

Синельщиков Ю.П.

**КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА:
МИФЫ И РЕАЛЬНОСТЬ**

Содержание:

Введение	3
1. История вопроса	5
2. Процедура принятия президентских поправок	10
3. Президент	16
4. Обнуление президентских сроков В.В.Путина	19
5. О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий и членам его семьи	21
6. Государственный Совет	25
7. Конституционный Суд	27
8. Прокуратура	31
9. Положение о местном самоуправлении	36
10. Иностраный вопрос	37
11. Социальная сфера	40
12. О Конституционном Собрании	42
13. Что делать?	47
Заключение	54
Список использованной литературы	56

Введение

В данной работе предпринята попытка дать краткий очерк конституционной реформы, осуществленной Президентом страны в 2020 году. Поправки, предложенные Президентом, имеют стратегическое значение для Российской Федерации, закрепляя и усиливая президентскую власть при формальных уступках в пользу законодательной ветви власти. Суперпрезидентская власть в России, о которой ранее в дискуссиях говорили ученые и политики, окончательно стала реальностью [20, с. 10-12; 23, с. 33-37; 74, с. 8-12; 67]. Цель конституционной реформы - введение более ручного управления страной для удержания власти и коррекции социально-экономического курса в условиях борьбы за мировое политическое и экономическое господство. Основным механизмом достижения этой цели - замена мировоззренческих основ действующей Конституции, закрепленных в преамбуле, а также первой и второй ее главах. Эти изменения не особенно ловко и изящно закамуфлированы под поправки в 3-8-е главы Конституции. На самом деле они противоречат фундаментальным положениям 1 и 2-й глав; они имеют антиконституционный и антиправовой характер, обусловленный тем, что в действующей Конституции изначально был предусмотрен механизм, придающий любым нормам, противоречащим положениям 1 и 2-й глав, ничтожный характер. В конституционно-правовом государстве такого рода нововведения не могут иметь юридической силы, каким бы способом они ни принимались - парламентом, на плебисците или на референдуме. Изменить же содержание 1 и 2-й глав может в соответствии с главой 9 Конституции только Конституционное Собрание. С естественно-правовых позиций поправки Конституции разрушают ее целостность и ценностно-правовой характер [35, с. 43].

Руководители журнала «Закон» А.Н.Верещагин и В.Б.Румак, назвавшие принятие новой Конституции «конституционной затеей Кремля» отмечают: «...самая примечательная черта всех предлагаемых поправок – та, что они не исключают никаких сценариев в будущем и даже, более того, увеличивают количество вариантов как транзита, так и «нетранзита» власти в 2024 году. В этом смысле их нельзя не признать весьма своевременными и, пожалуй, хорошо обдуманскими, несмотря на спешку и кажущийся сумбур» [25, с. 120].

Выступая на Пленуме ЦК КПРФ в июле 2020 года Г.А.Зюганов заявил: «Невзирая на острый кризис, власть не желает менять курс. Все, что происходило с реформой Конституции, это подтверждает. Саму идею реформы КПРФ поддержала. Мы предложили кардинальный ремонт Основного Закона страны, настаивали на широкой общественной дискуссии и полноценном референдуме. Фракция КПРФ в Госдуме внесла проект закона о Конституционном Собрании и 108 своих поправок. 15 самых принципиальных мы сопроводили пакетом законопроектов. Но «Единая Россия» их отmelda. «Реформа на скаку», без смены

проводимой политики, при сохранении президентского диктата и олигархического правления, не могла получить нашей поддержки. Мы - за полноценный ремонт, а не за имитацию. Мы - за новую Конституцию. И если для «Единой России» процесс реформирования Основного Закона завершен, то для нас - только начинается» [39].

Автор настоящей работы попытался дать анализ ходу реформы, юридическим особенностям и последствиям происшедших изменений. Данный анализ осуществлен с использованием официальных источников, публикаций в СМИ, а также неопубликованных материалов и личных наблюдений автора в целях представить обществу объективную картину всего того, что происходило в Государственной Думе с января 2020 по начало 2021 года. Другой целью является дать обстоятельный ответ Президенту В.В.Путину, который посчитал странной критику поправок в Конституцию, исходящую со стороны КПРФ [68].

На сегодня есть все основания говорить о принятии новой Конституции России, ибо по характеру изменений, внесенных в Основной закон поправками, были дополнены и изменены положения всех глав, кроме первой, второй и девятой, которые могут быть изменены лишь в особом порядке [17, с.8].

Если подойти к тексту поправок с точки зрения русского языка и оригинальности текста, то содержание Основного закона (в зависимости от различной методологии подсчета) обновилось на 14-18% [37, с.8].

В числе принятых поправок к Конституции России 1993 года оказались следующие новации: изменение принципов единой системы публичной власти, закрепление конституционного статуса Государственного Совета; изменение полномочий Государственной Думы по утверждению кандидатуры Председателя Правительства РФ, вице-премьеров и федеральных министров; изменение порядка назначения Президентом руководителей «силовых ведомств» по итогам консультаций с Советом Федерации; закрепление права Совета Федерации по представлению Президента РФ прекращать полномочия судей Конституционного Суда, кассационных и апелляционных судов; наделение Конституционного Суда возможностью по запросам Президента РФ проверять конституционность законов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания Президентом; создание федеральных территорий; запрет действий, направленных на отчуждение части территории РФ, а также запрет призывов к таким действиям; положение о правопреемстве СССР; закрепление веры в Бога, защиты исторической правды, признание детей важнейшим достоянием, приоритета семейного воспитания; установление русского языка государствообразующим, признание культуры РФ уникальным наследием; положения о самобытности культуры народов, закрепление защиты прав и поддержки соотечественников за рубежом; закрепление возможности размещения отдельных органов власти вне Москвы; включение сельского хозяйства и молодежной политики в ведение субъектов РФ; установление оплаты труда не менее прожиточного минимума,

индексации пенсии не реже 1 раза в год, индексации социальных пособий; закрепление мер по международному поддержанию мира; введение требования по постоянному проживанию в РФ лица претендующего на должность Президента в России не менее 25 лет, о занятии им должности не более двух сроков, обязанности не иметь иностранного гражданства, обнуление сроков действующего Президента; обеспечение Правительством укрепления и защиты семей, инвалидов, содействие развитию промышленности, поддержке волонтеров и защите экологии; включение в Конституцию арбитража, иных судов, Верховного и федеральных судов, мировых судей; установление запрета для Президента и высокопоставленных чиновников иметь иностранное гражданство и счета за рубежом; изменение полномочий Конституционного Суда; объединение органов местного самоуправления и органов государственной власти, которые вошли в единую систему публичной власти РФ и т.д. [75, с. 66-67].

В предлагаемом труде дается анализ закона о поправках к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также законов, изданных в развитие новых норм Конституции.

1. История вопроса

В июне 1990 года Съезд народных депутатов РСФСР решил подготовить новый Основной закон. Борис Николаевич Ельцин встал во главе Конституционной комиссии при Верховном Совете. Однако затем ее покинул. Процесс подготовки затягивался. Выработать общий проект Президенту и парламенту не удалось. Вопрос о Конституции стал одной из причин трагического обострения кризиса в стране. Б.Н.Ельцин показал себя непримиримым политиком, готовым открыто нарушать конституционные нормы. Предложение Р.И.Хасбулатова (председателя Верховного Совета РСФСР) вынести на референдум три варианта Конституции (ельцинский, парламентский и коммунистический) Президент отверг и стал готовить ликвидацию Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР.

Историки до сих пор спорят, по чьей вине дошло до силового решения конфликта, гибели по меньшей мере пятидесяти человек и переворота. Одни считают виновником амбициозного Ельцина, другие указывают на депутатов, «не оставивших Президенту выбора». Так или иначе, заручившись поддержкой МВД и подмосковных дивизий (они потом и штурмовали парламент), Ельцин 21 сентября 1993 года издал указ № 1400 о прекращении работы Верховного Совета и Съезда народных депутатов. Так как этот указ нарушал Конституцию, депутаты объявили его незаконным (вполне справедливо) и продолжили работать. Двоевластие продолжалось до 4 октября: стороны не признавали правомерность

действий друг друга. После штурма Дома Советов и ареста Р.И.Хасбулатова и А.В.Руцкого осталась одна власть — победил Б.Н.Ельцин.

Проект Конституционной комиссии был отброшен. Окружение Президента и отдельные эксперты спешно дорабатывали президентский проект. За месяц до так называемого «всенародного голосования» проект был обнародован. Само голосование Президент организовал с нарушением закона «О референдуме» и действовавшей Конституции, согласно которой принимать новый Основной закон должен был Съезд народных депутатов.

Пропрезидентские СМИ изо всех сил призывали народ голосовать «за»: в противном случае каналы и издания угрожали хаосом, гражданской войной и распадом России. Тем же грозил в своих обращениях к народу Ельцин. Нормального обсуждения проекта и свободной агитации «против» него в СМИ не было.

«За» проголосовало 58,4% избирателей, принявших участие в голосовании 12 декабря 1993 года. Однако из общего числа избирателей (106,1 млн человек) на участки пришли только 58,1 млн, то есть менее 55%. Таким образом, «за» ельцинскую Конституцию проголосовало лишь около 30% списочного состава избирателей. В 32 регионах страны большинство проголосовало «против», в ряде регионов голосование не состоялось (Татарстан) или не проводилось вовсе (Чечня). И все же 25 декабря Конституция вступила в силу.

О содержании Конституции мало кто был осведомлен. После состоявшегося голосования мной было опрошено около 30 знакомых мне юристов-практиков. Среди них только один полностью прочитал этот проект до голосования и трое ознакомились с отдельными статьями.

Итоги референдума вызвали неоднозначную оценку, и, в частности, из-за несоответствия его проведения процедуре, установленной Законом о референдуме 1990 г., согласно которому для внесения изменений в Конституцию (а следовательно, как считают многие, и для принятия новой Конституции) необходимо было получить абсолютное большинство голосов избирателей, включенных в списки для голосования.

Критики Конституции уже тогда говорили о «перекосе» Конституции в пользу Президента как о серьезнейшем недостатке этого Основного закона; говорили о «неограниченном президентском правлении» и предназначении этого документа «под конкретного человека» (Ельцина). История показывает, что сомнения в этой модели были не напрасны, так как она нарушила принцип разделения властей. Идея этого принципа - не допустить концентрации власти в одних руках и злоупотребления властью. Для этого нужна система сдержек и противовесов, обеспеченная правом ветвей власти контролировать друг друга. Конституция 1993 г. оставила таких сдержек совсем немного. В 1990-е гг. нижняя палата парламента еще пользовалась этими правами: депутаты пытались не утверждать предложенных Ельциным премьер-министров, оспаривать

законодательные инициативы, а в мае 1998 г. 177 парламентариев даже предприняли попытку инициировать импичмент Президенту. В 2000-е годы это прекратилось: наступило время преобладания одной внутренне дисциплинированной политической партии. Последние серьезные нормы-сдержки президентской власти депутаты перестали использовать - пропрезидентское большинство в законодательной власти теперь гарантирует полное согласие Госдумы, Правительства и Президента [45].

К процедуре голосования по Конституции в 1993 году тоже осталось много вопросов: почти всюду подсчет голосов вели некие рабочие группы, сформированные региональными администрациями, а ЦИК не предоставлял никому сводных таблиц результатов голосования, так что проверить подсчеты и опротестовать их никто не мог. Вдобавок ко всему еще 30 ноября 1993 года ЦИК заблаговременно принял решение в ускоренном порядке уничтожить после референдума избирательные документы, что и было сделано уже в апреле 1994 года.

Конституция 1993 года отразила текущий исторический момент, когда Президент завоевал и закрепил за собой чрезвычайно серьезные полномочия: право определять внутреннюю и внешнюю политику, подписывать федеральные законы, возглавлять государство и армию, предлагать председателя Правительства (практически назначать) и утверждать министров, назначать председателя ЦБ, генерального прокурора и судей, высшее командование, дипломатов, руководителей федеральных ведомств, увольнять их, досрочно, довольно легко распускать парламент в случае конфликта и другие права.

Конституция 1993 года изначально была дефективной. Профессор С.А.Авакьян отмечает: «Сложные политические условия периода создания Конституции Российской Федерации, неустойчивость экономики, сопровождавшаяся переделом собственности и криминальными разборками прежде всего среди тех, кто пробился к власти, противостояние тогдашних Президента РФ и парламента, отразились на всей конфигурации регулирования конституционного строя страны, публичной власти в целом и особенно на федеральном уровне» [17, с.8].

Коммунистическая партия Российской Федерации на протяжении всего срока действия Конституции 1993 года выступала с критикой Основного закона страны.

Президент Путин предложил в ходе послания Федеральному Собранию 15 января 2020 года самую масштабную реформу Конституции РФ с момента ее принятия. С годами нахождения у власти кардинально поменялась точка зрения российского лидера на возможность изменений действующей Конституции Российской Федерации.

2001 год. На приеме по случаю Дня Конституции (который, кстати, при действующем Президенте перестал быть выходным днем для россиян) Путин

заявил: «Пересмотр фундаментальных положений Конституции равносителен пересмотру основ государственного строя страны, а ревизия ее норм, продиктованная политической конъюнктурой, - прямой путь к кризису власти и к расшатыванию органов власти, к опасным государственным конфликтам. В этой связи хотел бы еще раз подчеркнуть: вопрос о поправках, ведущих к принципиально новой Конституции, в нашей стране на повестке дня не стоит. Как не может стоять и вопрос о демонтаже базовых ценностей и об отказе от демократических завоеваний. Хотел бы еще раз вернуться к тому, о чем говорил, и повторить: это в полном объеме относится и к сроку президентских полномочий, которые под действующего президента меняться не будут» [29].

2003 год. На приеме, посвященном 10-летию принятия Конституции, Путин был настроен все так же категорично: «Строгое следование Конституции — это основа успешного развития государства и гражданского согласия в обществе. Ресурсы Конституции далеко не исчерпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному закону. Наш долг - бережно относиться к Конституции» [28].

2004 год. Путин во время встречи с доверенными лицами отвечает на предложение увеличить президентский срок до семи лет: «Как только начнем править Конституцию — это уже путь к какой-то нестабильной ситуации. Вот стоит только начать - потом не остановиться будет. Поэтому лучше не трогать Основной закон государства и работать в тех рамках, которые те люди, которые работали над этим законом, заложили. Четыре года - не большой, но и не маленький срок» [58].

2005 год. Путин отвечает журналисту Fox News на вопрос о возможности пойти на третий президентский срок, вопреки запрету занимать эту должность более двух сроков подряд: «Вы знаете, я считаю, что самым главным элементом в укреплении российской государственности на сегодняшний день является стабильность. Стабильность в стране, в обществе не может быть обеспечена другим путем, кроме как стабильностью законодательства и Основного закона страны - Конституции. Поэтому ни при каких обстоятельствах менять Конституцию я не намерен». На уточняющий вопрос журналиста, действительно ли Путин так считает, Президент ответил: «Вы хотите, чтобы я поклялся на крови и в сотый раз повторил то, что сказал уже 99 раз. Я думаю, что я достаточно четко сформулировал свои ответы на предыдущие вопросы. Этого достаточно» [41].

2007 год. На встрече с журналистами стран-членов «восьмерки» Путин допустил изменение положения Конституции, касающегося продолжительности президентского срока: «Четыре года - достаточно маленький срок. Мне кажется, что для сегодняшней России пять, шесть или семь лет — это вполне приемлемо, но количество сроков (не более двух подряд) все-таки должно быть ограничено» [26].

2007 год. Путин заявил в ответ на предложение Великобритании поменять Конституцию РФ, чтобы выдать Лондону бизнесмена Андрея Лугового, обвинявшегося в убийстве экс-офицера ФСБ РФ Александра Литвиненко: «К другим странам они предъявляют повышенные претензии, в том числе дают оскорбительные советы для нашей страны - поменять Конституцию. Мозги им надо поменять, а не Конституцию» [76].

2008 год. Владимира Путина сменяет на посту президента РФ Дмитрий Медведев, который вносит в Конституцию РФ первые поправки, увеличивая срок полномочий Главы государства и Госдумы. 5 марта 2012 года Президент РФ Д.А.Медведев поручил руководителю Администрации Президента РФ С.Б.Иванову представить предложения по подготовке проекта Федерального Конституционного закона о созыве Конституционного Собрании. Однако рабочая группа Администрации Президента признала нецелесообразным разработку этого законопроекта [60].

2013 год. В декабрьском послании Федеральному собранию Путин говорит, что менять Конституцию все-таки можно: «Жизнь не стоит на месте, и конституционный процесс нельзя рассматривать как окончательно завершённый, мертвый. Точечные коррективы других глав Основного закона, идущие от правоприменительной практики, от самой жизни, конечно, возможны, а порой - необходимы» [65]. В феврале 2014 года приняты поправки к Конституции, внесенные Путиным годом ранее: Арбитражный Суд объединен с Верховным, расширены полномочия Президента по назначению прокуроров на должности. В июле 2014 года приняты поправки, согласно которым Президент получил право назначать в состав Совета Федерации дополнительных «президентских» представителей - не более 30% членов Совета Федерации.

2020 год. Во время ежегодного послания Федеральному собранию Путин предлагает беспрецедентный пакет поправок в Конституцию РФ: «Потенциал Конституции 1993 года далеко не исчерпан (...). Вместе с тем высказывания на тему изменения Конституции уже прозвучали. И полагаю возможным обозначить здесь и свою позицию, вынести на обсуждение ряд конституционных поправок, которые считаю вполне обоснованными и важными для дальнейшего развития России как правового социального государства (...)» [64].

Кстати, всего за год до этого высказывания Путина Председатель Конституционного Суда РФ В.Д.Зорькин заявил о недопустимости кардинальных конституционных реформ: «Все мы видим, что Россия сегодня стоит перед лицом нарастающих внешних вызовов. Нам приходится встречать эти вызовы в условиях далеко не благополучной социально-экономической ситуации в стране. Именно по этим причинам мне представляются особенно тревожными вновь появляющиеся призывы к кардинальным конституционным реформам» [38].

2. Процедура принятия президентских 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». Он включает следующие стадии:

1. Проведение трех чтений в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.
2. Принятие поправок Государственной Думой 2/3 от общего числа депутатов РФ.
3. Направление Закона о поправках в Совет Федерации Федерального Собрания.
4. Одобрение поправок Советом Федерации Федерального Собрания РФ.
5. Опубликование Закона о поправках и направление его в законодательные органы субъектов РФ.
6. Одобрение Закона о поправках законодательными органами субъектов РФ – Закон считается одобренным, если за него в течение года проголосовали законодательные органы 2/3 субъектов РФ.
7. Установление Советом Федерации Федерального Собрания результатов рассмотрения Закона о поправках законодательными органами субъекта РФ.
8. Подписание Президентом РФ.
9. Официальное опубликование Закона и его вступление в юридическую силу с данного момента.

Ни ст. 136 Конституции РФ, ни упомянутый закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ не предусматривают возможности проведения общероссийского голосования по принятым изменениям в Конституцию.

В ч. 3 ст. 135 Конституции присутствует термин «всенародное голосование». Но здесь говорится о том, что всенародное голосование проводится по проекту новой Конституции, которую разрабатывает и выносит на всенародное голосование Конституционное Собрание. То есть о поправках к Конституции здесь речь не идет.

Термин «общероссийское 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). С учетом этого, проведенная процедура противоречит ст. 136 Конституции Российской Федерации.

При голосовании по президентским поправкам власть создала для себя комфортные условия.

В нормативных актах, посвященных организации голосования, нет ни слова про агитацию, нет процедуры, которая объясняла бы, как законно призывать голосовать «за» или «против». В случае референдума вопрос агитации четко оговорен: регистрируется не только инициативная группа, которая фактически поддерживает вариант «за», но и агитационные группы, которые могут выступать «против». Сторонники варианта «против» вправе иметь счета в банках, собирать

на них пожертвования, а из них оплачивать агитацию. Здесь же мы наблюдали фактическую монополию государства, монополию избирательных комиссий, которые за бюджетный счет, за те средства, которые выделены на организацию этого голосования, занимались агитацией.

Наблюдение было затруднено. Направлять наблюдателей могли только Общественные палаты. Палаты действовали формально, они договаривались с различными бюджетными структурами, которые им подавали списки людей, которых они считают общественными наблюдателями. Длительное голосование (а оно длилось три дня) значительно осложнило работу наблюдателей. Обычно это люди, которые занимаются наблюдением в свободное от работы время на волонтерских началах, а значит наблюдение во время голосования, которое проходит в будни, было ослаблено. Из-за большого количества разных форм голосования (на участке, надомное, придомовое) наблюдатель не смог проследить за всем процессом.

Согласно ч. 5 ст. 3 Закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ вместе с проектом закона Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации представляется обоснование необходимости принятия этого закона. Однако обоснования необходимости внесения предлагаемых поправок субъект законодательной инициативы, внесший проект (Президент), не представил: в пояснительной записке содержится лишь изложение содержания поправок, а не причины, свидетельствующие о необходимости их принятия. Таким образом, непредставление обоснования необходимости принятия президентских поправок является нарушением требования Закона об обязательности такого представления.

Итак, порядок внесения поправок к главам 3–8 Конституции Российской Федерации регулируется статьей 136 Конституции РФ, а также упомянутым Законом от 04.03.1998 № 33-ФЗ. Согласно ст. 2 Закона поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в форме Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Одним законом охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста. Закон о поправке к Конституции получает наименование, отражающее суть данной поправки. Президентский проект закона, принятый Государственной Думой в первом чтении 23 января 2020 года, содержит более 40 поправок. При этом многие из них не связаны друг с другом. Руководитель Центра законодательных инициатив политической партии «Яблоко» Е.П.Дубровина полагает, что все эти поправки можно было свести в шесть блоков, и, согласно закону, они должны быть внесены шестью отдельными законопроектами с соответствующими названиями и обоснованиями [34].

Таким образом, содержание проекта закона о поправках не соответствует требованиям Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Отсутствие

дифференцированного голосования по каждой группе поправок не позволяет определить, что граждане поддержали, а что - нет. Десятки изменений - от президентских сроков до «веры в Бога» - вынесены на голосование одной поправкой. То есть граждане не могли выбрать, что из этого поддержать, а от чего отказаться. Место для галочки в бюллетене было только одно [56].

Кремлевские политтехнологи постарались прицепить то, что не пользуется поддержкой, к предложениям, имеющим популярность. Возможности отказаться от чего-то не предполагалось. Но в этом случае ни общество, ни власть никогда не узнают, какие именно поправки действительно поддержаны гражданами сознательно, а какие пошли, что называется, в нагрузку [48].

«Мы призвали членов партии голосовать против поправок в Конституцию», - заявил журналистам накануне голосования Председатель ЦК КПРФ Г.А.Зюганов. Он подчеркнул, что «пакетное голосование» по всем поправкам в Конституцию сразу – это тоже самое, что одновременное голосование за индексацию пенсий и за легализацию наркотиков» [31].

Процедура прохождения президентского законопроекта продемонстрировала рекордную скорость с учетом того, что законопроект «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» был внесен 20 января 2020 года в Государственную Думу, а уже 12 марта 2020 года его одобрило необходимое количество представительных органов субъектов.

Вот как эта процедура выглядела.

- 15 января 2020 года в соответствии с п. «е» ст. 84 действующей Конституции РФ 1993 г. Президент РФ обратился с двадцать шестым посланием к Федеральному Собранию, в котором Глава государства поставил вопрос «о принятии новой Конституции» [64]. В тот же день своим распоряжением Президент создал рабочую группу по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, в состав которой вошли 75 представителей гражданского общества – политики, чиновники, общественные деятели, деятели искусства и культуры, спортсмены и 13 представителей юридического сообщества [8].

- 16 января 2020 года проведена встреча с рабочей группой Президента в Ново-Огареве. Президент заявил: «...Эта работа требует высочайшего правового, юридического профессионализма, четкости, выверенности, по сути, каждого слова, каждой буквы, а может быть, даже и каждой запятой... Считаю, что задача рабочей группы - организовать системную и крайне ответственную работу над проектами поправок, над теми предложениями, которые уже прозвучали и, уверен, еще поступят на рассмотрение. Очень важна их тщательная правовая экспертиза» [27].

- 20 января 2020 года Президент РФ внес в Государственную Думу проект Закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании

регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». В пояснительной записке было указано, что законопроект подготовлен на основании предложений, представленных рабочей группой (с 16 по 19 января 2020 г.) (Здесь и далее см. электронная регистрационная карта законопроекта в Системе обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы [12]).

- 20 января 2020 года законопроект направлен Председателем Государственной Думы в Комитет по государственному строительству и законодательству.

- 20 января 2020 года Комитетом вынесено решение о необходимости принятия законопроекта в первом чтении.

- 22 января 2020 года состоялось заседание Совета Государственной Думы; предложено внести законопроект на пленарное заседание Государственной Думы для рассмотрения.

- 23 января 2020 года законопроект принят в первом чтении.

- 04 марта 2020 года Комитетом по государственному строительству и законодательству после рассмотрения поправок на президентский законопроект предложено принять законопроект во втором чтении.

- 10 марта 2020 года законопроект принят во втором чтении. В течение одного заседания рассмотрена 391 поправка (!) Все поправки КПРФ отклонены.

- 11 марта 2020 года законопроект принят в третьем чтении. За это решение проголосовало 383 депутата, 43 депутата фракции КПРФ воздержались.

- 11 марта 2020 года (в тот же день) закон одобрен на заседании Совета Федерации. В Совете Федерации против закона проголосовал только Вячеслав Мархаев, трое членов Совета Федерации: Людмила Нарусова, Василий Иконников и Валерий Усатюк воздержались.

- 12–13 марта 2020 года парламенты субъектов федерации одобрили поправки - документ поддержали все 85 региональных законодательных собраний. Из 3980 региональных депутатов против поправок проголосовали 67. Скорость голосования стала рекордной в истории изменений российской Конституции.

- 14 марта 2020 года закон подписан Президентом РФ и в тот же день опубликован на официальном интернет-портале www.pravo.gov.ru.

- 14 марта 2020 года Конституционный Суд РФ приступил к проверке закона на соответствие Конституции. В таком экстренном режиме Конституционный суд ранее собирался лишь однажды - для рассмотрения запроса Президента об одобрении договора о присоединении Крыма к России [44].

- 16 марта 2020 года Конституционный Суд РФ дал положительное Заключение, в котором отметил, что его позиция носит самостоятельный характер и учитывает проведенный мониторинг дискуссии в СМИ и в сети Интернет.

Замечу, объем Заключения Конституционного Суда составил 52 машинописные страницы! [9].

- 16 марта 2020 года закон опубликован в Российской газете [4].
- 17 марта 2020 года Президент подписал Указ о проведении 22 апреля 2020 года всенародного голосования по предложенным поправкам в Конституцию [6].
- 20 марта 2020 года Центризбирком утвердил специальную процедуру голосования по поправкам к Конституции [11].
- 25 марта 2020 года Владимир Путин предложил перенести голосование по поправкам в Конституцию на неопределенный срок из-за пандемии COVID-19 [55].
- 1 июня 2020 года Президент назначил голосование на 1 июля 2020 года [7].
- С 25 июня по 1 июля 2020 года прошло общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.
- 2 июля 2020 года стало известно, что после обработки 100% протоколов результаты голосования составили 77,92% за поправки (явка 67,97%) [77].
- 4 июля 2020 года с момента опубликования в официальных изданиях поправки вступили в силу.

Депутат Госсовета Якутии Сулустаана Мыраан единственная среди коллег проголосовала против поправок в Конституцию. На заседании местного парламента она объявила, что складывает с себя депутатские полномочия. «С такой Конституцией я защитить интересы народа не могу», - заявила она. «12 марта у нас было пленарное заседание. И я в руки взяла этот документ только в день заседания. Чтения в Госдуме прошли 11-го, а мы рассматривали документ 12-го. Представляете? За один день! За один день что мы могли? Все произошло очень стремительно, и я считаю, что в этом тоже нелегитимность, потому что не дали ознакомиться с документами. У нас не было обсуждения в комитетах, все стадии обсуждения у нас в парламенте тоже не прошли. Все нормы продвижения документа, закона, были нарушены даже в этом отношении... Я считаю себя ответственным человеком и считаю, что до конца депутат должен отстаивать интересы людей. А у меня выбили из рук главный мой инструмент - Конституцию» [70].

Спешка в подготовке новой Конституции и законов, изданных в ее развитие, привела к неувязкам, неопределенностям и противоречиям в Основном законе. Нарушения правил юридической техники зачастую выглядели как элементарная неряшливость. Показательны в этом отношении изменения, касающиеся введения термина «сенатор Российской Федерации» вместо «член Совета Федерации», внесенные в четвертую, пятую и седьмую главы Конституции РФ. В новых статьях Конституции термин «сенатор» используется 12 раз. Однако в ст. ст. 134 и 135 главы девять осталось понятие «член Совета Федерации». Каким же

термином называть тех, кто заседает в Совфеде? Ведь девятая глава в иерархии конституционных норм стоит выше тех статей, в которые внесены изменения. Это создало коллизию при толковании норм девятой главы Конституции». Введение термина «сенатор Российской Федерации» в текст Конституции России не способствует единообразному пониманию и применению конституционных норм и это существенным образом скажется на обеспечении законности и стабильного правопорядка в различных сферах общественной жизни. Очевидно, что наряду с введением термина «сенатор Российской Федерации» в текст Конституции России следовало бы внести наименование «сенат» [49, с. 63].

Еще большую оперативность проявил российский парламент при рассмотрении законов, которые конкретизировали новые положения Конституции. Всего в 2020 году и начале 2021 года принято 25 таких законов.

Пытаясь отстоять интересы демократического правового государства (ст. 1 Конституции), защитить права и свободы человека и гражданина, являющиеся высшей ценностью (ст. 2 Конституции), фракция КПРФ внесла 108 поправок к проекту новой Конституции и 70 поправок к проектам законов, которые ее конкретизировали. При этом лишь одна из этих поправок была принята. При рассмотрении проектов законов, принятых в развитие новой Конституции, автору этих строк довелось выступить 62 раза. Больше из числа депутатов Государственной Думы выступил только П.В.Крашенинников, который как представитель Президента был докладчиком по этим законопроектам.

Остались не принятыми и даже не учтенными при рассмотрении новой Конституции во втором чтении следующие поправки КПРФ:

- об установлении правовых основ стратегического планирования и управления экономикой в целях роста благосостояния граждан и обеспечения национальной безопасности;
- о формировании в Российской Федерации системы социальной защиты инвалидов, обеспечивающей им интеграцию в общество и равные возможности с другими гражданами;
- о запрете высшим должностным лицам субъекта РФ, руководителям федеральных органов, Президенту РФ, Председателю Правительства РФ и его заместителям, сенаторам РФ, депутатам Государственной Думы, судьям, а также их супругам и несовершеннолетним детям иметь имущество, зарегистрированное на территории иностранного государства;
- о контрольных функциях парламента;
- о национализации;
- о функции Центробанка РФ, направленной на обеспечение условий экономического роста;
- о ежегодной индексации социальных выплат, не менее чем на индекс роста потребительских цен за предыдущий год;

- о среднем размере страховой пенсии по старости;
- о праве на страховую пенсию по старости для граждан РФ, достигших возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины);
- о выборности мировых и районных судей;
- об исключении из статьи 93 Конституции правила о том, что обвинение в отношении Президента РФ при решении вопроса об отрешении его от должности помимо других органов должен рассматривать и Конституционный Суд РФ;
- о введении выборности сенаторов РФ;
- о праве Государственной Думы решать вопрос о недоверии или доверии Правительству РФ, члену Правительства РФ, руководителю федерального органа исполнительной власти;
- о наделении правом законодательной инициативы граждан РФ в количестве не менее 100 тыс. человек, Генерального прокурора РФ, Общественной палаты РФ, Уполномоченного по правам человека РФ;
- об осуществлении прокуратурой РФ высшего надзора за соблюдением законности от имени Российской Федерации;
- об избрании на основе прямого тайного и всеобщего избирательного права глав административных центров субъектов РФ и другие [16].

3. Президент

Поправки к Конституции изменяют правовой статус Президента Российской Федерации в сторону снижения его ответственности за работу Правительства и государственного аппарата, не умаляя (а порой усиливая) его полномочия, в том числе по отстранению членов Правительства, руководителей федеральных служб и агентств, прекращению полномочий судей [40, с. 89].

Одной из поправок статья 83 Конституции 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 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 противоречит самостоятельности органов исполнительной власти, провозглашенной в ст. 10 Конституции и принципу разделения властей, установленному данной статьей. Этот принцип содержится в первой главе Конституции, то есть является основой конституционного строя РФ и не может быть проигнорирован в любом контексте в последующих главах Основного закона.

В соответствии с поправками, внесенными в ст. 83, Президент назначает Председателя Правительства, а также иных членов Правительства (кроме силовых министров) после утверждения Государственной Думой их кандидатур, предложенных Президентом. Президент назначает на должность после консультаций с Советом Федерации руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. Следует иметь в виду, что усиление влияния Государственной Думы и Совета Федерации на формирование Правительства за счет использования более энергичного термина «утверждение» вместо «согласие» в отношении Государственной Думы, а также за счет установления ни к чему не обязывающих консультаций с Советом Федерации, предлагаемые поправки не принесут. Президент сохраняет полномочия отправлять Правительство и отдельных министров в отставку, а также распускать Государственную Думу в случае трехкратного отклонения кандидатур Председателя Правительства.

Как отмечают некоторые юристы, новая Конституция включила прокуратуру и судебную власть, в том числе и Верховный и Конституционный Суды в вертикаль президентской власти. Возникли реальные риски нарушения принципа независимости и самостоятельности судебной ветви власти [73, с. 41].

В соответствии с пунктом «е» ст. 83 Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда Российской Федерации; Председателя, заместителя Председателя и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов. Ранее было установлено, что председатели, заместители председателей избираются судьями из своего состава. Предлагаемые поправки создают и усиливают возможности Президента обеспечивать лояльный состав руководства судов, а значит – укрепить каналы влияния на судебные решения. В связи с этим можно констатировать, что принятое расширение полномочий Президента 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.

Статья 83 Конституции РФ дополнена п. «е 3», согласно которому Президент вносит в Совет Федерации представление о прекращении полномочий судей Конституционного Суда РФ, судей Верховного Суда РФ, 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. Ранее вопрос прекращения полномочий судей находился в ведении соответствующих квалификационных коллегий судей. Новая норма является мерой, которая еще больше усилит и без того огромное влияние Президента на все ветви власти, в частности – на судебную, что противоречит принципу разделения властей как основе конституционного строя, а также независимости судей.

В п. «а» ч. 5.1 статьи 125 Конституции установлено правило, в соответствии с которым Конституционный Суд РФ по запросу Президента проверяет конституционность проектов законов о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном частями 2 и 3 статьи 107 и частью 2 статьи 108 Конституции, законов до их подписания Президентом РФ.

Таким образом, ч. 5.1 ст. 125 Конституции вводит наряду с ныне существующим последующим конституционным контролем также и предварительный контроль законов. При этом предварительный контроль может осуществляться Конституционным Судом РФ исключительно по запросу Президента. Такие полномочия Конституционного Суда резко увеличат полномочия Президента, 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. Таким образом, нарушен принцип разделения властей и принцип федерализма, провозглашенные статьей 1 Конституции в качестве важнейших основ конституционного строя РФ [34].

Президентские полномочия расширяются и путем легализации бытующих форм работы главы государства: сначала президентским актом были закреплены используемые новые виды актов - поручения. В соответствии с новой Конституцией термин «поручение» теперь закреплен и на конституционном уровне: согласно ст. 113 Председатель Правительства России организует его работу в соответствии с Конституцией страны, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручениями Президента Российской Федерации; согласно ст. 115 Правительство России издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации. Такие нововведения в Конституцию, не имеющие теоретического обоснования, излишне усложняют, утяжеляют Основной закон [43, с. 30].

Таким образом можно констатировать, что Россия превращается в государство, в котором вся власть сосредоточена в руках Президента и всемерно поддерживающей его партии.

При этом, говоря о деятельности политических партий, В.Д.Зорькин заявляет: «Этот процесс должен протекать таким образом, чтобы в итоге государственная власть не оказалась бы фактически монополизирована какой-либо одной партией, группой, организацией и стоящими за ними силами. Необходимо, чтобы у оппозиции была реальная возможность прихода к власти в рамках Конституции, то есть на началах честной политической конкуренции» [38].

4. Обнуление президентских сроков В.В.Путина

Одной из главных поправок, по мнению многих юристов и политиков, является так называемое «обнуление» сроков В.В.Путина. Некоторые даже заявляют, что это было то основное, для чего задумана конституционная реформа. Официально эта поправка выглядит так:

«Установленное частями 3 и 3.1 статьи 81 Конституции Российской Федерации в редакции настоящего Закона о поправке к Конституции Российской Федерации регулирование допустимого числа сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, не препятствует лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации на момент вступления данной поправки в силу, участвовать в качестве кандидата на выборах Президента Российской Федерации после включения указанной редакции в текст Конституции Российской Федерации на установленное поправкой допустимое число сроков вне зависимости от числа сроков, в течение которых указанное лицо занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления данной поправки в силу». Звучит очень запутанно, а по мнению некоторых специалистов русского языка, даже синтаксически неверно.

Обсуждение этой поправки в литературе продолжается по сей день, поэтому остановлюсь на ней подробнее.

Как отмечают некоторые авторы, процедура с «обнулением» президентских сроков была обставлена как многослойная спецоперация с несколькими уровнями маскировки, хотя в итоге все равно выглядела неуклюже и прямолинейно [22].

Решение об «обнулении» президентских сроков состоялось 10 марта 2020 года. О возможности такого решения некоторые политики и юристы говорили еще в январе-феврале 2020 года. В этот день состоялось обсуждение законопроекта о внесении изменений в Конституцию во втором чтении. Таблицы поправок, подлежащих рассмотрению, были опубликованы в думской базе, но, как выяснилось в начале заседания, появились инициативы внесения поправок

напрямую в ходе заседания. Депутат С.В.Иванов («ЛДПР») тогда заявил, что крайним сроком, который был установлен для внесения поправок в данном случае является 2 марта, профильный Комитет после этого никаких дополнительных поправок не принимал и не рассматривал. Однако Председательствующий ответил, что появившиеся в ходе заседания поправки можно будет рассмотреть, если только они будут письменно оформлены.

Первой неожиданностью было выступление депутата А.А.Карелина («Единая Россия») с предложением перенести выборы в парламент на более ранний срок с 2021 на 2020 год. Что это, как не классическое «отвлечение на негодный объект»? Это был сознательный увод внимания от значительного к менее важному, чем впоследствии можно пожертвовать во имя реализации главной цели. Выступление А.А.Карелина было запланировано на утро, чтобы потенциальный роспуск Думы стал главной новостью первой половины дня. Был расчет на то, что под этот шок и депутаты оппозиционных фракций станут посговорчивей, да и почва для новости о поправке В.В.Терешковой - более подготовленной [69].

После того, как депутаты провели голосование по всем поправкам к законопроекту Президента, Председательствующий В.В.Володин обратился к залу: «Уважаемые коллеги, я вижу, что Валентина Владимировна Терешкова до середины зала дошла, потом вернулась обратно – кнопка не сработала. Коллеги, нет возражений, если мы предоставим Валентине Владимировне возможность выступить? Она об этом просит впервые, наверное, за все это время. Здесь наше с вами решение. Ну если уже Валентина Владимировна путь до трибуны один раз практически проделала, до середины, то давайте ей тогда такую возможность предоставим» (Здесь и далее цитирование по стенограмме пленарного заседания от 10.03.2020) [14].

В своем достаточно пространном выступлении депутат Терешкова («Единая Россия»), в частности, сказала: «...все варианты возможных изменений, которые сейчас обсуждаются в обществе, на открытых площадках, да и просто, как говорится, на кухне, — это разговоры о Владимире Владимировиче Путине, и нечего здесь лукавить и мудрить. Людей волнует и даже тревожит, что будет после 2024 года, и понимаю почему. Вопрос ведь не просто о должности Главы государства, а о человеке, которому доверяют, который в сложнейших обстоятельствах принимал решения и отвечал за них, и на которого люди привыкли рассчитывать и полагаться. И кто бы что ни говорил публично, исходя из политических соображений, я уверена, что каждый, в том числе и в этом зале, в глубине души это понимает и со мной согласен...предлагаю либо снять ограничение президентских сроков, либо записать в одну из статей законопроекта положение о том, что после вступления в силу обновленной Конституции действующий президент, как и любой другой гражданин, имеет право избираться на пост главы государства».

После выступления Терешковой Председательствующий В.В.Володин заявил: «Поправка, которую предложила Валентина Владимировна, требует прежде всего консультации с действующим президентом, потому что о нем речь идет, - правильно было бы спросить его мнение. Также правильно будет провести консультации с руководителями политических фракций. Ну и конечно, надо подготовить саму поправку, о которой вы, Валентина Владимировна, говорите, потому что Вы сейчас высказали предложение». После чего был объявлен полуторачасовой перерыв.

Путин появился в зале в момент возобновления заседания. В своем выступлении применительно к предложению В.В.Терешковой он, в частности, сказал: «Мы действительно подошли к черте и, прежде чем переступить ее, должны, по мнению многих участников дискуссии, принять решение по принципиальному и чувствительному вопросу - о высшем уровне государственной власти, а именно о президентской. Считаю и глубоко убежден в том, что сильная президентская вертикаль для нашей страны, для России, абсолютна необходима. И сегодняшняя ситуация в экономике, я уже только что об этом сказал, и не только в экономике, но и в сфере безопасности, лишний раз нам с вами об этом напоминает. Прежде всего это необходимо для стабильности. Конечно, есть альтернативы, это - мы с вами хорошо знаем - парламентская форма правления, которая широко применяется в мире, однако на сегодняшнем этапе нашего развития она у нас не может быть использована».

Фракция КПРФ проголосовала против поправки В.В.Терешковой. Результаты голосования Государственной Думы по этой поправке:

За - 380 чел. 84,4%

Против - 43 чел. 9,6%

Воздержалось – 1 чел. 0,2%

Не голосовало - 26 чел. 5,8%

Поправка не обязывает Путина идти на новые выборы, а лишь дает ему такую возможность. Однако теперь, даже если такой вариант держат про запас, до самого момента следующих выборов никто не поверит, что Путин не воспользуется возможностью, которую добыл с очевидными репутационными потерями [22].

5. О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий и членам его семьи

Законодательством, действовавшим до принятия нового варианта Конституции, Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, пожизненно предоставляется целый ряд гарантий. Государственная охрана в местах его постоянного или временного пребывания представляется в полном объеме мер, предусмотренных Федеральным законом «О государственной

охране», включая предоставление специальной связи и транспортного обслуживания. За ним и членами его семьи сохраняется право на медицинское обслуживание, которое им предоставлялось на день прекращения полномочий.

Экс-Президент независимо от возраста имеет право на ежемесячное денежное содержание в размере 75% месячного денежного вознаграждения Президента Российской Федерации. Ему предоставляется в пожизненное пользование одна из государственных дач. Он имеет право бесплатно пользоваться залами для официальных лиц и делегаций аэропортов и аэровокзалов, железнодорожных вокзалов и станций, морских вокзалов (портов) и речных вокзалов. Экс-президент имеет право на бесплатное пользование на территории Российской Федерации правительственной связью и другими видами связи, которыми располагают органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации, и право на внеочередное получение услуг связи. Все виды почтовых и телеграфных отправок Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, пересылаются (передаются), обрабатываются и доставляются в разряде правительственных.

Бывший Президент Российской Федерации имеет право содержать за счет средств федерального бюджета аппарат помощников. Для их размещения предоставляется отдельное служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой (в том числе персональными компьютерами, подключенными как к общей сети, так и ко всем имеющимся правовым базам и государственным информационным системам, копировально-множительной техникой, аппаратом факсимильной связи), средствами связи, в том числе правительственной связью.

После смерти Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, членам его семьи назначается ежемесячное пособие. Им предоставляется право на пользование служебным автотранспортом, а также за ними сохраняется право на медицинское обслуживание, которое им ранее предоставлялось, в течение пяти лет со дня смерти Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий.

Следует иметь в виду, что если бывший Президент выскажет желание стать пожизненным сенатором, тогда он по выбору приобретет вышеперечисленные блага либо блага за счет сенаторства.

Обновленной Конституцией и принятым в декабре 2020 года законом «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» гражданину, который когда-то был Президентом, предоставляется невиданный иммунитет, такой же, который существует у действующего Президента. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру. Неприкосновенность распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения,

используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку.

Исходя из положения о том, что «все не запрещенное разрешено», бывший Президент приобретает право на совершение нетяжких преступлений (в УК РФ таких 429 составов). У экс-Президента появляется право безнаказанно ездить по российским дорогам со скоростью 200 км/час, красть коньяк в соседнем супермаркете, ежедневно истязать кого-либо, совершать развратные действия и т.д. В этой фразе, конечно, присутствует определенная условность и доля иронии. В подавляющем большинстве современных демократических государств бывший и действующий глава государства являются законопослушными.

В случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления, экс-Президент теоретически может понести уголовную ответственность, пройдя через процедуру лишения неприкосновенности. Для этого необходимо пройти следующие этапы: 1) рассмотрение сообщения о преступлении следователем Следственного комитета РФ в порядке, предусмотренном статьей 144 УПК РФ; направление Председателем СК РФ материалов проведенной следователем проверки с соответствующим представлением (заключением) в Государственную Думу; 2) подготовить инициативу о лишении неприкосновенности за подписью 1/3 депутатов Государственной Думы; 3) в случае поддержания инициативы Государственной Думой, ею образуется специальная комиссия, которая принимает соответствующее заключение; 4) Дума выдвигает обвинение в госизмене или совершении иного тяжкого преступления в отношении экс-Президента, которое принимается 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы; 5) Верховный Суд принимает Заключение о наличии состава преступления в действиях экс-Президента; 6) Конституционный Суд принимает Заключение о соблюдении порядка выдвижения обвинения в отношении экс-Президента; 7) Совет Федерации принимает решение о лишении неприкосновенности экс-Президента 2/3 голосов от общего числа сенаторов.

Данное решение Совета Федерации должно быть принято не позднее, чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения, что практически невозможно! Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против экс-Президента считается отклоненным (См. ст. ст. 92.1, 93 Конституции РФ [3], ст. 3 ФЗ от 12.02.2001 N 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» [5]). Эти многоуровневые усложненные процедуры имеют целью сделать невозможным привлечение бывшего Президента к юридической ответственности и в этом случае.

На пленарном заседании 17 ноября 2020 года, когда обсуждался законопроект о гарантиях экс-Президента, полномочный представитель Президента в Государственной Думе Гарри Минх в своем выступлении объяснил

депутатам-коммунистам, что оспаривать нормы, которые принимаются с подачи Президента РФ Владимира Путина, не стоит. Обращаясь к автору этих строк, который в своем выступлении заявил о недопустимости принятия этого законопроекта, Минх сказал: «Юрий Петрович, ну я Вам предлагаю: если не нравится Конституция, ну закрывайте Вы эту работу, идите на улицы, там Вы найдете себе соратников, только это уже совсем другие люди будут... Я не говорю о выборах, я говорю о добровольном сложении полномочий. Вы обязаны Конституцию соблюдать, Вы обязаны принимать решения в рамках Конституции». Минха поддержал спикер Госдумы Вячеслав Володин, по словам которого поднят «базовый, мировоззренческий вопрос» [13].

Разумеется, нарушать Конституцию депутаты (а речь прежде всего о депутатах от КПРФ) не думали. Они лишь задавали вопросы по законопроекту депутата-единоросса Павла Крашенинникова и сенатора-единоросса Андрея Клишаса о пожизненной неприкосновенности Президента.

Пресс-секретарь Президента РФ Д.С.Песков объяснил внесение в Госдуму соответствующего проекта закона обычной практикой. Однако страны, где бы это было он не назвал. Проведенное нами изучение законодательства и практики нескольких десятков стран показало, что о неприкосновенности Президентов, прекративших исполнение своих обязанностей, там почти ничего не сказано. Таких законов нет ни в Белоруссии, Туркмении, Узбекистане, хотя журналисты нередко говорят о тоталитарных режимах в этих странах. Но упомянутую Д.С.Песковым «международную практику» удалось найти в четырех странах. Это Экваториальная Гвинея, Руанда, Казахстан и Таджикистан. Законы двух последних стран являются персональными и относятся исключительно к Нурлату Назарбаеву и Эмомали Рахмону.

Замечу: при наличии политической воли по вопросу расследования деятельности бывшего Президента, она будет реализована вне зависимости от того, какой закон охраняет его статус. Будет ли закон о гарантиях бывшему Президенту РФ реализован в полной мере станет понятно только после смены власти. Если это будет сценарий преемника, как произошло в конце 1999 года, то закон, вероятно, будет работать. Если элиты будут меняться более непредсказуемым образом, то к нему могут и не обратиться.

Когда учреждалась ныне действующая власть, то ее лидеры заявляли о создании справедливого общества, в котором все будут равны. Конституция и законопроект напрочь перечеркивают все эти обещания.

Наличие у Президента РФ и экс-Президента такого иммунитета от уголовного преследования вполне гармонирует с отказом России участвовать в Римском Статуте Международного Уголовного суда! Международный договор, учредивший Международный Уголовный суд, принят на дипломатической конференции в Риме 17 июля 1998 года и вступил в силу с 1 июля 2002 года. Статья 27 этого Статута устанавливает: «Настоящий Статут применяется в равной

мере ко всем лицам без какого бы то ни было различия на основе должностного положения. В частности, должностное положение как главы государства или правительства, члена правительства или парламента, избранного представителя или должностного лица правительства ни в коем случае не освобождает лицо от уголовной ответственности согласно настоящему Статуту и не является само по себе основанием для смягчения приговора» [2].

Россия подписала Статут 13 сентября 2000 года, но до 2016 года не ратифицировала его. 16 ноября 2016 года Президент В.В.Путин подписал распоряжение об отказе России участвовать в Римском Статуте. Дмитрий Песков заявил, что выход из юрисдикции МУС продиктован именно «национальными интересами» [59].

Фракция КПРФ в третьем чтении проголосовала против проекта Федерального закона «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». Все остальные фракции его поддержали.

Результаты голосования Думы в целом:

За: 356 чел., 79.1%

Против: 41 чел., 9.1%

Воздержалось: 0 чел., 0%

Не голосовало: 53 чел., 11.8%

6. Государственный Совет

Российской истории известны три Государственных Совета, совершенно различных по своему составу и функциям. Первый был учрежден в 1810 году как совещательный орган. В 1906 году он стал частью законодательного механизма империи. Изменился и порядок его формирования: если ранее его члены назначались императором, а министры входили в состав по должности, то после конституционной реформы императорских назначенцев осталась половина, остальные избирались. Помимо ограниченной законодательной власти Государственный совет обладал и судебной. Этот Госсовет был упразднен 14 декабря 1917 года.

Второй Госсовет известен меньше. Он был создан в июле 1991 года при Президенте РСФСР Борисе Ельцине и просуществовал лишь несколько месяцев [30].

Третий ныне действующий Госсовет образован Указом Президента от 01.09.2000 № 1602 как совещательный орган, где время от времени обсуждают разные проблемы. На жизнь страны это не влияло, потому что никакими властными полномочиями Госсовет не был наделен. Однако новая Конституция и закон «О Государственном Совете Российской Федерации», принятый Государственной Думой в 2020 году, меняют положение дел. Этот орган может

стать серьезным политическим и административным рычагом в руках Президента.

Новый Госссовет предполагает отказ от принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, который провозглашен в статье 10 Конституции. Закон о Госссовете говорит о единой системе публичной власти, которая на самом верху объединена под рукой Президента. Государственный Совет во главе с Президентом России получает координационные полномочия для обеспечения единства функционирования всей системы публичной власти. Это новый стратегический орган власти. Вероятно, орган новой ветви власти, концептуально-идеологической и планомерно-проектной, которая ставит ценностные ориентиры и цели для всех остальных традиционных ветвей. Государственный Совет получает право принимать юридически значимые решения, что является прерогативой любого властного органа. А значит, появляются основания для введения реальной юридической ответственности за их невыполнение.

Состав Госссовета имеет представительный характер. Почти все его члены по должности занимают выборные посты: Президент, председатели парламентских палат, губернаторы. По решению руководителя Госссовета в его состав могут включаться представители парламентских партий и местного самоуправления [30].

Задачи для законодательной власти теперь уже вполне легально будут ставить в основном представители власти исполнительной, а точнее губернаторы, которые будут преобладать в Госссовете. Парламент должен принимать те законы, которые нужны реальному управлению. Парламент – это часть единой системы государственного управления, подчиненная Президенту. Об этом сейчас депутатам Государственной Думы время от времени напоминают члены Правительства, заместители министров и представители Администрации Президента. Из уст этих людей в Государственной Думе время от времени слышны благодарности за оказанную помощь Правительству в его деятельности.

Впрочем, позиция, предполагающая принижение роли парламента, проявляется уже 10-15 лет. Губернаторы по надуманным основаниям позволяют себе не давать ответы на депутатские запросы. Обжалуя эти безобразия, народные избранники вынуждены обращаться в суд и прокуратуру. Причем такой беспредел учиняется не только в отношении оппозиции, но и в отношении депутатов правящей партии. На заседания комитетов Госдумы вместо приглашенных министров зачастую приходят третьестепенные чиновники. Представитель Президента считает допустимым для себя публично заявить о том, чтобы отправить неугодных депутатов на улицу и т.д. (о чем говорилось выше). Теперь эта практика будет закреплена в законе. Исполнительная власть становится выше законодательной.

В средствах массовой информации, в юридических кругах ведутся дискуссии относительно того, какова цель принятия этого странного

законопроекта. Полагаем, что Госсовет, по замыслу кремлевских авторов, должен стать резервным органом, на который смог бы опереться Президент в борьбе с оппозиционной Государственной Думой, которая может появиться в стране уже в сентябре 2021 года. Поэтому Госсовет по новому закону становится не совещательным органом (как это было по Положению о Госсовете от 1 сентября 2000 г.), а органом который «содействует» Президенту в реализации его полномочий, готовит Президенту «предложения» по важнейшим вопросам его деятельности, «рассматривает» проекты федеральных законов и т.д. Именно поэтому парламентским большинством была отвергнута поправка автора этих строк о том, что Госсовет не может иметь исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия. Такое решение парламента предполагает, что, возможно, эти властные полномочия ему однажды будут приданы.

Если быть последовательным, то до начала реформы Госсовета действующей власти необходимо был ликвидировать положения ст. 10 Конституции о разделении властей, а для этого необходим созыв Конституционного Собрания. В соответствии со ст. 11 Конституции (1-я глава «Основы конституционного строя») государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство, суды. 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.

Создание Госсовета противоречит основам конституционного строя России, что категорически запрещено статьей 16 Конституции, которая говорит о том, что положения главы первой Конституции могут быть изменены лишь в особом порядке (через созыв Конституционного Собрания), никакие другие положения Конституции не могут противоречить ее первой главе «Основы конституционного строя» (ст. ст. 1–16).

Фракция КПРФ в третьем чтении по проекту Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» воздержалась от голосования (при этом голосовали 36 депутатов, а 7 не голосовали). Все остальные фракции поддержали законопроект.

В целом Дума голосовала так:

За: 344 чел., 76.4%

Против: 0 чел., 0%

Воздержалось: 36 чел., 8%

Не голосовало: 70 чел., 15.6%

7. Конституционный Суд

Как заявляет Ю.Г.Ершов: «По сути Конституционный Суд утратил собственную правовую природу, действуя вопреки Конституции, превратившись

в административное учреждение, не озабоченное политическим и правовым смыслом своей деятельности, утратил необходимое доверие со стороны общества к себе как арбитру во взаимоотношениях ветвей власти, власти и гражданского общества» [32, с. 44].

Прошедшая реформа Конституционного Суда РФ сделала его еще более неприглядным. Соответствующие нормы Конституции и принятый в ноябре 2020 года закон, который внес изменения в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (от 09.11.2020 N 5-ФКЗ) не имели научного обоснования, не обсуждались юридическим и судебным сообществом.

Для рядовых граждан дорога в этот единственный в России суд, имеющий право толковать Основной закон, теперь становится весьма длинной. Зато Президент получает возможность, используя Конституционный Суд, заблокировать принятие не нравящихся ему законов, не прибегая к праву вето, у него становится заметно больше возможностей влияния на процедуру конституционного судопроизводства. Замечу: в прежнем законе о Конституционном Суде термин «президент» упоминался 39 раз, а во вновь принятом законе - 78 раз.

Многократно усложнилась процедура обращения в этот суд и рассмотрение в нем дела. Если изначально в Конституционный суд можно было обратиться на любой стадии применения сомнительного закона, то с 2011 года для обращения стало обязательным наличие оконченного судебного дела. Теперь и этого будет мало – для обращения в Конституционный Суд заявителю придется исчерпать все средства правовой защиты, то есть подать кассационную жалобу в самую высокую кассационную инстанцию.

Увеличивается и время рассмотрения дел, поскольку предварительное изучение обращений не станет ограничиваться какими-либо сроками. Закон расширяет основания для рассмотрения дела без заседания. Это возможно в тех случаях, когда Конституционный Суд полагает, что дополнительных аргументов слушание не даст. В ранее действовавшей редакции ФКЗ такое было возможно только в случае, если, по мнению КС, решение можно принять на основании ранее высказанных им позиций. Это означает, что теперь решения суда все чаще будут выработываться за закрытыми дверями в тиши судейских кабинетов, а не в очной дискуссии. Заявители не смогут участвовать в прениях, им будет сложнее привлечь свидетелей и экспертов, оперативно реагировать на доводы противной стороны. То есть Конституционный Суд станет более закрытым и непрозрачным, идя в ногу с современными общероссийскими властными тенденциями.

Решение о назначении дела к слушанию Конституционный Суд будет принимать «с учетом общественной значимости» и очередности поступления (ст. 47). Ранее критерия значимости не было. По прежней редакции ФКЗ решение

о назначении дела к слушанию должно было быть принято не позднее, чем через месяц после принятия обращения к рассмотрению.

Президент приобрел эффективный рычаг влияния на законотворчество за счет введения предварительного конституционного надзора. У Конституционного Суда появилось новое полномочие – по инициативе Президента проверять конституционность региональных законов до их обнародования, проектов федеральных конституционных и федеральных законов, а также законов принятых, но не подписанных Президентом. Это то, с чем сам же Конституционный Суд сражался все годы своей деятельности. Он совершенно обоснованно полагал, что рассмотрение судом закона до его вступления в силу может отрицательно повлиять на позицию суда при последующем возможном анализе его на предмет соответствия Конституции, и тогда суд окажется «судьей в собственном деле», чего делать категорически нельзя. Но российский Президент не любит ссориться с парламентом или использовать право вето. Ему проще нивелировать последствия неудачных и неудобных парламентских решений чужими руками. И Конституционный Суд для этой роли очень подходит. Видимо, это опция на будущее, которая должна исключить неприятные для Президента сюрпризы от депутатов, когда думское большинство будет принадлежать сегодняшней оппозиции.

Реанимация ранее отвергаемых предложений по введению предварительного контроля законов стала неожиданностью ввиду отсутствия реальной потребности в нем на сегодня. Эта мера не согласуется с принципом сбалансированного разграничения властей, поскольку еще более усиливает за счет Конституционного Суда позиции Президента РФ во взаимоотношении с парламентом Российской Федерации, способствует втягиванию Конституционного Суда, организационно зависимо от Президента РФ, в законотворческий, по сути, политический процесс, ведет к тому, что, как правильно полагает Т.Г.Морщакова, «придется говорить о Конституционном Суде при Президенте РФ». Создаются также предпосылки для трансформации Конституционного Суда из органа конституционного контроля в малоэффективный надзорный орган» [53].

Несколько лет назад Конституционный Суд получил право по запросу Министерства юстиции РФ разрешать властям России не исполнять вердикты ЕСПЧ, если они противоречат Конституции. Теперь же Конституционный Суд официально становится высшим арбитром в межгосударственных спорах: по запросу Президента, Правительства или Верховного Суда он вправе будет давать заключение о возможности отказа от исполнения решения международного и межгосударственного суда, налагающее обязанности на Российскую Федерацию, если это «противоречит основам публичного правопорядка». При этом большую

тревогу вызывает неопределенность термина «публичный правопорядок». Это реально опасно, поскольку термин может толковаться абсолютно произвольно, переключаясь из закона о Конституционном Суде в самые разные сферы правоприменительной деятельности.

Роль Конституционного Суда в жизни общества принижается. Он становится более управляемым за счет сокращения числа судей с 19 до 11. Сокращение численного состава Конституционного Суда некоторыми исследователями определяется как одно из наиболее разрушительных и абсолютно необоснованных решений. При таком подходе может понизиться уровень компетентности Суда из-за «недопредставительства» в нем судей – специалистов различных отраслей права, неизбежно возрастет нагрузка на Секретариат Конституционного Суда.

Одновременно закон снижает кворум, при котором Конституционный Суд правомочен принимать решение. Для этого нужно не менее шести судей. При 11 судьях в составе суда это означает немногим больше половины от состава (было не менее 2/3).

Управляемость Суда будет обеспечиваться через Председателя и заместителя Председателя КС, которые теперь избираются не судьями из своего состава, а назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет, причем назначаться они могут из числа лиц, не имеющих статуса судьи Конституционного Суда.

Конституционный Суд лишается права принимать послания, что ранее он был вправе делать в соответствии с п. 1 ст. 21 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ».

Нанесен серьезный удар по гласности в конституционном судопроизводстве. Судья Конституционного Суда теперь не вправе критиковать в какой бы то ни было форме решения Конституционного Суда, а также обнародовать особое мнение или просто свое мнение либо публично на него ссылаться.

Первоначально законопроект о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» вводил новый порядок судебного исполнения решений Конституционного Суда. Законопроект возлагал ответственность за исполнение решений Конституционного Суда на Верховный Суд, который в течение двух месяцев с момента принятия каждого решения Конституционного Суда должен был давать соответствующие разъяснения по вопросам судебной практики. Как верно отметила профессор Е.А.Лукьянова, такое принуждение к праву не только ставило под сомнение принцип непосредственного действия решений Конституционного Суда, но и принижало его авторитет в судебной системе [47].

Депутатами Н.В.Коломейцевым и Ю.П.Синельщиковым была внесена поправка с предложением об исключении этого правила. Она была удовлетворена Государственной Думой.

Предусмотренные изменения статуса Конституционного Суда увязаны с общей трансформацией российской политической системы [46, с. 18]. Ярко прослеживается тенденция снижения способности Конституционного Суда в опоре на Конституцию РФ уравнивать законодательную и исполнительную власть, эффективно защищать основные права и свободы граждан. Об этом отчасти свидетельствует принятое им исключительно положительное Заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [9], а также принятое в 2018 году решение об отказе в рассмотрении жалобы 98 депутатов Государственной Думы на неконституционность пенсионной реформы [10].

Фракция КПРФ проголосовала против в третьем чтении по проекту Федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (голосовали 37 депутатов, 5 в голосовании не участвовали). Все остальные фракции поддержали законопроект. В целом Дума голосовала так:

За: 357 чел., 79.4%

Против: 37 чел., 8.2%

Воздержалось: 1 чел., 0.2%

Не голосовало: 55 чел., 12.2%

8. Прокуратура

В октябре 2020 года Государственная Дума внесла изменения в Закон «О прокуратуре Российской Федерации».

В обновленном тексте Конституции 2020 года появились новеллы, направленные на дальнейшее развитие принципов организации и деятельности прокуратуры. Депутаты фракции КПРФ в Государственной Думе полагали, что в соответствующем законопроекте, который внесет изменения в Закон о прокуратуре, позиции этого органа будут усилены. Депутаты исходили из того, что новая Конституция и пакет законопроектов, конкретизирующих Конституцию, направлены на дальнейшую централизацию государства, усиление федеральной и, в первую очередь, президентской власти. Важнейшим

инструментом такой политики является прокурорский надзор. Еще Петр I, создавая прокуратуру, видел в ней «око государево», которое было необходимо России в условиях ее многонациональности и местничества.

Однако этого не произошло, хотя, надо признать, законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», внесенный Президентом в сентябре 2020 г., содержал позитивные начала. Депутатами фракции КПРФ (Н.В.Коломейцев, Ю.П.Синельщиков) к президентскому законопроекту внесено 9 поправок, направленных на повышение статуса прокуроров, однако все они были отклонены думским большинством. Эти поправки касались трех основных позиций.

Во-первых, независимости прокуратуры. Как известно, в ходе революции 1917 года царская прокуратура была ликвидирована. К созданию новой прокуратуры советская власть приступила в 1921 году. В комиссии, выбранной для этой цели ВЦИК, сразу обозначились две точки зрения на модель организации прокурорского надзора. Большинство настаивало на системе двойного подчинения местного прокурорского надзора, с одной стороны, центру в лице соответствующего наркомата, с другой стороны – местному губисполкому. Другим вариантом была модель единой централизованной прокуратуры, независимой от местной власти. Важная роль в продвижении второй модели принадлежала В.И.Ленину, который настаивал на централизации надзорного органа и убеждал ЦК партии вмешаться в процесс обсуждения с целью отказа от идеи двойного подчинения. В письме на имя И.В.Сталина для Политбюро «О двойном подчинении и законности» В.И.Ленин определил основы организации и задачи прокуратуры: «установить подчинение местной прокурорской власти только центру и сохранить за прокурорской властью право и обязанность опротестовывать все и всякие решения местных властей с точки зрения законности этих решений или постановлений» и ее задачи. Ленин доказывал, что принцип законности не будет обеспечен должным образом при «двойном» подчинении, «законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская», а значит, надзор за ее соблюдением должен быть независимым и централизованным [71, с. 544].

Впрочем, Президент в Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года также заявил: «У нас не может быть какой-то своей доморощенной законности в одном и в другом регионе, а значит, прокурор - это сквозная верховная власть, следящая за исполнением этих законов вне зависимости ни от каких обстоятельств регионального характера. Убежден, большая независимость прокуратуры от местных властей, безусловно, в интересах граждан, в каком бы субъекте они ни проживали» [64].

Положение о прокуратуре было принято в мае 1922 года. В нем была закреплена идея независимости прокуроров от местных властей. В таком виде прокуратура России просуществовала до начала 90-х годов. В соответствии с ч. 1 статьи 129 Конституции РФ, принятой в 1993 году, прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. В той же статье было установлено, что прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами.

В принятом по инициативе Президента законе РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном суде и прокуратуре Российской Федерации» часть первая статьи 129 о единой централизованной системе была изъята из Конституции. Одновременно была подтверждена зависимость прокуроров от властей субъектов при их назначении. Часть 3 статьи 129 Конституции звучала так: «Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации».

Автор этих строк на протяжении последних шести лет многократно критиковал этот закон с трибуны Государственной Думы, в ходе научно-практических конференций, круглых столов и в СМИ. Наконец мы были услышаны, и в новой редакции статьи 129 Конституции 2020 года установлено то, на чем настаивала фракция КПРФ: «Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции... Прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации». Однако, в вопросах, касающихся назначения прокуроров на должность и их освобождения, президентский законопроект «О внесении изменений в Закон о прокуратуре» не во всем последователен.

Так, в соответствии с обновленной Конституцией Генеральный прокурор, заместители Генерального прокурора РФ и прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации. В тоже время в соответствии с обновленным законом о прокуратуре такое согласие на назначение Генерального прокурора и прокуроров субъектов дает не

Совет Федерации, а лишь его комитеты, которым поручено проведение консультации по кандидатурам. В соответствии с ч. 3 ст. 129 новой Конституции Генеральный прокурор, заместители Генерального прокурора РФ и прокуроры субъектов РФ хотя и назначаются на должность Президентом после консультаций с Советом Федерации, однако освобождаются от должности Президентом без участия Совета Федерации. Это не логично: игнорировать позицию Совета Федерации при освобождении прокуроров нельзя. По этим «кадровым» вопросам депутатами от фракции «КПРФ» внесено четыре поправки, которые, к сожалению, не приняты.

Во-вторых, в этих поправках речь шла о высшем надзоре прокуратуры. В соответствии со ст. 164 Конституции Союза ССР 1977 года высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами возлагался на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров. Очевидно, что это положение должно быть восстановлено в Конституции. В условиях, когда в России десятки контрольно-надзорных органов — это крайне необходимо. Однако поправка фракции КПРФ о высшем надзоре за законностью думским большинством была отклонена.

Принижению роли прокуратуры поспособствовало изъятие президентским законопроектом от 2020 г. из статьи 1 Закона о прокуратуре положения о том, что прокуратура РФ осуществляет надзор от имени Российской Федерации. Теперь кто-то вполне может объявить, что прокурор действует от имени губернатора, законодательного собрания региона или министра обороны.

В литературе принято считать, что прокурорский надзор, в отличие от всякого другого надзора и контроля является всеобъемлющим, однако у прокурора нет доступа к банковской тайне, что является анахронизмом. В соответствии со статьей 26 ФЗ «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 № 395-1 справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан выдаются кредитной организацией многим контролирующим и иным организациям, которых в этом списке восемнадцать. Однако прокуратуры здесь нет.

Между тем, у прокурора возникает необходимость в таких полномочиях в следующих случаях: когда он осуществляет надзор за исполнением законов органами контроля и их должностными лицами (налоговые органы, Пенсионный фонд РФ, фонд социального страхования, таможенные органы, служба судебных приставов и др.); при проверках информации о недостоверности деклараций

чиновников о доходах; для борьбы с незаконным оттоком капитала за границу; при проведении проверок о невыплате заработной платы; при осуществлении мер по защите прав граждан в сфере потребительского кредитования; при осуществлении надзора за соблюдением требований Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и т.д.

Фракцией депутатов-коммунистов была внесена поправка, которая предлагала в ч.1 ст. 22 Закона о прокуратуре включить положение о том, что прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона не только проверять исполнение законов, но также запрашивать в кредитной организации справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц. Поправка была отклонена думским большинством. Следует отметить, фракцией КПРФ дважды вносились в Государственную Думу такие законопроекты (в 2014 и 2018 году), но они не были приняты.

В-третьих, в наших поправках речь шла об уголовном преследовании. Эта функция прокуратуры записана в Конституции РФ. Для ее реализации на сегодня необходимо, по крайней мере, два полномочия: право возбуждения уголовного дела прокурором и право принятия прокурором к производству тех дел, по которым правоохранители учиняют волокиту, нарушения законов и злоупотребления. В зарубежном законодательстве это распространенная практика. В этой связи мы предлагали дополнить Закон о прокуратуре статьей 31.1 следующего содержания:

«31.1. Расследование преступлений органами прокуратуры.

Осуществляя уголовное преследование, прокурор вправе возбуждать уголовное дело при наличии повода и оснований, предусмотренных в законе, изымать уголовное дело у органа предварительного расследования, допустившего нарушение законодательства, поручив его расследование нижестоящему прокурору, либо принимать его к своему производству с обязательным указанием оснований для такого решения, пользуясь в ходе расследования всеми правами следователя, дознавателя, предусмотренными уголовно-процессуальным законодательством».

Однако поправку думское большинство не поддержало.

Многие мои коллеги – ветераны прокуратуры недоумевают: «Почему Кремль, взяв курс на дальнейшее укрепление федерализма, усиление президентской власти, не захотел в этом деле использовать возможности прокурорского надзора»? Мне представляется, что расширение прокурорских полномочий и соответственно укрепление законности в нынешней России не

совсем желательные новации, ибо это мешает политическим маневрам и управлению происходящими в стране процессами, что называется «в ручном режиме».

Фракция КППРФ не приняла участие в голосовании в третьем чтении по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Результаты голосования Госдумы следующие.

За: 308 чел., 68.4%

Против: 0 чел., 0%

Воздержалось: 2 чел., 0.5%

Не голосовало: 140 чел., 31.1%

9. Положение о местном самоуправлении

Принятыми поправками дополнена ст. 132 Конституции РФ, которая теперь устанавливает, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Предлагаемое положение напрямую противоречит ст. 12 Конституции РФ, в соответствии с которой в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Противоречие принятой поправки и 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.

Теперь органы государственной власти могут формировать органы местного самоуправления. Независимого местного самоуправления не будет. Мэров будут назначать, хотя более 80 % населения за общенародные выборы мэра. Источником муниципальной власти будет не народ, а поставивший городских чиновников губернатор. Фактически будет уничтожено право граждан участвовать в местном самоуправлении и влиять на жизнь своего населенного

пункта. Все решает Москва и чуть-чуть областная элита. Это нищета и бесправие российских городов.

Таким образом, в части предлагаемого объединения органов государственной власти и местного самоуправления в единую систему публичной власти в Конституции образовалось вопиющее противоречие между основами конституционного строя и иными положениями Конституции. Данное противоречие могло бы быть снято только посредством изменения ст. 12 Конституции РФ исключительно посредством пересмотра Основного закона Конституционным Собранием или всенародным голосованием в порядке ст. 135 Конституции. Вопрос нуждается в серьезном обсуждении.

10. Иностраный вопрос

Среди новых положений Конституции – запрет членам Совета Федерации (сенаторам), министрам, депутатам, судьям, прокурорам и иным должностным лицам иметь иностранное гражданство или вид на жительство (закреплено, что у Президента его вообще никогда не должно было быть), а также иностранные счета. При этом недвижимость и прочие материальные активы в новой Конституции, к сожалению, не упоминаются.

В процессе рассмотрения законопроектов в развитие новой Конституции депутаты фракции КПРФ предлагали поправки о запрете иметь имущество на территории иностранного государства к законопроектам: «О внесении изменений в статьи 6 и 11 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы (в части приведения некоторых положений законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации)» (в отношении судей), «О Государственном Совете Российской Федерации», «О Правительстве Российской Федерации», «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и в другие законопроекты. Эти поправки обычно поддерживались фракциями ЛДПР и Справедливой Россией. Однако думское большинство не допустило их принятие.

Новая Конституция еще более обострила соотношение положений международного права и российского законодательства. Все более нарастает риск упразднения приоритета международного права, установленного в ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ, и перехода к международной изоляции, а также лишению граждан РФ возможности искать правовой защиты в международных организациях. Это происходит в условиях, когда судебный произвол в России не редкость. О фактах неисполнения Российской Федерацией норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года в средствах массовой информации и научных изданиях сообщается регулярно. Некоторые юристы в

этой связи даже говорят о некоем комплексе систематических нарушений Россией Конвенции 1950 г., предопределившей реформирование национального законодательства в сфере защиты прав физических лиц [32, с. 193].

Статья 79 новой Конституции дополнена положением о недопустимости исполнения в России решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ. При этом полномочие определять такое противоречие наделяен Конституционный Суд РФ. Данное полномочие включено в ч. 5.1 ст. 125 Конституции. Следует отметить, что это полномочие у Конституционного Суда существовало и ранее на основании Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Возможность неисполнения решений межгосударственных органов, закрепленная на конституционном уровне, фактически означает возможность неисполнения Российской Федерацией ратифицированных ею же международных договоров. Указанная поправка противоречит положению ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающей, 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). К тому же право Конституционного Суда отказываться от исполнения решений межгосударственных органов нарушает п. 3 статьи 46 Конституции РФ, которое гарантирует право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, а также статьи 53 Конституции РФ, которая гарантирует право на возмещение ущерба, причиненного действиями государства. Это право может быть реализовано в том числе посредством обращения в ЕСПЧ и другие международные суды. Неудивительно, что данная поправка вызвала резкую критику со стороны Европарламента, ЕСПЧ, Венецианской комиссии за демократию через право [36].

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 соответствии с новой Конституцией Конституционный Суд вправе по своему усмотрению принимать решения, ограничивающие права граждан, не дожидаясь принятия соответствующего федерального закона, что также противоречит Конституции РФ.

Еще до внесения поправок в Конституцию действовало и действует правило, установленное п. «г» части 2 статьи 125 Конституции о том, что при наличии соответствующего запроса Конституционный Суд должен проверять

международные договоры до их вступления в силу. В соответствии с частью 6 статьи 125 международные договоры, которые противоречат Конституции, не применяются, таким образом, никакой необходимости вводить дополнительное полномочия для предотвращения действия международных договоров, которые противоречили бы Конституции, нет.

Высокопоставленные преступники надеются таким образом избежать народного суда. Уменьшится возможность защиты прав обычных граждан в Европейском суде по правам человека. Между тем, Россия занимает одно из первых мест по количеству обращений в ЕСПЧ. Отсутствие международной защиты – это куда страшнее, чем может показаться. Дело даже не в нескольких тысячах человек, которым помогли в ЕСПЧ. А в том, что теперь государство может нарушать права граждан совершенно безнаказанно. Уже сейчас мы это видим на примере новых антиконституционных законов, принятых в конце 2020 – начале 2021 года [66].

Говоря о случаях, когда решения ЕСПЧ не соответствуют Конституции РФ, Р.А.Дадашева предлагает установить принцип, согласно которому при возникновении коллизий между российской Конституцией, федеральными конституционными законами и правовыми позициями Конституционного Суда РФ с одной стороны и постановлениями ЕСПЧ, содержащими толкование норм Конвенции или рекомендации по совершенствованию национального законодательства, с другой стороны, предпочтение следует отдавать нормам, предусматривающим более высокий уровень гарантий прав человека [32, с. 201].

Таким образом, дополнения в ст. 79 Конституции противоречат ч. 4 ст. 15 и ч. 2 ст. 16 Конституции РФ, содержащим основы конституционного строя, и по данной причине их принятие и введение в действие является неконституционным. Последовательным решением, открыто декларирующим истинные намерения этой поправки в Конституцию, была бы денонсация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Хотя очевидно, что сегодняшняя и будущая власти на это не пойдут.

В соответствии с вновь введенной в ст. 67 Конституции частью 2-1: «Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются».

Однако, в ноябре 2020 года Государственная Дума неожиданно допустила в этой части послабление. Был принят закон, смягчающий ответственность за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (ст. 280-1 УК РФ). Уголовная ответственность за эти деяния, совершенные впервые, была заменена

на административную (См. Федеральный закон от 08.12.2020 N 420-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»). То есть если кто-то предлагает вернуть Крым, то он за это понесет только административную ответственность, Севастополь – тоже, отдать Курилы или продать Выборг – тоже административную ответственность. В то же время откроем статью 110-1 УК РФ – склонение, то есть призывы к совершению самоубийства лица, влечет за собой лишение свободы на срок до четырех лет; статью 230 УК РФ о склонении, призывах к потреблению наркотических средств, – до десяти лет лишения свободы. А вот призывы к развалу России повлекут за собой лишь административную ответственность. Это не только безнравственно, но и антиконституционно!

Многие задают вопрос, в чьих персональных интересах произошел такой кульбит в законодательстве? Не в интересах ли известной телеведущей, которой грозила уголовная ответственность за ее публичные заявления о том, что Крым надлежит вернуть Украине?

11. Социальная сфера

В президентских поправках к Конституции есть и такие, которые прямо адресованы трудящимся. По этой причине фракция КПРФ в третьем чтении не голосовала против проекта новой Конституции, а воздержалась. Именно эти поправки накануне народного голосования громче всего рекламировались государственными СМИ, по-видимому, в надежде на то, что кроме них трудящиеся ничего не заметят и не станут возмущаться против всего того, о чем говорилось выше. Простым людям кинули кость в виде конституционной гарантии в социальной сфере [63].

Вот эти три поправки к соответствующим частям ст. 75 Конституции.

«5. Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации.

6. В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом.

7. В Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат».

Попробуем дать анализ этих нововведений в Конституцию.

Минимальный размер оплаты труда не ниже прожиточного минимума! Идея вроде бы правильная. С 1 января 2021 года вступил в силу закон, согласно которому изменилась методика исчисления МРОТ и прожиточного минимума. Теперь они будут рассчитываться исходя из медианного дохода (это величина дохода, относительно которой у половины населения доходы выше, а у половины – ниже). Прожиточный минимум в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2020 г. № 473-ФЗ будет устанавливаться с учетом медианного дохода, а МРОТ – с учетом медианной заработной платы. Однако мы должны понимать, что этот порядок не гарантирован Конституцией и поэтому он может измениться в любой момент. На практике может случиться так, что уже через год все это будет регулироваться другими законами в зависимости от той экономической обстановки в стране, которая будет складываться. А «складываться» она может по-разному в том числе и так: прожиточный минимум посчитают как кошке, а не как человеку, и в соответствии с ним установят МРОТ.

Индексация пенсий не реже одного раза в год – это хорошо! Но на какую величину? Кому именно – всем пенсионерам или выборочно? Какой набор продуктов, лекарств и прочих необходимых товаров на эту «индексированную» пенсию можно будет купить? Какой именно порядок индексации будет установлен федеральным законом? Очевидно, что порядок будет тот же – «в зависимости от экономической обстановки». А «обстановка», возможно, будет такая, что помощь государства будет жизненно необходима крупному капиталу, а пенсионеры обойдутся. Никаких гарантий от государства трудящимся на этот счет российская Конституция не давала и давать не собирается.

Седьмой пункт статьи 75 напрямую бьет по рабочему классу, предусматривая так называемую «адресную социальную поддержку». Для чего предусматривается адресная, то есть персональная, исключительная поддержка, которая не для всех? Адресная поддержка требуется потому, что на не-адресную (широкую, всеобщую поддержку) не хватит средств, а поэтому она будет ничтожна. Кроме того, адресная форма помощи – это не что иное, как буржуазная благотворительность, удобная нашему государству форма рекламы и подкупа трудящихся. Таким способом, в том числе, будет формироваться слой рабочей аристократии и, возможно, слой привилегированных рабочих-пенсионеров. Платить сполна таким избранным рабочим для современного государства сущий пустяк, это создает видимость заботы о человеке труда, но ни в какой степени не улучшает положения рабочего класса в целом. Адресная поддержка некоторых ведет к расщеплению класса вместо его сплочения и поэтому вредна для трудящихся [59].

12. О Конституционном Собрании

Опыт конституционного развития начала 90-х гг. сделал актуальной проблемой для нашей страны обеспечение стабильности Конституции. Поэтому при подготовке проекта Конституции 1993 г. из арсенала юридических средств были использованы приемы усложненного порядка внесения поправок и пересмотра Конституции в будущем. Среди институциональных конструкций для пересмотра был взят на вооружение орган учредительной власти - Конституционное Собрание [52, с. 43].

Статья 135 Конституции гласит, что ее основополагающие главы 1, 2 и 9 не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. И если предложение об их пересмотре будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации (сенаторов) и депутатом Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.

Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование.

Инициаторами изменения Конституции в 2020 году это правило было проигнорировано. В стране были изменены основы конституционного строя, по-новому определены некоторые права и свободы человека и гражданина без внесения необходимых изменений в главы 1 и 2 Конституции, то есть в упрощенном порядке, на скорую руку. В результате сложилась ситуация, при которой некоторые положения глав 3-8 стали противоречить главе 1 и 2. Пример – явное противоречие положений ч. 4 ст. 15 и ст. 79 Конституции РФ о приоритете международного права (подробнее см. гл. 10 настоящей работы). Но дело не только в создавшейся правовой неопределенности, но и в заметном ухудшении формы изложения этого документа. Ведь при разработке законов должна использоваться совокупность методов, средств и приемов, обеспечивающих их совершенство, то есть юридическая техника. Здесь эти правила проигнорированы, и Основной закон страны стал по форме более неприятным и даже примитивным.

После вступления в силу Конституции РФ в 1993 году предпринято восемь попыток принятия Закона о Конституционном Собрании. В разработке таких законопроектов на протяжении всего времени наиболее последовательными сторонниками его принятия были представители левой части депутатского корпуса Государственной Думы. Президентская сторона, понимая, что при определенных условиях Конституционное Собрание может стать альтернативным центром власти в стране, не принимала активного участия в разработке законопроектов. Руководители российских регионов также довольно сдержанно

относились к возможности появления такого закона, поскольку Конституционное Собрание, разрабатывая и принимая Конституцию России, фактически явилось бы учредительным органом государственной власти в стране в целом, определяя полномочия всех органов государственной власти всех ветвей и уровней [21].

1. Проект Лукьянова. Это была первая попытка, которая состоялась в 1997 году. Соответствующий законопроект внесла группа депутатов Госдумы второго созыва в составе: Геннадий Зюганов, Анатолий Лукьянов, Владимир Калягин («КПРФ»), Николай Рыжков, Николай Шаклеин («Народовластие»), Николай Харитонов, Юрий Иванов («Аграрная партия»). Этот законопроект палатой не рассматривался. Пролежав три года в думском портфеле, в декабре 2000 года он был отозван авторами.

2. Проект Зволинского. Проект, разработанный депутатом Вячеславом Зволинским («КПРФ») был внесен в Государственную Думу 22 июня 1998 года. Проект совершенно не регулировал процедуру разработки и принятия Конституции, касаясь в основном организационных вопросов деятельности Конституционного Собрания. 30 октября 2001 г. проект закона отозван субъектом законодательной инициативы.

3. Проект Володина. Инициатива была внесена в Государственную Думу 30 июня 2000 года Вячеславом Володиным («Единство»), Еленой Мизулиной («Яблоко») (через 12 лет отозвала свою подпись), Борисом Надеждиным («Союз правых сил»), Валерием Крюковым («Отечество – Единая Россия») и Анатолием Лукьяновым («КПРФ»). Документ находился в парламенте 12 лет и был отклонен в сентябре 2012 года. Результаты голосования по этому законопроекту таковы: «за», «против» и «воздержавшихся» - 0. Все 450 депутатов не принимали участие в голосовании.

4. Проект Ковалева («Союз правых сил»). Внесен в Государственную Думу 8 сентября 2000 года. Отклонен в сентябре 2012 года. Результаты голосования по этому законопроекту таковы: «за», «против» и «воздержавшихся» - 0. Все 450 депутатов не принимали участие в голосовании.

5. Проект Алксниса-Бабурина (независимые депутаты). Был внесен в Государственную Думу 2 ноября 2007 года. Основная претензия к законопроекту со стороны профильного комитета была достаточно традиционна: при его внесении отсутствовало заключение Правительства РФ, ибо проект предполагал, что Конституционное Собрание будет выполнять функции временно действующего высшего законодательного органа государственной власти Российской Федерации, финансирование которого осуществляется из средств федерального бюджета. Кроме того, предусматривались гарантии и компенсации членам Конституционного Собрания, в том числе обеспечение жильем за счет расходов федерального бюджета.

Законопроект вернули субъекту права законодательной инициативы 15 ноября 2007 года для выполнения требований Конституции РФ и Регламента

Государственной Думы. На это сомнительное требование комитета депутаты никак не отреагировали, и история законопроекта завершилась. Между тем, обязательное заключение Правительства здесь не требовалось, так как принятие закона вовсе не влекло за собой немедленный созыв Конституционного Собрания. В соответствии с ч. 3 ст. 135 Конституции оно созывается лишь после того, как предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции поддержат три пятых голосов от общего числа членов Совета Федерации (сенаторов) и депутатов Государственной Думы.

6. Проект Федорова-Романова («Единая Россия»). Внесен в 2015 году двумя депутатами-единороссами Евгением Федоровым и Антоном Романовым.

По поводу этой законодательной инициативы во фракции «Единая Россия» возникли непримиримые разногласия. Содокладчик, заместитель председателя Комитета ГД по конституционному законодательству и государственному строительству Дмитрий Вяткин («Единая Россия») прямо заявил, что сейчас нет необходимости полностью пересматривать текст российской Конституции. Более того, принятие закона «О Конституционном Собрании» означало бы запуск процесса пересмотра Конституции, что нецелесообразно и даже вредно, поскольку может привести к дестабилизации социально-политической обстановки в стране [15]. Законопроект Федорова-Романова был отклонен и отправился в думский архив в декабре 2015 года.

7. Проект Бортко. В ноябре 2017 года депутат фракции КПРФ, режиссер Владимир Бортко внес свой вариант закона, в основу которого лег проект Вячеслава Володина. Законопроект по сей день находится на рассмотрении в Комитете по государственному строительству и законодательству.

Основным недостатком всех перечисленных законопроектов явилось то, что почти все они предполагали формировать Конституционное Собрание за счет лиц, входящих в него по должности либо по назначению. Так, по проекту Бортко, в состав нового органа, в котором будет 400 человек, должны войти: Президент РФ, судьи Конституционного Суда, Председатель Верховного Суда, члены Совета Федерации (сенаторы), 100 депутатов Госдумы вместе с ее Председателем, 100 признанных специалистов по вопросам права, назначенных Президентом. Это означает, что фактически право принятия новой Конституции РФ передается Федеральному Собранию и Президенту.

Проект Сергея Ковалева, о котором говорилось выше, предлагал, чтобы Конституционное Собрание состояло из 450 народных представителей, избираемых гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что также неприемлемо, так как не учитывает мнения избранного парламента и Президента.

Фракцией КПРФ в Государственной Думе РФ подготовлен и 6 марта 2020 года внесен законопроект «О Конституционном Собрании Российской Федерации». Проект разработан в полном соответствии с положениями

Конституции РФ, содержит нормы о созыве Конституционного Собрания, о полномочиях Конституционного Собрания и его членов, устанавливает порядок работы Конституционного Собрания.

Предполагается, что Конституционное Собрание будет состоять из 335 членов. В его состав, согласно законопроекту, войдут три категории лиц: десять – по должности, 225 – по избранию и 100 – по назначению. Членами Конституционного Собрания по должности будут являться: Президент РФ, Председатель Государственного Совета, Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы Федерального Собрания, Председатель Правительства РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда, Генеральный прокурор РФ, Председатель Центральной избирательной комиссии, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Членами Конституционного Собрания по назначению станут ведущие юристы, представители общероссийских общественных и религиозных объединений (этих лиц назначит Президент), а также члены Совета Федерации (сенаторы) (20 чел.) и депутаты Государственной Думы Российской Федерации (40 чел.).

Членами Конституционного Собрания по избранию могут быть граждане, избранные на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Члены Собрания будут избираться по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в члены Конституционного Собрания по правилам, предусмотренным Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Члены Конституционного Собрания по избранию и по назначению получают денежное вознаграждение за выполнение полномочий члена Конституционного Собрания из расчета ежемесячного денежного вознаграждения, установленного для депутата Государственной Думы, на весь период деятельности Конституционного Собрания.

Решение о созыве Конституционного Собрания принимает Совет Федерации. Собрание созывается не ранее трех месяцев и не позднее шести месяцев со дня принятия постановления Совета Федерации о его созыве.

Для решения вопросов, связанных с подготовкой и созывом Конституционного Собрания, создается Организационный комитет. Организационный комитет состоит по должности из Президента Российской Федерации, Председателя Совета Федерации, Председателя Государственной Думы, Председателя Правительства Российской Федерации и Председателя Конституционного Суда Российской Федерации. Функции координатора Организационного комитета выполняет Председатель Совета Федерации.

Для обеспечения работы Конституционного Собрания создается его Аппарат, который формируется в равных частях из сотрудников аппаратов Администрации Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы.

Должностными лицами Конституционного Собрания являются Председатель Конституционного Собрания и три заместителя Председателя. Рабочими органами являются Президиум Собрания, Секции, Рабочая группа, Экспертная группа, Редакционная комиссия, Счетная комиссия Конституционного Собрания.

Председатель Конституционного Собрания избирается на первом заседании открытым голосованием с использованием электронной системы голосования. Президиум является рабочим органом Собрания для подготовки и решения текущих вопросов деятельности Конституционного Собрания. Секции создаются при необходимости разработки или совершенствования проекта новой Конституции. Рабочая группа координирует текущую работу Секций, сводит в единый текст представленные Секциями части проекта новой Конституции. Экспертная группа создается для экспертной оценки проекта новой Конституции, ее частей и норм. Для обобщения предложений по существу концепции, предмета и содержания новой Конституции и итогов их обсуждения Конституционное Собрание открытым голосованием с использованием электронной системы голосования избирает Редакционную комиссию. Для проведения соответствующих видов голосования и контроля за правильностью использования электронной системы голосования Собрание образует Счетную комиссию.

Члены Конституционного Собрания вправе образовывать объединения численностью не менее 20 человек. Член Собрания вправе состоять только в одном объединении членов Собрания.

Конституционное Собрание осуществляет свою деятельность открыто. В случае необходимости могут проводиться закрытые заседания Собрания и его рабочих органов. На открытых заседаниях Собрания и его рабочих органов могут присутствовать приглашенные специалисты, представители общественности, средств массовой информации.

Включение в законопроект положений, детально определяющих порядок работы Конституционного Собрания, позволит этому органу в случае созыва не тратить время на разработку своего регламента, а безотлагательно приступить к рассмотрению конституционных вопросов.

Руководство Государственной Думы не торопится принимать законопроект, предлагаемый КПРФ. Уже были попытки профильного комитета вернуть его авторам без рассмотрения.

Главной причиной здесь видится то, что существование Конституционного Собрания было бы большой угрозой для всей существующей системы власти. В силу своих полномочий оно в принципе может упразднить и сам существующий

государственный строй, причем даже не вынося его на общенациональный референдум. Из этого исходит вполне естественное стремление институтов власти обезопасить и упрочить свое существование. Система выборов в Конституционное Собрание, предлагаемая в проекте, делает непредсказуемым персональный состав КС, и соответственно, его деятельность. Вопрос о создании Конституционного собрания – это вопрос о пересмотре баланса полномочий в существующей системе [24, с. 95].

13. Что делать?

Конституция имеет успех лишь тогда, когда она гарантирует достоинство и развитие личности, созидание свободного, политически плюралистического общества и ответственной власти, которая, хотя и преследует цель самосохранения (что свойственно любой публичной власти), осознает, что наиболее верный путь для достижения этой цели – благо собственного народа [33, с. 6].

В.И.Матвиенко в одной из своих публикаций заявила, что «...с момента вступления в силу действующей Конституции, в нее внесены изменения, определяющие развитие страны на многие десятилетия вперед» [47]. Смею возразить Председателю Совета Федерации. Полагаю, что следующий Президент (независимо от того, будет ли он приемником сегодняшнего или нет) постарается переделать Конституцию, убрав для начала из нее хотя бы явные коллизии, пробелы и несуразицы. Но при этом должны учитываться и требования дальнейшего развития правового демократического государства, практика защиты основополагающих прав и свобод граждан, прежде всего защиты от произвола, насилия, алчности и продажности власти и чиновников всех уровней [51, с. 48].

Что же, по нашему мнению, подлежит изменению в существующем Основном законе?

1. Конституция должна гарантировать народовластие. Следовало бы ввести специальную статью, посвященную развитию **демократии** в нашем обществе. Для этого предусмотреть, что развитие демократии в России охватывает государство и общество, строится на гласности и открытости государственных и общественных процессов, активном участии в них населения, вынесении на публичное обсуждение проектов важнейших общегосударственных, региональных и местных решений, в том числе разработанных на основе правотворческих инициатив граждан, на принятии таких решений непосредственно населением в случаях, предусмотренных законом, свободном создании гражданами своих политических и иных объединений; Российская Федерация обеспечивает совершенствование правовых основ

демократии, политического участия граждан в государственных и общественных делах [19, с. 44].

В соответствии с действующей Конституцией высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Однако выборам граждане не доверяют, не ходят на них из-за многочисленных сигналов о фальсификациях. С учетом этого, в Конституции должно быть провозглашена идея о том, что подтасовки и искажения результатов выборов должно караться как тяжкое преступление против власти. Граждане должны обладать реальным правом отзыва не оправдавшего доверие депутата. Референдумы в России на федеральном уровне не проводились ни разу. Федеральный конституционный закон 2004 года «О референдуме Российской Федерации» сформулирован так, что фактически ни один вопрос не будет вынесен на федеральный референдум: установлено, что предметом такого референдума не могут быть вопросы, отнесенные к исключительному ведению соответствующих федеральных государственных органов. Представить такую ситуацию, когда серьезный вопрос оказался бы «бесхозным», не отнесенным к ведению какого-то органа, невозможно. В Конституции должно быть установлено, что референдум может проводиться по любому вопросу.

2. Необходимо ограничить круг лиц, имеющих право быть избранным на должность **Президента РФ**, сократить перечень полномочий, которыми Президент обладает, а также упростить процедуру привлечения его и экс-Президента к ответственности за преступления и правонарушения.

По-нашему мнению, Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет и не старше 65 лет. Необходимо исключить из действующей Конституции положения ст. 3-1, установившей так называемое «обнуление» президентских сроков.

Предусмотренные в статье 83 Конституции полномочия Президента должны быть ограничены ввиду того, что они чрезмерны. Так, назначать на должность руководителей так называемых «силовых ведомств» Президент должен с согласия Совета Федерации (в пунктах д.1, е.1 статьи 83 Конституции установлено «после консультаций с Советом Федерации»).

Необходимо снять неприкосновенность с Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий. Это лицо должно нести уголовную ответственность за содеянное в соответствии с главой 52 УПК РФ, где предусмотрен особый порядок возбуждения уголовного дела в отношении такого лица, а также задержания, избрания меры пресечения и производства отдельных следственных действий.

Установить правило о том, что действующий Президент может быть лишен неприкосновенности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в совершении тяжкого преступления. Решения Государственной Думы и Совета Федерации должны быть приняты не

менее чем половиной членов Совета Федерации (сенаторов) и депутатов Государственной Думы по инициативе 1/5 депутатов Государственной Думы.

3. Установить правило о том, что **Федеральное Собрание** – парламент Российской Федерации – является органом государственной власти Российской Федерации, осуществляющим функции народного представительства, законодательной власти, парламентского контроля, участия в формировании государственных органов, в обсуждении и решении важнейших вопросов государственной жизни. Такая формулировка будет отражать весь набор функций Федерального Собрания Российской Федерации; тем самым будет подчеркиваться его важная роль в государственном механизме Российской Федерации [17, с. 13].

В Совет Федерации должны входить по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, избираемых населением субъекта Российской Федерации. С введением данного положения в Конституцию РФ принципиально уточняется назначение Совета Федерации – это орган представительства субъектов Российской Федерации, а не органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как того хотят многие соответствующие органы субъектов.

На сегодня в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Палата, несмотря на «формируемость», а, возможно, именно благодаря ей, стала местом средоточия разных крупных государственных чиновников, которым в данное время не нашлось более влиятельных должностей: эксруководители федеральных органов; крупные деятели военных, правоохранных, дипломатических структур; вытесненные из субъектов РФ региональные деятели; желающие сохранить престижный статус федеральные парламентарии; известные (популярные) личности старшей возрастной группы и т. п. Для ряда лиц это еще и место ожидания с надеждой на то, что их направят на ответственные должности. А взамен требуется поддержка общей линии политики Президента и нужные законопроекты [17, с. 16].

Интересно в этой связи выглядит статистика о числе законов, отклоненных Советом Федерации после поступления их из Государственной Думы. В 2020 году Совфедом отклонены два закона (первый - о внесении изменения в ст. 146 УПК РФ, второй - по вопросу присвоения воинского звания военнослужащему, являющемуся педагогическим работником). Позже данные законы приняты в редакции согласительной комиссии. Еще более грустно выглядит статистика голосования в этом органе. Совет Федерации обычно голосует единодушно. Возмутителем спокойствия здесь был депутат В.М.Мархаев («КПРФ»), который мог занимать отличную от всех позицию. Поэтому у людей и возникает вопрос: «Для чего эта палата?».

Необходимо расширить полномочия парламента по контролю над работой исполнительной власти, закрепив в Конституции понятия «парламентский запрос», «парламентский контроль», «парламентское расследование». Предусмотреть усиление парламентского контроля за деятельностью силовых министерств и министерства иностранных дел.

Порой ученые и политики называют, помимо обозначенных, и такую функцию федерального парламента, как объединение всех нижестоящих представительных органов власти страны, обобщение их лучшего опыта и его распространение. Например, подобное предназначение следовало из ст. 89 Конституции СССР 1977 г., гласившей: «Советы народных депутатов – Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов – составляют единую систему органов государственной власти». И, конечно, орган, стоявший во главе системы, выполнял объединительную функцию [17, с. 13]. Над этим предложением следует подумать Конституционному Собранию, за созыв которого фракция КПРФ намерена бороться.

4. Учесть многократно высказывавшиеся предложения о расширении круга субъектов **права законодательной инициативы**, о наделении данным правом некоторых субъектов, которые сейчас таким правом не наделены, но в реальности могут быть инициаторами законодательной деятельности парламента. Это прежде всего не менее 100 тысяч граждан Российской Федерации, достигших возраста активного избирательного права, поддержавших законопроект своей подписью, оформленной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Следует включить сюда также трех субъектов, которые давно претендуют на наделение их правом законодательной инициативы: это Генеральный прокурор Российской Федерации; Общественная палата Российской Федерации; Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

5. В Конституции должны быть зафиксированы положения об экономическом призвании государства, об установлении им правовых основ стратегического планирования и управления экономикой в целях роста благосостояния граждан и обеспечения национальной безопасности. Конкретизировать статус и цели деятельности Центробанка. Установить, что одним из его назначений является обеспечение условий экономического роста и повышение благосостояния граждан. Конституция должна обеспечить особую защиту **государственной собственности**.

Необходимо включить в Основной закон положения о том, что земля и другие природные ресурсы находятся в государственной собственности и представляются для использования гражданам, предприятиям, учреждениям и

организациям. Для ведения подсобного хозяйства и других целей, предусмотренных законом, граждане вправе иметь земельные участки в пожизненном наследуемом владении, а также в пользовании. Условия и порядок пользования землей определяется федеральным законом. Исключить возможности приватизации определенных объектов: природных ресурсов, ключевых научных, инфраструктурных, культурных учреждений. Закрепить правило о том, что пользование государственной собственностью должно служить общему благу.

В статью Конституции, определяющей предметы ведения Российской Федерации, надлежит включить положение: «Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация). На сегодня эта формулировка имеется в ч. 3 ст. 235 ГК РФ.

Действующее положение о том, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности дополнить таким видом собственности как коллективная.

6. В Конституции следует более четко определить **социальные функции** и гарантии государства. Установить норму о том, что государство способствует усилению социальной однородности общества – стиранию существенных различий между материальным уровнем жизни граждан, между городом и селом, умственным и физическим трудом, всестороннему развитию и сближению всех наций и народностей Российской Федерации.

Установить, что государство поощряет творческое отношение к труду, способствует превращению труда в первую жизненную потребность каждого человека. Результаты труда определяют положение человека в обществе. Должна быть прописана государственная политика создания рабочих мест. Установить, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже прожиточного минимума, который должен гарантировать удовлетворение базовых потребностей человека в жилье, питании, одежде, медицинской помощи, доступе к образованию и ценностям культуры, проезде на общественном транспорте. Минимальная трудовая пенсия по старости не может составлять менее двух прожиточных минимумов.

В Конституцию следует ввести гарантии принципа социального государства. Ими могли бы стать нормы, устанавливающие ограничения по повышению пенсионного возраста, усложненной процедуры принятия подобных решений, вплоть до референдума, закрепление требований о недопустимости концентрации богатства в руках немногих индивидов, о прогрессивном налогообложении, о ежегодной индексации социальных выплат, не менее, чем на индекс роста потребительских цен за предыдущий год.

Следует предусмотреть, что в Российской Федерации формируется система социальной защиты инвалидов, обеспечивающая им интеграцию в общество и равные возможности с другими гражданами, создается доступная среда.

В числе гарантий социального государства должны быть предусмотрены и такие: «В Российской Федерации существует и совершенствуется единая система образования, которая обеспечивает общеобразовательную и профессиональную подготовку граждан, служит воспитанию, духовному и физическому развитию молодежи, готовит ее к труду и общественной деятельности. В Российской Федерации последовательно претворяется в жизнь программа превращения сельскохозяйственного труда в разновидность индустриального; расширения в сельской местности сети учреждений образования, культуры, здравоохранения, торговли и общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства; преобразования сел и деревень в благоустроенные поселки».

Действующее положение Конституции о том, что каждый имеет право на медицинскую помощь дополнить важным положением на «квалифицированную медицинскую помощь».

Существующее положение Конституции о том, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление, следует дополнить «а также привлечен к ответственности за один и тот же административный проступок». Это правило положит конец появившейся в последние годы негативной законотворческой практике, при которой ряд статей УК РФ предусматривает уголовную ответственность в случае совершения гражданином повторного проступка после привлечения его к административной ответственности.

7. Местное самоуправление. Германский, французский и прочий европейский опыт борьбы с административным произволом и бюрократией государственных чиновников на низовом уровне привел к провозглашению местного самоуправления как средства привлечения населения к управлению местными делами. После принятия в 2003 году ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появилось свыше 50 законов о внесении в него изменений и дополнений. В понятийном аппарате Закона 2003 года много противоречий и неопределенности.

Подлежит широкому обсуждению вопрос о целесообразности объединения органов государственной власти и местного самоуправления в единую систему публичной власти. Вопрос в итоге должен быть решен Конституционным Собранием либо референдумом.

Следует закрепить за органами местного самоуправления право на такую долю налоговых доходов, которая гарантирует им возможность исполнения своих полномочий.

8. Судебная власть. В обществе растет недовольство по поводу того, что судебная власть не является защитницей прав и свобод человека и гражданина. Налицо, помимо равнодушия и чванства, неуважение к гражданину в угоду исполнительной власти. К сожалению, учреждая принцип несменяемости судей, авторы Конституции 1993 года хотели их независимости от иных структур, а получилась независимость от граждан и от законов. В аппарате судов, а зачастую

и у самих судей процветает обыкновенное хамство. Немало судей – это бывшие секретари судебных заседаний, они уже ранее прошли через «школу» унижения простых людей; эти судьи получили заочное образование, они недостаточно грамотны, не говоря уже об общей культуре. Окружающие их новые помощники судей и секретари воспитываются этой средой, то есть они уже испорчены [18, с. 2].

Необходимо возвращаться от пожизненного пребывания на должности судьи к введению какого-то срока, чтобы судья знал, что нет ничего вечного. Это должно коснуться судей всех судов страны, в том числе и Конституционного Суда РФ. Предусмотреть правило о выборности мировых и районных судей на основе всеобщего избирательного права, при этом все судьи вышестоящих судов должны утверждаться (избираться) соответствующими законодательными (представительными) органами субъектов либо Советом Федерации.

9. Возвратить в Конституцию советские принципы построения прокуратуры. Восстановить принцип о том, что прокуратура Российской Федерации осуществляет высший надзор за соблюдением законности (в условиях, когда в России десятки надзорно-контрольных органов – это необходимо). Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры должен определяться федеральным конституционным законом (сейчас просто законом). Гарантией независимости прокуроров будет восстановление ранее существовавшего в Конституции правила: «Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было органов, подчиняясь только Генеральному прокурору Российской Федерации».

Восстановить ранее существовавшее в Конституции правило о том, что Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ и иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ.

10. Избирательная система. Так получилось, что в нашей Конституции нет отдельной главы об избирательной системе. В итоге даже важнейшие конституционные принципы (всеобщность, равенство, прямое, тайное голосование, добровольность, свобода участия в них граждан и т.д.) стали объектом текущего регулирования. Кстати, и оно не стабильно. Достаточно сказать, что в базовый акт – Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» за истекшие годы изменения и дополнения вносились 100 законами, причем зачастую в одном акте были десятки новшеств.

С точки зрения юридической техники избирательное законодательство – самая несовершенная, а может быть и безобразная отрасль российского права. Здесь многочисленные противоречия, повторы, неопределенности и пробелы.

Четко сформулированные конституционные нормы в этой сфере могли бы стать основой для разработки и принятия Избирательного кодекса Российской Федерации.

Необходимо предусмотреть правило о том, что главы административных центров субъектов РФ избираются на основе прямого тайного и всеобщего избирательного права.

11. Предусмотреть наиболее важные принципы и требования в сфере **борьбы с коррупцией** [72, с. 91]. Это прежде всего создание специализированных государственных структур. «Уголовно-правовая конвенция о коррупции», принятая Советом Европы в 1999 году, постановила учредить специальные органы для борьбы с коррупцией, обладающие особым статусом и наделенные значительными полномочиями (ст. 20). Такие органы в виде постоянно действующих комиссий образованы в Конгрессе США, парламентах Великобритании, Канады, Франции, Италии. В Сингапуре таким специализированным органом является Бюро по расследованию случаев коррупции, в Украине учреждено Национальное антикоррупционное бюро [61, с. 50]. Аналогичные институты, по мнению специалистов, необходимо создать в России [62, с. 37].

Предусмотреть преимущества полномочий парламентского меньшинства при проведении парламентских расследований по сообщениям о злоупотреблениях в правительстве и аппарате управления.

В борьбе с коррупцией необходимы конституционные нормы, направленные на преодоление nepотизма, кумовства и неприкасаемости чиновников. Здесь следовало бы использовать предусмотренные в п.1 ст. 7 Конвенции ООН против коррупции принципы, касающиеся набора, прохождения службы и выхода в отставку служащих. В Конституции надлежит заложить такие принципы организации государственной службы как эффективность и прозрачность, сформулировать требования, предъявляемые к госслужащему: безупречность работы, справедливость и способности [1].

Ввести запрет высшим должностным лицам субъекта РФ, руководителям федеральных государственных органов, Президенту РФ, Председателю Правительства РФ и его заместителям, членам Совета Федерации (сенаторам), депутатам Государственной Думы, судьям, а также их супругам и несовершеннолетним детям иметь имущество, зарегистрированное на территории иностранного государства.

Заключение

Таким образом, прошедшая в России так называемая «конституционная реформа» не стала глубинной и фундаментальной в силу вышеперечисленных обстоятельств, а является скорее имитацией реализации некоторых ожиданий общества с целью подготовки к предстоящим парламентским и президентским

выборам, а самое главное – предоставить возможность Президенту избираться вновь на новый срок [75, с. 72].

Голосование за поправки к Конституции не объединили нацию, а еще глубже чем прежде раскололи ее [42].

Принятие новой Конституции и многочисленных законов к ней ничего не изменило, в обществе остаются и ранее существовавшие негативные социальные проявления: недовольство властью, которое достигает критической степени; невысокий уровень развития и жизни большинства граждан; стремление общества к улучшению социально-экономических условий существования; требование большей части оппозиции ликвидировать антидемократические проявления в государственном строе; признание и воплощение большего объема прав человека, ликвидация авторитаризма, обновление персонального состава некоторых высших органов государства, смещение высших чиновников, являющихся олицетворением авторитаризма и часто государственной коррупции; протест против подтасовок на выборах в пользу действующих элит; социальная незащищенность большей части населения; постоянная пропаганда выгодной власти идеологии и мировоззрения; бесконтрольное разбазаривание национальных ресурсов и благосостоянием всего народа; неэффективность проводимых реформ и т.д.

Средства массовой информации отмечают, что конец 2020 года ознаменовался принятием в первоочередном порядке беспрецедентного количества запретительных и ужесточающих юридическую ответственность законов [54]. Как видно из пояснительных записок к этим законопроектам, почти все они мотивировались требованиями новой Конституции. Это законы, касающиеся иностранных агентов, избирательного права, цензуры в интернете и в СМИ, запрета на разглашение персональных данных некоторых чиновников, ограничения свободы собраний, усиления полномочий полиции и др.

Понятно, что все эти меры направлены на то, чтобы гарантировать глобальное подавление воли гражданского общества к самоорганизации и противостоянию автократическим тенденциям. Вся законотворческая активность партии власти «во исполнение» итогов голосования по конституционным поправкам заставляет депутатов фракции Компартии вспомнить актуальность известного изречения К.Маркса: «Жестокость характерна для законов, продиктованных трусостью, ибо трусость может быть энергична, только будучи жестокой» [50. С. 133]. Мы видим в неумной в последнее время законодательной активности «Единой России» очевидное намерение блокировать даже мало заметное противодействие ее бесконтрольному властвованию.

Известно классическое определение Маркса: «Право — это воля правящего класса, возведённая в закон и принуждаемая к исполнению государственными механизмами». Содержание этой воли определяется материальными условиями жизни. В сегодняшней России, спустя 30 лет после разрушения СССР, право – это

воля полутора десятков олигархических кланов и 300 российских граждан, имеющих официальный годовой доход свыше одного миллиарда рублей в год.

Право в современной России превратилось в откровенный инструмент властвования кучки компрадоров. Но это не все. Квази-референдум и последующая правовая имплементация его результатов в 2020-2021 гг. показали, что право в России – это право власти действовать вопреки нормам морали, общепризнанным международным правилам и даже Конституции собственного государства.

Ликвидировать эту вопиющую несправедливость можно весьма легко без существенных временных, финансовых и организационных затрат. Для этого необходимо на ближайших выборах избрать в Государственную Думу представителей КПРФ, других самоотверженных, бескорыстных, совестливых и компетентных людей, проникнутых идеями демократии, социальной справедливости и уважения к народу-труженику. Когда таких людей в российском парламенте станет большинство, преобразовать Россию в общество равноправных, достойно живущих граждан можно будет за очень непродолжительное время.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Международные нормативно-правовые акты

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года), https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml, дата обращения 20.02.2021.
2. Римский статут Международного уголовного суда, [https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/rome_statute\(r\).pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/rome_statute(r).pdf), дата обращения 20.02.2021.

Нормативно-правовые акты Российской Федерации

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), ред. от 14.03.2020. Российская газета. Федеральный выпуск. № 144 (8198) от 04.07.2020.
4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Российская газета. Федеральный выпуск, № 55 (8109) от 16.03.2020.
5. Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» (ред. от 22.12.2020). Российская газета. Федеральный выпуск. № 293 (8347) от 28.12.2020 г.
6. Указ Президента РФ от 17.03.2020 № 188 «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации». Российская газета. Федеральный выпуск. № 59 (8113) от 19.03.2020.
7. Указ Президента РФ от 01.06.2020 № 354 «Об определении даты проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации». Российская газета. Федеральный выпуск. № 118 (8172) от 03.06.2020.
8. Распоряжение Президента РФ от 15.01.2020 года № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации», официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru, дата обращения 20.02.2021.
9. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в

силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации», <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>, дата обращения 20.02.2021.

10. Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2019 № 854-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72113136/>, дата обращения 20.02.2021.

11. Постановление ЦИК России от 20.03.2020 N 244/1804-7 (ред. от 23.06.2020) «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73679737/>, дата обращения 20.02.2021.

Официальные интернет-ресурсы Государственной Думы

12. Электронная регистрационная карта законопроекта 885214–7 в Системе обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы, https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7#bh_hron, дата обращения 20.02.2021.

13. Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы от 17.11.2020, <http://transcript.duma.gov.ru/node/5544/>, дата обращения 20.02.2021.

14. Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы от 10.03.2020, <http://transcript.duma.gov.ru/node/5430/>, дата обращения 20.02.2021.

15. Стенограмма обсуждения Государственной Думой законопроекта № 874565–6 «О Конституционном Собрании Российской Федерации» от 01.12.2015, <https://sozd.duma.gov.ru/bill/874565-6>.

16. Таблица поправок, рекомендуемых Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству к отклонению, <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

Статьи, публикации, монографии

17. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания. Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020, № 3. С. 7-33.

18. Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России. Конституционное и муниципальное право. 2020, № 9. С. 2–9.

19. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? Конституционное и муниципальное право. 2020, № 1. С. 31–44.

20. Авакьян С.А. Конституция России, сложный юбилей: Конституции и Федеральному Собранию РФ - десять лет. Российская Федерация сегодня. 2003, № 22. С. 10-12.
21. Актуальные проблемы государственного строительства. Аналитический вестник Совета Федерации РФ. 2002, № 12 (168). С. 46–47.
22. Баунов А. Страх перестройки-2. Почему Путин отверг сложные схемы трансфера власти. <https://carnegie.ru/2020/04/29/ru-pub-81670>, дата обращения: 20.02.2021.
23. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России. Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33-37.
24. Бормотов В.Е. Конституционное Собрание РФ: модели формирования. Известия Саратовского университета. 2010. Т.10. Серия социология, политология. Вып. 4. С. 91–95.
25. Верещагин А.Н., Румак В.Б. На пороге конституционной реформы. Закон. 2020, № 1. С. 120–131.
26. Владимир Путин: Позицию России готов объяснить детально. Российская газета. Федеральный выпуск. № 0 (4381) от 05.06.2007.
27. Встреча с членами рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию. <http://kremlin.ru/events/president/news/62592>, дата обращения 20.02.2021.
28. Выступление на приеме, посвященном 10-летию принятия Конституции РФ. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22251>, дата обращения 20.02.2021.
29. Выступление на приеме по случаю Дня Конституции. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/21441>, дата обращения 20.02.2021.
30. Гарегин Митин. Орган новой ветви власти. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/11/19/847664-organ-novoi>, дата обращения 20.02.2021.
31. Геннадий Зюганов разъяснил жесткую позицию партии против поправок в Конституцию. <https://www.rline.tv/news/2020-06-08-gennadiy-zyuganov-razyasnil-zhestkuyu-pozitsiyu-partii-protiv-popravok-v-konstitutsiyu/>, дата обращения 20.02.2021.
32. Дадашева Р.А. Влияние норм международного права на содержание и развитие российского законодательства в сфере деятельности по защите прав человека и гражданина. Актуальные проблемы российского права. 2017, № 1. С. 193–202.
33. Добрынин Н.М. О сущности российского конституционализма. Российский юридический журнал. 2020, № 4. С. 6-10.
34. Дубровина Е.П. Заключение по законопроекту № 885214-7 «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

https://www.yabloko.ru/files/users/user3/const_legal_opinion.pdf, дата обращения 20.02.2021.

35. Ершов Ю.Г. К вопросу о поправках в Конституцию Российской Федерации – 2020. Социум и власть. 2020, № 2 (82). С. 41-49.

36. Заключение Венецианской комиссии о внесении поправок в Конституции РФ, <https://www.golosinfo.org/articles/145131>, дата обращения 21.05.2021.

37. Занко Т.А. Конституционные поправки 2020: влияние на федеральную и исполнительную власть. Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 7–22.

38. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции. Российская газета - Федеральный выпуск № 226 (7689). <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>, дата обращения 22.02.2021.

39. Зюганов Г.А. Новая политическая реальность и задачи КПРФ в борьбе за интересы трудящихся. Правда. № 54 (30986). 07.07.2020.

40. Игнатенко В.А. Конституционная реформа 2020 и ее влияние на правовую жизнь российского общества. Международный научно-исследовательский журнал. 2020, № 4 (94). С. 88–91.

41. Интервью американскому телеканалу «Фокс Ньюс». <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/23178>, дата обращения 20.02.2021.

42. Колесников А. Конституция Ельцина против Конституции Путина. <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns>, дата обращения 20.02.2021.

43. Комарова В.В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты). Актуальные проблемы российского права. 2020, № 8. С. 22-31.

44. Конституционный суд РФ начал рассмотрение поправок в Основной закон страны, внесенных президентом РФ. <https://rg.ru/2020/03/14/reg-szfo/konstitucionnyj-sud-rf-nachal-rassmotrenie-popravok-v-konstituciiu.html>, дата обращения 20.02.2021.

45. Котельников К. Конституция России: развязка политического кризиса 1993 года. <https://diletant.media/articles/45281005/>, дата обращения: 11.01.2021.

46. Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации. Государство и право. 2020. № 9. С. 18–32.

47. Лукьянова Е.А. Конституционный суд: новые инструкции по применению. <https://www.vtimes.io/2020/10/12/konstitucionnyj-sud-novye-instrukcii-po-primeneniyu-a246>, дата обращения 20.02.2021.

48. Любарев А.Е. Поправки в Конституцию принимают по очень странной процедуре, которая нигде и никогда не использовалась. Она вообще законна? <https://meduza.io/feature/2020/03/11/poppravki-v-konstitutsiyu-prinimayut-po-ochen-protsedure-kotoraya-ranshe-nigde-i-nikogda-ne-ispolzovalas-ona-voobsche-zakonna>, дата обращения 20.02.2020.

49. Мадаев Е.О. Теоретико-правовые проблемы введения термина «сенатор» в Конституцию Российской Федерации. Пролог: журнал о праве. 2020, № 3. С. 63-70.
50. Маркс К. Дебаты по поводу закона о краже леса. К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения. М.: государственное издательство политической литературы. Издание второе, 1955. Т.1. С. 723.
51. Матвиенко В.И. Поправки в Конституцию: мощный импульс развитию страны. <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/122179>, дата обращения 20.02.2021.
52. Митюков М.А. Образ Конституционного Собрания в материалах Конституционного совещания 1993 г. Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист. 2014, № 4. С. 43–50.
53. Морщакова Т.Г. Комментарий к заключению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года. <https://academia.ilpp.ru/kommentariy-k-zacklyucheniyu-konstitutsionnogo-suda-rossiyskoy-federatsii>, дата обращения 20.02.2021.
54. Мухаметшина Е. Госдума в осеннюю сессию беспрецедентно ограничила основные права граждан. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/12/24/852416-gosduma-ogranichila>, дата обращения 20.02.2021.
55. Нейгебауэр Ж. Платить по счетам придется»: как меры Путина скажутся на бизнесе. <https://www.gazeta.ru/business/2020/03/25/13022593.shtml>, дата обращения 20.02.2021.
56. Обнуление, пожизненные сенаторы и вера в Бога: разбираемся, что изменит поправка в Конституцию, а что – нет. <https://www.news1.ru/vlad/2020/06/10/190688>, дата обращения 20.02.2021.
57. Октябрьский К., Сокольский Л. Поправки в Конституцию РФ, их смысл и цели. <https://cont.ws/@oo4706/1700530>, дата обращения 20.02.2021.
58. Ответы Владимира Путина на вопросы во время встречи с доверенными лицами. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24817>, дата обращения 20.02.2021.
59. Отказ от лишних обязательств: Россия вышла из юрисдикции МУС. <https://ria.ru/20161116/1481514868.html>, дата обращения 20.02.2021.
60. Перечень поручений по итогам встречи с руководителями незарегистрированных политических партий 5 марта 2012 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/14683>, дата обращения 20.02.2021.
61. Поляков М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры. Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки, 2014, № 5. С. 49-54.
62. Попов В.И. Коррупция и проблемы борьбы с ней в России. Следователь. 2015, № 4. С. 37-42.

63. Поправки в Конституцию РФ 2020 года – в чем подвох власти. <https://yandex.ru/turbo/newsment.ru/s/context/popravki-v-konstitutsiyu-rf-2020-goda-v-chyom-podvoh-vlasti/>, дата обращения 20.02.2021.
64. Послание Президента Федеральному Собранию. <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>, дата обращения 20.02.2021.
65. Послание Президента Федеральному Собранию. <http://kremlin.ru/events/president/news/19825>, дата обращения 20.02.2021.
66. Почему я голосую против поправок. Дневник прагматика. <https://zen.yandex.ru/media/pragmatic/pochemu-ia-golosuiu-protiv-popravok-5ee227f8947433623f5e3368>, дата обращения 22.02.2021.
67. Профессор ВШЭ выяснил, что Россия стала «суперпрезидентской республикой». Кремль протестует. URL: Newsru.com/Russia/29mar2011/superpres.html (дата обращения: 21.05.2021).
68. Путин назвал странной позицию КПРФ по поводу поправок в Конституцию. <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2020/06/14/832532-putin-kprf>, дата обращения: 20.02.2021.
69. Россияне не заметили спецоперации Карелина и Терешковой. <https://www.bragazeta.ru/news/2020/03/12/rossiyane-ne-zametili-specoperacii-karelina-i-tereshkovej/>, дата обращения 20.02.2021.
70. С такой Конституцией я защитить интересы народа не могу. Интервью с депутатом парламента Якутии, которая проголосовала против поправок и сдала мандат. <https://novayagazeta.ru/articles/2020/03/14/84321-s-takoy-konstitutsiey-ya-zaschitit-interesy-naroda-ne-mogu>, дата обращения 20.02.2021.
71. Сафронова Е.В., Струков В.Н. История зарождения советской модели прокуратуры (1917–1922 гг.). Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2018, № 3. С. 539–544.
72. Синельщиков Ю.П. Коррупция в России: история, состояние, причины, меры борьбы. Псков: Псковское возрождение, 2017. 91 с.
73. Стеничкин Н.Г. Обеспечение независимости и самостоятельности судебной власти в контексте конституционной реформы 2020 года. *Lex Russica*. Т. 73. 2020, № 5 (162). С. 41–52.
74. Тарабан Н.А. Конституция Российской Федерации: двадцать лет в российской истории. Государственная власть и местное самоуправление. 2014, № 8. С. 8-12.
75. Теплова Д.О. Конституционная реформа 2020: некоторые аспекты постфактум. *Образование и право*. 2020, № 6. С. 66–72.
76. «У Британии в мозгу еще сидит мышление прошлого века», заявил Путин. <https://ria.ru/20070724/69588622.html>, дата обращения: 20.02.2021.
77. ЦИК: Поправки поддержали 77,92% россиян, обработано 100% протоколов, <https://rg.ru/2020/07/02/cik-popravki-podderzhali-7792-rossiiian-obrabotano-100-protokolov.html>, дата обращения 20.02.2021.