

*О.Г. Румянцев,
Председатель Конституционного клуба,
Председатель комиссии Ассоциации юристов России
по развитию конституционного правосознания,
кандидат юридических наук*

Эскиз концепции обновления Конституции Российской Федерации (России) с комментариями

Проект содержания Конституции Российской Федерации (России) был представлен 8 сентября 2020 года членам Конституционного клуба. Комментарии по отдельным главам доработаны по результатам коллективных обсуждений, индивидуальных бесед и отдельных замечаний¹.

¹ Учтены замечания, прозвучавшие на заседаниях Конституционного клуба, в беседах или замечаниях коллег (среди них — И.Н. Алебастрова, А.Ю. Бузин, Е.А. Данилов, А.А. Джагарян, А.В. Зуйков, В.Б. Исаков, В.В. Калачев, В.В. Корольков, О.Н. Кряжкова, В.И. Лафитский, П.А. Лысов, А.З. Морев, А.А. Нечаев, О.Г. Подоплелова, В.А. Рыжков, В.Г. Степанков, Н.Л. Хананашвили, И.Г. Шаблинский, С.Д. Шаталов, А.Ю. Царёв, К.В. Янков), а также неко-

Предложены направления проектирования обновлённой конституционно-правовой реальности с учётом отечественного и зарубежного опыта. Конституция Российской Федерации планировалась как стабильная, но сначала практика её применения, а затем и череда писанных поправок, особенно последних по времени, возможно, сделали из неё транзитный документ, ныне требующий ощутимого круга контрольных и новых подходов.

Существуют фактически две конституции, связанные друг с другом формально. Малая конституция включает Преамбулу, содержание главы 1 «Основы конституционного строя», главы 2 «Права и свободы человека и гражданина», а также главы 3 «Федеративное устройство» (в части разграничения полномочий и предметов ведения Федерации и её субъектов, смыслового ядра Федеративного договора 1992 г., вошедшего в Конституцию). Значимая для немалой части общества, она занимает неоправданно скромное место в решениях и действиях государства. Основную конституцию государства составляют обновлённая по-царски глава 4 «Президент Российской Федерации» и ставшие техническими остальные главы 5–8. Это Конституция мобилизации, рассчитанная на неопределённый период времени. Авторитарность правления, воспроизводимая исторической памятью и обуславливаемая групповыми интересами, усилена отточенной системой поправки-2020, стала опорой *государственного строя*.

Раскол Конституции и общества составляет один из главных рисков на нашем пути к конституционному строю и ставит задачу обновления отношений между государством, обществом и человеком в центр конституционного и политического процесса.

Значительную часть думающей части общества объединяет тревога за очевидное размывание веры в конституционные основы России как демократического федеративного правового социального светского государства с республиканской формой правления.

Вызовом для российского конституционализма является массовая конституционная «ненормальность», которую заставляют считать в качестве стандарта, вытеснение и замещение конституционализма неконституционными, неправовыми и патерналистскими ценностями.

Ответственная часть общества, разделяющая ценности конституционализма, обязана проявить активность и отстоять конституционализм, обеспечить *реконституционализацию общества*¹.

В основе общественного договора должно оставаться соглашение между обществом как доверителем и государством, органами публичной власти как нашим официальным представителем. Подмена сути договора всесильным и неподконтрольным аппаратом присвоения и подавления лишает нацию перспектив развития и достойного места в мировом сообществе.

торые предложения ФКР и Конституционного клуба к 20-летию Конституции 2013 г. См.: Журнал Конституционного правосудия. 2014. № 2 (38). С. 14–21; Конституционный вестник. 2020. № 5(23). Май-июнь. С. 244–251, а также на ресурсе Научной электронной библиотеки E-Library.Ru: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44829161>.

¹ Удачное определение от члена Конституционного клуба, кандидата юридических наук А.А. Джагаряна.

Некоторые коллеги полагают ключевой работу лишь над конструкцией власти, указывают на проблему предмета Конституции: что она обязательно должна предусматривать и что может не предусматривать.

Отдаю себе отчёт: вписав в Конституцию всё, что упоминается в наших намеренно неотточенных комментариях, получится не только *очень интересная книга* (крылатые слова Е. Исинбаевой), но и чересчур внушительная книга. Предстоит ещё поработать над скупыми и простыми формулами образцовых институтов и норм, выверенными положениями и правилами.

Мы сталкиваемся с последствиями конституционного минимализма: так, формула «свободные выборы» в защищённой главе 1 не защитила принцип народовластия от имитации и дискредитации выборов любого уровня.

Конституция не может быть абстрактной, она обязана наряду с ценностным вектором развития содержать совершенно определённые институциональные рамки и правовые гарантии против властного произвола. Их дефицит стал одной из причин, что Конституция 1993 г. оказалась слишком открытой для вольных интерпретаций в части распоряжения компетенциями.

Необходимое и желательное обновление Конституции видится как комплексная многогранная задача восполнения пробелов, дефицита гарантий конституционных принципов и норм. Создание условий конституционного развития России требует необходимой детализации и оптимального соотношения политического и правового начал.

Возможны различные сценарии.

Неблагоприятный — продолжение *перманентной антиконституционной реформы*, дальнейшее расхождение между нормами писаной Конституции и практикой нормотворчества и правоприменения, конституционно-нормативной моделью и политико-правовой реальностью, подмена носителя суверенитета и единственного источника власти другими источниками, носителями и бенефициарами.

Радикальный как логическое следствие предыдущего — принятие Конституции «новой Российской Республики»; необходимого числа голосов в палатах Федерального Собрания надо меньше, чем для принятия поправок к главам 3–8, и не требуется одобрение субъектов Федерации. Но это сценарий со многими неизвестными.

Предпочтительный — согласованные действия по расширению и существенному обновлению Конституции как условие перехода от *загосударственного* строя к демократическому конституционному правовому строю.

Преемственность в развитии российского конституционализма важна для легитимации и устойчивости России на условиях свободы, достоинства, справедливости и солидарности граждан и институтов гражданского общества России, участия в управлении общими делами, многообразия и состоятельности, укоренения ценностей Преамбулы Конституции.

Предлагается запустить нормальную работу основных публично-властных институтов, которые не должны вытесняться и замещаться. При этом институты *демократии участия* (уполномоченные по правам, общественные палаты и инспекторы, конституционный совет и совет противодействия коррупции, избирательные

органы с преобладанием общественного участия и др.) призваны стать страхующими механизмами, гарантиями от перерождения власти.

По нашему замыслу, шесть глав (главы 3–8) получают новую редакцию и будут дополнены ещё шестью новыми главами. Дополнение Конституции новыми главами самой Конституцией не запрещено. Проект содержания изменённой Конституции Российской Федерации может выглядеть так:

Преамбула

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

Глава 1. Основы конституционного строя

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина

Глава 2¹. Гарантии прав и свобод личности.

Органы публичной защиты прав и свобод (*новая*)

Глава 2². Гражданское общество (*новая*)

Глава 2³. Правовая система (*новая*)

Глава 2⁴. Публичная власть (*новая*)

Глава 3. Федеративное устройство (в *новой редакции*)

Глава 3¹. Финансы (*новая*)

Глава 4. Глава государства (в *новой редакции*)

Глава 5. Федеральное Собрание (в *новой редакции*)

Глава 6. Правительство Российской Федерации (в *новой редакции*)

Глава 7. Судебная власть (в *новой редакции*)

Глава 8. Местное самоуправление (в *новой редакции*)

Глава 8¹. Оборона. Безопасность. Особые режимы управления (*новая*)

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции

Комментарии следуют ниже.

Глава 1 «**Основы конституционного строя**» и глава 2 «**Права и свободы человека и гражданина**» в соответствии с частью 1 статьи 16 не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном в главе 9 Конституции.

Глава 2¹. **Гарантии прав и свобод личности. Органы публичной защиты прав** (*новая*)

Гарантии народовластия и избирательных прав, основные принципы системы референдума и избирательной системы в Российской Федерации.

В Конституции должны быть: цель выборов (она есть в части 3 статьи 3, но в её развитие можно добавить, что легитимность и устойчивость власти обеспечивает представительство разных духовных, политических, социальных и экономических интересов и сил); избирательные права (они есть в статье 32, но можно добавить недопустимость ограничений прав помимо конституционно закреплённых ограничений); принцип избираемости определённой Конституцией категории должностных лиц независимых ветвей власти с условием ограничения по длительности и числу сроков (этого нет, а недавние поправки усугубили ситуацию).

Ключевые положения: невмешательство государственных органов исполнительной власти, государственных и муниципальных должностных лиц, местных ад-

министратий в процесс голосования и гарантии общественного контроля за голосованием, в том числе за дистанционным способом подачи голосов¹.

Для подготовки и проведения референдумов, свободных выборов, осуществления некоторых публичных полномочий могут создаваться избирательные государственные и муниципальные органы и учреждения с обязательным общественным участием, формируемые соответствующим органом законодательной (представительной) власти из представителей общественности, участников выборов и одного представителя органов публичной власти, государственного (муниципального) служащего с учётом соблюдения баланса представительства федеральных, региональных и муниципальных органов. Государство обеспечивает деятельность избирательных органов за счёт средств бюджетной системы, иное использование государственных или муниципальных ресурсов на выборах запрещается. Снятие ограничений и барьеров на право выдвижения кандидатов на выборные должности в органах публичной власти, заявительный характер участия в выборах кандидатов от партий и общественных объединений соответствующего уровня. Гарантируется право на избирательные коалиции (блоки) политических партий, общественных объединений.

Право на сопротивление присвоению (узурпации) власти в государстве (требует соответствующего пояснения, не должно восприниматься как право на мятеж, что в конечном счёте и в наших условиях приведёт к анархии; уроки и выводы десятилетия протестных митингов 2011–2021 гг.).

Народные инициативы, публичные коллективные обращения (петиции); органы публичной власти обязаны вносить предложения об издании соответствующих правовых актов при условиях и в порядке, установленных в Конституции. Инициатива, собравшая 1 млн заверенных подписей граждан, обязательна к рассмотрению Государственной Думой.

Право на коллективные иски в суды в защиту нарушенных прав, возмещения причинённого ущерба, в том числе с учётом давно существующей во многих государствах практики коллективных исков².

Право граждан обращаться в Конституционный Суд с жалобами без исчерпания всех других внутригосударственных средств судебной защиты в связи с нарушениями конституционных прав судебными решениями, вступившими в законную силу.

Дополнительные гарантии государственной и общественной поддержки конкуренции и ограничения недобросовестного предпринимательства.

Отказ от предоставления гражданам необходимой медицинской помощи со стороны медицинских учреждений публичной системы влечёт уголовную и иные виды ответственности.

¹ В 2013 г. мы предлагали выделить самостоятельную главу «Референдум и свободные выборы. Избирательная система»; ввиду угнетённого состояния института свободных выборов можно дополнить предлагаемую в этой концепции главу 2¹ рядом ключевых положений федерального закона об основных гарантиях избирательных прав 1997 г., испорченного поправками начиная с 2002 г.

² Формально они уже есть для определённых случаев в гражданском праве, существует защита коллективных прав в трудовом праве, но речь не о том, чтобы увековечивать существующие по законодательству РФ процессуальные формы.

Положения о коллективных правах семьи, семейной собственности, недопустимость изъятия (конфискации) принадлежащего семье жилища, иных ценностей, необходимых для обеспечения повседневных нужд семьи.

Обязанность государства по принятию мер, не допускающих нищенского существования работающих граждан, пенсионеров и детей (освобождение от налогов, ежемесячные выплаты, пособия по бедности, дотации из бюджетных средств).

Гарантии соблюдения прав и свобод личности в цифровой среде. «Право на свободный доступ к информационно-телекоммуникационным сетям общего пользования, законное размещение, распространение и получение в них материалов при условии соблюдения законных прав и интересов других лиц и правозащитной идентификации участников информационного обмена. Право на доступ к общественно значимой информации и объектам культурного и природного наследия, недопущение нарушения интеллектуальных прав и недобросовестной конкуренции в социально-коммуникационных сетях.

Система органов публичной защиты прав личности, в том числе:

Уполномоченный по правам человека — парламентский защитник прав и свобод человека;

Уполномоченный по правам предпринимателей, обеспечивает защиту прав и законных интересов хозяйствующих субъектов;

Уполномоченный по противодействию коррупции как часть национальной антикоррупционной системы (см. главу 2⁴ «Публичная власть»);

иные специализированные омбудсмены — парламентские и общественные уполномоченные по защите прав, свобод и законных интересов; федеральные уполномоченные координируют деятельность уполномоченных в регионах;

некоммерческие неправительственные правозащитные организации и некоммерческие профессиональные правозащитные сообщества; государство не препятствует правозащитной общественной деятельности;

третейские суды; государство содействует посреднической деятельности по разрешению споров;

адвокатура, а также профессиональные сообщества представителей коммерческих и некоммерческих интересов в органах публичной власти, действующие на основе принципов законности, независимости, самоуправления;

иные органы публичной защиты прав *[требуется проработка]*.

Самостоятельный конституционный статус прокуратуры как единой централизованной системы органов прокуратуры с функциями уголовного преследования, общего надзора, надзора за следствием и дознанием, надзора за исполнением судебных решений, уголовного преследования, высшего надзора в системе контролируемых органов. Конституционный статус прокуратуры отразить именно в этой главе, так как *de jure* она не относится (и не должна относиться) ни к одной из ветвей власти. Генпрокурор назначает прокуроров субъектов РФ и всех нижестоящих прокуроров.

Обозначить здесь же Следственный комитет: всё предварительное следствие должно быть сосредоточено в нём, а не рассредоточено по разным ведомствам, как сейчас; чтобы ни у кого не возникало соблазна объединить государственное обвинение и надзор с предварительным следствием; их разделение — тоже своего рода система сдержек и противовесов.

Глава 2². **Гражданское общество** (новая)

Деятельность гражданского общества направлена на выражение, согласование и защиту интересов, прав и свобод человека и общества, обеспечение сотрудничества общества и государства, поддержание общественного согласия и гражданского мира. Государство содействует развитию гражданского общества, создаёт условия для самоорганизации граждан и их объединений, организаций интересов, формирования ответственного гражданина.

Демократия участия, при которой сильное государство обеспечивает участие институтов гражданского общества в выработке и реализации государственной политики, как конституционное условие развития России. Общественные объединения являются частью гражданского общества и политической системы, содействуют реализации прав и свобод человека и гражданина, права на участие в управлении делами государства; общероссийские общественные объединения имеют право выдвигать кандидатов на выборные должности в органах публичной власти. Организации, представляющие общезначимые некоммерческие интересы, могут финансироваться средств из бюджетной системы Российской Федерации.

Гарантии свободы создания политических партий, участия в их деятельности и выхода из них, принцип законности политической оппозиции, гарантии её прав; ответственность за ограничение этих свобод: действия, ведущие к устранению многопартийности, незаконному ограничению деятельности общественных объединений, установлению неправомерных преимуществ для отдельных из них, преследуются по закону.

Запрет государственного финансирования политических партий — как формально, так и фактически.

Общественная палата Российской Федерации формируется по принципу представительства организаций интересов от представительных союзов граждан, общероссийских и межрегиональных общественных объединений для общественного участия в выработке и реализации публичной политики, рассмотрения и согласования концепций проектов законов, общественного контроля с правом проводить общественные расследования.

Иные гарантии создания и деятельности институтов общественного контроля.

Общественный Конституционный Совет формируется из числа признанных специалистов с безупречной репутацией, пользующихся доверием академического общества и граждан [его полномочия см. в главе 1¹].

Совет общественного противодействия коррупции как часть национальной антикоррупционной системы.

Труд, созидательная деятельность поощряются государством и обществом. Государство способствует общественному признанию деятелей труда, трудовой доблести. Социальное партнёрство, диалог между работодателями и наёмными работниками. Гарантии деятельности независимых профсоюзов.

Добросовестное предпринимательство рассматривается как труд и общественно полезная деятельность, направленная на создание общего блага путём развития экономики. Государство обязано защищать предпринимателей от недобросовестной конкуренции, рейдерских захватов бизнеса. Ограничения предпринимательской деятельности должны быть оправданы только пропорциональной защитой

конституционно значимых целей. Предприниматели имеют право объединяться для осуществления и защиты своих прав и законных интересов, а также для саморегулирования предпринимательской деятельности. Право на создание ассоциаций социального участия, народных кооперативов, сберегательных касс, обществ взаимного страхования, которые могут осуществлять законные виды хозяйственной деятельности. Общество и государство защищают права потребителей, поддерживают объединения граждан по охране этих прав, принимают меры по развитию социально ориентированного предпринимательства.

Собственность обязывает к социально ответственному поведению, осуществление права собственности не должно противоречить общественным интересам. Государственное и муниципальное имущество является общим благом и используется в интересах народа Российской Федерации. Национализация и приватизация государственного и муниципального имущества осуществляются открыто и гласно с учётом национальных и общественно значимых интересов.

Земля и другие природные ресурсы являются достоянием всего народа Российской Федерации. Эксплуатация природных ресурсов осуществляется рациональным и бережным образом в интересах нынешнего и будущих поколений. Использование земель сельскохозяйственного назначения не должно наносить ущерб их плодородию и окружающей среде. Концентрация земли, участков недр и других природных ресурсов у собственника либо владельца сверх установленного федеральным законом предела не допускается. Доходы от использования природных ресурсов распределяются справедливым образом в интересах граждан и государства. Социализация доходов от недропользования и эксплуатации природных ресурсов служит источником прозрачного формирования и расходования внебюджетных затрат на воспитание, образование, здравоохранение, сбережение и развитие нации и национального наследия.

Гарантируется право этнических общностей на экстерриториальную национально-культурную автономию и развитие. Признаётся и гарантируется право русского народа на общероссийскую государственную идентичность. Сохранение и защита русского языка и языков всех этнических общностей многонационального народа Российской Федерации. Общество и государство обеспечивают возможности для самореализации и развития талантов, повышения качества жизни, здоровья и благополучия граждан, комфортной и безопасной среды.

Государственная и муниципальная системы воспитания и обучения носят светский характер. Организации высшего и профессионального среднего образования автономны. Государство способствует престижу труда учёного и педагога, общественному признанию науки и исследовательской деятельности, обеспечивает условия для развития фундаментальных и прикладных научных исследований. Гарантируется свободный бесплатный доступ к образовательной, научной и документальной информации через библиотеки, базы данных, архивы, публичные государственные и муниципальные информационные ресурсы при условии соблюдения интеллектуальных прав. Российская академия наук автономна, является самоуправляемым общественным объединением учёных, наделяется публично значимыми функциями по управлению научной деятельностью, а также необходимым для этого имуществом и финансируется из федерального бюджета; проводит на-

учные исследования, содействует развитию науки и образования, популяризирует результаты научной деятельности, разрабатывает и применяет систему академической аттестации.

Государство и общество содействуют приумножению духовных ценностей, экономическому и социальному процветанию страны, обеспечивают патриотическое воспитание, взаимодействуют в целях обеспечения национальных интересов Российской Федерации. Гражданское воспитание личности, формирование гражданской ответственности и правовой культуры, участия гражданина в управлении делами государства и местных территориальных сообществ являются важнейшей частью образования. Лица, претендующие на получение гражданства Российской Федерации или постоянное проживание на территории Российской Федерации, обязаны знать Конституцию Российской Федерации, государственный язык и основы национального наследия России.

Общественная и государственная защита семьи, материнства, отцовства и детства, института брака как основы семейной жизни, основываемого на добровольном согласии между мужчиной и женщиной, равноправии вступающих в семейный союз сторон. Родители вправе избирать в интересах ребёнка с учётом его мнения и в соответствии с законом характер и формы его воспитания и обучения. Труд родителей и лиц, их заменяющих, по воспитанию детей даёт право на социальную защиту, включается в трудовой стаж. Государство создаёт условия для достойного содержания, воспитания и образования детей-сирот и детей, лишённых родительского попечения, развития семейных форм их воспитания, поощряет благотворительную деятельность. Запрещается применение детского труда, вредного для здоровья и нормального развития ребенка. Общество и государство согласованно обеспечивают защиту детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Государство гарантирует поддержку молодых семей, выработку и реализацию молодёжной политики.

Допускается создание религиозных судов для разрешения внутрицерковных споров, а также в иных случаях, установленных федеральным законом¹.

Огосударствление информационного пространства, монополизация средств массовой информации и коммуникации, злоупотребление их свободой не допускаются. Гарантируется свобода проведения журналистских расследований и обнародования их результатов. Ограничение, приостановление или прекращение деятельности средства массовой коммуникации, информационного посредника в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования допускаются только по решению суда. Государство создаёт условия для развития организаций общественной массовой информации и коммуникации.

Ряд социально-ориентированных положений поправки-2020 из главы 3 также стоит отразить в данной главе ², например, часть 3 статьи 69 об оказании поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов.

¹ Де-факто религиозные суды уже существуют; государство в дела церкви не вмешивается, но определённые рамки может установить.

Глава 2³. Правовая система

Иерархия источников общеобязательного права: общепризнанные нормы международного права, Конституция, федеральные конституционные законы, федеральные кодексы, иные федеральные законы, а также ратифицированные международные договоры Российской Федерации, подзаконные акты органов публичной власти (указы, постановления, решения). Определить роль правовых обычаев и традиций, местных и корпоративных норм, в том числе принимаемых саморегулируемыми организациями.

Конституция как *Основной закон* Российской Федерации (России), верховенство и прямое действие Конституции, гарантии и обязанность её применения судами.

Полномочия и порядок деятельности государственных органов и уполномоченных институтов определяются федеральным законом, что подчёркивает требуемый уровень правового регулирования.

Делегирование нормотворческих полномочий одних органов публичной власти другим запрещается.

Формула подзаконности, исключая расширительное толкование указного права; указы Главы государства, постановления Правительства могут издаваться только на основании и во исполнение Конституции и законов.

Конституционный строй республик, земель (краёв, областей), городов федерального значения не должен противоречить Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд как гарант системы конституционной законности в Российской Федерации. Постановления Конституционного Суда России являются общеобязательными и подлежат применению всеми органами публичной власти, организациями, гражданами.

Общественный Конституционный совет как орган общественной экспертизы законопроектов и принятых законов (до их подписания Главой государства), общественного контроля за состоянием конституционного строя, представляет общественные заключения по вопросам рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и выступает по ним (общественный *Amicus curiae*); мнения Конституционного совета признаются одним из источников права Российской Федерации.

Дебюрократизация текста Конституции, сокращение количества отсылок к федеральным конституционным и федеральным законам (до поправки-2020 было 66, стало 99 отсылок); остаются в конституционных нормах, устанавливающих предметы исключительного ведения России, совместного ведения, при установлении пределов осуществления прав и свобод и полномочий органов публичной власти.

Россия соблюдает обязывающие её нормы международного права. Государство может не исполнять свои международные обязательства только в случае нарушения основополагающих норм Конституции вообще (положение Венской конвенции 1966 г.). Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены

иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. [Изложить основы ратификации и денонсации¹.]

Конституционные принципы участия России в международных сообществах (союзах, организациях), развитие положений интеграционного права статьи 79 Конституции. Возможность создания союзного государства и его преобразования в единое демократическое правовое социальное государство с республиканской формой правления, открытое на основе международных договоров для участия других государств. Порядок и условия делегирования Россией части своих полномочий межгосударственным объединениям при обязательности референдума.

Нарушение конституционных норм в правоприменительной деятельности влечёт ответственность по федеральному закону, включая ограничения на занятие должностей государственной и муниципальной службы.

Глава 2⁴. **Публичная власть** (новая)

Государство как официальный представитель общества выражает волю граждан, служит всему обществу, а не какой-либо его части, ответственно перед каждым человеком и гражданином. Предназначение и задачи публичной власти, нацеленность на обеспечение прав, свобод, законных интересов и потребностей человека, общества, национального развития, защиту и охрану исторического, культурного, духовного наследия нации, благополучной и комфортной среды.

Границы действий публичной власти. Органы публичной власти действуют строго на основе и в пределах Конституции и права. Гарантии народовластия и республиканской формы правления, разделения и взаимодействия властей, разграничения полномочий и предметов ведения. Принцип сменяемости органов публичной власти и их должностных лиц. Запрет занимать любые публичные должности пожизненно: такой возможности не должно быть ни формально, ни фактически. Закрепить в Конституции невозможность изменения нормативных актов «под себя»: все изменения, касающиеся сроков полномочий, возможности занять ту или иную публичную должность ещё раз при вступлении в силу, не должны применяться по отношению к лицу, в срок выполнения полномочий которого были приняты соответствующие поправки. Распространить это правило на все уровни публичной власти: от Главы государства и депутатов Государственной Думы до глав муниципального образования и депутатов местных советов. Обеспечение преемственности в работе государственного аппарата.

Основы социальной коммуникации в Российской Федерации. Обязанность всех органов публичной власти, должностных лиц в своей деятельности руководствоваться принципами прозрачности, открытости и подотчётности, обеспечивать институтам гражданского общества, представительным союзам граждан, некоммерческим неправительственным организациям участие в представлении и согласовании интересов, формировании и реализации государственной политики, проводить широкие консультации при внесении, обсуждении и принятии решений.

¹ См. части 3 и 4 новой редакции статьи 79, предложенной в 2013 г. Конституционным клубом и ФКР.

Процедуры отрешения от должности высших должностных лиц должны обеспечивать реализацию принципа их конституционной, политической и судебной ответственности в случае умышленного тяжкого нарушения ими Конституции.

Основы государственной и муниципальной службы, статус государственного служащего. Проведение аттестации государственных гражданских служащих для оценки их профессиональной служебной деятельности, стимулирования добросовестного исполнения должностных обязанностей и повышения профессионального уровня, определения направлений профессионального развития и обеспечения обоснованности принимаемых решений на основе результатов оценки профессиональной служебной деятельности, участия в программах повышения квалификации, а также служения общему благу, соблюдения этических норм, недопустимости злоупотреблений должностным положением, влияния в корыстных целях, занятия коммерческой деятельностью, раскрытия служебной информации, выполнения частных заказов, незаконного обогащения. Замещение должностей на основе конкурсов.

Деятельность органов публичной власти, их должностных лиц, государственных гражданских служащих, коммерческих организаций с долей государственного или муниципального участия не менее 50% подлежит общественному контролю.

Национальную антикоррупционную систему, охватывающую публичные и частные отношения, составляют: Антикоррупционная комиссия Российской Федерации, Уполномоченный по противодействию коррупции, Совет общественного противодействия коррупции и его региональные организации, иные специализированные институты гражданского общества, специализированные суды (судебные палаты) по коррупционным правонарушениям.

Статус независимой Антикоррупционной комиссии Российской Федерации (порядок формирования, место в системе органов публичной власти) с общественным участием как координатора противодействия коррупции на федеральном, региональном, местном уровнях, с правом проведения расследований и внесения представлений в суд.

Уполномоченный по противодействию коррупции ведёт реестр представителей интересов коммерческих и некоммерческих организаций в органах публичной власти (система регистрации не должна препятствовать праву на свободный и открытый доступ к этим органам); оказывает содействие в соблюдении кодекса поведения представителей интересов; ежегодно, а также после каждого расследования отчитывается перед Государственной Думой и вносит предложения по вопросам своего ведения.

Глава 3. Федеративное устройство *(новая редакция)*

Выделить и развить в этой главе ключевое качественное содержание, разграничение предметов ведения и полномочий по вертикали.

Практика государственного развития России доказала значимость согласования и подписания Федеративного договора 1992 г. как документа конституционной федерации¹; включение его содержания в Конституцию в 1992–1993 гг. — редкий

¹ На чём изначально настаивала и настояла в итоге Конституционная комиссия, предложив и добившись поддержки своей версии Федеративного договора именно как договора о разграничении полномочий и предметов ведения.

пример подготовки, принятия и реализации *консенсусного политического решения*, требующий защиты от фактического одностороннего пересмотра.

Усиление конституционных гарантий федерализма с целью недопущения вторжения федерального центра в предметы ведения субъектов федерации и избыточного доминирования в предметах совместного ведения федерации и её субъектов. В качестве одной из конкретных гарантий может послужить закрепление в Конституции исключительной компетенции субъектов. Кроме того, что у них сохраняется остаточная компетенция, они будут точно знать, в чём они полномочны и во что федеральный центр вмешиваться не может.

Совет Федерации (Сенат) как один из гарантов конституционного принципа федерализма.

Финансовые гарантии российского федерализма (см. главу 3¹ «Финансы»).

Уточнение категорий субъектного состава Российской Федерации в развитии части 1 статьи 5 Конституции: Российскую Федерацию составляют республики и земли (края, области, их объединения), города и агломерации федерального значения, федеральные территории.

Субъекты Российской Федерации (регионы России) по согласованию с федеральными органами власти могут создавать межрегиональные ассоциации (федеральные или экономические округа, земли) для решения общих социально-экономических, экологических и иных межрегионально значимых задач.

Субъекты федерации и муниципальные образования по соглашению могут создавать органы власти, администрации специальной (не общей) компетенции со статусом, равным статусу органа государственной власти субъекта федерации в соответствии с конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Муниципальные власти участвуют в управлении субъектом федерации посредством создания представительной палаты муниципальных районов при законодательном органе региона.

Дать в Конституции исчерпывающе статус федеральной территории, исключить риск раздачи избранным приближённым вотчин и полномочий по управлению ими¹.

Из главы 3 предлагается изъять идеологические положения в редакции поправки-2020, не имеющие отношения к федерализму, часть из них перенести в новую главу 2¹ «Гражданское общество» (см. выше), а статью 75 об элементах финансовой системы Российской Федерации использовать в главе 3¹ «Финансы».

Глава 3¹. **Финансы** (новая)

Бюджетная система Российской Федерации строится на принципах бюджетного федерализма, задача которого состоит в создании равных финансовых условий развития регионов, а также местного самоуправления. Максимальная доля доходов федерального бюджета в консолидированном бюджете Российской Федерации устанавливается бюджетным кодексом и не может превышать 50%.

¹ См. статью 77 проекта Конституционной комиссии от 24 октября 1991 г. в: *Из истории создания Конституции Российской Федерации*. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева: в 6 т., 10 кн. М.: Фонд конституционных реформ, Волтерс Клувер, 2007–2010. Т. 2: 1991 год. С. 581.

Финансовые ресурсы Российской Федерации используются для создания условий для стабильного экономического роста как основы повышения уровня и качества жизни граждан. Средства федерального бюджета служат для решения общегосударственных задач, включая обеспечение обороны и безопасности, проведение внешней политики, финансовой поддержки регионов и выравнивание уровня их социально-экономического и инфраструктурного развития.

За всеми уровнями власти закрепляются самостоятельные источники доходов бюджета (налоги), устанавливаемые федеральными и региональными законодательными актами. Формы финансовой поддержки регионов за счёт средств федерального бюджета устанавливаются федеральными законами, а формы финансовой поддержки местного самоуправления — за счёт средств бюджетов субъектов Федерации законами субъектов Федерации.

Состав допустимых федеральных налогов и сборов устанавливается исключительно Налоговым кодексом Российской Федерации. Иные регулярные сборы запрещены.

Основная функция Центрального банка (Банка России) — обеспечение эмиссии национальной валюты и устойчивости денежного обращения. Центральный банк в осуществлении своей деятельности независим от других органов власти.

Центральный банк может быть дополнительно наделен функциями регулятора финансово-банковской системы, которые подлежат контролю со стороны Счётной палаты.

Счётная палата как самостоятельный независимый орган государственного аудита и парламентского финансового (бюджетного) контроля. Вмешательство в её деятельность любых органов власти не допускается.

Финансовые гарантии местного самоуправления с учётом потребностей местного сообщества (территориальной общины) и необходимости качественного управления и создания условий развития местного сообщества и активов местной территории. Зачисление в местный бюджет устанавливаемых Налоговым кодексом части НДФЛ с жителей местного сообщества (территориальной общины), налога в связи с применением упрощённой системы налогообложения, налога с применением патентной системы, налога на вменённый доход, налога на имущество, торгового сбора, земельного налога, налогов с малого и среднего бизнеса территории.

Глава 4. Глава государства (новая редакция)

Глава 4 закономерно прошла эволюцию от инструмента *временного принуждения к согласию* после событий сентября-октября 1993 г. до сверхконцентрации государственной власти¹, оформленной поправкой 2020 г. Практика российской президентуры выявила проблему недостаточности демократического потенциала этого института, президенты Российской Федерации не справились с задачей быть представителями всех своих сограждан и действовать как президент всех россиян, всего народа России, этот опыт потребует внесения корректив прежде всего в сам конституционный статус Главы государства.

¹ Обширные изменения внесены в шесть статей главы 4; одна только статья 83 дополнена восемью новыми пунктами полномочий Президента РФ, и ещё шесть из 12 прежних пунктов изложены в новой редакции.

Стоит задача привести новую редакцию этой главы в соответствие с духом и буквой Конституции, развернуть её в интересах нынешних и будущих поколений наших сограждан.

Конституционный статус Главы государства исключает его восприятие как монопольную персонификацию российской государственности. Глава государства является органом публичной власти, не первым, но *равным* среди других конституционных органов.

Необходимо решить проблему централизации и персонификации власти на основе вольных трактовок функционала именно этой должности, предстоит продумать формальные рамки этого института и его полномочий.

Предлагается российская разновидность республиканской формы правления в виде смешанной («полупрезидентской»¹) республики с выраженным разделением властей и особенным статусом Главы государства.

Рамки конституционной компетенции Главы государства: всенародно избираемое гражданами на четыре года высшее должностное лицо с властными полномочиями организатора эффективной работы публичной власти, функциями арбитра для предотвращения и урегулирования возможного противостояния ветвей власти, конфликта и разногласий между федеральными органами публичной власти, федеральным центром и регионами, органами власти и институтами гражданского общества, политическими силами, влияющими на формирование Государственной Думы и Правительства — с использованием средств стратегического управления, согласительных процедур и политической медиации, арбитража, посредничества, кадровой и законодательной инициативы, а также собственной нормотворческой компетенции. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (часть 1 статьи 85).

Гарантами Конституции, прав и свобод граждан по предлагаемой концепции являются совместно Глава государства и Конституционный Суд России.

Глава государства наделён выраженной представительской компетенцией в своих внутривластных и внешнеполитических функциях, представляя Российскую Федерацию в отношениях правового и политического характера. Вместе с тем будет ошибкой считать, что это в основном представительская должность.

Глава государства не осуществляет функций исполнительной ветви государственной власти, не вправе вмешиваться в оперативную деятельность Правительства Российской Федерации, председательствовать на его заседаниях, изменять структуру системы федеральных органов исполнительной власти.

Глава государства вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (квасисудебная функция).

¹ Описательный термин «полупрезидентская» традиционно используется для Пятой республики, установленной Конституцией Франции 1958 г.

Глава государства вправе запросить участие любого органа публичной власти, института гражданского общества для содействия в реализации своих полномочий.

Глава государства вносит в Государственную Думу кандидатуру на пост Председателя Правительства из числа кандидатов, предложенных победившей на выборах партией, избирательным блоком либо коалицией, сформировавшей парламентское большинство; вносит в Государственную Думу предложение об отставке Правительства; предлагает кандидатуру председателя Центрального банка (Банка России), представляет Совету Федерации кандидатуру на должность Генерального прокурора РФ; может распустить нижнюю палату парламента в установленных Конституцией случаях.

Глава государства не может влиять на кадровое формирование судейского корпуса в Российской Федерации.

Глава государства по должности возглавляет совещательный Государственный Совет, оказывающий содействие Главе государства в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. В состав Государственного Совета входят председатели палат Федерального Собрания, председатели общенациональных парламентских политических партий, председатель Счётной палаты, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам предпринимателей в Российской Федерации, председатель и члены президиума Правительства, председатели высших органов судебной власти, глава Антиторрупционной комиссии, Генеральный прокурор Российской Федерации, подлежащие ежегодной ротации главы межрегиональных ассоциаций субъектов Российской Федерации (федеральных, экономических округов), председатель Общественной палаты, председатель Общественного конституционного совета, а также секретарь Государственного Совета.

Заседания в полном составе проводятся по инициативе Главы государства не реже одного раза в месяц на принципах коллегиальности, совместной выработки и утверждения проектов решений членами Государственного Совета.

Государственный Совет не вправе подменять деятельность палат Федерального Собрания. Обязательному обсуждению с Государственным Советом подлежат указы по вопросам военного, чрезвычайного положения, особого режима управления, иным вопросам (подлежат уточнению).

В своей деятельности Глава государства подчиняется принципам законности, гласности, прозрачности, подотчётности, регулярной прямой и обратной связи с палатами федерального парламента, гражданами, их представительными союзами. Обязанность Главы государства ежегодно обращаться с посланиями к Федеральному Собранию по направлениям и предметам своего ведения.

Одновременно с Главой государства избирается заместитель (*товарищ*) Главы государства, кандидатуру на должность которого выдвигает кандидат на должность Главы государства. Заместитель Главы государства является секретарём Государственного совета, по поручению Главы государства может осуществлять часть его полномочий, временно исполняет обязанности Главы государства во всех случаях, когда тот не в состоянии их выполнять. (При этой конструкции изменяется часть 3 статьи 92 в части подобных полномочий Председателя Правительства РФ.)

Порядок отрешения Главы государства от должности как реализуемый инструмент конституционной ответственности высшего должностного лица.

Глава 5. **Федеральное Собрание** (новая редакция)

Федеральное Собрание — российский парламент является высшим представительным и единственным постоянно действующим законодательным органом Российской Федерации, избирается на четыре года, состоит из двух палат — Государственной Думы и Совета Федерации.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, имеющих равные права. Половина состава Государственной Думы переизбирается один раз в два года. Укороченный срок полномочий и регулярные выборы служат обеспечением основ демократии и народовластия, обновления состава депутатского корпуса и динамичной работы палаты.

В Совет Федерации (Сенат) входят по два сенатора от каждого региона, один из которых избирается непосредственно населением соответствующего региона, а другой избирается законодательным собранием при участии палаты муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации и является по должности заместителем председателя законодательного собрания¹.

Уточнить полномочия палат (статьи 102 и 103). Дополнить полномочиями Совета Федерации как гаранта федеративного устройства Российской Федерации, основанного на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении полномочий и предметов ведения «по вертикали», равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Основы правового статуса депутата Государственной Думы и сенатора [необходимо конституировать]. Деятельность должностных лиц палат Федерального Собрания не может приводить к умалению конституционного статуса депутата, сенатора, фракции, депутатской группы, комитета, комиссии, самой палаты парламента. Депутат голосует исходя из своих убеждений и не связан никакими партийными решениями.

Предусмотреть основания и механизм роспуска нижней палаты парламента.

Парламентские процедуры. Основные принципы законодательного процесса закрепляются в Конституции.

Право законодательной инициативы имеют депутаты Государственной Думы, сенаторы Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, высшие суды Российской Федерации, федеральные уполномоченные по правам человека и отдельным категориям прав, Общественная палата Российской Федерации.

Заключения на законопроекты дают Глава государства, Правительство, Общественная палата, Счётная палата, уполномоченные по правам человека и отдель-

¹ Член Конституционного клуба В. Корольков предлагает интересную модель избрания сенаторов, которую впервые в ходе своего конституционного строительства применил Непал, где сенаторы избираются конференцией, состоящей из депутатов легислатуры провинции, а также глав всех муниципальных образований провинции. В наших реалиях можно увеличить численность участников такой конференции — добавить туда депутатов всех муниципальных образований субъекта РФ (а не только глав муниципальных образований) и избирать как одного, так и сразу двух сенаторов от субъекта РФ.

ным категориям прав, Генеральный прокурор РФ, Общественный Конституционный совет. Правительство согласовывает проекты законов с институтами гражданского общества, некоммерческими организациями в рамках процедур умного регулирования (подробнее см. главу 6 «Правительство Российской Федерации»).

Законопроекты подлежат обязательному рассмотрению обеими палатами Федерального Собрания. Каждый депутат и сенатор имеет право высказать своё мнение при обсуждении законопроекта на заседании соответствующей палаты. Законопроекты принимаются не менее чем в двух чтениях. Между первым и вторым чтениями должно пройти не менее семи дней, если законопроект не является срочным, по заключению Государственного Совета. Законопроект, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации, прежде чем стать законом, подлежит подписанию Главой государства.

Федеральное Собрание отвечает за создание правовых механизмов повышения качества принимаемых федеральных законов.

В целях обеспечения прав парламентской оппозиции не менее одного пленарного заседания Государственной Думы в месяц отводится для включения в повестку и обсуждения инициатив оппозиционных фракций, а также депутатских групп, находящихся в меньшинстве и не примкнувших ни к парламентскому большинству, ни к оппозиционным фракциям.

Парламентский контроль. В интересах обеспечения парламентского контроля одна неделя в месяц отводится на мероприятия контроля за деятельностью Правительства и системой органов публичной власти, а также парламентского обсуждения текущей государственной политики.

Парламентские уполномоченные по правам человека и отдельным направлениям прав [см. главу 2¹].

Палаты Федерального Собрания создают на основе представительства и постоянной ротации политических фракций (депутатских групп), межрегиональных ассоциаций (федеральных округов) и институтов гражданского общества совместные комитеты (1) по делам вооружённых сил, обороны и внешней безопасности, а также (2) правопорядка, борьбы с преступностью и терроризмом.

Отдельная статья должна содержать исчерпывающий перечень форм, в которых осуществляется парламентский федеральный и региональный контроль¹.

Право депутатских групп численностью не менее 50 депутатов, а также оппозиционных фракций (депутатских групп) инициировать проведение парламентских расследований и участвовать в них. Парламентские комиссии по расследованию проводят следственные действия (требуется отдельная глава УПК РФ), запрашивают документы, проводят опросы свидетелей, подозреваемых, взаимодействуют со Следственным комитетом и независимым прокурором, назначаемым палатой по представлению профессиональных ассоциаций граждан, при комиссии в рамках процессуального законодательства. Обязанность должностных лиц и граждан являться по вызову в парламентские комитеты и парламентские комиссии по расследованиям, предоставлять необходимые документы в установленный срок. Нор-

¹ За основу предлагается взять положения инициативного проекта главы «Парламентский контроль», подготовленной в ФКР и Конституционном клубе в 2013 г. (см. сноску на с. 9).

мы об ответственности за неисполнение требований парламентских комиссий по расследованию.

Счётная палата подотчётна исключительно палатам Федерального Собрания. Осуществляет проверку исполнения федерального бюджета, целевого расходования, законности обоснованности и эффективности расходования денежных бюджетных средств, иные проверки в пределах своих полномочий. Палаты Федерального Собрания, совместные комитеты палат, парламентские комиссии по расследованию, группы из 50 и более депутатов и сенаторов, уполномоченные по правам человека и отдельным категориям прав, Общественная палата вправе инициировать поручение Счётной палате о проведении проверки.

Делегирование полномочий парламента предлагать кандидатуры и назначать аудиторов Счётной палаты не допускается.

Глава 6. **Правительство Российской Федерации** (новая редакция)

Правительство Российской Федерации возглавляет единую систему исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации ведаёт вопросами финансово-экономического и социального значения, вопросами общей компетенции исполнительной власти.

Правительство (кабинет министров) состоит из Председателя Правительства, заместителя Председателя Правительства, руководителей федеральных органов исполнительной власти, непосредственно подчиняющихся Правительству (министерств, федеральных служб, федеральных агентств и уполномоченных Правительством Российской Федерации организаций). В заседаниях Правительства принимаю участие все руководители федеральных органов исполнительной власти.

Формируется президиум Правительства («узкий кабинет») в составе руководителей ведомств, отвечающих за экономику, финансы, социальную политику, анти-монопольную политику, юстицию, оборону, безопасность, внутренние дела, иностранные дела.

Правительство опирается на поддержку большинства в Государственной Думе и несёт ответственность перед Государственной Думой, которая по особой процедуре самостоятельно либо по предложению Главы государства может вынести решение о недоверии Правительству и отправить его в отставку, объявить вотум недоверия отдельным членам кабинета министров; после получения и рассмотрения пояснений от Председателя Правительства повторное голосование о недоверии влечёт отставку данного члена кабинета.

Формирование Правительства. Глава государства вносит в Государственную Думу кандидатуру на пост Председателя Правительства. Председатель Правительства предлагает кандидатов в члены кабинета министров после консультаций с депутатскими фракциями (группами) и профильными комитетами Государственной Думы. Палата может принять решение о голосовании по составу предложенного кабинета министров в целом либо по кандидатам отдельных его членов.

Структура федеральных органов исполнительной власти, полномочия Правительства, его Председателя и других членов Правительства определяются федеральным конституционным законом.

Разработка стратегий и государственных федеральных программ социально-экономического развития осуществляется Правительством во взаимодействии с Государственным Советом, палатами Федерального Собрания, Общественной палатой, институтами гражданского общества. Правительство обеспечивает их реализацию на основе проектного принципа с использованием государственно-частного партнёрства.

Принципы коллегиальности, публичности, открытости, подотчётности реализуются через институты открытого правительства, оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, участия представителей институтов гражданского общества в заседаниях Правительства и правительственных комиссий, согласование заключений на проекты законов и постановлений Правительства, иных форм *умного регулирования* и общественного содействия эффективности системы исполнительной власти и проводимой правительственной политики.

Глава 7. Судебная власть (новая редакция)

Дополнить конституционные принципы гарантиями независимости правосудия. Не допускается вмешательство в компетенцию судов со стороны любых публичных органов, должностных лиц.

Судебная система включает в себя федеральную и региональную подсистемы. Суды, за исключением Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов регионов, формируются по окружному принципу.

Судами субъектов Российской Федерации являются конституционные (уставные) суды и мировые суды (как было до реформы 2020 г.). Все остальные суды и их судьи — федеральные.

Вводятся финансовые суды и специализированные административные суды, включающие специализированные палаты по коррупционным правонарушениям (возможно создание отдельных судов по противодействию коррупции).

Федеральные судьи, кроме судей высших федеральных судов, назначаются на должности Федеральным комитетом по делам судебной власти¹, формируемым Всероссийским съездом судей России. Федеральный комитет по делам судебной власти производит назначения по представлениям региональных органов судебной власти в порядке, предусмотренном федеральным законом. Судьи высших федеральных судов назначаются Советом Федерации по представлению Всероссийского съезда судей. Суды субъектов Российской Федерации формируются в порядке, предусмотренном федеральным законом и конституциями (уставами) субъектов федерации. Мировые судьи избираются непосредственно населением в порядке, предусмотренном федеральным законом.

Изменяются принципы замещения судейских должностей: ужесточаются требования для занятия судейской должности с учётом опыта в разных сферах юридической профессии и безупречной репутации кандидата в судьи; упраздняются назначения на должности председателей судов, должность председателя суда замещают все судьи данного суда по очереди. Гарантируется достаточный для эффективного правосудия аппарат судей, аппарат судов выполняет технические функции.

¹ Частично учтено предложение из проекта группы члена Конституционного клуба, профессора М.А. Краснова. См.: <https://indem.ru/Congress/const1.htm>.

Статус Конституционного Суда Российской Федерации как гаранта Конституции, прав и свобод человека, конституционной законности, верховенства и прямого действия Конституции, высшего органа судебной власти по защите основ конституционного строя, прав и свобод личности обеспечивается через:

увеличение его количественного состава до 36 судей, осуществляющих конституционное правосудие в четырёх коллегиях, формируемых (условно) по категориям прав: гражданским, социальным, экономическим правам, публичным правоотношениям; если дело затрагивает вопросы развития практики суда, коллегия передаёт его на рассмотрение Пленума Конституционного Суда;

обновление состава Конституционного Суда каждые четыре года на треть за счёт ротации;

запрет одному и тому же лицу избираться на должность Председателя Конституционного Суда более двух раз;

расширение перечня рассматриваемых дел, полномочий по пересмотру дел и назначению компенсаций (сейчас нет ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда);

наделение полномочием контроля за исполнением своих решений и представления соответствующему суду; существенное расширение форм конституционного контроля;

предварительный конституционный контроль по запросу органов публичной власти, Генерального прокурора РФ и Общественного Конституционного совета, а также *по собственной инициативе* законопроектов, проектов актов Главы государства, постановлений Правительства до их опубликования и вступления в силу;

введение оснований для отмены решений органов публичной власти в виде нарушений конституционных прав граждан и применения закона с нарушением Конституции;

предоставление гражданам, их объединениям, уполномоченным по правам человека, по правам предпринимателей, другим омбудсменам и Общественному Конституционному совету права обращаться непосредственно в Конституционный Суд;

выражение особых мнений судей, позиций *друзей суда* (членов Общественного Конституционного совета, привлекаемых общепризнанных экспертов и экспертов, представителей интересов по делу);

восстановление права субъектов Российской Федерации формировать свои конституционные (уставные) суды.

Конституционный Суд Российской Федерации ежегодно обращается с посланиями к Федеральному Собранию о состоянии конституционной законности в государстве (до реформы 2020 г. у Конституционного Суда имелось это право, он ни разу этим правом не воспользовался; предлагается вернуть в качестве обязанности).

Глава 8. **Местное самоуправление** (новая редакция)

Расширить гарантии принципа статей 12 и 130 Конституции РФ, а также части 2 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления о независимости местного самоуправления от системы органов государственной власти, самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий.

Закрепление принципа субсидиарности (помогать органам местного самоуправления только в случае, если они сами не справляются), принципа участия (ничто для нас без нас), соучастного проектирования и бюджетирования. Распространить действие принципов субсидиарности и участия с муниципального уровня на всю федеративную систему.

Статус представительных органов территориальных сообществ, местных советов, обязанность финансового обеспечения их деятельности, включая контроль за местным бюджетом и деятельностью управы. Статус управы как коллегиального органа (опыт до Октябрьской революции 1917 г.).

Должна быть обеспечена возможность самостоятельного решения населением вопроса о порядке формирования основных органов местного самоуправления в установленных законом рамках, которые не могут препятствовать избранию высших должностных лиц (глав местных администраций) на основе всеобщих выборов. Закон может дать несколько вариантов, а местный представительный орган или население напрямую решает, какой способ выбрать.

Правовой статус муниципального депутата. Депутат муниципалитета обязан поддерживать постоянные связи со своими избирателями, участие территориального сообщества в решении местных проблем, регулярно сообщать Совету о своём соответствии возложенным на него задачам¹.

Земство (земские учреждения, самоуправляемые профессиональные собрания и организации интересов) и территориальные общественные организации как инструменты выстраивания деятельности местных сообществ, реализации принципа народовластия, влияния на местный совет, управу, главу местной администрации.

Устав муниципалитета может быть принят на местном референдуме территориальной общиной.

Обязательность учёта мнения жителей при принятии решений, затрагивающих их интересы. Органы МСУ обязаны принимать решения в ответ на возникающие и выявленные потребности.

Общественный контроль территориальных общин за процессами в сфере благоустройства, местной инфраструктуры, жилищного строительства, ЖКХ, образования, здравоохранения, страхования, статистики, др. Территориальным общественным объединениям могут быть делегированы отдельные функции местного совета (в зависимости от типа поселения).

Долгосрочные государственные программы развития местного и территориального общественного самоуправления с учётом широкого разнообразия условий страны.

Обязанность Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов осуществлять поддержку добровольческой (волонтёрской) деятельности в соединении с местным и территориальным общественным самоуправлением.

¹ Пример из статьи 195 новой Конституции Кубы (2019 г.).

Поддержка эффективных социальных лифтов и способов развития базового уровня участия граждан в управлении общими делами, чувства и практики гражданского участия.

Повышение готовности граждан к активной позиции в местном сообществе путём организационной и финансовой поддержки просветительских программ, курсов, конкурсов, вовлечения жителей в выработку и принятие решений на уровне местных сообществ, повышения квалификации и компетенций участников местных общин, самоорганизации и самоуправления граждан.

Финансовые гарантии местного самоуправления — см. главу 3¹ «Финансы».

Глава 8¹. **Оборона. Безопасность. Особые режимы управления** (новая)

Глава государства — Верховный Главнокомандующий Вооружёнными Силами Российской Федерации назначает и освобождает от должности высшее командование Вооружённых Сил в соответствии с Конституцией и федеральным конституционным законом; утверждает военную доктрину Российской Федерации по согласованию с Государственным Советом и совместным комитетом палат Федерального Собрания по делам вооружённых сил, обороне и внешней безопасности.

Деятельность органов безопасности, следствия и дознания основана на принципах легитимности, законности, профессионализма, беспристрастности, ответственности, запрета на злоупотребление служебным положением и занятия коммерческой деятельностью, подотчётности силовых ведомств и должностных лиц перед парламентом и обществом.

Конститутируется и гарантируется постоянный парламентский и общественный контроль за деятельностью органов безопасности (отчасти в развитие практики партийного контроля за органами государственной безопасности СССР, но на новом уровне угроз для развития конституционного строя), осуществляемый через:

создание и деятельность совместных комитетов палат Федерального Собрания, парламентских комиссий по расследованию (см. главу 5);

контроль палат Федерального Собрания и Общественной палаты Российской Федерации за формированием и исполнением бюджета силовых ведомств, правоприменением и исполнением законов в них;

институт парламентских и общественных инспекторов по категориям силовых ведомств;

ответственность за проявления политического сыска и преследований по политическим и субъективным основаниям;

определяемые федеральным законом правовые способы охраны государственной тайны и непубличных силовых операций;

обеспечение свободы общественных и журналистских расследований, предоставление публично значимых материалов по запросам аккредитованных при палатах Федерального Собрания и Общественной палате средств массовой информации и коммуникации.

Конституция устанавливает общие рамки для порядка особого управления, военного положения, чрезвычайного положения в случае возникновения угроз конституционному строю для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, допускающих установленные Конституцией и федеральным зако-

ном ограничения прав и свобод граждан, юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

В период чрезвычайного положения не могут быть прекращены или ограничены полномочия и деятельность Федерального Собрания и федеральных судов, а также прокурорского надзора и адвокатуры.

Меры, принимаемые в период чрезвычайного положения, должны осуществляться в тех пределах, которые требует создавшееся положение, и не должны влечь какой-либо дискриминации отдельных лиц или групп населения на основе политических взглядов, идеологии, отношения к религии, места жительства, национальности, языка, социального происхождения.

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции

В сценарии обновления Конституции 1993 г. эту главу трогать нельзя.

Но пробелы в содержании главы 9 уже сделали возможным произвольную процедуру изменения Конституции через вовлечение в неё в 2020 г. Конституционного Суда и проведение общероссийского голосования по единой поправке к Конституции, содержащей 40 новых редакций её статей, частей статей и пять новых статей при обходе красноречивым молчанием норм о референдуме (всенародном голосовании) и положений самой главы 9 Конституции.

В случае предусмотренного статьей 135 Конституции решения о созыве Конституционного Собрания считаю целесообразным использовать его созыв не для пересмотра, а для предлагаемого выше системного обновления Конституции 1993 г.

При этом сформировать одну его часть как *палату интересов* по принципу представительства организаций и групп интересов, а другую как *палату обществоведов* из числа признанных специалистов с безупречной репутацией, пользующихся доверием академического сообщества и граждан.

Таким образом, Конституционное Собрание формируется гражданами с учётом их права на организацию избирательных объединений, делегирующих, при условии надлежащей численности непосредственно членов Конституционного Собрания в порядке, который всё ещё предстоит установить федеральным конституционным законом.

Конституционное Собрание голосует за проект Конституции в целом и выносит его на всенародное голосование о принятии Конституции.

В случае созыва Конституционного Собрания при разработке им проекта системно обновляемой Конституции Российской Федерации (России) при использовании, дополнении и развитии положений преамбулы и глав 1–3 Конституции 1993 г. новая Конституция может состоять из следующих разделов и глав:

Преамбула

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ [неизменяемые главы, «малая Конституция»].

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ УСТОИ РОССИИ

Глава 1. **Основы конституционного строя**

Глава 2. **Права, свободы и обязанности личности. Гарантии прав**

Глава 3. **Правовая система**

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ.

ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО

Глава 4. **Система публичной власти**

Глава 5. **Гражданское общество**

Глава 6. **Местное самоуправление**

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Глава 7. **Федеративное устройство**

Глава 8. **Финансы**

Глава 9. **Федеральное Собрание.**

Парламентские процедуры. Парламентский контроль

Глава 10. **Глава государства**

Глава 11. **Правительство России. Исполнительная власть**

Глава 12. **Судебная власть**

Глава 13. **Оборона и безопасность. Особые режимы управления**

Глава 14. **Государственная и муниципальная служба**

Противодействие коррупции

РАЗДЕЛ ЧЕТВЁРТЫЙ.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава 15. **Поправки к Конституции и принятие новой Конституции**

Глава 16. **Вступление Конституции в силу**

8 сентября 2020 г. — 19 мая 2021 г.