

**Заключение Экспертного Совета  
при Уполномоченном по правам человека в Пермском крае  
на проект закона Российской Федерации о поправке  
к Конституции Российской Федерации №885214-7  
«О совершенствовании регулирования отдельных вопросов  
организации публичной власти»**

15 января 2020 г. в послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президентом России Владимиром Путиным были внесены предложения об изменении Конституции Российской Федерации.

20 января 2020 г. Президент Российской Федерации Владимир Путин внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с п. «г» ст.84 Конституции Российской Федерации проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

Указанным законопроектом предлагаются значительные конституционные новеллы, которые могут иметь как позитивное влияние на социально-экономическое и общественно-политическое развитие России, так и отдельные предложения содержат риски снижения конституционных гарантий обеспечения и защиты прав человека, в т.ч. в межгосударственных органах.

Предлагаемые законопроектом поправки в статью 75 Конституции Российской Федерации будут иметь социально положительные последствия и развивают конституционное положение о том, что Российская Федерация является социальным государством. Закрепление нормы о минимальном размере оплаты труда не ниже прожиточного минимума (согласно части 5 статьи 75 «гарантируются минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации и индексация социальных пособий и иных социальных выплат в порядке, установленном федеральным законом») и индексации социальных пособий, пенсий и других выплат (согласно части 6 статьи 75 «формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также регулярно осуществляется индексация размера пенсий в порядке, установленном федеральным законом») создает дополнительные меры защиты и конституционные гарантии социальных прав граждан.

Вместе с тем, внесение данных поправок в «одном пакете» с поправками, изменяющими конструкцию системы государственного управления в Российской Федерации, нецелесообразно. Данные поправки предлагаем вынести на голосование в отдельном законопроекте.

Принимая во внимание идею о защите национального суверенитета, приоритетности норм национального права над международным правом, тем не менее, не бесспорной представляется формулировка поправки в статью 79



Конституции России, в соответствии с которой Российская Федерация будет не обязана исполнять решения межгосударственных органов, противоречащие Конституции Российской Федерации: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации», и, согласно части 5.1. статьи 125, Конституционный Суд Российской Федерации «разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации». Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации будет устанавливать законность решений межгосударственных органов. Согласно статье 29 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» «Судьи Конституционного Суда Российской Федерации независимы и руководствуются при осуществлении своих полномочий только Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом. В своей деятельности судьи Конституционного Суда Российской Федерации выступают в личном качестве и не представляют каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий и движений, государственных, общественных, иных предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц, государственных и территориальных образований, наций, социальных групп. Решения и другие акты Конституционного Суда Российской Федерации выражают соответствующую Конституции Российской Федерации правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий». Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации должен обеспечивать беспристрастное разрешение спорных вопросов. Остается открытым вопрос об определении и критериев оценки понятий «законность» и «конституционность» решений. Предлагаем из поправки исключить слово «законность», считая, что более приемлемой была бы формулировка «устанавливает конституционность решений...». Также необходимо учитывать закрепленный в действующей Конституции России приоритет международных договоров. Согласно п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Неопределенность предлагаемой редакции статьи 79 Конституции, возможность субъективной оценки судьями Конституционного Суда Российской Федерации, с учетом предлагаемого количественного снижения судей (с 19 судей до 11 судей), что может привести к возрастающему влиянию каждого, с одной стороны, а с другой – приведет к возможности облегчения неформальных договоренностей между ними, несут риски снижения гарантий защиты прав



человека в межгосударственных органах, участницей которых является Российская Федерация. В частности, возникает риск возможности неисполнения решений Европейского Суда по правам человека. Произвольное определение исполнимости тех или иных решений межгосударственных органов внутренним органом конституционного контроля не в полной мере согласуется с обязательствами, взятыми в рамках исполнения международных договоров, и ставит под сомнение легитимность решений соответствующих межгосударственных органов.

Также обращает на себя внимание поправка в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации». В настоящее время в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в единую систему государственной власти. Конституция Российской Федерации специально подчеркивает самостоятельность органов местного самоуправления в пределах собственных полномочий. В Преамбуле Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года говорится о децентрализации власти и самостоятельности органов местного самоуправления: «Государства - члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию, сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах является значительным вкладом в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти, утверждая, что это предполагает существование органов местного самоуправления, которые наделены демократически созданными органами и которые пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций».

Также статья 2 Хартии гласит: «Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства».

Согласно ст. 4 «Сфера компетенции местного самоуправления» Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года:

«2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом».

В пункте «е» Рекомендации 143 (2004) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы предлагается: «е. совершенствовать законодательство так, чтобы гарантировать, что местные органы власти не подвергались чрезмерному контролю со стороны вышестоящих органов».



Кроме того, в Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы №1553 (2002) п.5.III отмечено, что «Ассамблея рекомендует, чтобы Комитет Министров: разработал конкретные мероприятия сотрудничества с российскими властями по выработке предложений, касающихся разделения полномочий между федеральными государственными органами, органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления».

Таким образом, предложенная поправка сужает действующие конституционные гарантии прав местного населения на участие в решении вопросов местного значения, создает предпосылки для снижения гарантий в формировании представительных органов местного самоуправления и выборов руководителей органов местного самоуправления, снижает гарантии независимости органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

Учитывая масштабность и кардинальность изменений в общественно-политической жизни и структуре государственной власти России, несомненно, предлагаемые изменения должны быть одобрены большинством граждан России. Однако, предлагаемый механизм вынесения законопроекта на «Общероссийское голосование», да еще и в столь короткий срок (до 01 мая 2020 г.), представляется небесспорным. В федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» не закреплена и не регламентирована такая форма волеизъявления многонационального народа России, который является единственным источником власти в Российской Федерации (ч.1 ст.3 Конституции Российской Федерации), как «общероссийское голосование». Для обеспечения законности, прозрачности, чистоты, объективности, а, следовательно, и в дальнейшем легитимности принятых поправок и соблюдения Конституции Российской Федерации необходимо законодательно закрепить порядок и процедуры организации и проведения общероссийского голосования. Вместе с тем, полагаем, что проведение всенародного голосования не отменяет необходимости созыва Конституционного Собрания, т.к. фактически изменяются защищенные статьи Конституции, хотя поправки вносятся в иные статьи. Положения глав 1, 2, 9 Конституции РФ не могут пересматриваться никем, кроме Конституционного Собрания (ст.135), будут неконституционными поправки, касающиеся приоритета Конституции Российской Федерации над международными договорами (ст.15), появление нового органа власти – Государственного Совета Российской Федерации, придание Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, права лишать полномочий судей Конституционного и Верховного суда (подрывает независимость суда - ст.10 Конституции Российской Федерации).

Уполномоченный по правам  
человека в Пермском крае

П.В. Миков