

**Заключение по результатам общественной экспертизы проекта закона
Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования
отдельных вопросов организации публичной власти»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта закона Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (далее – законопроект).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 29 января 2020 года публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших в Общественную палату заключений шестидесяти общественных палат субъектов Российской Федерации, одной общественной палаты муниципального образования субъектов Российской Федерации, а также поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, членов Научно-консультативного совета при Общественной палате, научного сообщества, общественных экспертов.

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 20 января 2020 года Президентом Российской Федерации (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>).

Положения законопроекта направлены на обеспечение безопасности страны и суверенитета государства, социальных прав граждан и обеспечение их равных возможностей на всей территории страны, усиление роли Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

23 января 2020 года законопроект принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

Общественная палата поддерживает предложенные Президентом Российской Федерации законодательные инициативы и отмечает, что предлагаемые в законопроекте поправки в соответствии с основами конституционного строя направлены прежде всего на дальнейшее повышение гарантированности прав и свобод граждан Российской Федерации.

Включение в текст Конституции Российской Федерации гарантий минимального размера оплаты труда, индексации социальных пособий и иных социальных выплат, индексации размера пенсий предлагается впервые и является логическим продолжением положений статьи 7 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Весьма значимыми являются предложения, направленные на обеспечение единства публичной власти, источником которой в соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации является многонациональный народ России. В указанных целях вносятся поправки, обеспечивающие большую прозрачность государственной и местной власти, устанавливающие более высокие требования к лицам, желающим занять соответствующие должности в государственных и муниципальных органах власти, а также выборные должности.

Новая редакция статьи 79 Конституции Российской Федерации устанавливает приоритет положений Конституции над положениями международных договоров Российской Федерации. Проектируемая норма допускает передачу межгосударственным объединениям части полномочий Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации лишь при условии, что это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Кроме того, предлагается установить, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. Указанные новеллы вводятся в целях защиты государственного суверенитета и в основном поддерживаются в поступивших в Общественную палату письмах.

Поддерживая в целом концепцию законопроекта, участники общественной экспертизы сформировали также предложения и замечания, которые во время публичного обсуждения было предложено учесть при доработке законопроекта ко второму чтению.

1. Выполнение задач по обеспечению защиты прав человека возлагаются на органы государственной власти. Вместе с тем в современных условиях развития демократии все более значимую роль в защите прав и законных интересов граждан приобретают различные институты гражданского общества: Общественная палата, региональные и муниципальные общественные палаты, общественные советы при органах законодательной и исполнительной власти всех уровней, общественные организации, профсоюзы, общественные движения и иные объединения граждан. Важную роль институтов гражданского общества стоит отметить также в реализации общественных интересов и достижении публично значимых результатов в различных сферах жизни общества и государства. Особую роль в решении важных социальных задач играют добровольцы (волонтеры), их объединения и движения, добровольческие (волонтерские) организации – та активная часть граждан нашей страны, которая посвящает свое свободное время бескорыстному служению обществу и его развитию.

Участники общественной экспертизы сошлись во мнении о необходимости конституционного закрепления особой роли гражданского общества, в связи с чем предлагается рассмотреть возможность дополнить Конституцию упоминанием о значении гражданского общества и его институтов.

Кроме того, необходимо дополнить статью 114 Конституции Российской Федерации положениями, устанавливающими, что Правительство Российской Федерации обязано обеспечить участие общественных организаций и других общественных объединений в выработке и проведении государственной политики, в том числе государственной молодежной политики посредством реализации соответствующих мер поддержки.

Обсуждая роль институтов гражданского общества, участники мероприятия отметили, что за время своего существования Общественная палата зарекомендовала себя в качестве практического инструмента прямой демократии, обеспечив широкому кругу общественности доступ к законотворчеству посредством проведения общественных экспертиз («нулевых чтений») социально значимых законопроектов. Общественная палата также является действенной площадкой по обеспечению взаимодействия и конструктивного диалога граждан с органами публичной власти всех уровней. Важную роль Общественная палата играет в процессе формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, общественных наблюдательных комиссий за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, осуществления общественного контроля за работой органов власти, а также за соблюдением законодательства о выборах, формируя и обучая пул общественных наблюдателей.

Учитывая изложенное, в ходе общественной экспертизы участниками предложено рассмотреть возможность конституционного закрепления статуса Общественной палаты как системообразующего института гражданского общества, представляющего его интересы, участвующего в формировании системы общественных интересов, в защите прав и свобод, законных интересов граждан.

2. В настоящее время общественное обсуждение положений законопроекта проходит практически в каждом регионе страны. Как было отмечено в ходе общественной экспертизы, особую обеспокоенность населения вызывают участвовавшие в последнее время в информационном пространстве западных стран попытки фальсификации истории, пересмотра событий и итогов Великой Отечественной войны и Второй мировой войны, гуманизации образа агрессора и его действий. В ряде иностранных государств сносятся памятники советским воинам-освободителям, из уст официальных лиц можно услышать формулировки о «невинно убиенных» солдатах вермахта и их союзниках, вокруг исполнителей карательных акций создается ореол борцов

«за свободу и независимость», они провозглашаются «героями нации». Такая продуманная псевдоисторическая пропаганда против России, проникая в наше общество, в ряде случаев приводит к тому, что нынешняя молодежь начинает сомневаться в чудовищности нацизма и в определяющей роли нашего народа в Великой Победе.

Участники общественной экспертизы убеждены в необходимости ликвидации образовавшегося разрыва в связи поколений и сохранении исторической памяти, в связи с чем предлагается рассмотреть возможность дополнения Конституции Российской Федерации упоминанием о недопустимости умаления подвига советского народа во Второй мировой войне и фальсификации исторических фактов.

3. Сохранение культурного наследия страны является одной из основополагающих задач политики нашего государства. Согласно Основам государственной культурной политики именно культура на протяжении всей отечественной истории обеспечивает единство многонационального народа России, воспитывает чувство патриотизма и национальной гордости, укрепляет авторитет страны на международной арене. Культура является механизмом передачи традиционных ценностей от поколения к поколению, значимым ресурсом социально-экономического развития, позволяющим обеспечить лидирующее положение нашей страны в мире. Культура России – такое же достояние страны, как и природные богатства.

Учитывая изложенное, по мнению участников общественной экспертизы, в Конституции Российской Федерации должно быть закреплено не только право каждого заниматься культурой и иметь к ней свободный доступ, но и защита культуры со стороны государства.

В связи с этим предлагается рассмотреть возможность включения в законопроект нормы, предусматривающей дополнение статьи 70 Конституции Российской Федерации частью 3 следующего содержания:

«Культура России является уникальным наследием многонационального народа. Она поддерживается и охраняется государством».

4. Обсуждая вопросы сохранения исторической памяти и культурного единства страны, участники общественной экспертизы обратили внимание на необходимость сохранения уникальной историко-культурной территории России, а также на обеспечение сохранения культурной идентичности сообществ соотечественников, проживающих на территории других государств.

В целях создания гарантий для реализации положений части 3 статьи 4 Конституции Российской Федерации, предусматривающих обеспечение целостности и неприкосновенности своей территории, участники общественной экспертизы поддержали высказанное Рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации предложение закрепить в Конституции Российской Федерации норму, предусматривающую запрет на отчуждение территорий Российской Федерации.

5. В Российской Федерации существует ряд территорий, обладающих спецификой с точки зрения вопросов безопасности, экологии, экономики, что обуславливает необходимость применения особых механизмов для управления такими территориями. Участники общественной экспертизы поддержали высказанное Рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации предложение о закреплении в Конституции России понятия «федеральных территорий», не входящих в состав территорий субъектов Российской Федерации. Создание федеральных территорий, их состав и организация государственной власти на них могут регулироваться федеральным конституционным законом.

Кроме того, поддерживается предложение о возможности постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти в другом городе, помимо столицы Российской Федерации.

6. В законопроекте в целях защиты социальных прав граждан, обеспечения их равных возможностей на всей территории страны предлагается дополнить статью 75 Конституции Российской Федерации положениями, устанавливающими минимальный размер оплаты труда не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации.

Федерации, гарантии обязательной индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат, а также основные принципы всеобщего пенсионного обеспечения.

Участники общественной экспертизы отметили, что в законопроекте не указана периодичность такой индексации и принцип определения ее размера, и предложили определить периодичность индексации размера пенсионного обеспечения граждан, социальных пособий и иных социальных выплат – не реже одного раза в год в размере не ниже прогнозируемого уровня инфляции.

7. Как было отмечено в ходе общественной экспертизы, в обществе вызывает беспокойство защита семейных ценностей. В связи с этим предлагается рассмотреть возможность включения в законопроект нормы, предусматривающей защиту института семьи и традиционных семейных ценностей как одной из основ цивилизационной идентичности России, и отнести данную функцию вместе с полномочиями по социальной поддержке семьи к полномочиям Правительства Российской Федерации.

Кроме того, предлагается наделить Президента Российской Федерации обязанностями по обеспечению гражданского мира, межнационального и межрелигиозного согласия.

8. Общественная палата в своей деятельности уделяет особое внимание вопросам, связанным с обеспечением эффективности оказания медицинской помощи гражданам. Проблемы реализации прав граждан в указанной сфере на регулярной основе анализируются в Общественной палате. По итогам такого анализа представляется целесообразным в развитие норм, закрепленных в статье 41 Конституции Российской Федерации, уточнить полномочия, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в части обеспечения доступности качественной медицинской помощи населению и координации вопросов здравоохранения.

9. Общественная палата поддерживает высказанное Рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации предложение о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации.

Федерации предложение о наделении Российской Федерации полномочиями по обеспечению безопасности применения информационно-цифровых технологий на территории страны и в отношении граждан Российской Федерации. Это направление деятельности государства обусловлено нарастанием информационных угроз. В настоящее время зоны ответственности в этой области между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации не распределены.

10. В законопроекте предлагается в новой редакции изложить статью 81 Конституции Российской Федерации, предусматривая установление дополнительных требований к кандидату на должность Президента Российской Федерации. При этом в проектируемой части 2 статьи 81 Конституции Российской Федерации предлагается оговорка о нераспространении требования об отсутствии гражданства иностранного государства на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживающих на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства.

В целях обеспечения равных возможностей избирательных прав граждан участники общественной экспертизы пришли к единому мнению о необходимости распространить указанное исключение в части наличия гражданства иностранного государства на соотечественников, проживающих за рубежом и вернувшихся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, а также на проживающих в странах СНГ носителей русского языка, родившихся в РСФСР и имевших гражданство СССР, вернувшихся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию.

Кроме того, проектируемую в статье 1 законопроекта часть 2 статьи 81 Конституции Российской Федерации предлагается дополнить предложением следующего содержания:

«Требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации, предусмотренное предложением первым абзаца первого настоящей части (в части срока проживания на территории Российской Федерации), не распространяется на периоды проживания за пределами Российской Федерации, связанные с прохождением учебы, службы, нахождением в служебных (рабочих) командировках, а также срок проживания вне территории Российской Федерации по семейным обстоятельствам до наступления совершеннолетия.».

11. Положения законопроекта предусматривают нормы об отсутствии у высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей, федеральных министров, руководителей других федеральных государственных органов и судей гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В ходе общественной экспертизы предложено распространить соответствующие нормы также на руководителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти, предусмотрев соответствующие изменения в статьи 77 и 132 Конституции Российской Федерации.

Участниками общественной экспертизы также обсуждалась возможность установления ограничения об отсутствии гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства для членов семей и близких родственников высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей, федеральных министров, судей, руководителей федеральных органов исполнительной

власти, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти, а также кандидатов на должность Президента Российской Федерации.

Кроме того, в целях обеспечения безопасности страны и суверенитета государства Общественная палата Российской Федерации считает необходимым поддержать высказанное Рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации предложение о возможности закрепления в Конституции Российской Федерации ограничений для кандидатов на должность Президента Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей, федеральных министров, руководителей других федеральных государственных органов и судей, руководителей органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти, а также членов семей указанных выше лиц. Ограничения должны предусматривать отсутствие у них активов за рубежом и обязательств перед иностранными государствами.

12. Проектируемый в статье 1 законопроекта пункт «ж¹» статьи 83 Конституции Российской Федерации содержит положения, предусматривающие, что статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом.

Участники общественной экспертизы отмечают, что, исходя из основных задач этого органа, заключающихся в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определении основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, а также места Государственного Совета Российской Федерации в системе государственных органов, представляется целесообразным регламентировать его статус федеральным конституционным законом, по аналогии с Федеральными конституционными законами «О

Правительстве Российской Федерации», «О Верховном Суде Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации» и другими.

Учитывая изложенное, участники общественной экспертизы предлагают в абзаце втором проектируемого пункта «ж¹» статьи 83 Конституции Российской Федерации слова «федеральным законом» заменить словами «федеральным конституционным законом».

13. Предлагается поддержать высказанное Рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации предложение о распространении гарантий неприкосновенности, предусмотренных в статье 91 Конституции Российской Федерации, на Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

14. Участники общественной экспертизы предложили отказаться от не соответствующего современному этапу развития российской государственности положения части 3 статьи 100 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым Палаты Федерального Собрания Российской Федерации могут собираться совместно для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств.

15. В соответствии с положениями статьи 12 Конституции Российской Федерации и статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, однако могут быть наделены отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Положениями действующей Конституции Российской Федерации устанавливается, что в России существует государственная и муниципальная власть, при этом муниципальная власть является самостоятельной.

Участники общественной экспертизы предложили дополнить статью 1 законопроекта новым пунктом, предусматривающим внесение изменений в главу 3 Конституции Российской Федерации, раскрывающих понятия «публичная власть» и «система публичной власти», а также устанавливающих принципы организации взаимодействия отдельных элементов публичной власти между собой и с гражданским обществом.

16. В соответствии с положениями законопроекта органы местного самоуправления и органы государственной власти Российской Федерации образуют единую систему публичной власти в Российской Федерации и взаимодействуют в целях наиболее эффективного осуществления полномочий, имеющих государственное значение.

Поддерживая идею о конституциональном закреплении единства публичной власти, участники общественной экспертизы обратили внимание на необходимость развития конституционно-правовых механизмов, реализующих принцип субсидиарной ответственности институтов публичной власти.

В указанных целях предлагается рассмотреть возможность дополнить проектируемую в статье 1 законопроекта часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации новыми абзацами следующего содержания:

«При разграничении между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления предметов ведения и полномочий функции публичной власти должны обеспечиваться на максимально приближенном к населению уровне.

В соответствии с установленным разграничением предметов ведения и полномочий гарантируются экономические основы деятельности каждого уровня публичной власти.»

17. Положениями статьи 12 Конституции Российской Федерации гарантируется местное самоуправление. Участники общественной экспертизы убеждены, что, закрепляя в Конституции Российской Федерации принцип единства публичной власти, необходимо предлагаемые в законопроекте

поправки в статью 132 Конституции Российской Федерации скорректировать с учетом положений статьи 12 Конституции Российской Федерации, например, изложив проектируемую в статье 1 законопроекта часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации в следующей редакции:

«3. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют между собой взаимодействие, в том числе по вопросам совместного ведения, перечень которых устанавливается федеральным законом, для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.».

По мнению участников общественной экспертизы, данная поправка позволит устранить существующий разрыв между государственными и муниципальными уровнями власти, обеспечив единство при реализации общих для всех граждан прав, возможностей и гарантий в разных регионах и муниципалитетах страны, сохранив при этом самостоятельность местного самоуправления.

18. В статье 2 законопроекта предусмотрено вынесение Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» на общероссийское голосование. Однако участники общественной экспертизы обращают внимание, что действующее законодательство Российской Федерации в настоящее время не содержит определения понятия «общероссийское голосование».

В ходе общественной экспертизы участниками предложено в целях обеспечения прозрачности процедуры общероссийского голосования рассмотреть возможность дополнить статью 2 законопроекта нормой, закрепляющей осуществление общественного контроля за соблюдением процедуры общероссийского голосования посредством присутствия общественных наблюдателей.

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации поддерживает принятие законопроекта и рекомендует учесть вышеуказанные замечания и предложения при доработке проекта Закона Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» ко второму чтению.