



**Конституционная
модернизация — 2020
и Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации**

Ежегодное Послание Президента Российской Федерации

<http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

15 января 2020 г.

Москва, Центральный выставочный зал «Манеж»



В 2020 году в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, которое впервые было оглашено в самом начале года. Отмечалось, что «люди хотят развития и сами стремятся двигаться вперед в профессии, знаниях, в достижениях благополучия, готовы брать на себя ответственность за конкретные дела», а «величие России неотделимо от достойной жизни каждого гражданина». Подчеркивалось, что «движение к этой цели возможно только при активном участии общества, наших граждан и, конечно, при напряженной результативной работе всех ветвей и уровней власти, потенциал которых требует дальнейшего развития». В связи с этим были поставлены вопросы об организации государственной власти и о внутренней политике, которые определяет Основной Закон нашей страны – Конституция Российской Федерации.

Конституция была принята уже более четверти века назад в условиях внутриполитического кризиса, и положение дел с тех пор кардинально изменилось, хотя и сохра-

няется ряд нерешенных, достаточно острых проблем, многие из которых были обозначены Президентом в Послании. Вместе с тем о необходимости принятия новой конституции речь не идет ни в политических кругах, ни в юридической науке. О том, что потенциал Конституции 1993 года далеко не исчерпан, а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, еще многие десятилетия способны оставаться прочной ценностной базой для российского общества, Президент с уверенностью сказал в обращении к Федеральному Собранию. Позиция Президента заключалась в том, чтобы вынести на обсуждение ряд конституционных поправок, которые важны для дальнейшего развития России как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие.

В число предложений Президента вошли:

1) Укрепление суверенитета России, что может быть выражено в признании неконституционными решений надгосударственных органов и организаций;

2) Закрепление на конституционном уровне обязательных требований к лицам, которые занимают должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны. А именно: главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи не могут иметь иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства;

3) Установление в Конституции принципа единой системы публичной власти, что позволит наладить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены.

4) С учетом важности и неукоснительного исполнения социальных обязательств государства – введение в Конституцию нормы о том, что минимальный размер оплаты труда в России не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, а также принципов достойного пенсионного обеспечения, т.е. регулярной индексации пенсии;

5) Повышение роли губернаторов в выработке и принятии решений на федеральном уровне. Закрепление в Конституции России соответствующего статуса и роли Государственного совета;

6) Расширение полномочий Федерального Собрания в вопросах формирования Правительства, что повысит роль и значение парламента страны, усилит самостоятельность Председателя Правительства и всех членов кабинета, сделает более эффективным и содержательным взаимодействие между законодательной и исполнительной ветвями власти;

7) Назначение Президентом руководителей всех так называемых силовых ведомств по итогам консультаций с Советом Федерации, что сделает работу силовых, правоохранительных органов более прозрачной и в большей степени подотчетной обществу;

8) Защита независимости судей, принцип их подчинения только Конституции и федеральному законодательству. При этом закрепление в Конституции полномочий Совета Федерации по представлению Президента России отрешать от должности судей Конституционного Суда и Верховного Суда в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституци-

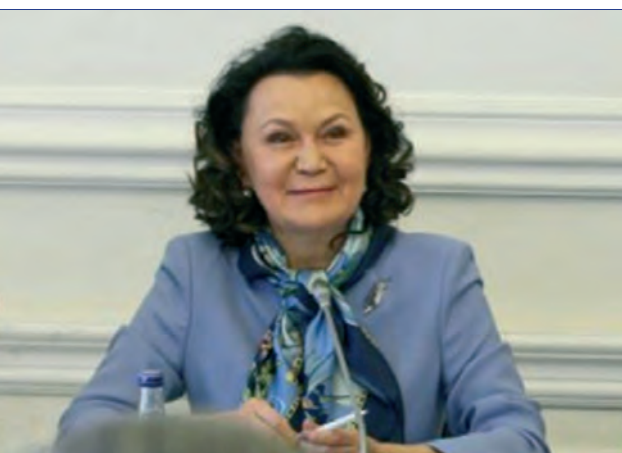
онным законом, свидетельствующих о невозможности сохранения лицом статуса судьи.

Кроме того, в целях повышения качества отечественного законодательства, для надежной защиты интересов граждан Президент предложил усилить роль Конституционного Суда, а именно, наделить его возможностью по запросам Президента проверять конституционность законов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства, а также рассмотреть вопрос о распространении полномочий Конституционного Суда по оценке на соответствие Конституции на иные нормативные правовые акты как федерального, так и регионального уровня.

Президент подчеркнул, что прозвучавшие в Послании предложения не ограничивают направления дискуссий вокруг возможных поправок в Конституцию, и выразил уверенность в поступлении дополнительных инициатив со стороны общественных объединений, партий, регионов, юридического сообщества, граждан страны. Инициатива Президента РФ нашла в обществе самый живой отклик. Колоссальную работу по анализу и отбору многочисленных предложений в самые сжатые сроки провела специальная рабочая группа, образованная Президентом РФ.



Образование рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию



Талия Яруллоевна Хабриева — академик РАН, автор свыше 400 научных работ¹, раскрывающих современные проблемы конституционного права, теории государства и права, многие из которых переведены на английский, французский, итальянский, китайский, болгарский языки и фарси.

Примечательно, что в своей монографии «Конституционная реформа в совре-



Работа в направлении подготовки конституционной реформы началась незамедлительно. В.В. Путин 15 января 2020 г. подписал распоряжение «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации», в состав которой вошли три представителя Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: в качестве сопредседателя рабочей группы Талия Яруллоевна Хабриева — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт), Юрий Александрович Тихомиров — заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института, Валерий Васильевич Лазарев — главный научный сотрудник Центра фундаментальных правовых исследований Института.

В рабочей группе Институт получил самое широкое научное представительство. Выбор, безусловно, более чем обоснованный.

¹ Один из самых известных циклов работ Т.Я. Хабриевой посвящен теории конституции, ее толкования, охраны и реформирования: «Конституционный контроль» (1992), «Правовая охрана конституции» (1995); «Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика» (1998); «Теория современной конституции» (2005; 2009, на болгар. яз.); «Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России)» (2013); «Конституционная реформа в современном мире» (2016, 2019 на франц. яз.).

менном мире», опубликованной в 2016 году в издательстве «Наука», Талия Яруллоевна писала, что в правовом государстве недопустим разрыв между конституцией и общественной практикой, а «обновление и соблюдение конституции — две стороны единого конституционного процесса». Предложенные научным прогнозы во многом оправдались, в том числе о роли общественности, участие которой в изменении Основного Закона может обеспечить модернизацию общества и реализацию задач социального прогресса. На практике поддержка конституционных преобразований со стороны общества путем всенародного голосования была обозначена Президентом РФ как обязательное условие легитимности внесения поправок в Конституцию. В общей сложности в рабочую группу поступило и было обобщено около 1000 предложений, экспертиза и систематизация которых осуществлялась в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В рабочую группу были включены также Юрий Александрович Тихомиров и Валерий Васильевич Лазарев.



Юрий Александрович Тихомиров — видный советский и российский ученый-правовед, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации. Автор современной концепции публичного права¹, послужившей научной

¹ Автор более 400 работ в области права, теории управления и государственного строительства, в том числе «Публичное право» (2005), «Теория компетенции» (2001), «Управленческое решение» 1972, «Управление делами общества» 1984, «Управление на основе права» 2007, «Право: прогнозы и риски» (2015), «Юридическое прогнозирование» (2018).

основой для решения проблем развития системы и правового положения органов исполнительной власти, совершенствования правовых актов управления, способов обеспечения юридических режимов и законности в государственном управлении. Фундаментальные научные труды Юрия Александровича в области государства и права содержат значительную часть эмпирических исследований, которым автор придает особое значение.



Валерий Васильевич Лазарев — известный советский и российский ученый-правовед, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, один из наиболее авторитетных теоретиков права. С 1998 по 2003 год — постоянный представитель Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации — заместитель начальника Правового управления Государственной Думы, лауреат премии Ленинского комсомола (в области науки), лауреат высшей юридической премии «Фемида», почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации².

² Работы В.В. Лазарева стали заметным явлением в науке о государстве и праве. Он автор свыше 300 работ, в частности, «Пробелы в праве» (1969), «Применение советского права» (1972), «Пробелы в праве и пути их устранения» (1974), «Эффективность правоприменительных актов» (1975), «Социально-психологические аспекты применения права» (1982), «Чаадаев» (1986). Монография В.В. Лазарева «Пробелы в праве и пути их устранения» (Budapest, 1977) издана в Венгрии, учебник «Общая теория права и государства» опубликован в Китае, теоретические статьи публиковались в центральных юридических журналах Болгарии, Венгрии, Германии, Финляндии.

Встреча рабочей группы с Президентом Российской Федерации

<http://kremlin.ru/events/president/news/62592>

16 января 2020 г.
Москва, Ново-Огарево



16 января 2020 года состоялась первая встреча с Президентом РФ, в которой приняла участие сопредседатель рабочей группы, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации академик РАН Талия Ярулловна Хабриева.

Президент поблагодарил собравшихся за согласие принять участие в работе и подчеркнул, что смысл предложенных поправок – обеспечить дальнейшее развитие России как правового социально-государства, повысить эффективность деятельности институтов нашей страны, укрепить роль гражданского общества, политических партий, регионов в выработке важнейших решений развития нашего государства.

Из выступления Т.Я. Хабриевой на встрече с Президентом

Привлечение к работе над поправками к Конституции ученых-юристов, прежде всего, специалистов в области конституционного права, — не только большая честь (и мы очень благодарны за это), но и большая ответственность. Это уникальный шанс для реализации научных разработок при решении масштабных задач в связи с проведением конституционной модернизации.



Изменение Конституции почти всегда требует принятия новых правовых актов, пересмотра действующего законодательства. Этот процесс может быть длительным, поскольку принятие законов и введение правовых институтов требует серьезной аналитической работы и взвешенных решений.

В отечественной культуре успех преобразующей деятельности, приводящий к социальному прогрессу, традиционно и органично связывается с ценностью научной рациональности и доктринального знания. Они выступают доминантой в формировании и динамике мировоззрения, что очень важно, так как на данном этапе конституционного развития России мировоззренческая проблематика занимает центральное место.

Однако сейчас особенно важно обеспечить устойчивость правовой системы и постараться сохранить содержание Конституции, стабильность ее базовых принципов. Необходимо отметить, что предлагаемые изменения являются именно поправками, а не пересмотром Основного Закона, поэтому изменения должны разрабатываться исходя из действующей Конституции Российской Федерации и неизменности ее глав — первой, второй и девятой.

В связи с тем что Конституция и правовая система государства – это единый правовой организм, важно и сохранение сформированного с учетом этих базовых норм и принципов законодательного массива. Нарушение целостности этого правового организма может вызвать «снежную лавину» изменений всего нормативного правового массива, причем не только на федеральном уровне, но и на

уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне.

Полагаем, что проектируемые изменения, несомненно, усилят существующую модель взаимоотношений законодательной и исполнительной власти, расширят гарантии реализации прав и свобод граждан, обеспечат единство публичной власти, а также повысят роль муниципалитетов в решении конкретных задач социально-экономического развития территорий.

При этом участие ученых в работе над поправками к Конституции РФ позволит:

1) верно избрать тактику освоения российского конституционного наследия в заданных параметрах, сохранить преемственность «духа» Основного Закона;

2) осуществлять проектирование конституционных норм в контексте фундаментальных и программных решений с учетом самобытных смыслов конституционных ценностей;

3) использовать новые концепты соразмерности национального и универсального в праве, а также базовых конституционных универсалий;

4) актуализировать текст Конституции с учетом ее состоявшегося и перспективного значения, а также роли в мировом конституционном развитии;

5) сохранить механизмы ее адаптации к новым условиям;

6) минимизировать риски фрагментации, излишней детализации и декларативности конституционных норм;

7) в полном объеме использовать существующий методологический инструментарий и доктринальный разработчики в области конституционного правотворчества и конституционных преобразований.

Первое заседание рабочей группы

17 января 2020 г.
Москва, ИЗиСП



17 января 2020 года в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации состоялось заседание рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, созданной в соответствии с распоряжением Президента. Закономерно, что первое заседание рабочей группы состоялось в стенах Института, который, как и всегда во время глобальных государственных преобразований, оказался в эпицентре событий. Институт на протяжении многих десятилетий сохраняет ведущие позиции в развитии теории конституции и конституционного права. Ряд ученых-конституционалистов Института активно участвовали в конституционном процессе, в том числе по разработке Конституции России 1993 г. В Институте подготовлено мно-



жество работ, в которых нашли отражение разнообразные проблемы конституционной тематики. В их числе такие коллективные и индивидуальные монографии, как: «Институты конституционного права» (2011), «Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности» (2013), «Конституционная терминология» (2013), «Парламентское право России» (2013), «Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти» (2015), «Научные концепции развития российского законодательства» (7-е изд., 2015), «Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации» (2019).

Важное место в сравнительно-правовом направлении исследований Института занимает изучение и подготовка многолетнего цикла работ, включающего переводы текстов и сравнительный анализ конституций государств мира.

Признание научных достижений конституционно-правовой школы Института, которая всегда последовательно отстаивала верховенство конституции в нацио-

нальном праве, позволило не только развернуть широкую профессиональную дискуссию об изменении Основного Закона России, но и непрерывно обеспечивать экспертное сопровождение деятельности рабочей группы, участвовать в оценке всех поступивших предложений.

Позже, в официальном пресс-релизе академика РАН Т.Я. Хабриевой по итогам первого заседания было отмечено, что главное предназначение конституционных преобразований — это углубление демократизации. Были уточнены первоочередные задачи:

– разработка предложений по поправкам в Конституцию РФ в свете тех задач, которые были поставлены Президентом Российской Федерации;

– обеспечение легитимации конституционных поправок через уточнение процедуры общероссийского голосования по предлагаемым новеллам.

Говорилось о том, что законопроект о конституционных поправках подготовлен в русле замысла намеченных преобразований. Как и предполагалось, инициированы изменения в ст. 79 Конституции РФ, направ-

ленные на усиление верховенства Конституции РФ в правовой системе России при сохранении в ней роли принципов и норм международного права, определенной в ст. 15 Основного Закона.

Подчеркивалось, что ряд предлагаемых законопроектом поправок нацелен на укрепление социального блока конституционных прав граждан. В частности, в ст. 75 Конституции предлагается установить, что в Российской Федерации гарантируются минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения и индексация социальных пособий и иных социальных выплат в порядке, установленном федеральным законом. Кроме того, предложено зафиксировать, что в Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, поддерживается ее эффективное функционирование, регулярно осуществляется индексация пенсий.

Безусловно поддерживая данное нововведение, высказывались мнения, что было бы правильно определить также, в сферу ответственности каких органов входит обеспечение названных гарантий. Например, к предметам ведения какого уровня власти следует отнести решение данных вопросов, и исходя из этого внести изменения также либо в ст. 71, либо 72 Конституции РФ, отнеся их, соответственно, либо к ведению Российской Федерации, либо к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а установление пенсионной системы и обеспечение ее функционирования может быть отнесено к ведению Российской Федерации и закреплено в ст. 71 Конституции РФ.

Поправки усиливают демократические начала в организации и осуществлении государственной власти. В законопроекте предложены изменения в ряд статей Конституции, в том числе касающиеся дополнения полномочий палат Федерального Собрания, изменения порядка назначения и утверждения кандидатур заместителей

Председателя Правительства РФ и федеральных министров и некоторые другие.

Законопроект предусматривает закрепление в Основном Законе принципов единства системы публичной власти, усиление взаимодействия между государственными и муниципальными органами. Это уже давно назревшая проблема, и она решена на высоком профессиональном уровне, — с одной стороны, сохранено действие принципов местного самоуправления, установленных в ст. 12 Конституции РФ, подтверждающих самостоятельность прав местного самоуправления, с другой стороны, — повышена степень их координации с органами государственной власти в процессе решения государственных задач. В основе принципа единства системы органов публичной власти в Российской Федерации лежит понимание того, что перед всеми уровнями публичной власти поставлены единые задачи в соответствии с принципом субсидиарности.

Обеспечение принципа единства системы публичной власти должно быть осуществлено через изменение положений гл. 8 Конституции РФ, поскольку тесная связь органов местного самоуправления и органов государственной власти проявляется, прежде всего, во взаимодействии территориальных уровней публичной власти. Этому способствуют такие механизмы, как

наделение законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств; перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В послании Президента РФ используется термин «публичная власть» как обобщающий по отношению к государственной власти и местному самоуправлению. В Конституции РФ данный термин отсутствует. Вместе с тем его использование оправданно, поскольку он олицетворяет институционализацию народовластия в целом.

До уровня Конституции повышается статус Государственного Совета, что обоснованно сделано путем расширения полномочий Президента в ст. 83 Конституции РФ, по образцу Совета Безопасности.

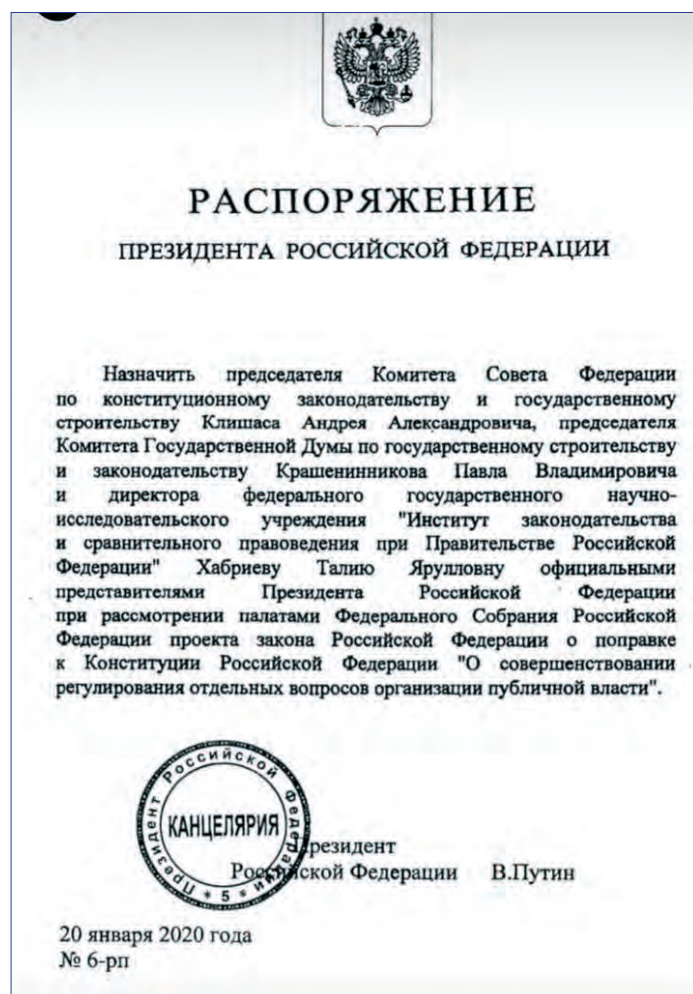
В рабочей группе обсуждались юридические вопросы, связанные с процедурой голосования по законопроекту и ее правовой формализацией, прорабатывались различные варианты — от ее закрепления в специальном законе до включения соответствующих положений в закон о поправке к Конституции.

На первом заседании рабочей группы присутствовали практически все ее участники, а также многие ученые Института.



Назначение Т.Я. Хабриевой официальным представителем Президента Российской Федерации

при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»



Т.Я. Хабриева выступила в Государственной Думе

с ответами на вопросы по поводу проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

23 января 2020 г.
Москва, Государственная Дума Российской Федерации



Фотограф Борис Тумаков

Круглый стол

«О проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»

27 января 2020 г.
Москва, ИЗиСП



27 января 2020 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации состоялась первая научная дискуссия, посвященная инициативе Президен-

та РФ о внесении поправок в Конституцию России.

Модераторами круглого стола выступили сопредседатели рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации — директор Института академик РАН, доктор юридических наук, профессор Талия Ярулловна Хабриева и председатель комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству доктор юридических наук, профессор Андрей Александрович Клишас.

Заседание круглого стола открыла Т.Я. Хабриева, призвав собравшихся к профессиональному обсуждению поставленных вопросов, включая особенности процедуры обеспечения общероссийского голосования и соотношения



норм международного и национального права.

В продолжение заседания А.А. Клишас также подчеркнул важность научной проработки процедурных аспектов нового для российского права института — общероссийского голосования.

В обсуждении приняли участие члены рабочей группы, представители ведущих правовых школ России. По обозначенным в повестке дня вопросам выступили заведующий кафедрой конституционного права и конституционного судопроизводства юридического института доктор юридических наук, профессор В.В. Еремян (РУДН); заведующий отделом конституционного права доктор юридических наук, профессор А.Е. Постников (ИЗиСП); директор Института государственной службы и управления, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин доктор юридических наук, профессор И.Н. Барциц (РАНХиГС); декан юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного права кандидат юридических наук С.А. Белов (СПбГУ); заместитель заведующего центром публично-правовых исследований член-корреспондент Международной академии сравнительного права, доктор юри-

дических наук, профессор Ю.А. Тихомиров (ИЗиСП); член Центральной избирательной комиссии РФ доктор юридических наук, профессор Б.С. Эбзеев (ЦИК России); научный руководитель ИЗиСП, президент Российской ассоциации международного права доктор юридических наук, профессор А.Я. Капустин (ИЗиСП) и другие.



Дискуссия, организованная в стенах Института, дала старт другим научным и экспертным обсуждениям конституционных поправок в России и за рубежом.



Заседания рабочей группы

<https://ria.ru/20200130/1564048254.html>

30 января 2020 г.
Москва. РИА Новости

В рабочей группе по изменению Конституции РФ выделили пять подгрупп для тематического обсуждения предлагаемых поправок к Основному Закону.

«Чтобы оценить каждое из предложений, мы посчитали совершенно справедливым предложение Леонида Михайловича Рошала о том, что нужно создать специализированные группы», — сказала Т.Я. Хабриева на очередном заседании.

Больше всего предложений поступало по вопросам социального блока, поэтому соответствующая подгруппа включила в себя наибольшее число участников. Так, модераторами подгруппы «Социальные вопросы, наука, культура» стали депутат Государственной Думы Ольга Баталина и секретарь Общественной палаты Лидия

Михеева. В состав группы вошли академик РАН Лео Бокерия, спортсмен-паралимпиец Сергей Бурлаков, замглавы СПЧ Ирина Киркора, писатель Захар Прилепин, гендиректор Третьяковской галереи Зельфира Трегулова, президент Национальной медицинской палаты Леонид Рощаль и другие.

Модераторами подгруппы «Международное право» были назначены глава комитета Совета Федерации по международным делам Константин Косачев и глава комитета Государственной Думы по образованию и науке Вячеслав Никонов.

В подгруппе «Федеральные органы законодательной и исполнительной власти» модераторами стали председатель комитета Государственной Думы по бюджету и

налогам Андрей Макаров и первый зам-пред комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Юрий Афонин. В состав группы вошли председатель Госсовета Республики Татарстан Фарид Мухаметшин, депутат Государственной Думы Валентина Терешкова и другие.

Модераторами группы «Судебная власть и прокуратура» стали ректор МГЮА Виктор Блажеев и президент Торгово-промышленной палаты Сергей Катырин. В состав вошли сенатор Светлана Горячева и

заведующий кафедрой теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ Михаил Марченко.

Также была выделена подгруппа «Единая публичная власть, местное самоуправление». Ее модераторами стали председатель Законодательного собрания Ленобласти Сергей Бебенин и декан юридического факультета СПбГУ Сергей Белов. В состав группы вошли председатель Профсоюзного союза работников агропромышленного комплекса РФ Наталья Агапова и председатель ФНПР Михаил Шмаков.



4 февраля 2020 г., Москва



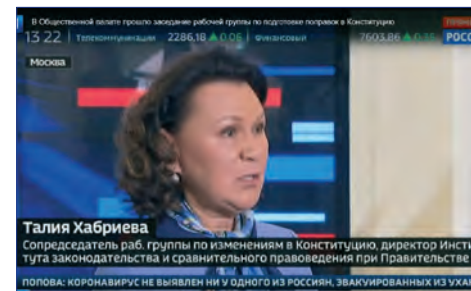
18 февраля 2020 г., Москва



21 января 2020 г., Москва



27 января 2020 г., Москва



6 февраля 2020 г., Москва



20 февраля 2020 г., Москва



23 января 2020 г., Москва



30 января 2020 г., Москва



11 февраля 2020 г., Москва



25 февраля 2020 г., Москва

РАН заявила инициативу о внесении понятия науки в конструкцию новой Конституции

В президиуме Российской академии наук прошла пресс-конференция президента РАН А.М. Сергеева и сопредседателя рабочей группы по подготовке поправок в Конституцию РФ, директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации академика РАН Т.Я. Хабриевой

<https://scientificrussia.ru/partners/rossijskaya-akademiya-nauk/press-konferentsiya-a-m-sergeeva-i-t-ya-habrievoj>

4 февраля 2020 г.
Москва, Российская академия наук



На встрече с журналистами Александр Сергеев и Талия Хабриева рассказали об инициативе изменения понятия «наука» в Конституции РФ и о смысле этого предложения.

А.М. Сергеев: «РАН предложила внести поправки в Конституцию РФ. В стране идет активная работа по формулировке поправок и по организации голосования. По результатам опроса общественного мнения,

этот вопрос очень интересует российское население. Очевидно, что то, каким образом должна быть модернизирована Конституция, действительно волнует людей.

Со времени принятия Конституции в стране произошли существенные изменения. С точки зрения науки за десятилетия мы видим значительное возрастание роли технологий в развитии человечества. Наше общество основано на знаниях. Лидерами прогресса становятся наукоориентированные страны. Это тренд, мимо которого нельзя пройти. 22 января мы направили в рабочую группу по изменению Конституции свои поправки. Сегодня мы готовы рассказать о тех предложениях, которые мы внесли».

Т.Я. Хабриева: «У нас появилось время до второго чтения, которое пройдет 14 февраля. Предложения РАН о том, чтобы подчеркнуть роль науки в будущем России, получили одобрение. Мы подготовили текст юридических поправок. Сегодня эти изменения были рассмотрены и получили поддержку».

«Мы говорим о ценностных ориентирах нашей страны. Наука должна в них обязательно присутствовать. Также нами предложено внести изменения в 72 статью, в которой будет учитываться роль науки».

«Предлагается дополнить перечень полномочий Правительства РФ, которое на новом уровне обеспечит поддержку науки и технологий».

А.М. Сергеев о юридическом статусе РАН: «Это очень серьезный вопрос. Он поднимался и на моей первой встрече с Президентом. Мы работаем и внутри РАН, и вместе с коллегами в органах власти над тем, чтобы юридический статус Академии был приведен в соответствие с задачами, которые ставит перед нами государство. Поправки, которые будут приняты, помогут нам на пути реализации этой цели».

«Мы надеемся, если появятся новые упоминания о науке в Конституции, наука станет национальным достоянием. И тогда от нас потребуется достойным образом использовать это достояние и увеличивать его влияние. А это прямая связь с финансовой поддержкой науки на конкурентном уровне».

«Китай стал экономически богатой страной и начал вкладывать большие средства в науку. Это вопрос нашей конкурентности. Я думаю, что не только в рамках национальных проектов, но и в рамках других программ, с изменениями Основного Закона страны средства в науку пойдут в большем количестве. Мы будем добиваться, чтобы зарплата ученых была на уровне развитых стран».

Т.Я. Хабриева: «Расширение престижа науки не менее важно, чем увеличение финансирования. Мы уверены, что упоминание в Основном Законе России будет этому способствовать».

«Когда мы говорим о престиже науки, мы понимаем, что важно работать открыто, в том числе, и со СМИ».

«Слово «наука» значит в той Конституции, по которой мы живем. Но это не отдельно выделенная наука. Это наука и культура. В результате поправок появятся разделы, которые посвящены собственно науке. И что существенно важно – будет отмечена приоритетная значимость науки в развитии России».

«Мы не отходим от преемственности. Важно вспомнить о том, что делало нас сильными — это наука, которая будет способствовать единению общества».

«Поправки говорят об обязательности учета науки при выработке федеральной политики».

«Мы говорим о том, что сейчас такой исторический период, когда наука и технологии позволят обществу прорваться вперед».

Текст поправки о конституционализации научно-технологического развития Российской Федерации, сохранения и развития ее научного потенциала был подготовлен Т.Я. Хабриевой. В этой инициативе ее поддержал А.А. Клишас и Министр науки и высшего образования РФ В.Н. Фальков. В результате в итоговую версию законопроекта о поправках в Конституцию РФ вошли новые нормы статей 71, 72 и 114 Основного Закона.

Встреча рабочей группы с Президентом Российской Федерации

<http://kremlin.ru/events/president/news/62776>

13 февраля 2020 г.
Москва, Ново-Огарево



13 февраля 2020 г. Владимир Путин провел встречу с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Основной Закон Российской Федерации, в котором приняла участие сопредседатель рабочей группы директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации академик РАН Талия Яруллова Хабриева.



Из выступления Т.Я. Хабриевой на встрече с Президентом

Уважаемый Владимир Владимирович!

Предложенные Вами изменения в Основной Закон всколыхнули в буквальном смысле все юридическое сообщество. В первую очередь, конечно, откликнулись специалисты в области конституционного права. В университетах и научных центрах по всей стране – от Москвы и Санкт-Петербурга до Владивостока – прошли научные сессии, в ходе которых были обсуждены эти предложения.

Поправки поддержала самая массовая профессиональная организация нашей страны – Ассоциация юристов России, насчитывающая 35 тысяч членов и 84 отделения. Федеральные палаты адвокатов, нотариусов и их региональные объединения тоже выступили в поддержку поправок. Наше профессиональное сообщество оказало колоссальную помощь рабочей группе в поиске допустимых юридических

формулировок поступающих инициатив, или правовой «огранке».

Большой интерес к нашему проекту проявили и зарубежные специалисты. Мне как сопредседателю рабочей группы было поручено взаимодействовать с ними, обобщить мировой опыт конституционных реформ. Например, австрийские, итальянские и французские коллеги указывают, что современным демократиям всегда сопутствуют процессы обновления Конституции. Основной Закон должен следовать за жизнью и настраиваться на решение новых задач развития общества.

В Миланском университете 6 февраля прошел круглый стол по обсуждению наших конституционных поправок. Планируется их включить в учебные программы бакалавриата и магистратуры. Так что и само обновление Конституции, и предстоящее голосование уже становятся частью не только российской, но и мировой конституционной истории.

Поскольку мы все представляем большие профессиональные сообщества, как заместитель Президента РАН хотела бы выразить идеи научной общественности.

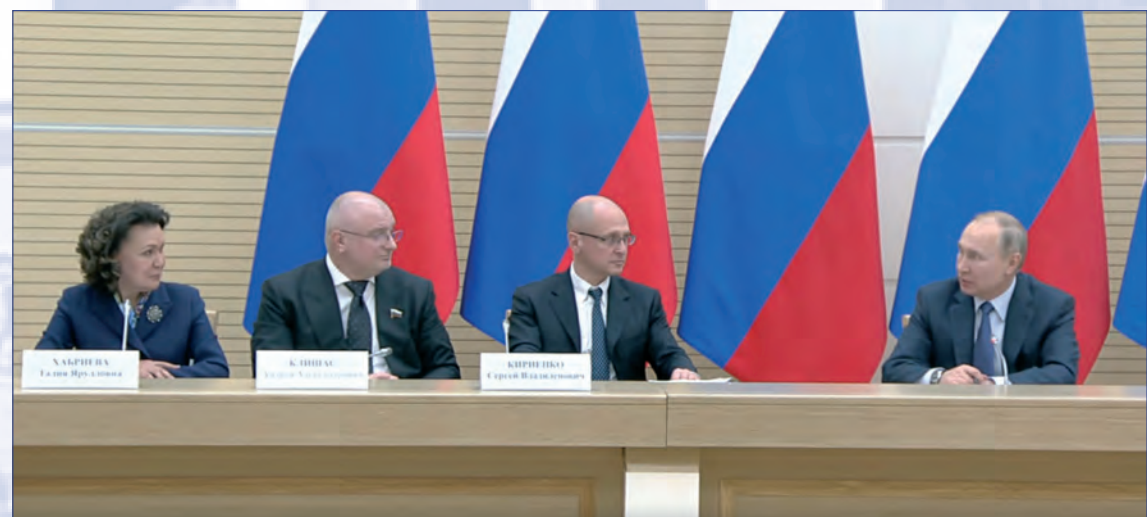
Ученые считают необходимым расширить положения Конституции о роли науки. Для этого есть серьезные основания. Россия исторически является одной из мировых научных держав. Нацеленность на

развитие науки провозглашалась в прежних конституциях и должна получить конституционное обеспечение сейчас, когда современные технологии порождают новую реальность и новое будущее.

Использование достижений науки, технологий дает нашим гражданам серьезные преимущества в повседневной жизни, повышает ее качество. Вы и сами неоднократно говорили о развитии науки как об одном из ключевых условий конкурентоспособности национальной экономики, безопасности всей страны. Представители IT-сообщества и член рабочей группы Наталия Ивановна Касперская подготовили целый комплекс интересных и состоятельных предложений в этом ключе.

Считаем, что в статьях 71 и 72 Конституции надо закрепить приоритеты научно-технологического развития, а в 114-й статье наделить Правительство полномочиями по их государственной поддержке.

В общей сложности на сегодняшний день в рабочую группу поступило более 500 предложений к конституционным поправкам. И они продолжают поступать. Мы готовы и дальше над ними работать. Среди них есть очень интересные инициативы.



Выступление Т.Я. Хабриевой на заседании Президиума РАН

http://www.ras.ru/news/news_release.aspx?ID=7e7fcdbe-1c85-458f-a9bc-a3031e0f33a6

25 февраля 2020 г.
Москва, Российская академия наук

25 февраля 2020 г. состоялось заседание Президиума РАН, на котором академик РАН, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, сопредседатель рабочей группы по подготовке поправок в Конституцию Российской Федерации Талия Ярулловна Хабриева выступила с докладом.

Из выступления академика РАН Т.Я. Хабриевой

Благодаря одобренным поправкам к Конституции РФ поддержка науки на феде-

ральном и правительственном уровне станет полнее. Если сравнить с тем, что было в Конституции 1993 года, то регулирование на уровне Конституции расширится — теперь 4 статьи будут затрагивать вопросы, связанные с развитием науки и технологий. Это статья 44, где говорится о свободе научного творчества, новые нормы в статье 71 Конституции, сохраняется норма в статье 72, и еще две нормы в статье 114, в которых говорится о полномочиях Правительства. Одобрение в рабочей группе и в Государственной Думе получили две поправки — в статье 71 планируется закреп-

пить, что «основы федеральной политики, федеральных программ в области научно-технологического развития относятся к ведению Российской Федерации». Для Академии и научного сообщества это означает, что впредь это будет регулироваться федеральными законами, и мы рассчитываем на финансирование из федерального бюджета. Сейчас в Конституции эти вопросы регулируются только в статье 72, где говорится о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Эта норма тоже сохраняется, но впервые в новейшей истории России регулирование в области науки поднимается на уровень статьи 71.

Еще одним фактором поддержки науки на самом высоком уровне, на уровне Основного Закона страны, станет предложенная и одобренная поправка в шестую главу. Скорректирована норма о том, что Правительство проводит единую политику в области научно-технологического развития. Появляется самостоятельная норма, где Правительство получает полномочия на государственную поддержку научно-технологического развития и потенциала нау-

ки — это то, что давно было востребовано в научном сообществе.

Не все поправки ученых могут быть внесены в Конституцию — в частности, где речь идет об особой поддержке фундаментальной науки, как предлагали в Сибирском отделении РАН. Тем не менее такие предложения могут дать импульс для развития законодательства. Президент РФ на встрече с рабочей группой упомянул, что предложения, которые поступают в рабочую группу, но не могут войти в Основной Закон, должны быть внимательно изучены, дифференцированы и предложены для включения в федеральное законодательство.

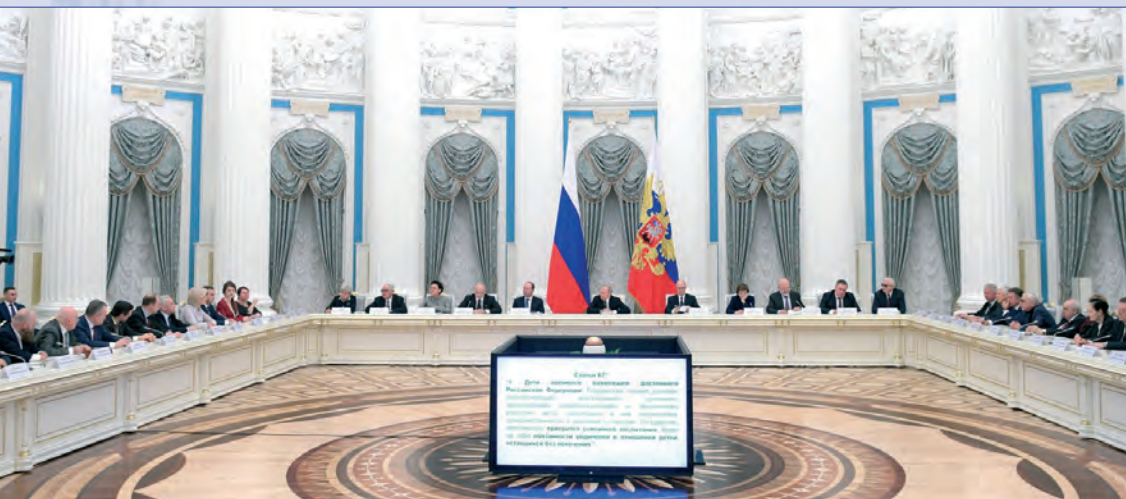
Поправки в Конституцию РФ повлекут, по всей вероятности, и коррективы в Закон о науке, изменения которого обсуждаются. Это должны быть концептуальные изменения, поскольку он принимался в 90-е годы. Обнадуживает то, что по всем этим поправкам есть полное единодушие с новым Министром науки и образования РФ, который является юристом по профессии, так что шансы на успех законодательных инициатив ученых, безусловно, есть.



Встреча рабочей группы с Президентом Российской Федерации

<http://kremlin.ru/events/president/news/62862>

26 февраля 2020 г.
Москва, Кремль



26 февраля 2020 г. Владимир Путин провел встречу с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Основной Закон Российской Федерации, в которой приняла участие сопредседатель рабочей группы директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации академик РАН Талия Ярулловна Хабриева.



Из выступления Т.Я. Хабриевой на встрече с Президентом

Уважаемый Владимир Владимирович!

Деятельность нашей группы рассчитана на полный цикл подготовки и рассмотрения поправок к Конституции. Но Вы ставили и другую задачу – не потерять ни одного предложения, поступившего к нам. Инициативы наших граждан – это важная составляющая конституционной реформы.

Большую их часть мы использовали для включения в текст Конституции, но также выделили и те, которые могут быть реализованы в законодательстве и в деятельности органов власти.

Так, в Конституцию решено включить поправку о недопустимости искажения исторических фактов, умаления значения подвигов нашего народа при защите Отечества. Но соответствующие инициативы были гораздо более разнообразными. Поэтому предлагаем дополнить и действующий Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» положениями, завершающими юридическое оформление этих идей.

На данный момент нами отобраны поправки для включения не менее чем в 25 системообразующих законов и кодексов.

Например, Ирина Константиновна Роднина указывала на недопустимость дискриминации платежей в зависимости от оплаты наличным или же безналичным путем. Это касается, в первую очередь, наших граждан

при оплате товаров и услуг банковскими картами (безналичные расчеты). В этом случае нет необходимости править Конституцию, а можно скорректировать ст. 140 Гражданского кодекса РФ.

Систематизация показала, что есть предложения, которые могут восполнить пробелы в федеральном законодательстве, в частности, по реализации прав граждан в цифровой среде. Нужно дополнить:

– Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

– Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Указанные предложения могут быть также полезны при подготовке проекта федерального закона о едином федеральном информационном ресурсе, содержащем сведения о населении Российской Федерации.

Другая группа нацелена на изменение уже действующего законодательного регулирования. Так, есть предложение в связи с подушевым финансированием в школах, главным образом из-за зависимости зарплаты учителей от количества учеников в классе. Оно затрагивает и Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 47), и акты Минобрнауки России, и даже СанПиНы по образовательным учреждениям (приказ от 30 августа 2013 г. № 1015 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования»; постановление Главного государственного санитарного врача РФ (постановление от 29 декабря 2010 г. № 189 «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях» в части регулирования наполняемости классов и деления на группы).

Это требует участия Правительства и федеральных органов исполнительной власти. И таких предложений большинство.

Еще одна группа предложений касается детализации положений действующих отраслевых законов. Предлагаем целесообразным направить их в федеральные органы исполнительной власти, поскольку они связаны с практикой реализации этих законов.

Часть поправок может быть учтена через изменение не только федеральных законов, но и подзаконных актов и законодательства субъектов РФ. Например, предложения, связанные с преподаванием языков народов России. Они относятся к Закону Российской Федерации 1991 г. «О языках народов Российской Федерации», Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» и федеральным государственным образовательным стандартам (утверждаемым Министерством просвещения РФ), а также соответствующим законам субъектов РФ.

Некоторые предложения могут войти не в законы, а в акты государственного стратегического планирования, которые определяют законодательную политику России.

Так, обращения наших паралимпийцев в связи с созданием общедоступной среды для занятия спортом и физической культурой (для школьников, молодежи и пенсионеров) могут быть использованы при обновлении или принятии новой Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации.

Представители IT-сообщества указывали на необходимость дополнительных правовых условий для формирования единой цифровой среды доверия. Это можно адресовать Правительству, федеральным органам исполнительной власти при реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и др.

Некоторые инициативы едва ли получатся учесть. Например, предлагали учредить девиз как государственный символ России, но у государства не может быть девиза. Есть предложение показывать по ТВ современный опыт успешных людей. Они в России есть. Идея хорошая, но она не для закона.

Вместе с тем широкий спектр разноплановых предложений демонстрирует внимание граждан к конституционной реформе, их уверенность в том, что их голос будет услышан.

Обобщение инициатив еще продолжается. С учетом рекомендованных для включения в Конституцию и пригодных для изменения законодательства, использования в деятельности органов власти, охвачено не менее 2/3 поступивших предложений.

Таким образом, социальный запрос не только воспринят, но в высокой степени реализован.



Встреча делегации Европейской комиссии за демократию через право

с представителями государственных органов, экспертного сообщества и научной общественности России

2 марта 2020 г.
Москва, ИЗиСП



2 марта 2020 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации прошли встречи делегации Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) с представителями государственных органов, экспертного сообщества и научной общественности России.

Визит делегации Венецианской комиссии был инициирован в связи с подготовкой заключения по проекту поправок к Конституции Российской Федерации по запросу Комитета по правовым вопросам и правам человека Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

В состав делегации Венецианской комиссии вошли: Клер Бази Малори – член Венецианской комиссии от Франции, член Конституционного совета Франции; Моника Херманнс – замещающий член Венецианской комиссии от Германии, судья Федерального конституционного суда (Второй Сенат) Германии; Николаос Аливицатос – член Венецианской комиссии от Греции, почетный профессор конституционного права Афинского университета; Симона Граната – заместитель секретаря Венецианской комиссии; Севим Сонмез – сотрудник Секретариата Венецианской комиссии.

Модератором дискуссии с участием представителей государственных органов Рос-

сии выступила Талия Ярулловна Хабриева – член Венецианской комиссии, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заместитель президента Российской академии наук, сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ доктор юридических наук, профессор, академик РАН. На встрече также присутствовали: Андрей Александрович Клишас – председатель комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ; Петр Олегович Толстой – заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; Леонид Эдуардович Слуцкий – председатель комитета Государственной Думы по международным делам; Константин Иосифович Косачев – председатель комитета Совета Федерации по международным делам; Анатолий Иванович Ковлер – заведующий центром зарубежного законодательства и сравнительного правоведения ИЗиСП; Анатолий Яковлевич Капустин – научный руководитель ИЗиСП, президент Российской ассоциации международного права.

Вторая часть встречи прошла в русле научного обсуждения поправок. К участникам встречи присоединились Сергей Вениаминович Чиркин – заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии ИЗиСП; Александр Евгеньевич Постников – заведующий отделом конституционного права ИЗиСП; Игорь Нязбеевич Барциц – директор Института государственной

службы и управления РАНХиГС; Александр Николаевич Вылегжанин – заведующий кафедрой международного права МГИМО МИД России; Марк Львович Энтин – заведующий кафедрой европейского права МГИМО МИД России; Алексей Александрович Клишин – заведующий кафедрой адвокатуры МГИМО МИД России; Станислав Витальевич Александров – исполнительный директор – руководитель Аппарата Ассоциации юристов России, член Правления Ассоциации юристов России.



Дискуссия касалась в основном поправок, предлагаемых к ст. 79 и ст. 125, п. 5 Конституции Российской Федерации. Членам делегации Венецианской комиссии были разъяснены причины появления этих поправок, смысл и содержание вносимых изменений.

Члены делегации высоко оценили профессионализм российских собеседников и заверили, что их мнения будут отражены в заключении Венецианской комиссии.



Официальный представитель Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации академик РАН Талия Ярулловна Хабриева приняла участие в пленарных заседаниях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, на которых был рассмотрен и принят во втором и третьем чтении закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

10, 11 марта 2020 г.
Москва, Государственная Дума Российской Федерации



Фотограф Борис Тумаков

Талия Ярулловна Хабриева приняла участие в заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на котором был одобрен закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

11 марта 2020 г.
Москва, Совет Федерации Российской Федерации



Фотограф Борис Тумаков

Обсуждение поправок к Конституции РФ в Законодательном собрании Калужской области

12 марта 2020 г.
Москва, ИЗИСП



Талия Ярулловна Хабриева приняла участие в работе Законодательного собрания Калужской области и представила доклад по ЗАКОНУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

Из доклада Т.Я. Хабриевой

Уважаемый Виктор Сергеевич! Уважаемый Владислав Валерьевич! Уважаемые депутаты!

Представляю на ваше рассмотрение Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации 11 марта 2020 г.

Закон был подготовлен в соответствии с инициативой Президента РФ, о которой было заявлено в его ежегодном Послании Федеральному Собранию.

Как официальный представитель Президента России в Государственной Думе РФ и сопредседатель рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ могу сказать, что разработка Закона от его идеи до ее воплощения в отработанном юридическом тексте велась профессионально, без спешки (хотя он был

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ	
Протокол второго заседания двенадцатой сессии Законодательного Собрания Калужской области 12 марта 2020 года	
Председательствовал: В.С. Бабурин - Председатель Законодательного Собрания Калужской области	
Присутствовали: 35 депутатов (список прилагается)	
Официальный представитель Президента Российской Федерации, академик РАН	Т.Я. Хабриева
Член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	А.И. Александров
Временно исполняющий обязанности Губернатора Калужской области	В.В. Шапша
Федеральный инспектор по Калужской области Алларата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе	А.В. Лебедев
Заместитель Губернатора Калужской области - руководитель администрации Губернатора области	Г.С. Новосельцев
Полномочный представитель Правительства Калужской области в Законодательном Собрании Калужской области	С.Н. Полушненко
Начальник УМВД России по Калужской области	А.В. Дедов
Исполняющий обязанности прокурора Калужской области	Н.В. Студеникин

подготовлен в краткий срок), последовательно и открыто.

Рабочая группа стала одним из каналов выражения «народной конституционной (правотворческой) инициативы» и ее трансформации в положения Закона.

Совместная работа показала, что, несмотря на разные профессиональные взгляды, мы все одинаково фиксировали настроение и предложения граждан, мыслили в одном направлении. Значит, социальный запрос совпал с замыслом конституционных преобразований.

В ходе подготовки законопроекта и его движения по стадиям законодательного процесса было рассмотрено более 1000 поправок. Удалось найти такие юридические формулы, которые учитывают подавляющее большинство поступивших в рабочую группу и профильный комитет Государственной Думы предложений.

Несмотря на то что первоначальный вариант поправок был предложен в президентском законопроекте, в окончательном виде изменения Конституции стали результатом совместной работы субъектов законоотворчества и граждан.

Закон о поправке к Конституции — это «общественный договор», фиксирующий со-

Председатель Контрольно-счетной палаты Калужской области	Л.В. Бреданов
Уполномоченный по правам человека в Калужской области	Ю.И. Зелеников
ПОВЕСТКА ДНЯ О рассмотрении Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти".	
СЛУШАЛИ:	1. О повестке дня второго заседания двенадцатой сессии Законодательного Собрания Калужской области. решение принято
ПОСТАНОВИЛИ:	Проект повестки дня за основу (за - 33, против - нет, воздержались - нет) Повестка дня в целом (за - 33, против - нет, воздержались - нет) Голосование по регламенту заседания. (за - 34, против - нет, воздержались - нет)
СЛУШАЛИ:	2. О рассмотрении Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". Докладчик: Хабриева Т.Я. - официальный представитель Президента Российской Федерации, академик РАН. Слабов А.Г. - председатель комитета по законодательству. Выступил: Шапша В.В.
ПОСТАНОВИЛИ:	решение принято Постановление в целом (за - 32, против - нет, воздержались - 3)
Председатель Законодательного Собрания	В.С. Бабурин
Секретарь Собрания	О.В. Черкасова

глашение государства и его граждан о будущем нашей Родины.

Закон актуализирует Конституцию России с учетом:

— состоявшегося и перспективного ее значения, прежде всего для России (хотя признана роль Конституции России и в эволюции конституционализма в мире);

— глобальной конституционной тенденции, состоящей в том, что государства сейчас формируют новые стратегии развития на основе поиска собственной социокультурной, национальной и конституционной идентичности, а также концепта соразмерности универсального и национального в праве, обеспечивающего государственный суверенитет. Об этом, в частности, свидетельствует обширная практика обновления национальных конституций (за последние 25 лет конституции многих стран, как дальнего, так и ближнего зарубежья, претерпели изменения);

— вызовов, перед которыми сейчас оказалось российское государство и общество (нарастающая практика попыток ограничения государственного суверенитета в интересах отдельных стран, избирательное действие международного права, начало нового мирового экономического кризиса и даже

опасные заболевания общечеловеческого масштаба).

Поэтому потребовалось создать фундаментальные, а значит конституционные, основы защиты от глобальных угроз, способные сохранить и укрепить уверенность каждого гражданина России в безопасном и стабильном будущем.

Принятые изменения, как и планировалось, не затронули содержание неизменяемой части Основного Закона, а именно глав 1, 2 и 9. Поправки вносятся в главы 3–8.

Основное предназначение этих поправок — развитие параметров социального государства, которые ранее не являлись предметом конституционного регулирования.

В обновленной Конституции центральное место занимает человек на всем протяжении его жизни и во всем многообразии его социальных ролей — человека труда, пенсионера, родителя, предпринимателя, волонтера.

Впервые на самом высоком конституционном уровне закрепляется социальный стандарт жизни: минимальный размер оплаты труда (МРОТ) не может быть менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Новый конституционный императив касается буквально всех: величина МРОТ используется не только при расчете заработной платы, государственных пошлин, но и всех социальных пособий и выплат.

Нормы об обязательной периодической индексации пенсий и иных социальных выплат утверждают прогрессивный характер социальных, в особенности пенсионных прав, их постепенное и неизменное приращение.

Изменения оформляют новые конституционные ориентиры выстраивания отношений внутри общества и между обществом и государством — это взаимное доверие, уважение, сбалансированность, социальное партнерство, политическая, экономическая и социальная солидарность.

Провозглашение этих конституционных идеалов одновременно означает возвращение к традиционным ценностям и нравственным основам общественной жизни: к почитанию памяти предков, отстаиванию исторической правды, недопущению умаления значения подвига народа при защите Отечества, уважению человека труда, защите института брака как союза мужчины и женщины, семьи, родительства и детства.

Поправки сосредоточивают внимание на детях как на фундаментальном приоритете государственной политики России, поэтому голосование за предлагаемые поправки к

Конституции — это, без преувеличения, голосование за будущее наших детей.

Одна из ключевых функций социально-государства — охрана здоровья человека. Впервые в Конституции появляются нормы, нацеленные на установление гарантий качества и доступности медицинской помощи для граждан.

Более того, конституционализируются новые прогрессивные цели общественного развития в сфере здравоохранения: а) сохранение и укрепление общественного здоровья, б) создание условий для ведения здорового образа жизни и в) формирование культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью.

Таким образом, обновленная Конституция зафиксировала достигнутый уровень страны, не позволит откатиться в прошлое в части правовых и социальных стандартов.

Только сильное суверенное государство может обеспечить достойное будущее своих граждан. Поэтому Закон предусматривает поправки, нацеленные на укрепление суверенитета страны. Он утверждается через уточнение взаимоотношений с международным правопорядком.

Сохраняя приверженность общепризнанным нормам и принципам международного права, Конституция дополняется положением о том, что решения межгосударственных органов в истолковании, противоречащем ей, исполнению не подлежат.

Одновременно в поправках нашло отражение и соперничество соотечественникам, проживающим за рубежом: их государственная поддержка и сохранение общероссийской культурной идентичности теперь будут закреплены на конституционном уровне.

Общая направленность конституционных изменений в сфере организации публичной власти — ее демократизация. У палат Федерального Собрания появятся более значимые полномочия в процессе формирования высших органов государственной власти. Речь идет о полномочиях по назначению и утверждению кандидатур Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров. Для этого Президент поступился частью своих полномочий.

Обеспечивается большая прозрачность деятельности, происходит донстройка системы сдержек и противовесов между различными ветвями и органами власти, повышение эффективности горизонтального и вертикального взаимодействия между органами, в том числе путем встраивания местно-

го самоуправления в единую систему публичной власти.

При этом сохраняется сильная президентская власть как обязательное условие поддержания стабильности в условиях тотальной турбулентности.

В этом контексте следует рассматривать предложение, которое позволяет нынешнему Президенту участвовать в очередных выборах. Оно отражает запрос граждан на стабильность, которая в сложившихся условиях очень важна. Его внесение в Конституцию еще ничего не предопределяет. Это только возможность участия в выборах, а не гарантия победы на них. Решать, кому быть Президентом будут люди, в прочем, как и судьбу самой поправки.

Поправки расставляют ценностные маркеры — утверждают морально-нравственные начала в организации публичной власти, связывают государственную и муниципальную службу со служением Родине. В Законе это сделано через стандартизацию требований к лицам, замещающим государственные, муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы. Такие требования связаны с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Данные поправки нацелены на формирование «вертикали доверия» граждан ко всему аппарату публичной власти, как в целом, так и к отдельным его представителям.

Изменения в системе публичной власти являются инструментом достижения тех целей социального развития, которые составляют главный смысл конституционных преобразований.

В поправках в Конституцию удалось соблюсти баланс традиций и новаций. При конструировании новой правовой реальности необходимо иметь в виду, что она рассчитана на долгосрочную перспективу, не менее чем на 50 лет, как указал Глава государства. Поэтому на самый высокий уровень регулирования поднимаются (ст. 71) положения об установлении основ федеральной политики в области научно-технологического развития.

Науке и технологиям отводится одна из ключевых ролей в общем контексте социально-экономического развития России и обеспечения способности страны эффективно отвечать на большие вызовы.

Государство берет на себя обязательство по государственной поддержке науки,

сохранения и развития научного потенциала России.

Кстати, что очень важно и для Калужской области, где находится крупный наукоград.

В Конституцию включаются прогрессивные нормы о защите личности, общества и государства при применении информационных технологий и обороте цифровых данных.

Принятые поправки в Основной Закон страны естественно следуют эволюционной логике конституционного развития общества. Вместе с действующими нормами эти значимые изменения свидетельствуют о дальнейшей реализации отечественной самобытной модели конституционного регулирования.

Эта модель строится на основе обращения к своим исконным традиционным нравственным ценностям, укрепления социальной функции государства и обеспечения высоких стандартов качества жизни людей, с определенной перспективой для будущих поколений.

Сегодняшнее голосование — важная часть процедуры придания юридической силы Закону о поправках, как установлено ст. 136 Основного Закона.

Эта процедура многоступенчатая. В ней соединены механизмы представительной и непосредственной демократии, законотворческие процедуры, предусматривающие выражение воли органов государственной власти РФ и ее субъектов с непосредственным выражением воли граждан в ходе предстоящего общероссийского голосования.

Главный этап — общероссийское голосование — еще впереди. Окончательное решение за гражданами.

Если они поддержат поправки к Конституции, нам с Вами предстоит большая работа по модернизации текущего законодательства. Нужно будет его перенастроить в унисон с обновленной Конституцией.

По предварительным оценкам, потребуются внесение изменений в несколько федеральных конституционных законов, более чем в семь десятков федеральных законов, порядка полутора сотен подзаконных нормативных правовых актов, в конституции и уставы, а также в большое число законов субъектов РФ.

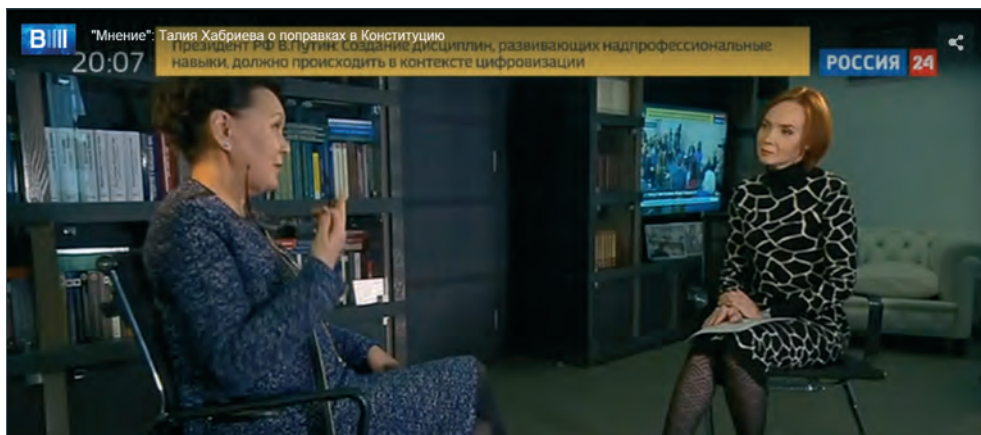
Таким образом, миссия Законодательного Собрания Калужской области в ходе проведения конституционных преобразований не ограничена сегодняшним голосованием. Предстоит большая законотворческая работа.

Интервью Т.Я. Хабриевой телеканалу Россия-24

РОССИЯ 24

22 января 2020 г.

Программа «Мнение» с Эвелиной Закамской



– Талия Ярулловна, спасибо большое, что нашли время для нас сегодня. Профильные комитеты Государственной Думы, Совета Федерации уже рекомендовали к принятию те поправки в Конституцию, которые озвучил Президент в своем Послании к Федеральному Собранию. Расскажите, над чем Вы сейчас работаете и какие компетенции, какие специальные знания требуются от Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, который Вы возглавляете?

– Институт в силу своей специализации, а мы уже почти 100 лет занимаемся вопросом, связанным с законопроектной деятельностью, занят экспертной поддержкой деятельности рабочей группы. Возникает очень много вопросов в связи с большим количеством предложений, а также с тем, что не все члены рабочей группы являются юристами. Могу сказать, что сейчас самое главное – попытаться удержаться в рамках замысла реформы и учесть те юридические параметры, которые свойственны Конституции.

– Но, как правило, любые изменения Конституции так или иначе сопряжены с необходимостью изменения других законов.

– Вы абсолютно правы. Те изменения, которые Президент уже предложил, а возможно, будут еще поправки ко второму чтению, уже сейчас предусматривают изменения более чем в полтора десятка действующих федеральных законов, плюс – принятие новых законов, например о Государственном совете. Экспертная проработка законодательных инициатив должна быть очень серьезная, поскольку законодательство должно базироваться на Конституции.

– Вы можете сегодня примерно определить, какое положение требует наиболее детальной проработки? Запрет двойного гражданства для депутатов

Государственной Думы, чиновников, высших должностных лиц или необходимость обеспечения социального уровня жизни граждан и так далее. Какое из них сейчас самое трудное?

– Самое главное, что сейчас волнует специалистов, особенно в связи с большим количеством вопросов, предложений на этот счет – это форма легитимации поправок. В статье 2 проекта закона, который внес Президент, говорится об общероссийском голосовании, но у нас в законодательстве нет правовой регламентации общероссийского голосования. Поскольку речь не идет об изменении глав 1, 2, 9 Конституции, то положения о референдуме здесь неприменимы. При обсуждении не подводится подсчет голосов. Интернет-голосование не подходит, поскольку пока на его основе невозможно обеспечить всеобщность участия, о чем говорил Президент. Поэтому нужна специальная правовая формализация порядка проведения общероссийского голосования. Для этого мы сейчас готовим свои предложения. При этом важно не только соблюдать эти принципы и стандарты, главное, чтобы в результате возникло доверие к итогам этого голосования.

Помимо того, что идет юридическая проработка многих казуистических вопросов, завтра рабочая группа в полном составе планирует после первого чтения в Государственной Думе обсудить форму общероссийского голосования с представителями Центральной избирательной комиссии, которая обладает необходимым опытом и инфраструктурой, определяет порядок проведения голосования и общественного контроля, что немаловажно.

– Сколько народу должно поддержать изменения в Конституцию – две трети или половина, чуть больше половины?

– Я с Вами согласна в том, что изменения Конституции будут восприняты с большим доверием, если будут определены какие-либо пороги. Здесь, я думаю, самое главное – это активность самих граждан. Полагаю, это должно быть большинство тех, кто пришел на избирательные участки. Важно, чтобы такая возможность была предоставлена, поскольку граждане, судя по количеству предложений о поправках, которые мы получаем, проявляют большой интерес к этому событию.

– Особенно, если будут понятны правила подсчета голосов.

– А вот в этом и состоит суть, в том числе предстоящей юридической работы, и именно по этой причине главные специалисты в этой области – представители ЦИК и их экспертный корпус.

– Одна из поправок, которая тоже будет находиться в центре дискуссии, в том числе международной, касается приоритета Основного Закона над решениями межгосударственных органов. Президент в связи с этим подчеркнул: это совсем не значит, хочу процитировать, что «мы уклоняемся от ситуации, когда международный договор имеет приоритетное значение в отношении других законов России, но только не Конституции». О каких законах идет речь? Не могли бы Вы привести примеры.

– Правильно процитировали Президента. Я могу привести примеры, в частности, статья 7 Гражданского кодекса РФ гласит, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в соответствии с Конституцией являются составной частью правовой системы Российской Федерации, и если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены гражданским законодательством, применяются правила международного договора. Более того, у нас есть судебная практика, например, есть постановление Верховного Суда, связанное с устранением коллизии между регулированием таможенных отношений правом Евразийского экономического союза и законодательством России, где сделан вывод, что применимо право Союза.

Необходимо пояснить, что поправка в статью 79 Конституции появилась в связи с тем, что сейчас в межгосударственных органах тиражируется все больше решений, которые основаны на толковании международных договоров и конвенций, в том числе Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.). Приведу пример: Европейский Суд по правам человека принял решение в отношении Италии о легализации однополых браков – была большая волна возмущения церкви, демонстрации. Другой известный пример касается толкования Европейским Судом по правам человека названной Европейской конвенции в связи с регулированием прерывания беременности в Польше и Ирландии. Здесь идет речь о расширительном толковании Конвенции, получается, что рассыпается ценностная основа защиты прав и свобод человека и главная целостность самих международных обязательств государства, поскольку ратифицировалось одно, а решение принимается в истолковании, и это истолкование нового международного соглашения, которое не совпадает с содержанием Конвенции.

К сожалению, так развивается международное право, когда, как правило, нет механизма защиты во внутригосударственном праве. Международные организации, межгосударственные органы усилят сейчас контроль за исполнением международных договоров,

но при этом дается расширительное толкование и получается такой разрыв. В правовом смысле это вызов. И нет другого выхода, как принимать решения о том, чтобы конституционные права и свободы защищались конституцией, конституционными механизмами.

– Члены рабочей группы ведь имеют право внести свои собственные поправки и предложения, дополнения к тем, что уже сделал Президент. Собираетесь ли воспользоваться такой возможностью?

– Такая работа уже началась. Предложения звучали еще на самом первом, можно сказать организационном, заседании рабочей группы, которое проходило в стенах нашего Института – Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. На втором заседании некоторые члены рабочей группы уже настолько подготовились, что представили юридически оформленные предложения.

Но, конечно же, поступают и другие предложения. Предполагается, что в этом примут участие, и такая дискуссия уже ведется, субъекты законодательной инициативы. Все они подлежат рассмотрению. Для того чтобы облегчить возможность такой юридической интеграции всех предложений мы совместно с одним из сопредседателей рабочей группы – председателем Комитета по конституционному законодательству Совета Федерации профессором А.А. Клишасом решили провести круглый стол с учеными-конституционалистами. Это будет проходить у нас в Институте. Мы ожидаем очень интересную дискуссию.

Аналогичная работа будет развернута в Общественной палате, где будут проходить заседания рабочей группы. Предполагаю, и такое желание высказали уже многие члены рабочей группы, что мы будем выезжать в регионы. Я планирую выехать в Татарстан. Многие депутаты и члены Совета Федерации, которые входят в состав рабочей группы, сейчас организуют свои поездки. Тем более, что будущая неделя у депутатов региональная. Это, конечно, будет способствовать тому, чтобы выявить и подтвердить обоснованность тех предложений, которые уже изложены в поправках, а может быть, развить их.

– Вот несколько примеров для того, чтобы понять объем задач. Есть предложения, есть инициатива Президента о запрете на двойное гражданство для должностных лиц, для депутатов Государственной Думы. Спикер Совета Федерации предлагает расширить этот список и распространить его в том числе на дипломатов. Как такие поправки вносятся? Они через запятую просто добавляются или это требует опять же проработки целого массива других законов. Добавлю еще один пример о том, чтобы минимальный размер оплаты труда был не ниже прожиточного минимума. Сейчас профильные комитеты Государственной Думы предлагают закрепить это требование за Правительством, сделать это обязательным Правительством. Это тоже просто поправка, строчка в законе или это большая, объемная работа?

– Что касается стандартизации требований к государственной службе, муниципальной службе, высшим должностным лицам субъектов Федерации, Президенту, судьям, депутатам, членам Совета Федерации, – то это во многом морально-нравственный акцент в Конституции, и он продолжает то, что в свое время Президент назвал укреплением вертикали доверия населения к тем, кто выбрал в качестве своей судьбы, жизненного пути служение Родине.

Интервью Т.Я. Хабриевой телеканалу НТВ



27 января 2020 г.

Авторский проект Кирилла Позднякова «Поздняков»

В законодательстве это уже во многом закреплено. Что касается дипломатов – то они тоже относятся к федеральной государственной службе, поэтому специально выделять дипломатов, наверное, не стоит. Здесь как раз тот случай, когда мы можем говорить о том, что мы ответили на запрос общества. Что касается изменений и дополнений в статью 75, где говорится о том, что минимальный размер оплаты труда уравнивается с прожиточным минимумом, то это также давно звучало в предложениях, это то, что ждут пенсионеры, те, кто не имеет дополнительных доходов – и это очень важно.

Могу сказать, что, конечно, для Конституции это абсолютная новелла. Немногие страны закрепили такие нормы, хотя они есть, например, в Конституции Болгарии, где говорится о том, что необходимо устанавливать прожиточный минимум.

Но мы пошли дальше. Президент внес поправку о том, что минимальная оплата труда должна быть не ниже прожиточного минимума. Добавляется также норма об индексации пенсии. Это развитие социального характера государства, что зафиксировано в главе 1 Конституции, как, впрочем, и главе 2 через права человека и гражданина. Если это будет зафиксировано в статье 75, то обеспечение данных прав уже превращается в обязанность Правительства. Необходимо обратить внимание на то, что в поправке, которая вносит изменения в статью 75 Конституции о дополнительных социальных гарантиях, говорится о том, что будет принят специальный закон. Невозможно все прописать в Конституции. Конституция имеет свой предмет регулирования.

Напомню, в так называемых инструментальных зарубежных конституциях – конституциях первого поколения – регламентируется только устройство органов государственной власти и все. Поэтому в Соединенных Штатах Америки позднее появился Билль о правах. Поэтому то, что мы называем социальной конституцией, – это новое поколение конституций, это послевоенные конституции и те, которые во многом восприняли опыт советской конституции, и немного, наверное, Веймарской конституции – Конституции ФРГ 1949 года. Но это отнюдь не обязательная часть Конституции. Появление этого дополнения – очень большой шаг, и мы уже можем говорить об обязательствах Правительства, если говорить о конкретных органах, и в целом государства. Мы достигли равенства МРОТ и прожиточного уровня в 2018 году, и уже это предлагается закрепить это на конституционном уровне.

– Совершенно справедливо, но авторитет Конституции так или иначе подкрепляется и обеспечивается тем, как исполняются законы, которые находятся под ней. На Ваш взгляд, совершенно очевидно, что изменения в Конституцию начали готовиться не после выступления Президента. Они назревали давно. И в прессе, и в том числе от Вас, мы слышали комментарии о том, как нужно аккуратно подходить к изменению Основного Закона. По Вашему мнению, почему мы все время говорим о том, что этот закон нужно менять аккуратно. Чего следует опасаться сейчас в такой, по сути авральной, очень активной подготовке?

– Всегда сохраняется опасность декларативности, когда речь идет об изменениях в Конституцию. Декларативность чем плоха? Она дает много свободы усмотрения тем, кто принимает правовые решения. Есть и другой риск – тот, о котором я в другом контексте сказала, о чем говорили наши коллеги – члены рабо-

чей группы, – это риск попытаться слишком расширить границы конституционного регулирования. Во-первых, здесь есть объективные пределы: в Конституции может быть только основное. Во-вторых, авторитет Конституции не станет выше, если ее положения будут очень подробными и в нее будут переноситься многие нормы из текущего законодательства.

– На какую конституцию станет похожа российская Конституция, если будут приняты предлагаемые сейчас изменения?

– У нас собственная конституционно-правовая традиция. Очень мощная. Многие институты, которые апробированы конституционно-правовой практикой разных стран, мы предложили много раньше. Сейчас обсуждается вопрос о конституировании статуса Государственного совета. Это было предложено еще в 1810 году Михаилом Михайловичем Сперанским. Это орган, который сыграл огромную роль в государственном развитии России. А сейчас Государственный совет есть в Испании, Португалии, есть много стран, в которых Государственный совет обладает разным функционалом.

Поэтому я бы не стала сравнивать нашу Конституцию ни с какой другой. Хотя сравнения допустимы, скажем, по отдельным институтам. Вот по институту президентства наш Основной Закон близок Конституции Франции, но это отдельные элементы. Каждая конституция раскрывает конституционную идентичность народа, у каждого народа – своя историко-правовая традиция.

Реформы, которые проходили в последние 25 лет в мире, почти не оставили конституций без изменений, то есть все они модернизировались. Некоторые уже четвертый раунд изменений проходят. Причем, это не только наши партнеры – Армения, Казахстан, Киргизия, но и Австрия, Швейцария, которые меняли свои конституции. Там появляется все больше общего за счет интернационализации конституционного права, которая идет давно. Например, сформировался корпус прав человека – теперь все конституции его включают. Но в остальном в качестве тренда конституционного развития я бы сейчас обозначила превалирование именно конституционной идентичности, привнесение в нее самобытности и национальности, отражение исторических истоков и собственных идеалов. Таким образом, набирает силу тренд признания самоценности и равноправия культур, в том числе правовых, в Китае, России, арабско-мусульманских государствах.

– То есть не будет информационных войн и провокаций на тему изменений Конституции в России?

– Такие прогнозы я не могу дать, я не политик. Могу сказать одно: поправки, что сейчас предложены, безусловно, направлены на демократизацию формирования и функционирования публичной власти в России, например, на расширение полномочий палаты Федерального Собрания или включение в законоотворческие процедуры Конституционного Суда. За это всегда ратует Венецианская комиссия. И это не всеобщий тренд. Преодолевается зависимость конституционных судов и иных судов от исполнительной власти, поскольку у нас назначение осуществляет Совет Федерации Федерального Собрания. Происходит наполнение Основного Закона как раз в духе того, что мы называем мировое конституционное наследие.

– Спасибо Вам большое за Ваш комментарий. Желаем Вам плодотворной работы.

– Спасибо.

Президентский законопроект о поправках к Конституции принят в первом чтении. Так что для нас Основной Закон: «живой инструмент» или «священная корова»? Что сказать тем, кто считает будущий Госсовет неподконтрольным обществу органом? Как изменения обеспечат нам демократизацию, социальные гарантии и новое качество власти? Сколько еще статей и кто предлагает подкорректировать? Поговорим об этом с сопредседателем профильной рабочей группы, главой Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Талией Хабриевой.

К. Поздняков: Талия Ярулловна, одно из распространенных в нашей стране мнений о том, что Конституция – это «священная корова», трогать ее нельзя ни в коем случае. Впрочем, есть примеры, насколько я понимаю, в истории, и на Западе, и на Востоке, когда изменения в основной закон вносились. Какие наиболее яркие примеры Вы можете привести и какова была мотивация этих поправок?

Т.Я. Хабриева: Поправки к Конституции – это особый документ. Я бы даже сказала, в сознании обыденном носящий такой сакральный характер для общества. При этом хотя конституции и защищены особым порядком изменения, принятия, меняются

они довольно часто. В XXI веке уже принято 40 новых конституций, изменения идут регулярно. Сейчас небывалый всплеск конституционной активности государств в силу разных обстоятельств. Наши партнеры по интеграции: Армения, Казахстан, Киргизия проходят уже не первый, не второй раунд изменений основного закона. На Западе в Австрии, Финляндии, Швейцарии были внесены изменения в конституции. На Латиноамериканском континенте тоже очень много изменений было принято. Африканский континент называют лабораторией конституций, как прежде называли Францию. То есть изменений очень много, все они следуют логике новых вызовов, изменения отношений общества к различным ценностям. И в России появился общественный запрос, на который откликнулся Президент как субъект законодательной инициативы по изменению Конституции. В своем Послании он предложил внести изменения с тем, чтобы граждане почувствовали, что они услышаны, и в этом суть поправок.

К. Поздняков: Критики указывают на то, что, дескать, сейчас покусались на устойчивость Конституции. Те статьи, в которые вносятся изменения, они фундаментальный носят характер или точечный?

Т.Я. Хабриева: Мне не нравится слово «точечный». Предложенные изменения охватывают главы 3, 4, 5, 6, 7 и 8 Конституции. Это так называемая изменяемая часть Основного Закона, которая может корректироваться в порядке, предусмотренном самой Конституцией. Главы 1, 2, 9 – это уже пересмотр Конституции. Там закреплены фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, это не



затрагивается, поэтому не требуется конституционного собрания и проведения общенародного референдума. Так что один совет: читать Конституцию – работающий документ прямого действия, который мы приняли в 1993 году и который сейчас актуализируется.

К. Поздняков: В социальных сетях, в том числе в некоторых СМИ, появляется информация о том, что нет, не верьте никому, все равно закладывается некий механизм подрыва основополагающих статей – первой и второй.

Т.Я. Хабриева: Категорически не согласна, потому что я не вижу почвы для такой обеспокоенности. Ни первая, ни вторая статья не подвергается изменению. Для того чтобы это понять, надо взглянуть на поправки. В статье 7 Конституции установлено, что Россия – социальное государство. Это важное положение. Да, в Конституцию включено понятие о минимальном размере оплаты труда и о государственных пенсиях. Но там не сказано, какого уровня должен быть размер минимальной оплаты труда и про индексацию не говорится. Только о государственных пенсиях. Но в 1993 году это уже было много, поскольку, Вы знаете, какие были сложности у государства. Сейчас главный запрос общества – это социальные гарантии. И расшифровка этой нормы будет дана в ст. 75 Конституции, где появляется конституционное основание для того, чтобы минимальный размер оплаты труда был не ниже, чем прожиточный минимум. Чтобы закрепить этот уровень, т.е. социальный стандарт, необходимо включить его в Конституцию, чтобы потом не было соблазна это положение изменить.

Так же как и вопрос об индексации пенсий. Другая норма законопроекта, которая действительно напрямую связана с главами 1, 2 Конституции, касается вопросов укрепления верховенства российской Конституции. Это больше всего в соцсетях комментируют. Мне как члену международной организации, безусловно, это интересно.

К. Поздняков: Мы же говорим о приоритете национального права над международным.

Т.Я. Хабриева: Мы говорим о приоритете национальной Конституции. Это существенно. Именно Конституции, потому что Президент говорил: «Мы не подвергаем сомнению наши международные обязательства. Но Конституция первична». В части 1 статьи 15 Конституции установлено, что Конституция России обладает высшей юридической силой и имеет приоритет над всеми иными нормативными актами. Нормативные акты – общая категория, она относится и к международному праву.

К. Поздняков: Какие нюансы мы хотим уточнить?

Т.Я. Хабриева: Уточняется следующее: внутри государства создается конституционный правовой механизм защиты верховенства конституционных прав и свобод. У нас есть свои ценности, правовой суверенитет, поскольку наше государство – суверенное. Мы можем защищать свои ценности, чтобы ни случилось. Например, в Евросоюзе страны выступают против бесконтрольного приема мигрантов, а по решению межгосударственного форума они должны их принять. Примерно в этом русле можно комментировать то, что касается понимания или, наоборот, непонимания изменений, связанных с уточнением нашей конституционной идентичности.

К. Поздняков: Мы здесь идем своим особым путем? Или мы ориентируемся на какие-то примеры, которые уже существуют?

Т.Я. Хабриева: В этой части есть несколько подходов. Некоторые страны в принципе международное право воспринимают в качестве второстепенного, например Соединенные Штаты – в силу того, что там старая Конституция и конституционные положения формируются в основном через прецеденты Верховного суда, немало решений, которые утверждают приоритет именно Конституции Соединенных Штатов. Есть подходы, когда говорится о приоритете международного права, но только в отношении прав и свобод человека, либо о создании условий для того, чтобы международные договоры действовали, но не подрывали основы конституционного строя, или же о невозможности заключения международных договоров, которые противоречат национальной конституции. Каждый идет своим путем, но и нельзя сказать, что это чисто российская практика.

К. Поздняков: Я хотел бы спросить, может быть, о рутине, о работе группы по подготовке изменений в Конституцию. Насколько часто приходится собираться? Как долго заседать, обсуждать? Какие вопросы вызывают наибольшие споры?

Т.Я. Хабриева: Напомню, что 15 января в Послании Президента, когда он огласил необходимость внесения изменений в Конституцию, у него уже был подготовлен текст законопроекта, тем не менее он посчитал необходимым создать рабочую группу с тем чтобы, во-первых, обеспечить легитимацию этих поправок, вынести на обсуждение рабочей группы, состоящей из представителей не только юридической профессии, но и разных групп населения, во-вторых, чтобы дополнить эти предложения.

Заседания рабочей группы проходят 2–3 раза в неделю. Выработан организационный алгоритм, определено место, где оборудованы рабочие места и мы можем собираться, обсуждать поступающие в рабочую группу предложения. Это Общественная палата Российской Федерации – независимый общественный орган, который позволяет использовать все инструменты общественного наблюдения, общественного контроля.

Среди организационных способов легитимации поправок в Конституцию необходимо выделить поездки членов рабочей группы в регионы после того, как в первом чтении пакет поправок был принят единогласно, что обозначило полный консенсус всех фракций. Выезд в регионы, обсуждение этих поправок позволило получить массу новых предложений, которые мы уже систематизируем и классифицируем.

К. Поздняков: Счет идет на десятки, сотни? Тысячи?

Т.Я. Хабриева: Уже сотни. В первую очередь, активность проявили сами члены рабочей группы. Некоторые из них, в основном юристы, уже сдали такие предложения в виде готовых текстов.

К. Поздняков: Простые граждане тоже предлагают?

Т.Я. Хабриева: Предлагают. Очень интересно предложение деятелей культуры о том, чтобы включить в текст Конституции положение о нашем культурном наследии, которое тоже является символом России и нуждается в защите. Это предложение пока не точно оформлено с юридической точки зрения и требует проработки, но может отразить ценностную

характеристику нашего общества, государства и то, что всех нас объединяет, повышает доверие населения и к Конституции, и к власти. Есть также предложения о запрете фальсификации истории, искажения роли российского народа в великой победе над фашизмом.

К. Поздняков: А согласие по формулировке есть уже? Или она еще будет обсуждаться?

Т.Я. Хабриева: Мы сейчас отработаем формулировку, поскольку вчера это впервые прозвучало публично.

К. Поздняков: То есть как это должно пониматься и не допускать толкований?

Т.Я. Хабриева: Именно так, Вы абсолютно правы. С одной стороны, отработывается точность формулировки, вплоть до запятых, как сказал Президент. С другой стороны, этот текст не должен нарушать целостности, системности, логической связи внутри Конституции, внутри каждой статьи. При этом он должен быть ясен простому населению. Этому способствует состав нашей рабочей группы, в которой представлена вся палитра российского общества. Я думаю, что работа продвигается хорошо.

К. Поздняков: А есть какое-то представление о том, насколько увеличится Конституция Российской Федерации в объеме? Я читал про 40 страниц примерно. Нет?

Т.Я. Хабриева: В страницах не могу сказать, но на данный момент предлагается скорректировать 22 статьи, это около 18% всего текста. Если мы будем вносить уточнения в другие статьи, то я не исключаю, что объем Основного закона увеличится. Однако надо иметь в виду, что текст Конституции очень лаконичный. На втором и третьем заседаниях члены рабочей группы договорились об обязательном сохранении предмета конституционного регулирования – ценностной основы конституционного строя и недопущении переноса вопросов, которые могут быть урегулированы в федеральных законах, в Конституцию. Фразы в Конституции должны быть коротки, понятны, но при этом наполнены смыслом, который затем, и это нормальная конституционная модель в любом государстве, конкретизируется в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов и в иных актах.

К. Поздняков: Есть понимание, что называется, и по духу, и по букве? Как изменится баланс ветвей власти? Я так понимаю, что законодательная будет наделена большими полномочиями.

Т.Я. Хабриева: Полное понимание есть, потому что конструкция очень ясная. Она соответствует духу ст. 3 и ст. 11 Конституции. Это одно. Но важнее всего, мне кажется, другое – то, что мы выполняем запрос общества на демократизацию, оптимизацию механизма формирования и функционирования органов публичной власти. Величие страны – это достоинство граждан, но достоинство граждан – это не только социальные гарантии, которые сейчас развиваются. Величие страны – это демократизация. И у нас сейчас идет перераспределение полномочий в сторону представителей законодательной власти.

Государственная Дума в соответствии с поправками будет утверждать Председателя Правительства, так же как вице-премьеров, чего ранее не было, и федеральных министров. Есть и другие нюансы. Совет Федерации получает очень сильные полномочия, воз-

можности, по силовому блоку. Это прозрачность, реализация гражданами права на то, чтобы правоохранительные органы, судебные органы обеспечили справедливую, прозрачную работу, чтобы власти больше доверяли, укреплялся авторитет власти. Но и, наконец, Конституционный Суд наделается большими полномочиями, включается в законотворческий процесс. Например, такой нюанс: Конституционный Суд будет рассматривать до вступления в силу законы субъектов, потому что не везде есть конституционные уставные суды, нет второй палаты, которая могла бы создать подобный фильтр. Это фактически предварительный конституционный контроль.

К. Поздняков: Есть тема, которая тоже вызывает достаточно серьезное бурление, как раз с точки зрения демократизации. Неким туманом опутана история, связанная с Государственным советом. Некоторые говорят, что, вот, создается государственный орган, абсолютно неподконтрольный обществу.

Т.Я. Хабриева: Этот орган не создается. Необходимо напомнить, что у нас Государственный совет уже есть, он функционирует с 2000 г.

К. Поздняков: Он будет как-то видоизменяться?

Т.Я. Хабриева: Сейчас это совещательный орган при Президенте, созданный в рамках ст. 80 Конституции, которая определяет его статус, и мы следуем той конституционной правовой традиции, которая нам близка. В ряде стран подобные органы также существуют, например, в Испании, Португалии. У нас происходит конституционализация этого органа, а увеличение числа авторов в процессе принятия такого политического решения способствует согласованию интересов.

К. Поздняков: Это не всегда на пользу скорости принятия решений.

Т.Я. Хабриева: Возможно. С другой стороны, в той норме, которая предложена в проекте, четко указано, что она должна обеспечить взаимодействие. И в этой части, когда для нас очень важно целеполагание в деятельности различных органов, это облегчит работу органов исполнительной власти. Остальные вопросы будут определены федеральным законом. Еще один очень важный момент, когда говорят, что это будет неподконтрольный орган. Необходимо отметить, что такое невозможно, потому что изменения не вносятся в ст. 11, где сказано, какие у нас органы есть, – Президент, Федеральное Собрание, Правительство и суды.

К. Поздняков: То есть те, кто сейчас пытается определить подконтрольность Госсовета, напрасно этим занимаются?

Т.Я. Хабриева: Я думаю, что это больше отсылка к тем комментариям, которые преждевременно появились, когда еще не было анодировано текста законопроекта. Но сейчас есть текст поправок, там четко определяется основной замысел того, для чего этот орган создается. Главное здесь – процесс конституционализации и повышение прозрачности принятия политических решений.

К. Поздняков: По процедуре голосования также были вопросы. Как мы, граждане Российской Федерации, будем реагировать на те предложения, которые в конечном счете попадут в некий бюллетень? Конституционное Собрание, как Вы уже сказали, не нужно собирать, хотя такие предположения были. Есть ли ясность по этому вопросу? Будет ли референдум?

Т.Я. Хабриева: Референдум невозможен, потому что речь идет об изменениях глав 3–8. Референдум же необходим только тогда, когда речь идет об изменении глав 1, 2, 9. Такой порядок определен ст. 136 Конституции, он предусмотрен для принятия федерального конституционного закона. Есть еще закон о поправках к Конституции, который детализирует эту процедуру, и в этой части вопрос решен. Но Президент посчитал, что эту процедуру надо дополнить общероссийским голосованием, от которого будет зависеть вступление в силу закона о поправках в Конституции.

К. Поздняков: Но эту процедуру тоже планируется закрепить каким-то образом?

Т.Я. Хабриева: Ее нужно закрепить. Дискуссии по этому поводу велись на заседаниях рабочей группе уже не раз. Есть понимание того, что будут использованы традиционные институты, которые действуют и, главное, апробированы, комфортны для граждан, поскольку очень важно, если мы хотим обеспечить доверие к результатам, чтобы было общественное наблюдение. Этот инструмент, когда Центральная избирательная комиссия может определять порядок голосования, как раз отработан. Высказываются очень интересные предложения, в частности о том, чтобы организовать проведение голосования в течение трех дней, тогда каждый придет в удобный для него день. Но главное – это будет общероссийское голосование, на котором будет выражена воля граждан в отношении изменения Основного Закона.

К. Поздняков: Говорят, 12 апреля мы будем уже голосовать по поправкам в Конституцию. В рабочей группе обсуждается такая дата?

Т.Я. Хабриева: Нет, в рабочей группе никакие сроки не обсуждались. У нас другие задачи. Для нас главное – это содержательная работа по отработке положений о социальных гарантиях, вопросов, которые связаны с морально-нравственными акцентами.

К. Поздняков: Вы имеете в виду требования к человеку, который идет во власть? Кстати, это может у народа вызвать отклик, когда обсуждается, что люди во власти лечатся за границей, их дети там учатся и т.д.

Т.Я. Хабриева: Да, именно так. Здесь же не просто сухое требование к должностному лицу. К чиновнику. Когда речь идет о достоинстве гражданина, это не только о праве на демократическую власть. Мы говорили о том, что организация власти будет меняться, законодательные органы получат больше полномочий, но речь еще и о руководителях, которые соблюдают морально-нравственные требования. В результате поправок предполагается стандартизация требований, которые уже были закреплены в законодательстве в отношении многих категорий должностных лиц – Президента, прокуроров, сотрудников федеральной государственной службы, муниципальной службы. Полагаю, что это серьезный запрос, который реализуется на конституционном уровне. Опять же, как по социальным гарантиям, чтобы не было желания потом эту норму убрать.

К. Поздняков: Талия Яруллолна, Вы автор монографии под названием «Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика». Исходя из того, о чем мы с Вами уже поговорили, возникает резонный вопрос: «Неужели у нас теория и практика расходятся в разных направлениях в том, что касается Основного Закона? И допускает ли Конституция какие-либо толкования?»

Т.Я. Хабриева: Кирилл, Вы подвергли сомнению необходимость конституционного права как науки. Что Вы! Это очень востребованная отрасль научного знания. Речь идет о том, каким образом появляются новые категории и новые смыслы, которые потом превращаются в конституционный идеал. Это же все огромная исследовательская работа. И на каждом этапе развития общества появляется что-то новое.

К. Поздняков: Обыкновенного обывателя может напугать словосочетание «конституционная герменевтика».

Т.Я. Хабриева: Это конституционное толкование, новый уровень толкования, которое сейчас очень востребовано и активно исследуется в России и за рубежом. Практика конституционного строительства базируется на конституционно-правовой науке, и это свойственно нашей стране. Приведу пример, когда появляются новые категории. Сейчас поправками к Конституции вводится понятие единства публичной власти. Конституционный Суд, в состав которого входят самые известные ученые-юристы страны, давно говорил о том, что органы местного самоуправления и муниципальные органы – это часть публичной власти. Это единая система, куда входят государственные органы и муниципальные органы. Появляется возможность, это очень важно сейчас и Президент об этом говорил, обеспечить их эффективное взаимодействие. Единство публичной власти как обобщающая категория появляется в Конституции, позволяет показать взаимодействие элементов системы публичной власти.

К. Поздняков: Каковы актуальные проблемы государственного и муниципального управления? От чего они зависят – от чиновников, людей, которые идут в руководящие органы, или, может быть, какие-то проблемы с принятием решений?

Т.Я. Хабриева: Процесс принятия управленческого решения складывается из многих слагаемых. Конституция определяет несколько уровней принятия решений и их реализацию, иногда происходит разрыв, возникают сбои, и поправки к Конституции, которые обеспечивают единство публичной власти, как раз ориентированы на то, чтобы эту кооперацию укрепить.

К. Поздняков: У нас до сих пор говорят, как реализуются указы Президента от 2012 года. На дворе 2020-й. В правовом смысле реализация национальных проектов – это же тоже вызов? Они у нас законодательно обеспечены? Полностью?

Т.Я. Хабриева: Законодательно они обеспечены. Здесь главное, конечно, реализация. Для этого в Конституции и сделан акцент на морально-нравственные установки в отношении тех, кто избрал для себя стезю служения Родине, Отечеству. Повышается ответственность государственных и муниципальных служащих, которые должны обеспечить принятие решений на основе законов и подзаконных актов. Довольно часто бывает, что закон принят, а принятие подзаконных актов запаздывает. В целях улучшения этой ситуации появляются новые полномочия у Государственной Думы об утверждении вице-премьеров и министров. Это еще один рычаг влияния населения, пусть опосредованный, на сокращение разрыва между законом и его реализацией, на своевременное принятие подзаконных актов.

К. Поздняков: Талия Яруллолна, спасибо Вам большое за разговор.

Т.Я. Хабриева: Благодарю за приглашение!

Интервью Т.Я. Хабриевой «Российской газете»



31 января 2020 г.

Российская газета. Федеральный выпуск № 20(8074)

Сопредседатель рабочей группы по изменению Конституции, академик РАН Т.Я. Хабриева заявила в эксклюзивном интервью «Российской газете», что в будущем все Правительство не будет уходить в отставку вместе с премьер-министром. Такие положения заложены в предлагаемых главой государства поправках в Основной Закон, и это придаст больше стабильности политической системе. В целом, по словам Т.Я. Хабриевой, готовящиеся поправки в Основной Закон имеют социальную направленность, расширяют демократизацию формирования власти, а также помогают укреплять суверенитет.

Талия Яруллолна, расскажите, чем была вызвана необходимость поправок в Конституцию и была ли вообще такая необходимость?

Т.Я. Хабриева: Коррекция текста Основного Закона должна подчиняться логике конституционного развития общества. Предлагаемые поправки вызваны, прежде всего, значительными изменениями, произошедшими в стране.

Например, какими?

Т.Я. Хабриева: В 2018 году МРОТ сравнялся с прожиточным минимумом. Это большое достижение, и Президент предложил включить в 75 статью Конституции соответствующую норму, чтобы выравнивание МРОТ и прожиточного минимума стало обязанностью государства. Почему это важно...

Да, действительно: почему?

Т.Я. Хабриева: МРОТ используются для расчета размеров различных выплат, социальных пособий. Например: для определения минимальных размеров пособий по временной нетрудоспособности, беременности, родам. Фиксирование нормы именно в Конституции делает их незабываемыми, как сказал Президент, чтобы их нельзя было отменить, если кому-то в будущем это придет в голову.

Тем не менее, поправки не ограничиваются только социальными нормами.

Т.Я. Хабриева: Рассматриваемый проект поправок в Конституцию решает четыре задачи. Первая: существенно дополнить нормы о социальном характере государства. Вторая: укрепить верховенство Конституции и, в конечном счете, повысить защиту правового суверенитета. Третья задача: продолжить демократизацию формирования и функ-



ционирования органов публичной власти. Четвертая: усилить стабильность системы федеральных органов исполнительной власти и в целом политической системы.

Пойдем по порядку. С первым пунктом разобрались. Вторая задача: о чем речь?

Т.Я. Хабриева: Подтверждается конституционная идентичность России через уточнение взаимоотношения с международным правовым порядком.

То есть?

Т.Я. Хабриева: Статью 79 Конституции, где говорится об участии России в международных государственных объединениях, предлагается дополнить нормой, что не подлежат исполнению на территории Российской Федерации решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащим Конституции Российской Федерации.

Значит, все-таки правду говорят некоторые эксперты, считающие, что мы перестанем подчиняться тому же ЕСПЧ, в результате наши граждане потеряют возможность защиты своих прав в Страсбурге?

Т.Я. Хабриева: Это в корне неверно.

Почему же?

Т.Я. Хабриева: Указанное право граждан не затрагивается, изменение подтверждает уже закрепленную в ст. 15 Конституции, кстати, неизменяемую, систему соотношения международного и на-

ционального права. Напомню, в соответствии с этой статьей, общепризнанные нормы и принципы международного права часть нашей правовой системы, на вершине которой наша Конституция. По-прежнему, если международным договором установлены иные правила чем предусмотрены законом, то применяется норма международного договора.

То есть верховенство признается только над законом, а не над Конституцией?

Т.Я. Хабриева: Именно так. Вообще редко где международный договор превалирует над национальным законодательством и даже Конституцией.

Можете привести примеры?

Т.Я. Хабриева: Классический пример — Франция. Есть немало судебных решений в странах Евросоюза, согласно которым, верховенство норм международного права не применяется во внутреннем правопорядке к конституционным нормам. Конституционный Суд России неоднократно указывал, что нормы международного права не отменяют для российской правовой системы приоритет и реализуется при условии признания высшей юридической силы именно Конституции РФ.

Есть даже примеры, когда внутренние законы страны имеют приоритет над международным правом (например, в ЮАР).

И какой будет порядок действия международных договоров?

Т.Я. Хабриева: Через рассмотрение в Конституционном Суде Российской Федерации, процедура определения возможности исполнения решения межгосударственного органа уже установлена в ФКЗ «О Конституционном Суде».

Простите, это звучит достаточно сложно.

Т.Я. Хабриева: Речь, например, о решениях, основанных на расширительном толковании международных договоров и конвенций.

Иными словами, вы хотите сказать, что прямо в конвенции такого не записано, но орган предлагает понимать норму так и так.

Т.Я. Хабриева: Да, при этом толкование, по сути, приравнивается к конвенции.

Почему другие страны спокойно принимают такие толкования, а мы возражаем? Или такая проблема, когда решение не нравится, возникает только у нас?

Т.Я. Хабриева: Неприятие возникает и в других странах. Например, в Италии, решением Европейского Суда по правам человека, по сути, было предписано разрешить однополые браки, что вызвало протесты церкви, населения. А в законодательстве Польши был урегулирован порядок прерывания беременности. В ЕСПЧ посчитали, что нарушается европейская конвенция по защите прав человека. Польша страна католическая, и это было воспринято как покушение на основополагающие традиции и национальные ценности.

Переходим к третьему пункту: демократизация формирования органов власти.

Т.Я. Хабриева: Происходит перераспределение полномочий в системе функционирования публичной власти: Президент делится полномочи-

ями с Государственной Думой, Советом Федерации. В 2008 году Госдума получила полномочия заслушивать отчеты Правительства. Теперь делается следующий шаг: Госдума будет утверждать кандидатуры председателя Правительства, вице-премьеров и федеральных министров, а у Совета Федерации появятся новые полномочия, связанные с формированием органов силового блока.

Вряд ли есть смысл рассказывать подробности, все это широко обсуждается СМИ. Но как эти нормы согласуются с названной вами четвертой задачей: усилением стабильности власти?

Т.Я. Хабриева: Согласно предлагаемым поправкам, когда Президент отправляет в отставку председателя Правительства, это не означает, что все Правительство будет уходить в отставку, как сейчас. Может сохраниться и структура федеральных органов исполнительной власти. Это придаст больше стабильности и устойчивости системе государственных органов и всей политической системе.

Подобные масштабные поправки в Конституцию вносятся впервые с момента ее принятия. Скажите честно как ученый-правовед: это точно не переписывание Основного Закона?

Т.Я. Хабриева: Это не пересмотр Конституции, так как не затрагиваются первая, вторая и девятая главы. Напомню, они не могут быть пересмотрены или изменены в обычном порядке парламентом, для этого необходимо созывать Конституционное собрание. Когда в стране отмечали 25-летний юбилей Конституции России, эксперты сошлись во мнении, что 1-я и 2-я главы, содержащие базовые ценности российского общества, закрепляющие права и свободы человека, в полной мере сохраняют основополагающее значение. Необходимости их менять нет. Поправки вносятся в главы 3, 4, 5, 6, 7, 8. Они развивают основы конституционного строя и ценностный каталог российского общества, закрепленные в главах 1 и 2, но не нарушают их.

Какая предусмотрена процедура принятия поправок для этих глав?

Т.Я. Хабриева: Согласно 136-й статье Конституции, используется процедура принятия федерального конституционного закона, необходимо одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Кроме того, Президент предложил внести дополнительный демократический элемент в эту процедуру.

Какой?

Т.Я. Хабриева: Глава государства предложил окончательное решение о судьбе изменении конституции отдать на усмотрение российских граждан, проведя общероссийское голосование.

Как оно будет проходить?

Т.Я. Хабриева: Эти правила должны быть прописаны в законе о поправке Конституции. После прохождения законом всех стадий законодательного процесса, в Государственной Думе, Совете Федерации и одобрения в субъектах Российской Федерации, он будет подписан Президентом. Процедура часть закона начнет действовать сразу,

в ответствии с ней состоится голосование граждан Российской Федерации и только по его результатам, предложенные изменения Конституции станут частью Основного Закона, то есть вступят в силу.

Вы возглавляете Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России. Изменятся ли его задачи в связи с усовершенствованием Основного Закона?

Т.Я. Хабриева: Основные задачи сохраняются свою актуальность

Мы продолжим обеспечивать экспертное сопровождение деятельности Правительства, которое уже определило свои приоритеты и приоритеты нашей научной деятельности. Ученые-юристы продолжат и дальше участвовать в подготовке концепции новых законов, правовых заключений по проектам федеральных законов, которые требуют официальных отзывов и заключений Правительства, заниматься проблемами законотворческой деятельности в широком смысле. В настоящее время ученые Института оказывают юридическую помощь в проработке предложений по внесению изменений в Конституцию, которые поступают в рабочую группу по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации.

В связи с появлением дополнительных полномочий Конституционного Суда, его большую включенность в законотворческий процесс, можно ожидать новых обращений от судей Конституционного Суда. Каждый год из Конституционного Суда, в порядке, определенном в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», в Институт поступают до двух десятков обращений о доктринальных позициях по вопросам конституционности тех или иных правовых актов.

Институт откликается и на другие новые вызовы современности, в частности, сейчас готовим проект концепции нормативно-правового регулирования в сфере цифровизации в рамках Национальной программы «Цифровая экономика».

Пожалуй, это правовая тема номер один в развитом мире?

Т.Я. Хабриева: Сегодня многие государства находятся в поисках стратегии регулирования. Традиционные инструменты не всегда применимы, и здесь нужно подумать о том, что предложить, чтобы, с одной стороны, цифровизация служила прогрессу общества и развитию экономики. А с другой - не размывалась ценностная основа конституционных прав и свобод человека. Например: неприкосновенность частной жизни, защита персональных данных.

В вашем институте регулярно проводится Арктический форум.

Т.Я. Хабриева: Исследования, связанные с Арктикой, институт ведет еще с 20-х годов прошлого века. Арктика — особый регион для России, и сейчас его значение только возрастает. Продолжает нарастать нормативный массив, связанный с

развитием Арктики, использованием ее богатств, сохранением экологии. Все это требует тщательной правовой проработки и системного регулирования. Институт предложил свою версию Федерального Закона «О развитии Арктики» и к тому же участвовал в разработке концепции закона, который прошел первое чтение в Государственной Думе.

Вы являетесь членом Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы). Какие-то ее решения подпадают под действие предлагаемых поправок в Конституцию, защищающие наш правовой суверенитет?

Т.Я. Хабриева: Заключение Венецианской комиссии носят рекомендательный характер. Это скорее ориентиры для законодателей стран-участниц соглашения. Например, научный доклад Венецианской комиссии об избирательном праве раскрывает общедемократические стандарты, которые точно будут учтены при разработке регулирования общероссийского голосования по поправкам к Конституции. Оно должно быть равным, свободным, доступным, прозрачным.

ИЗиСП выполняет функции секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), также в институте ежегодно проходит международный конгресс сравнительного правоведения. Как эта работа влияет на Российскую систему права? Какие значимые события произошли в работе института по этому направлению?

Т.Я. Хабриева: Функция Венецианской Комиссии — сохранение общего конституционного наследия, в этих целях она проводит научные исследования, дает правовую оценку законодательству разных стран, включая конституционные реформы. Недавно Венецианская комиссия указала Украине на нарушения, связанные с принятием Закона «Об образовании», который ведет к языковой дискриминации национальных меньшинств.

Институт, выполняя функции секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), действует на основе меморандума о сотрудничестве заключенного с ней в 2014 году. Институт осуществляет не формальный перевод правовых заключений Венецианской комиссии на русский язык, который размещается на сайте Комиссии. В этом году, совместно с Венецианской комиссией, в Институте пройдет 10-юбилейный Конгресс сравнительного правоведения, посвященный 30-летию создания этого авторитетного международного форума юристов. Совместно с Венецианской комиссией мы готовим к изданию публикации о деятельности Венецианской комиссии, часть которых уже опубликована на английском и русском языках. Таким образом, российская доктрина конституционного права пополняет европейское конституционное наследие и оказывает влияние на конституционную практику других стран.

Интервью Т.Я. Хабриевой «АиФ»

**АРГУМЕНТЫ
И ФАКТЫ AIF.RU**

5 февраля 2020 г.

Еженедельник «Аргументы и Факты» № 6
(Интервью 30 января 2020 г.)

**«Мы не первопроходцы».
Как и зачем меняют Конституцию?»**

Во время послания Федеральному Собранию Владимир Путин предложил внести изменения в Конституцию. Рабочая группа в составе 75 человек начала обсуждать возможные изменения. Корреспондент «АиФ» встретился с сопредседателем рабочей группы, директором Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России Т.Я. Хабриевой и расспросил ее, почему поправки в Конституцию готовят спортсмены и художники, а не юристы, какие функции возьмет на себя Госсовет, а также что может произойти с российской политической системой по итогам этих изменений.

Глеб Иванов, «АиФ»: Талия Яруллолна, какие есть сейчас в самой Конституции правовые основания для изменения Основного Закона?

Т.Я. Хабриева: В Конституции, как это и принято для такого важного документа, предусмотрен особый порядок ее изменения, который урегулирован в главе 9 Конституции. Потому что периоди-



чески это нужно делать — общество развивается, появляются новые запросы, новые общественные отношения, которые требуют конституционной регламентации.

— То есть реформа Конституции — это общемировая практика?

— Конституции государств в мире меняются постоянно. В 2005–2015 гг. прошли массовые конституционные реформы. Вносились изменения в уже принятые в 90-е годы конституции, включая конституции стран Восточной Европы, республик бывшего Советского Союза и другие. Тенденция к модернизации основных законов подтверждается уже пятой редакцией Конституции Казахстана 1995 г., новой редакцией 2015 г. Конституции Армении 1995 г., десятой редакцией Конституции Швейцарии 1999 г., третьей редакцией после 2004 года Конституции Турции. Можно приводить много примеров из конституционной практики стран разных континентов. То есть конституции подвергались изменениям гораздо чаще, чем Конституция РФ 1993 года.

— Почему именно сейчас решено править российскую Конституцию?

— Дискуссии в обществе велись давно. Президент Российской Федерации как гарант Конституции воспользовался своим правом и обратился с предложением о поправках конституции в ходе своего выступления с посланием к Федеральному Собранию. Я думаю, что момент выбран очень удачный. Потому что практически по всем вопросам, которые затрагивают поправки, состоялись общественные обсуждения, и общественный запрос сформирован.

— Президент предложил сделать Госсовет конституционным органом власти, наряду с парламентом. Но пока очень мало информации о том, чем именно он будет заниматься. Какие у него будут полномочия?

— Я напомню, что в современной политической палитре Государственный совет — это совещательный орган при Президенте. Сама идея Госсовета появилась еще в 1810 году. Его предложил создать Михаил Михайлович Сперанский, и этот орган сыграл значительную роль в государственном развитии России.

Согласно проекту закона о поправках Конституции, глава государства формирует Госсовет в целях

обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Это согласуется с основными полномочиями Президента в соответствии со ст. 80 действующей Конституции. Согласно предложенной поправке, компетенция Госсовета будет определяться федеральным законом.

— С вашей точки зрения, чем конкретно он должен заниматься?

— Его конституционализация, т. е. упоминание в Основном Законе страны, дополнит механизмы принятия государственных решений, это, думаю, определит его будущую компетенцию.

Президентская республика или парламентская?

— С одной стороны, Президент предложил передать часть своих полномочий — например, не он, а Госдума будет утверждать председателя Правительства, вице-премьеров и министров. С другой, у главы государства появятся новые возможности — например, он сможет инициировать отставку судей Конституционного Суда. Это усиление или ослабление президентской власти?

— Я бы сказала, что речь идет о поиске баланса в механизмах формирования и функционирования органов публичной власти. Сохраняются черты сильной президентской республики, но одновременно расширяются полномочия палат Федерального Собрания. Конституционный Суд также приобретает дополнительные полномочия. Он теперь шире включается в законотворческий процесс, Президент может обратиться к нему с вопросом о конституционности федеральных законов в тех случаях, когда вето Президента преодолено в парламенте, и о конституционности федеральных конституционных законов. Что касается «судебного импичмента», давно, кстати, практикуемого в зарубежной практике, то давно указывалось на возникновение конфликта интересов при решении вопросов об отставке судьи органами судебного сообщества. Теперь это станет прерогативой палаты Федерального Собрания, а именно, Совета Федерации.

— Неоднозначно была воспринята поправка касательно ограничения приоритета международного права на отечественным законодательством. Не вызовет ли это конфликты на внешнеполитическом уровне, учитывая, что Россия связана международными договорами?

— У нас приоритет Конституции на территории России уже закреплен в п. 4 статьи 15 Основного Закона. Там сказано, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью правовой системы России, в которой верховенство

принадлежит Конституции (часть 1 той же статьи). Как и во многих странах, приоритет международного договора допускается перед законом, но не Конституцией, классический пример — Франция.

К вопросу о возможных конфликтах во внешнеполитической сфере. Могут напомнить о дискуссиях в государствах-членах Евросоюза, которые закончились рядом судебных решений, подтверждающих правомерность и популярность подхода, использующегося в поправках Конституции РФ. Все эти решения закрепляют верховенство Конституции Германии, Италии и Франции по отношению к нормам международного права.

— Как аналогичную проблему решают в других странах мира?

— В разных странах по-разному. В США вопросы соотношения международного и национального права в основном разрешаются через практику Верховного Суда. В Финляндии не могут заключаться международные договоры, если они угрожают демократическим основам государства. Конституция Японии является верховным законом государства, но при этом установленные нормы международного права должны добросовестно соблюдаться. В Конституции Республики Казахстан говорится о верховенстве Конституции над другими актами, а в Конституции Эстонии закреплён приоритет международного права только по вопросам выдачи граждан республики иностранным государствам.

Так что мы здесь вовсе не первопроходцы.

Почему над Конституцией работают артисты и спортсмены?

— В рабочей группе над поправками работают не только юристы, но и спортсмены, режиссеры, художники, журналисты. Правильно ли привлекать к работе над изменением Конституции людей, у которых нет юридического образования?

— Задача юристов — откликаться на запрос общества, юридически точно изложить предлагаемые уточнения Конституции. Этой работой спортсмены и артисты, конечно, не занимаются. Они аккумулируют предложения, которые приходят в рабочую группу, а у нас уже скопился внушительный их перечень.

Наконец, принято считать, что юристы склонны усложнять тексты законов, а нужно, чтобы формулировки в Конституции были понятны любому гражданину, потому что это Основной Закон. И здесь тоже рабочая группа должна помочь.

— Какие самые интересные предложения поступали от членов рабочей группы?

— Интересные предложения касаются расширения ценностного каталога Основного Закона, который отражал бы отечественные духовные традиции. Многократно предлагалось указать на необходимость противодействия фальсификациям

исторических фактов, особенно связанных с подвигом российского народа в Великой Отечественной войне. В рабочей группе было поддержано предложение отразить в Конституции значение культурного наследия России. И хотя в ст. 38 Конституции говорится о равном праве и обязанности родителей заботиться о детях, звучали предложения конституционно уравнивать права отцов и матерей в вопросах воспитания детей. В обосновании приводилась судебная практика, когда после развода супругов решение о судьбе ребенка принималось в пользу матери.

— **Были предложения записать в Конституции, что семья — это мужчина и женщина. Это рассматривается сейчас или нет?**

— Такие предложения звучали неоднократно, особенно подробно они обсуждались во время общественных обсуждений поправок Конституции в Общественной палате РФ. Признавалась важность традиционных ценностей в культуре России. Правда сейчас, как известно, обозначились тренды на обезличивание брачных союзов. Формулировка о семье как союза мужчины и женщины в Конституции Венгрии подверглась критике в заключении Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии).

— **Президент говорил о том, что по новым поправкам в Конституцию стоит провести общенародное голосование. Как это будет выглядеть — как референдум?**

— Конституция не предусматривает референдум по поправкам в главы с 3 по 8. Поправки принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации. Порядок общероссийского голосования будет прописан в законе о поправке к Конституции. После прохождения проекта закона необходимых стадий законодательного процесса, указанных в ст. 136 Конституции, он будет подписан Президентом. Процедурная часть закона начнет действовать сразу, в соответствии с ней состоится голосование граждан, и только по его результатам предложенные изменения Конституции станут частью Основного Закона, то есть вступят в силу.

— **Президент предложил гарантировать в Конституции минимальную оплату труда на уровне не ниже прожиточного минимума, а также обязательную индексацию пенсий. Почему нужно записывать эти нормы в Конституции, если они уже содержатся в обычных законах?**

— Наш МРОТ достиг уровня прожиточного минимума совсем недавно, в 2018 году. Фиксация единства минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума не позволит в будущем отойти от этого достижения в иных нормативных актах. Закрепление нового социального стандарта на уровне Основного закона создает условия для его конституционно-правовой защиты.

Интервью Т.Я. Хабриевой газете «Коммерсантъ»



Коммерсантъ

20 февраля 2020 г.
Газета «Коммерсантъ» № 31

«В мире практически не осталось Конституции, которая не была бы правлена»

Сопредседатель рабочей группы по подготовке поправок Т.Я. Хабриева о том, насколько неприкосновенен Основной Закон.

Сопредседатель рабочей группы по подготовке конституционных поправок Павел Крашенинников вновь заявил в среду, что, с его точки зрения, преамбулу Основного Закона лучше оставить без изменений. «Если мы к какому-то мнению придем, мы будем на последнем заседании комитета ее рассматривать», — добавил господин Крашенинников. Как сообщал «Ъ», ранее обсуждался ряд идей о правке вступления к Конституции РФ — предлагалось, в частности, закрепить в ней статус России как державы — победительницы во Второй мировой войне, роль русских как государствообразующего народа, а также включить в текст понятие Бога. Другой сопредседатель рабочей группы, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Т.Я. Хабриева, подтвердила в интервью корреспонденту «Ъ» Елене Рожковой, что вопрос изменений в преамбуле пока отложен.

— **Каков правовой режим правки преамбулы? Как вы считаете, почему разработчики Конституции не прописали механизм ее изменения?**

— Преамбула — важная часть Конституции, несмотря на то что некоторые называют ее конституционной лирикой. На преамбулу часто ссылаются суды. В России только в 2019 году КС десять раз обращался к преамбуле при вынесении решений — одно из них, например, состоялось 18 июня прошлого года по делу проверки конституционности положений федерального закона о собрании митингов и демонстраций. Изначально по замыслу реформы изменения в преамбулу вносить не планировалось, предложения возникли уже в ходе обсуждения. Порядок изменения преамбулы в тексте Конституции действительно не прописан, но комментировать действия конституционного законодателя 1993 года — дело неблагодарное. Поскольку речь не идет об изменении 1-й, 2-й и 9-й глав, можно предположить, что здесь предусмотрен такой же порядок, как для 3–8-й глав. Но Федеральный закон 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» регламентирует только порядок внесения изменений в главы 3–8 Конституции и ничего не говорит о возможности изменения преамбулы,



что в определенном смысле является пробелом законодательного регулирования. Пока что мы только обсуждаем все поступающие предложения. Вопрос о том, будем или не будем менять преамбулу, решили оставить на заключительный этап. С учетом продления срока внесения поправок предметно мы еще его не рассматривали.

— **То есть пока говорить о том, что нового точно появится в преамбуле, нельзя?**

— Да, по преамбуле ответа нет. Пока это в стадии обсуждения, мы решили это вынести на окончание работы группы по дифференциации поступающих поправок к Конституции.

Что касается упоминания Бога, эта тема поднимается многократно — и не только религиозными деятелями, но и гражданами, и это говорит о том, что есть запрос на обсуждение морально-этических вопросов, в том числе веры. Надо ли это включать в Конституцию — другой вопрос, и его нужно очень взвешенно обсудить. У нас более 31 тыс. только зарегистрированных религиозных организаций — представляете, какое это количество людей? Сбросить со счетов это нельзя. В вопросе юридической формулировки я не уверена не только потому, что есть атеисты и люди, не проповедующие единобожие, но и потому, что не ясно, как это сделать. Во многих конституциях есть упоминание о Боге, и оно имеет исторические корни, но у нас в Конституции такого не было. Поэтому для нас включение этого положения очень ответственно. С другой стороны, если это упоминание появится, это не означает, что каноническое право станет источни-

ком права. Мой вывод, что в Конституцию надо включать то, что нас объединит. А норму, которая нас хоть как-то разведет, наверное, включать не нужно.

— **Интересна ваша оценка масштаба и скорости внесения поправок в Конституцию РФ. Например, за всю историю конституции США в нее внесено всего 27 поправок.**

— У России и США разные правовые семьи, и сравнивать их просто некорректно. В США — так называемая живая конституция, она правится регулярно через решения Верховного суда (за время существования конституции США Верховный суд рассмотрел и дал толкование практически каждой статье, подвергались толкованию и поправки к Конституции. — “Ъ”). Мало того что Верховный суд США адаптирует и меняет конституцию своими решениями, он потом еще и меняет эти решения. Мой исследовательский опыт доказывает, что в мире практически не осталось конституции, которая не была бы правлена, особенно в последнее двадцатилетие. А те конституции, которые были приняты в 1990-е годы, как наша, прошли уже несколько циклов изменений. Например, принятая в 1999 году конституция Швейцарии правилась уже 10 раз, конституция Бельгии 1994 года модернизировалась 12 раз, австрийская конституция в нулевых годах на треть поменяла содержание, в конституции ФРГ после 1990 года изменениям подверглось более 100 статей из 146. Большая конституционная реформа прошла в 2008 году во Франции — изменилась примерно половина текста. В основном идут изменения в духе перераспределения полномочий между государственными органами, расширения полномочий Конституционного Суда, как и у нас сейчас. Так что говорить о том, что мы что-то изобрели, не стоит. Мы как раз идем в русле тех изменений, которые происходят во всем мире. Даже Венецианская комиссия Совета Европы, членом которой я являюсь уже второй срок, отмечает, что нужно находить баланс между жесткостью конституции с точки зрения внесения поправок и гибкостью с точки зрения соответствия современным задачам развития общества. Универсального рецепта, сколько и как править, нет.

— **А что вы думаете по поводу скорости работы над поправками?**

— В разных странах в зависимости от многих обстоятельств изменения в конституцию проходят во временных рамках от нескольких дней до нескольких месяцев, в редких случаях — до года. Наши же несколько месяцев — это нормально, у нас практически идеальная формула. Никакого подвоха вы тут не найдете. И никакой спешки с внесением тоже не было. А во время спешки разве есть возможность ученых собрать? Вот, например, 16 января состоялась первая встреча Президента с рабочей группой, 17 января прошло первое заседание рабочей группы, а 27 января мы в нашем Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ собрали ученых-конституционалистов, обсудили многие вопросы. Такие научные чтения прошли затем в университетах по всей стране. Не стоит забывать, что и внесенные поправки, и те, которые готовятся, легли на подготовленную почву. Не так давно отмечалось 25-летие Конституции РФ (12 декабря 2018 года. — “Ъ”), прошли широкие об-

щественные и научные дискуссии. Например, уже тогда предлагались юридические конструкции по новым полномочиям Конституционного Суда.

— **И все же процедура вызывает вопросы. Вечером 15 января, когда была создана рабочая группа, было объявлено, что она займется разработкой поправок. 19 января сопредседатели рабочей группы заявили, что пакет предложений подготовлен, в том числе и при их участии. 20 января Президент внес свой законопроект. Почему тогда группа или Президент не объявили о готовности поправок сразу?**

— Поправки были в высокой степени готовности — это понятно и очевидно. И с первого дня, как группа была образована, мы подключились к этой работе, был запущен законотворческий процесс — и сопредседатели, и юридическая часть группы, и депутаты в нем участвовали.

— **Президент на встрече с рабочей группой 13 февраля предложил продлить сбор и обсуждение поправок, поскольку их поступает очень много. Это уже вторая отсрочка приема поправок ко второму чтению. Вы удивлены количеством предложений?**

— Рабочая группа — это канал взаимодействия с разными социальными группами российского общества. Поэтому в ней так широко представлены профессиональные сообщества, творческие работники, профсоюзы, бизнес-объединения, общественные организации, НКО, субъекты РФ. Это нужно для того, чтобы понять, какой отклик получат предложенные президентом поправки. И поэтому же деятельность группы распространяется на весь цикл разработки, рассмотрения и принятия поправки. Причиной продления работы группы стал поток поступающих предложений, среди которых много интересных. Это дало основание для продления времени на их рассмотрение. Если помните, мы обратились от имени рабочей группы с таким предложением. Да, мы могли бы и завершить, но могли бы и продолжить, потому что есть интересные предложения. Мы все-таки рассчитывали, что продление будет, потому что до этого президент говорил, что ни одно интересное предложение не должно пропасть.

— **Но все поступившие предложения в Конституцию войти не смогут. Что будет с идеями, которые не найдут отражения в Основном Законе?**

— Все поступающие в рабочую группу предложения изучаются и дифференцируются. В первую группу входят те, которые очевидно могут быть внесены, так как соответствуют замыслу изменений, по ним есть консенсус и уже готова юридическая формула. Самый яркий здесь пример, который не вызвал возражений ни в рабочей группе, ни в тематической подгруппе, ни на встрече с Президентом, — о закреплении роли науки. Изменение будет внесено в статью 71 Конституции об основах федеральной политики, и более конкретно в части ее государственной поддержки будет сказано в отдельном пункте статьи 114, регулирующей полномочия Правительства.

Вторая группа — это те поправки, которые не противоречат 1-й, 2-й и 9-й главам Конституции, но по ним еще нет юридических формулировок либо они в стадии обсуждения. Например, о поддержке и защите семьи, семейных ценностей. Вроде бы

все поддерживают, но вопрос — куда это включать, кроме статьи 114.

Третья группа предложений — то, что в принципе не может войти в Конституцию. Например, на встрече с Президентом всем очень понравилось предложение вручать Конституцию вместе с получением паспорта гражданина РФ. Но для этого не надо вносить изменения ни в Конституцию, ни в федеральный закон. Есть спорные предложения, по ним продолжается дискуссия. Как правило, это те, которые по замыслу реформы не трогать главы 1 и 2 не могут быть реализованы. После дифференциации и систематизации всех предложений мы передадим Президенту на его решение те, которые могут войти в Конституцию. Остальные — в палаты Федерального Собрания и Правительство.

— **Интерес общественности вызвала уже одобренная комитетом Госдумы по госстроительству и законодательству поправка про пожизненных сенаторов и расширение президентской квоты в СФ. Чем обоснована цифра 30? Зачем расширять квоту? Смогут ли пожизненные сенаторы заниматься еще какой-то деятельностью, например состоять в Госсовете?**

— Сам институт пожизненного исполнения полномочия не новый для конституционного права, и мой коллега академик Александр Чубарьян, предлагая эту поправку, как раз ссылаясь на опыт Италии. В нашем случае Совет Федерации принято рассматривать как палату регионов. Это самостоятельный орган, обеспечивающий устойчивость, стабильность законодательной власти. У него нет срока полномочий. В то же время это орган, обеспечивающий баланс интересов субъектов и федерального центра. Норма по президентской квоте отражает эту идею. Практики пока нет (поправка о президентской квоте в Совете Федерации была внесена в 2014 году, но не применялась, и соответствующие изменения в закон о формировании СФ внесены не были. — “Ъ”), но это не значит, что нельзя это сохранять и продвигать. Почему не может быть 30? У нас в стране проживает 147 млн граждан. Среди них немало ярких авторитетных лидеров. Почему в таком случае рядом с 17 сенаторами от регионов не могут появиться еще 30, представляющих всю страну?

Насчет совмещения. Пожизненно назначенный сенатор становится, как и другие, сенатором РФ. Этот статус регулирует соответствующий закон о полномочиях членов Совфеда, в котором прописаны определенные ограничения. Таким образом, исходя из принципа равенства независимо от того, какой срок полномочий у сенаторов, они не могут заниматься деятельностью, на которую закон накладывает ограничения.

Что еще хочется отметить. В современных конституциях различных стран появляется много нового. Казалось бы, с конца XX века наблюдается интернационализация, или, как говорят, стандартизация конституций: они становятся во многом похожи. Но с другой стороны — государства все чаще стремятся подчеркнуть свои исторические особенности, включают в конституции многочисленные упоминания о своих социально-культурных корнях, о преемственности процесса развития. Так, в конституции Чехии

есть ссылка на «добрые традиции земель короны чешской», в конституции Словакии — «на духовное наследие Кирилла и Мефодия». Это яркие проявления поиска своей конституционной идентичности. Признание своей идентичности не означает отрицания универсальных ценностей, главная из которых — права человека. Это не противопоставление, но это признание.

— **Несмотря на усиление функционала Госдумы, например при утверждении министров, в чем-то она ослабевает: например, Президент может получить право распустить ее, если депутаты не утвердят треть министров. Аналогично с Советом Федерации: с одной стороны, палата получает право консультаций при назначении силовиков, но теряет право назначать генпрокурора. В чью пользу поправки?**

— Я не принимаю такой упрощенный взгляд на замысел предложенных изменений. Когда речь идет о совершенствовании публичной власти, важно сохранить ее единство и сбалансированность. Мы существуем в модели двухпалатного парламента. Это распространено не только в федеративных, но и в унитарных государствах — и не просто так. Это форма поддержания баланса в системе государственной власти. Если Президент готов поделиться своими полномочиями и если он дополняет, например, очень существенно полномочия Государственной Думы, и другая палата для баланса должна полномочия получить.

— **Почему возникли трудности с разработкой правового механизма общероссийского голосования, что их бы не возникло, если бы изначально это было прописано в отдельном законопроекте, а не в части 2 президентского законопроекта о поправках.**

— Мнение по поводу отдельного законопроекта не единственное: звучали предложения прописать процедуры в указе Президента. Но здесь вопрос не в сложностях, а в способах решения юридической задачи. Она заключалась в том, что раз Президент предложил обратиться к гражданам, то надо было одновременно соблюсти требование 9-й главы, которая нам позволяет принять поправки в 3–8-ю главы без организации референдума, и обеспечить еще более высокий уровень легитимности изменений через одобрение общества.

Поскольку это голосование связано с конкретным законом о поправке к Конституции, это может быть прописано в том же законе. Никакого другого решения нет, потому что федеральный закон принимается на длительное время, а что бы отдельный закон о голосовании потом регулировал? Издав указ для ЦИКа, Президент воспользовался своим правом и дал старт подготовке к голосованию. После того как Президент подпишет закон, вступит в силу только статья 2, где говорится о процедуре голосования. Статья 1, то есть сами изменения, вступит в силу только по итогам голосования граждан. Более четко это будет прописано в поправке ко второму чтению закона.

— **А есть уже формулировка этой поправки к статье 2?**

— Есть, но не окончательная, работа еще ведется, поэтому пока ее озвучивать преждевременно.

Из обращения Т.Я. Хабриевой к прессе в ходе проведения очередного заседания рабочей группы

25 февраля 2020 г.
Москва, Общественная палата Российской Федерации



Инициативы Президента об изменении Конституции своевременны. Их реализация имеет важное значение для сохранения гражданского согласия в обществе, укрепления его единства и консолидации различных социальных сил.

Большинство дискуссий на это счет уже пройдены, поэтому можно за короткий срок осуществить задуманные конституционные преобразования.

При проведении конституционных преобразований надо иметь в виду, что наша Конституция сформировала правовой социокод российского общества, стала важной вехой в глобальном конституционном развитии, получила признание и высокую оценку мирового сообщества. Поэтому актуализировать ее текст надо с учетом со-

стоявшегося и перспективного значения Основного Закона.

В ходе проектирования правотворческих решений важно сохранить не только этот социокод, но и связь, а также корреляцию новых конституционных норм с неизменной частью Конституции (главы 1, 2, 9).

Планируемая модернизация не только затронет законодательство, но и повлечет изменения всей правовой системы, поэтому важно не разрушить механизмы адаптации Конституции к новым условиям, наполнения ее актуальным содержанием.

При этом важно найти баланс задач, о которых было сказано в Послании:

1) создание прочной, надежной и стабильной системы, безусловно гарантирующей России независимость и суверенитет;

2) обеспечение ее внутренней гибкости в зависимости от происходящих в мире изменений, а главное, от развития самого российского общества.

Для этого потребуются использовать новые концепты соразмерности национального и универсального в праве, образцы которых дает и практика конституционных реформ в зарубежных странах, и юридические формулы, созданные отечественной доктриной.

Внесение соответствующих поправок в Основной Закон позволит усилить конституционную самобытность России.

Послание Президента также имеет глубокий морально-нравственный посыл. Глава государства сформулировал для всех представителей власти презумпцию служения народу. К людям, которые выбрали для себя государственную службу, предъявляются особые требования, и это должно быть отражено в Конституции страны.

Важнейшей новацией должны стать нормы, усиливающие конституционное положение о том, что Россия – социальное государство.

У нас только в 2018 году МРОТ превысил прожиточный минимум. В 2019 году удалась этот тренд укрепить. Сейчас Прези-

дент предлагает сделать это конституционной нормой. Это значит, что если будет расти прожиточный минимум, нельзя оставлять МРОТ на прежнем уровне. Это будет уже нарушением Конституции.

Аналогичной конституционной нормой станет и требование индексации пенсий. Такие изменения Основного Закона призваны защитить интересы миллионов нуждающихся в поддержке государства граждан.

Есть и сугубо юридические задачи, в частности, в ходе преобразования текста Конституции необходимо минимизировать риски фрагментации, излишней детализации и декларативности конституционных норм.

Научное сообщество приняло активное участие в обсуждении президентских инициатив (которое прошло на разных площадках, в частности в ИГиСП и РАН). Наверняка появятся и другие предложения, но мы способны не только обеспечить идейную поддержку соответствующим конституционным преобразованиям, но и в силах поддерживать иммунитет общественного сознания к концепциям и идеологиям, которые не должны разрушить конституционную матрицу, в параметрах которой общество прожило 25 лет.

