречащем Конституции России. Но не менее, если не более важным стало бы предоставление Конституционному Суду **полномочий по проверке**



**конституционности нормативных правовых актов федеральных министерств и других федеральных органов исполнительной власти.** Сегодня эти органы власти находятся вне зоны высшего конституционного контроля, что удивительным образом нелогично, если мы нацелены на укрепление единства конституционного пространства и на борьбу со злоупотреблением властью. Поэтому необходимо дополнить статью 125 Конституции РФ, наделив Конституционный Суд РФ вышеуказанными полномочиями.

Одна из самых непонятных для нас конституционалистов поправок связана с сокращением состава Конституционного Суда с 19 до 11. Если мы идем по пути расширения полномочий высшего органа конституционного контроля, то чем объяснить уменьшение его численности? Тот, кто хорошо знаком с работой судей Конституционного Суда РФ знает, насколько высока их нагрузка, перечень сфер компетенции растет, характер споров усложняется. Полагаю, что поправки, затрагивающие статус Конституционного Суда РФ, как прочем и другие конституционные поправки должны быть обсуждены сообществом судей. На мой взгляд, при возникшей ситуации **Конституционному Суду следовало бы проявить большую активность и воспользоваться правом на Послание Федеральному Собранию, предусмотренным статьей 100 Конституции РФ. В этом Послании Конституционный Суд России мог бы дать оценку поправкам в Конституцию РФ, в том числе сопоставить их со своими правовыми позициями.**

### **Весы федерализма**

После принятия в июле 2014 года поправки о том, что в состав Совета Федерации, представляющего регионы, входят представители России, назначаемые Президентом, возникло ощущение окончательного утверждения тенденции централизации. В новых поправках 2020 года обнаруживается двойственная политика. С одной стороны, расширяются некоторые полномочия Совета Федерации. Так, Президент РФ сможет только после консультаций с Советом Федерации назначать и освобождать от должности прокуроров субъектов РФ, 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. Государственный Совет РФ, состоящий из высших должностных лиц регионов, становится конституционным государственным органом, участвующим в определении основных направлений внутренней и внешней

политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Его статус определяется федеральным законом.

С другой стороны, не соответствует принципу федерализма предлагаемое полномочие Президента России, а не высшего должностного суда субъекта РФ вносить запрос в Конституционный Суд о проверке конституционности законов субъектов до их подписания высшим должностным лицом субъекта. На мой взгляд, **правом запроса в Конституционный Суд по данному основанию должен быть наделен не российский Президент, а глава субъекта РФ, так как региональные законы принимаются в пределах полномочий самих субъектов РФ и ответственность за эти законы разделяют между собой региональные ветви власти.**

#### **Зачем эти новеллы?**

Поправки в Конституцию России столь многочисленны, что среди них оказались новшества, удивляющие своей оригинальностью или тем вариантом замены, когда в народе говорят «поменял шило на мыло». Позволю себе по ряду новелл задать вопросы Рабочей группе.

Первая новелла. Члены Совета Федерации получают второе название - сенаторов. Сенаторами были патриции в составе Сената в Древнем Риме, в зарубежной традиции, например, американской – это члены верхней палаты парламента-Сената. В дореволюционной России Сенат был олицетворением империи. Зачем нам сенаторы? Хотим подчеркнуть элитарность лиц, входящих в состав Совета Федерации или все же стремимся к тому, чтобы они были подлинно народными избранниками? Если члены Совета Федерации сенаторы, то может и саму верхнюю палату тогда назвать Сенатом? Лично я сомневаюсь, что это сейчас нам так нужно.

Вторая новелла. Если записывается положение о том, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков, не означает ли это, что сложившаяся сейчас иная практика не должна больше повториться, потому что была неудачной? Мировой опыт свидетельствует о том, что норма об ограничениях двумя сроками значительно искусственная. Эта норма не добавила демократии США, другим западным странам, напротив, кое-где даже породила дестабилизацию, а в восточных государствах этот ограничитель и вовсе оказался нежизнеспособным, там лидеры государств жизнеспособны более значительный период времени. Если и ставить ограничитель для России, то он, исходя из российских

исторических традиций, должен быть больше двух сроков. Почему бы не обсудить, к примеру, формулировку **«не более трех сроков»?**

Третья новелла. Мне как конституционалисту не совсем понятно, в чем заключается разница между дачей согласия Государственной Думой Президенту России на назначение Председателя Правительства по нынешней конституционной норме ( п. «а» ст.103 Конституции РФ), и предлагаемым теперь утверждением Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства России, если возможность роспуска Думы после трехкратного отклонения представленных кандидатур сохраняется? Согласие тем и отличается от согласования, что оно подразумевает утверждение. К чему тогда эта игра слов, если суть не меняется?

Четвертая новелла. Полагаю своевременным введение конституционных запретов быть парламентариями, должностными лицами и служащими органов государственной и муниципальной власти в связи с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство, но вот приписка - «или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства» видится слишком широким по смыслу принципом, дающим почву для необоснованных ограничений и даже злоупотребления властью. Эту формулировку явно необходимо уточнить и отшлифовать.

Пятая новелла. Согласно поправкам кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров назначаются на должность Президентом после их утверждения Государственной Думой. При этом Президент не вправе отказать в назначении на должность, если Дума их утвердила. В своем Послании Президент назвал эту новеллу средством повышения ответственности нижней палаты российского парламента за деятельность Правительства. Вместе с тем Государственная Дума участвует лишь в назначении вице-премьеров и федеральных министров, а освобождает их от должности Президент. Если это разделенная ответственность, то на мой взгляд, у Государственной Думы должна появиться возможность высказать свое отношение к освобождению от должности данных лиц. Отсюда логично если не согласие, то хотя бы **согласование с Государственной Думой вопросов об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Кроме того, нижняя палата российского парламента могла бы быть наделена правом внесения предложений по этому поводу Президенту России.**

### 3. Назревшие вопросы конституционного развития

Среди экспертов по-прежнему сохраняется немало сторонников принятия новой Конституции, а действующий Основной закон страны они называют «хромой лошастью», «транзитным актом», «конституцией с родовой травмой» и т.д. Нужно ли нам принимать новую Конституцию? Есть хорошая поговорка: «после драки кулаками не машут». На мой взгляд мы не исчерпали пути совершенствования действующей Конституции России, и не прошли тот период конституционного развития, когда старые конституционные одежды уже не вписываются в реальное конституционное пространство.

#### Приоритетные аспекты совершенствования Конституции

Хотя законопроект о конституционных поправках направлен на урегулирование целого ряда важных вопросов, на мой взгляд, им не затронуты приоритетные аспекты совершенствования российской Конституции.

Во-первых, в действующем основном законе так и не обозначена ключевая национальная идея и вытекающие из нее ценности и цели российского государства и общества.

Во-вторых, в Конституции России не прописаны механизмы народовластия и гражданской инициативы.

В-третьих, в отличие от многих прогрессивных конституций нового поколения и современных международно-правовых стандартов наш основной закон не определяет конституционные условия и гарантии устойчивого развития и безопасности, не отвечает в необходимой мере на современные вызовы и угрозы цивилизационного развития.

Ключевая приоритетная задача, которая ставилась еще на заре принятия действующей Конституции, – **это формулирование объединяющей российский народ идеи и вытекающих из нее ценностей.** В свое время Президент России Б.Н.Ельцин обращался с предложением выдвинуть главную национальную идею в новой Конституции России. Много предложений было высказано, в том числе предлагались идеи народности, соборности, православия. В итоге, к сожалению, особенности исконно российской истории, культуры и правосознания не были учтены, а главной идеей ныне действующей российской Конституции стала идея

либеральной демократии со всеми ее атрибутами свободы, республиканской формы правления, признанием частной собственности и пр. Общемировой кризис либеральной демократии, фетишизация свободы и агрессивное наступление сегодня на российское общество содомии (признание однополых браков, разрешение усыновления детей лицами нетрадиционной ориентации, смена пола, переделка человека, клонирование и пр.) на христианские корни правовых культур западных стран, включая Россию, заставляет нас серьезнее отнестись к национальной идее. Для России нравственность как конституционная ценность, обозначенная в ч.3 ст.55 действующей Конституции РФ - это прежде всего божественная нравственность, исходящая из замысла Творца, которой следует большинство россиян, относящихся к верующим различных религий и конфессий (в России в настоящее время 75 % россиян причисляют себя к православным христианам, численность традиционно мусульманских народов около 10%, есть еще иудеи, католики и др., то есть более 85 % россиян - это те, кто верит в Бога). О божественной нравственности как основе развития российского общества долгие годы говорится на различных собраниях, слушаниях и семинарах, проводимых под эгидой русской православной Церкви, духовного правления мусульман и других религий. **Полагаю жизненно важным для российского общества прислушаться к предложению Патриарха Кирилла и ряда общественных объединений упомянуть Бога в преамбуле российской Конституции.** Эта идея среди православных ученых и общественности неоднократно выдвигалась и ранее, а теперь звучала еще более настойчиво. Некоторые эксперты считают, что упоминание Бога в преамбуле будет противоречит конституционному признанию России светским государством. Однако Конституция – это не только закон государства, но и общества. Мы не пишем в Конституции, что государство является религиозным или клерикальным, которое соответственно отдает предпочтение или оказывает поддержку какой-то конкретной религии (религиям). **Записью в преамбуле не только о вере в добро и справедливость, но и вере в Бога, мы окажем уважение подавляющему большинству российских граждан, отразим их приверженность религиозным ценностям и вытекающим из них нормам нравственности.** Именно подобное уважение оказано народу в конституциях (основных законах) таких светских европейских государств как Венгрия, Германия, Дания, Польша, Швейцария.

Признание нравственности, идущей от веры в Бога, добро и справедливость позволит нам ответственнее относиться к таким социальным устоям общества как традиционная семья, достоинство человека и справедливость. Нам следует наконец-то обратить внимание на опыт целого ряда европейских и других государств, гарантирующих на конституционном уровне сохранение и защиту института традиционной семьи. **Определение в Конституции брака как союза мужчины и женщины** защищает общество от содомии в таких странах, как Польша, Венгрия, Болгария, Латвия, Молдова, Литва, Украина. Многие латиноамериканские страны с традициями католицизма также сознательно пошли на это (Боливия, Бразилия, Колумбия, Куба, Парагвай, Эквадор). В России Семейный кодекс определяет брак как союз мужчины и женщины, но этого недостаточно, чтобы четко обозначить свою позицию перед тем же Европейским Судом по правам человека. Запись в Конституции станет гарантией неприкосновенности нравственной позиции российского общества.

Другие важные для нас конституционные ценности – **достоинство человека и справедливость** также должным образом необходимо **трансформировать в конституционные нормы и расшифровать некоторые из них**. В соответствии с замыслом Бога и нравственными категориями добра «достоинство людей и справедливость» – это дополнение Конституции положениями о признании земли и других природных ресурсов общенародным достоянием или собственностью народа; о справедливом перераспределении национальных благ, позволяющем не допускать бедность трудоспособного населения и богатства, нажитого неправомерным и несправедливым путем; о бесплатном образовании и медицине для всех, кто в этом нуждается; о предоставлении возможности народного самоуправления и уважении мнения населения по вопросам их жизнедеятельности, территории их проживания, распределения национального продукта; о защите культуры народа от безнравственности (цинизма, пошлости и прочей пены, развращающей душу российского народа), пагубно влияющей на сознание нынешнего и будущих поколений. Нам предстоит серьезно вооружиться конституционными доспехами, чтобы оправдать веру людей в Бога, добро и справедливость.

Конституция России страдает энтропией, то есть значительной недосказанностью в отношении механизмов народовластия и гражданской инициативы.

В ней не определены гарантии государством институтов гражданского общества, демократии, ответственности публичной власти перед народом, отсутствуют базовые принципы и гарантии демократической избирательной системы и референдума. Например, в России не приживается пропорциональная система, давайте тогда конституционно закрепим принципы недопустимости полного отказа от мажоритарной системы и одномандатных избирательных округов, а также предоставим субъектам Федерации право на референдуме самим решать, какой тип избирательной системы для них более демократичный. Нам следует конституционно гарантировать народу, что только на всенародном референдуме может быть решен вопрос о передаче части территории России другому государству, только на референдуме населения субъекта Федерации – о передачи части его территории другому субъекту, только на местном референдуме – о передачи их территории или части другому муниципальному образованию. Пора усилить формы народного контроля и признать в Конституции России наказания избирателей, отчетность депутатов перед избирателями о выполнении своих предвыборных программ, отзыв депутатов и должностных лиц, не оправдавших доверия народа. На примере других государств и нашей страны история человечества доказала, что свободный депутатский мандат – одно из самых недемократичных изобретений власти и капитала, создающих почву для коррупции, злоупотребления власти и вседозволенности. Депутат как народный избранник не должен быть свободен от народа.

Современная российская Конституция отстает от прогрессивных конституций нового поколения и современных международно-правовых стандартов, определяющих условия и гарантии развития и безопасности. В нашей Конституции, к сожалению, не созданы конституционные импульсы устойчивого развития. Давно разработаны в мире и внедрены в прогрессивных государствах концепции экономической, социальной, экологической конституций, подразумевающие специальные разделы в конституциях, которые развиваются затем в Экономическом, Социальном, Экологическом и иных кодексах. Суть российской экономической конституции – это регулирование экономики с целью предотвращения экономических кризисов, инфляции, недобросовестной конкуренции, это использование лучшего из советского опыта и опыта других стран по плановому регулированию экономики, сочетанию долгосрочных планов и программ в той

мере, в какой это способно повысить благосостояние и развить экономику, устранить ее отсталый ресурсный характер. Социальная российская конституция – это утверждение **принципа социальной справедливости в России и обеспечение достойного, то есть высокого уровня жизни российских граждан**. Экологическая российская конституция – это **приоритет принципа недопустимости загрязнения окружающей среды, а не принципа, кто – загрязняет, тот платит**.

**Конституция устойчивого развития – это конституция укрепления гарантий федеративных отношений**. Незаметно, но в России в результате укрепления вертикали власти практически исчез федеративный тип государственного управления. Нам нужно вернуть Россию в федеративное пространство, **предоставить конституционные гарантии бюджетно-финансового федерализма, расширить институты самоуправления не только на местном, но и региональном уровне, укрепить финансовую базу регионов через гарантированно стабильные пропорции распределения налогов**, предоставить им экономические и иные стимуляторы развития. Сложившийся сейчас дотационный федерализм с помощью конституционных поправок должен **преобразоваться в федерализм развития и региональной конкуренции**.

Как технически воплотить эти идеи в Конституцию России? Мы не можем менять первую и вторую главы, совершенствование содержания которых позволило бы реализовать многие из высказанных предложений. Но нам ничто не запрещает **создать новые главы с названием «Народовластие и гражданская инициатива», «Экономическое развитие», «Социальное развитие и культура», «Экологическая безопасность», «Внешнеполитическая деятельность и защита Отечества», «Герб, флаг, гимн и столица Российской Федерации» и другие**, которые можно включить уже в действующую российскую Конституцию. Многие из названных глав содержались в советских конституциях и имеются в конституциях других государств. Важно также напомнить, что прецеденты постепенного расширения содержания Конституции имеются как в нашей истории (расширение Конституции РСФСР 1978 года и преобразование ее в Конституцию РФ в редакции 1992 года), так и в истории других стран. Например, Конституция Швейцарии 1874 года подверглась многочисленным пересмотрам, производившимся почти ежегодно (свыше 130 раз). Число статей увеличилось со 123 статей основной части и 5 статей переходных положений до 181 в основной и 19 в переходных положениях. Лишь



когда стало ясно, что далее уже затруднительно расширять Конституцию, она теряет свою логическую стройность, в Швейцарии приняли новую Конституцию 1999 года.

По степени подробности и количеству статей наша Конституция занимает сейчас 66 место в мире. В странах с краткими конституциями, например США с ее первой Конституцией в мире, конституционное развитие обеспечивают судьи. Нам в России с традициями романо-германского законопослушания нужна подробная Конституция, и резерв для расширения конституционных норм у нас хороший.

### **Кричащие вопросы юридической техники**

Используя шанс конституционных поправок, нам предстоит решить некоторые очевидные, давно назревшие и постоянно обсуждаемые вопросы правовой культуры российской Конституции и конституционного строя, не меняя структуры основного закона, а лишь совершенствуя ее отдельные статьи.

Один из самых очевидных вопросов - **явная ограниченность системы федеральных конституционных законов, формирующей основы российской государственности**. Закрытый перечень федеральных конституционных законов согласно ст.108 Конституции предусмотрел урегулирование статуса Правительства, судов, Уполномоченного по правам человека, но не затронул правовое положение Президента России, Федерального Собрания, Прокуратуры. Вне федерального конституционного закона оказались важнейшие вопросы гражданства, обороны, безопасности, государственных границ и другие. Сложившаяся ситуация вредит нашей правовой культуре. К примеру, сегодня статус Федерального Собрания регулируется внутренними регламентами палат, в то время как в них определяются внешние вопросы взаимодействия с другими органами государственной власти, что есть предмет именно федерального конституционного закона. Поэтому предлагаю новую формулировку ч.1 ст.108 Конституции РФ: «Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации, **и другим важным вопросам системы государственной власти, прав и свобод человека, безопасности государства и общества, составляющим предмет ведения Российской Федерации**».

В действующей Конституции имеются юридические неточности и коллизии. Так, одно и то же понятие записано по-разному (нормативные правовые акты, упоминаемые в ст.76, называются нормативными актами в ст.125; ст.66 говорит о статусе субъекта РФ, а ст.137 – об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ и т.д.). Защита прав и свобод человека и гражданина является одновременно предметом

ведения Федерации и предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов по ст.71 и 72 Конституции РФ. В тексте конституции нет мелочей, и даже, как отмечают конституционалисты, пропуск запятой, например, после слова «всеобщего» в части 1 ст. 81 Конституции РФ («Президент РФ избирается ... на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании») может менять содержание ( в данном случае исчез принцип всеобщего избирательного права). Такие дефекты у Конституции РФ можно было бы устранить в период развернувшейся конституционной кампании.

#### 4. Вместо выводов призыв

Мы ученые конституционалисты – глубокие гуманитарии, нам не все равно, как создается конституционная материя. Меня удивляет, в частности, почему до сих пор не принята Стратегия конституционного развития? Почему в планах законотворчества российского парламента последовательно не ставятся задачи совершенствования российской Конституции и ее отдельных положений? Поэтому у нас – специалистов конституционного права особая надежда на открывшийся в 2020 году люк в конституционный процесс. Мы его рассматриваем как шанс повышения авторитета действующей российской Конституции. Понятно, что множество накопившихся вопросов не решить одним махом. В этой связи мои предложения состоят в том, чтобы наряду с очередными поправками в Конституцию, **создать постоянно действующую Конституционную комиссию из числа специалистов. Эта Комиссия должна приступить к разработке Стратегии конституционного развития России, обозначить в ней приоритетные и текущие задачи совершенствования и реализации Основного закона страны.** Важное значение для конституционного развития имело бы обращение палат Федерального Собрания с предложением к **Конституционному Суду РФ начать исполнять конституционное полномочие по выступлению с ежегодным Посланием перед российским парламентом (ст.100 Конституции РФ).** **Возможно, стоит уточнить поправками в Конституцию, что эти Послания носят ежегодный характер и являются обязательными.**

Как и остальным участникам Конституционного Сопевщания, стоявших у истоков принятия действующей Конституции страны, мне очень важно, чтобы ее совершенствование действительно улучшило судьбу государственности и российского народа. Поэтому эту статью можно рассматривать как открытое обращение к Президенту России, палатам Федерального Собрания и Рабочей группе. Давайте все

вместе снимем многие вопросы конституционного значения, которые накопились к этому времени, и которые не смог решить даже Конституционный Суд. Давайте не будем слишком торопиться, но и не упустим шанс дописать главный закон страны, создать его таким, чтобы он был достоин своего великого народа и стал подлинно народным законом. Вместе с принятием поправок я предлагаю **вернуть народу его праздник – 12 декабря - день Конституции России как выходной день.**