

## Обзор изменений Конституции РФ (подготовлено экспертами компании "Гарант", июнь 2020 г.)

июнь 2020 г.

Изменения, которые вносятся в Конституцию Российской Федерации Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" можно разделить на три группы. Первая группа включает поправки, посвященные конституционному закреплению важнейших принципов, лежащих в основе общества и государства, основных ценностных ориентиров. Вторая - вопросам социальной защиты граждан, регулирования трудовых отношений, установлению дополнительных социальных гарантий, а также закреплению основных направлений государственной социальной, экономической, культурной политики. Третья группа, наиболее объёмная, включает поправки, посвящённые вопросам организации и функционирования публичной власти в собственном смысле слова.

Поскольку в силу ст. 135 Конституции РФ нормы главы 1 "Основы конституционного строя" и главы 2 "Права и свободы человека и гражданина" не могут быть изменены Федеральным Собранием (попытка их пересмотра должна закончиться либо принятием новой Конституции, либо сохранением действующей Конституции в неизменном виде), изменения, посвящённые основным конституционным принципам и социальным гарантиям, пришлось вносить в другие главы Конституции РФ, регулирующие вопросы федеративного устройства, организации исполнительной и судебной власти, местного самоуправления.

### 1. Основные конституционные принципы

Первая группа поправок призвана закрепить на конституционном уровне важнейшие принципы, лежащие в основе общества и государства; базовые ценности, определяющие смысл и приоритеты функционирования государства.

Согласно п. 2.1 ст. 67 Конституции РФ Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются.

В силу новой ст. 67.1 Конституции Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах; участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации.

Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство (ч. 2 ст. 67.1).

В новой редакции Конституции существенно уточняется действие принципа приоритета международного права, закрепленного в ч. 4 ст. 15. Этот принцип не отменяется, однако закрепляется верховенство Конституции РФ и невозможность использования международно-правовых норм в целях, не совместимых с принципами российской правовой системы. В силу ст. 79 Конституции РФ решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. Вопросы о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых

на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации, решаются Конституционным Судом РФ (п. "б" ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ).

Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается (ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ).

Согласно новой ст. 79.1 Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения (ч. 3 ст. 67.1 Конституции).

Здесь же следует упомянуть п. "ж.1" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов находятся защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях.

Согласно новой редакции п. 1 ст. 68 Конституции РФ государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством (ч. 4 ст. 68 Конституции).

Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия (ч. 2 ст. 69 Конституции РФ).

Согласно ч. 3 ст. 69 Конституции Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности.

## **2. Социальные гарантии, основы социально-экономической политики**

Поправки, относящиеся к этой группе, сосредоточены преимущественно в статьях Конституции РФ, регулирующих вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами и устанавливающих полномочия Правительства РФ.

Согласно новой ст. 75.1 Конституции РФ в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

Статья 75 Конституции дополнена нормами, посвященными основам социальной политики государства.

Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством

гарантируется **минимальный размер** оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации.

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

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

Согласно новой редакции **п. "е" ст. 71** Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования. В совместном ведении Российской Федерации и её субъектов находятся координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи; сохранение и укрепление общественного здоровья; создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение (**п. "ж" ч. 1 ст. 72** Конституции). Органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи (**п. 1 ст. 132** Конституции).

Нормы, определяющие важнейшие направления и цели социально-экономической, культурной, экологической политики государства, устанавливающие дополнительные социальные гарантии и обязательства государства перед гражданами, включены и в **ст. 114** Конституции РФ, определяющую полномочия Правительства РФ.

К новым полномочиям Правительства Российской Федерации относятся:

- обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;

- обеспечение государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, сохранения и развития ее научного потенциала;

- обеспечение функционирования системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальной интеграции без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;

- осуществление мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечение их участия в выработке и проведении государственной политики;

- осуществление мер по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;

- содействие развитию предпринимательства и частной инициативы;

- обеспечение реализации принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;

- осуществление мер, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

- создание условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры.

### **3. Вопросы организации и функционирования публичной власти**

### 3.1. Федеративное устройство и общие требования к организации публичной власти

В первую очередь остановимся на изменениях из данного раздела, относящихся к вопросам государственно-территориального устройства Российской Федерации. **Часть 1 ст. 67** Конституции РФ, определяющая состав территории Российской Федерации, дополняется нормой, согласно которой на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом. Закон не раскрывает цели и принципы создания таких территорий. В практике многих других федеративных государств статусом федеральной территории, не входящей в состав субъектов федерации, нередко наделяется столица государства. Зачастую таким статусом наделяются малонаселённые регионы, не обладающие потенциалом для создания на их территории полноценного субъекта федерации и по каким-либо причинам (например, географическая отдалённость) не включенные в состав других субъектов. Федеральные территории могут также образовываться для размещения объектов военной инфраструктуры: полигонов, военных баз и т. п.

**Часть 2 ст. 70** Конституции, согласно которой столицей Российской Федерации является город Москва, дополнена положением о том, что местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом. В результате принятия данной нормы размещение Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ в Санкт-Петербурге, ранее предусмотренное лишь соответствующими федеральными конституционными законами, получило обоснование и на уровне Конституции РФ.

Уточняются вопросы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами. К федеральному ведению (**ст. 71**), в дополнение к уже имеющемуся перечню, отнесены вопросы организации публичной власти, научно-технологического развития, установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования, обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных, метрологическая служба. Отметим, что все эти сферы и ранее регулировались на федеральном уровне. Представляется, что их включение в текст конституции призвано не только устранить существующие пробелы в её тексте, но и подчеркнуть важность данных сфер общественной жизни для современного государства.

Несколько формулировок из перечня предметов федерального ведения изложены в новой редакции, более точно отражающей их содержание. Так, вместо формулировки "информация и связь" появилась формулировка "информационные технологии и связь", а вместо "деятельности в космосе" - "космическая деятельность".

**Пункт "т" ст. 71**, относящий к предметам ведения Федерации федеральную государственную службу, дополнен новым положением. Теперь к ведению Российской Федерации относится также установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Появление этой нормы также связано с повышенным вниманием государства к вопросам обеспечения законности и национальной безопасности, борьбы с коррупцией и злоупотреблениями властью. Данной теме

посвящён ряд новелл и в других статьях Конституции ([ч. 3 ст. 77](#), [ч. 5 ст. 78](#), [ч. 2 ст. 81](#)).

[Статья 72](#) Конституции РФ, устанавливающая перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, также существенно дополнена. В этот перечень дополнительно включены сельское хозяйство и вопросы молодежной политики.

В [пункт "ж" ч. 1 ст. 72](#) включена развёрнутая формулировка вопросов здравоохранения, координация которых отнесена к совместному ведению. Теперь в тексте основного закона прямо указывается, что они включают обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью, причём этот перечень не является исчерпывающим.

В отдельный [пункт "ж.1"](#) выделены вопросы защиты семьи, материнства, отцовства и детства, создания условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях. Здесь же говорится о защите института брака как союза мужчины и женщины. Значение данной нормы в системе конституционно-правового регулирования, безусловно, выходит за пределы проблематики разграничения предметов ведения. По сути дела, она определяет одну из базовых мировоззренческих ценностей, лежащих в основе нашего общества и государства - традиционную семью.

[Статьи 77 и 78](#) Конституции РФ дополнены нормами, устанавливающими требования и ограничения для руководителей органов государственной власти. Так, согласно новому [п. 3 ст. 77](#) высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, отвечающий следующим требованиям:

- достигший 30 лет,
- постоянно проживающий в Российской Федерации,
- не имеющий гражданства иностранного государства,
- не имеющий вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве.

Высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта Федерации.

Аналогичные требования и ограничения, за исключением требования постоянного проживания в Российской Федерации, установлены новым [пунктом 5 ст. 78](#) Конституции для руководителей федеральных государственных органов.

## **3.2. Президент Российской Федерации**

### **3.2.1. Избрание, требования, гарантии**

Основная часть поправок, относящихся к вопросам организации и функционирования публичной власти, посвящена полномочиям, порядку формирования и деятельности высших органов государственной власти. Ключевое место в этой системе занимает Президент РФ.

Для Президента Российской Федерации вводятся дополнительные требования и ограничения. В новой редакции [ч. 2 ст. 81](#) Конституции увеличен срок постоянного проживания в Российской Федерации, необходимый гражданину России для избрания Президентом - теперь он

составляет 25 лет (ранее - 10 лет). Введены новые требования: теперь Президентом РФ может быть избран гражданин, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства. Это требование не распространяется на граждан, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на такой территории. Эта оговорка позволяет избираться на должность Президента РФ жителям Крыма.

Кандидат в Президенты не должен иметь и вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Президенту Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Введено более жёсткое ограничение на количество сроков, в течение которых гражданин вправе занимать должность Президента РФ: если ранее одно и то же лицо не могло занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд, то есть было вправе вновь занять эту должность после перерыва, то новая редакция **п. 3 ст. 81** Конституции РФ допускает занятие должности Президента одним и тем же лицом не более двух сроков без всяких оговорок.

Вместе с тем **частью 3.1 ст. 81** Конституции РФ и **частью 6 ст. 3** Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" специально оговаривается, что это ограничение применяется к лицу, занимающему или ранее занимавшему должность Президента РФ без учёта предыдущих президентских сроков. Указанные лица вправе выдвигаться кандидатами в Президенты РФ дважды после вступления в силу поправок к Конституции.

Конституция дополнена нормами, устанавливающими гарантии бывшему Президенту Российской Федерации. В силу новой **ст. 92.1** Президент, срок полномочий которого истёк либо завершился досрочно по причине его отставки или стойкой неспособности исполнять обязанности по состоянию здоровья, обладает неприкосновенностью. Иные гарантии Президенту РФ, прекратившему 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, устанавливаются федеральным законом. Гарантий для Президента, отрешённого от должности, Конституция не предусматривает.

Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности в том же порядке, в котором осуществляется отрешение от должности действующего Президента (**ст. 93** Конституции РФ). Соответствующие поправки внесены в **ст. 93**, а также в **ст.ст. 102** и **103**, определяющие полномочия Государственной Думы и Совета Федерации.

### 3.2.2. Полномочия Президента РФ

Существенным изменениям подверглись статьи Конституции РФ, устанавливающие полномочия Президента РФ. В **ст. 80**, определяющую правовой статус Президента РФ как главы государства и формулирующую его полномочия в наиболее общем виде, добавлена норма о том, что Президент поддерживает гражданский мир и согласие в стране. **Пункт "б" ст. 83** и **ч. 1 ст. 110** Конституции наделяют Президента РФ полномочиями по общему руководству Правительством РФ и, соответственно, всей системой исполнительной власти. Напомним, что до принятия рассматриваемых поправок Конституция определяла Президента исключительно как главу государства, не относящегося ни к одной из традиционных ветвей власти.

Наибольшее количество изменений внесено в **ст. 83** Конституции. Основная часть этих изменений связана с новым порядком формирования Правительства РФ и, соответственно, с

изменившейся ролью Президента в этом процессе (п.п. "а-б.1", "в.1", "д", "д.1" ст. 83). Более подробно об этих изменениях рассказывается в разделе "Правительство Российской Федерации, исполнительная власть".

Существенные изменения в полномочиях Президента РФ связаны с обновлённым порядком формирования судебных и правоохранительных органов.

Уточнения внесены в пункт "е", определяющий полномочия Президента РФ в сфере формирования органов судебной власти. Теперь в данном пункте, наряду с представлением Совету Федерации кандидатур для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, упоминается и о представлении кандидатур на должности председателей и заместителей председателя этих судов. Наряду с назначением судей других федеральных судов оговорены полномочия Президента по назначению председателей этих судов и их заместителей. Впрочем, здесь стоит отметить, что данными полномочиями Президент РФ наделён ранее федеральными конституционными законами, регулирующими организацию судебной системы.

Статья дополнена пунктом "е.3", позволяющим Президенту вносить в Совет Федерации представление о прекращении полномочий председателей, заместителей председателей и судей Конституционного Суда, Верховного Суда, кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

В соответствии с новой редакцией пункта "е.1" Президент РФ назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей (ранее Президент представлял кандидатов на эти должности и вносил представление об освобождении, а назначение и освобождение от должности осуществлял Совет Федерации), а также прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров (раньше эти прокуроры назначались и освобождались от должности Президентом без консультаций с Советом Федерации).

На основании пункта "е.4" Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты а Государственной Думе - кандидатуры заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа её аудиторов. Здесь стоит напомнить, что до настоящего времени Председатель Счётной палаты назначался Государственной Думой, а его заместитель - Советом Федерации.

Дополнена статья 83 и пунктом "е.5", наделяющим Президента РФ полномочиями формировать Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом. Таким образом, Государственный Совет, функционирующий в настоящее время на основании Указа Президента РФ от 1 сентября 2000 г. N 1602 "О Государственном совете Российской Федерации" как совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства, получил конституционное закрепление своего места в системе государственных органов.

В новой, развёрнутой редакции изложены пункты "ж" и "и" статьи 83, наделяющие Президента полномочиями по формированию Совета Безопасности и Администрацию Президента Российской Федерации. Теперь Конституция указывает, что Совет Безопасности Российской Федерации формируется в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по

вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз, а цель формирования Администрации Президента - содействие реализации его полномочий. Ранее функции этих органов на конституционном уровне не были определены.

Отметим также, что новой редакцией Конституции РФ Президенту РФ предоставлено право обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности любого рассматриваемого Федеральным Собранием законопроекта, принятого Федеральным Собранием и подлежащего подписанию федерального закона и федерального конституционного закона, а также закона субъекта федерации до его обнародования (ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, п.п. "а", "в" ч. 5.1 ст. 125).

### 3.3. Законодательная власть

#### 3.3.1. Состав и порядок формирования палат Федерального Собрания

Существенным изменениям подверглись нормы Конституции РФ, определяющие состав и порядок формирования Совета Федерации. В первую очередь следует обратить внимание на новое наименование членов Совета Федерации - теперь они именуется сенаторами Российской Федерации (ч.ч. 2-6 ст. 95, а также ч. 2 ст. 82, ч. 2 ст. 93, ч. 3 ст. 97, ч. 1 ст. 98, ч. 3 ст. 102, ч. 1 ст. 104, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 2 ст. 125 Конституции РФ). Тем самым неофициальное название, давно укоренившееся в разговорной речи и лексиконе средств массовой информации, стало официальным конституционно-правовым термином. В то же время сам Совет Федерации именоваться Сенатом не стал. Очевидно, это связано с тем, что название "Совет Федерации" упоминается в ст. 11 Конституции, входящей в не подлежащую изменениям главу 1 "Основы конституционного строя".

Изменения внесены и в состав лиц, входящих в Совет Федерации (ч. 2 ст. 95 Конституции). Теперь, наряду с двумя представителями от каждого субъекта федерации, в состав верхней палаты могут быть назначены до 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом (до настоящего времени Президент был вправе назначить членов Совета Федерации в количестве до 10 процентов от представителей регионов, т.е. не более 15 человек, впрочем, на практике это право ни разу не использовалось), причём до 7 из них могут быть назначены пожизненно (ранее пожизненных членов Совета Федерации не было). Согласно ч. 5 ст. 95 Конституции пожизненными сенаторами могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности. Остальные сенаторы, представляющие Российскую Федерацию, назначаются сроком на 6 лет (ч. 6 ст. 95).

В соответствии с п. "б" ч. 2 ст. 95 пожизненным сенатором становится также Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно ушедший в отставку. При этом бывший Президент вправе отказаться от полномочий сенатора.

Часть 3 ст. 95 устанавливает процедурное правило, согласно которому общее число сенаторов Российской Федерации, исходя из которого определяются итоги голосования (ч. 2 ст. 93, ч. 3 ст. 102, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108 Конституции), определяется по следующей формуле: установленное число представителей от субъектов федерации (по 2 от каждого) плюс сенаторы, осуществляющие полномочия в силу п.п. "б" и "в" ч. 2 ст. 95 (т.е. бывшие Президенты и сенаторы, назначенные Президентом). Иначе говоря, для определения кворума учитывается только количество реально назначенных представителей Российской Федерации и входящих в Совет

Федерации бывших Президентов РФ.

**Частью 4 ст. 95** Конституции для сенаторов установлены ограничения, аналогичные ограничениям, предусмотренным для для руководителей государственных органов. Сенатором Российской Федерации может быть гражданин России, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Сенаторам запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России.

**Частью 1 ст. 97** такие же ограничения (за исключением минимального возраста - он по-прежнему составляет 21 год) установлены для депутатов Государственной Думы.

**Частью 1 ст. 109** и **частью 4 ст. 112** Конституции РФ предусмотрено новое основание для роспуска Президентом РФ Государственной Думы: трехкратное отклонение более одной трети кандидатур членов Правительства РФ, подлежащих утверждению Государственной Думой (**п. "а.1" ч. 1 ст. 103** Конституции).

### 3.3.2. Полномочия и порядок работы палат

Из **ч. 3 ст. 100** Конституции РФ, определяющей случаи, когда палаты Федерального Собрания могут собираться на совместные заседания, исключены заслушивание посланий Конституционного Суда Российской Федерации и выступлений руководителей иностранных государств. Впрочем, стоит отметить, что за весь период действия Конституции РФ палаты ни разу не собирались на совместное заседание по указанным поводам. Теперь политическая традиция получила нормативное закрепление - единственным поводом для созыва совместного заседания остается заслушивание посланий Президента Российской Федерации.

Изменения в статьях, определяющих полномочия Совета Федерации и Государственной Думы, в основном связаны с изменением правового статуса Президента РФ, новым порядком формирования Правительства РФ, высших судебных органов и руководящего состава прокуратуры. Так, к полномочиям Совета Федерации добавилось лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, а к полномочиям Государственной Думы - выдвижение соответствующего обвинения (**п. "е" ч. 1 ст. 102**, **п. "з" ч. 1 ст. 103** Конституции).

В соответствии с новой редакцией **п. "а" ч. 1 ст. 103** Государственная Дума утверждает по представлению Президента РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ. Ранее эта норма была сформулирована иначе - Дума давала согласие на назначение Председателя Правительства. Впрочем, в чём именно состоит практическая разница между утверждением и дачей согласия на назначение, пока не вполне очевидно.

Абсолютно новым полномочием Государственной Думы (**п. "а.1" ч. 1 ст. 103**) является утверждение представленных Председателем Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, за исключением министров ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, и общественной безопасности, которые назначаются Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации (**п. "д.1" ст. 83**).

Соответственно, новым полномочием Совета Федерации в силу **п. "к" ч. 1 ст. 102** Конституции является проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам

на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

Получили закрепление на конституционном уровне уже предусмотренные федеральными конституционными законами полномочия Совета Федерации назначать на должность по представлению Президента РФ Председателя Конституционного Суда РФ, его заместителя, а также Председателя и заместителей Председателя Верховного Суда РФ (п. "ж" ч. 1 ст. 102).

Пунктом "л" ч. 1 ст. 102 предусмотрено право Совета Федерации прекращать по представлению Президента полномочий председателей, заместителей председателя и судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий. Ранее подобными полномочиями верхняя палата парламента не обладала.

Лишился Совет Федерации возможности назначать и освобождать от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей. Теперь он лишь проводит консультации по предложенным Президентом РФ кандидатурам указанных должностных лиц, а также по кандидатурам прокуроров субъектов федерации и приравненных к ним прокуроров ("з" ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

В то же время новым пунктом "м" ч. 1 ст. 102 Конституции Совету Федерации предоставлено право заслушивать ежегодные доклады Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в стране.

В свою очередь Государственная Дума получила право заслушивать ежегодные отчеты Центрального банка Российской Федерации (п. "г.1" ч. 1 ст. 103).

Своеобразная рокировка произошла в порядке формирования Счетной палаты. До настоящего времени Председатель Счётной палаты назначался и освобождался от должности Государственной Думой, а его заместитель - Советом Федерации, теперь же, наоборот, Председателя назначает и освобождает от должности Совет Федерации, а заместителя - Государственная Дума (п. "и" ч. 1 ст. 102, п. "д" ч. 1 ст. 103 Конституции РФ).

В пункт "е" ч. 1 ст. 103, устанавливающий полномочие Государственной Думы по назначению на должность и освобождению от должности Уполномоченного по правам человека, дополнен требованиями, предъявляемыми к этому должностному лицу, аналогичными требованиями, предъявляемым к иным упоминаемым в Конституции должностным лицам. Уполномоченным по правам человека может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Новая ст. 103.1 Конституции РФ впервые с 1993 г. вводит в текст основного закона понятие парламентского контроля (ранее в п. 5 ст. 101 Конституции упоминалось только о контроле за исполнением федерального бюджета, для чего образовывалась Счетная палата). В соответствии с

данной статьёй Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.

### 3.3.3. Законодательный процесс

Важная новелла появилась в конституционном регулировании законодательного процесса.

**Пункт "а"** новой части 5.1 ст. 125 Конституции наделяет Президента РФ правом обращаться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности проектов федеральных законов, федеральных конституционных законов и законов о поправках к Конституции, а также законов, принятых палатами Федерального Собрания, но ещё не подписанных Президентом. Соответствующие дополнения внесены также в **ч. 3 ст. 107** и **ч. 2 ст. 108** Конституции РФ.

Напомним, что **ч. 3 ст. 107** позволяет Президенту РФ отклонить принятый федеральный закон (президентское вето). В этом случае Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа сенаторов и депутатов Государственной Думы, Президент обязан в течение семи дней подписать его. В силу **ч. 2 ст. 108** Конституции Президент в течение четырнадцати дней обязан подписать принятый федеральный конституционный закон (в отношении федеральных конституционных законов правом вето Президент не обладает).

Теперь названные статьи дополнены нормами, согласно которым Президент в течение названных сроков (семь дней для обычного федерального закона и четырнадцать дней для федерального конституционного закона) вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, который он должен подписать. При этом срок для подписания закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом. Если Конституционный Суд подтвердит конституционность принятого закона, Президент подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом соответствующего решения. Если Конституционный Суд не подтвердит конституционности закона, Президент возвращает его в Государственную Думу без подписания.

Фактически данными поправками вводится новая стадия законодательного процесса - предварительный конституционный контроль. Нельзя не отметить и определённое расширение полномочий Президента в законодательном процессе. При этом срок для рассмотрения Конституционным Судом президентского запроса Конституция не определяет. Впрочем, полагаем, он будет определён в **Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации"**.

## 3.4. Правительство Российской Федерации, исполнительная власть

### 3.4.1. Статус Правительства РФ, требования к членам Правительства

Наиболее существенные изменения в сфере организации и функционирования публичной власти относятся к устройству системы исполнительной власти.

Согласно новой редакции **ч. 1 ст. 110** Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации. Такая формулировка закрепляет на конституционном уровне фактически сложившееся распределение функций и политической ответственности между этими

государственными институтами. Напомним, что до настоящего времени Конституция определяла Президента исключительно как главу государства, не входящего в систему разделения властей (хотя Президенту и было предоставлено право председательствовать на заседаниях правительства - п. "б" ст. 83). Вместе с тем на практике Правительство РФ всегда действовало в тесном взаимодействии с Президентом, реализуя основные направления внутренней и внешней политики, определяемые главой государства.

Можно также утверждать, что благодаря новой редакция ч. 1 ст. 110 и п. "б" ч. 1 ст. 83 Конституции РФ (согласно которым Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ), форма правления в Российской Федерации стала несколько ближе к классической президентской республике. Хотя, разумеется, существенные особенности сохраняются.

Соответствующие изменения внесены и в ст. 113 Конституции, определяющие полномочия Председателя Правительства РФ. Если ранее данная статья устанавливала, что Председатель Правительства в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу, то согласно новой редакции статьи он лишь организует работу Правительства. Руководствоваться он при этом обязан не только указами, но и распоряжениями и поручениями Президента. В соответствии с новой редакцией ст. 115 Конституции распоряжения и поручения Президента наряду с указами составляют правовую основу деятельности всего Правительства (здесь, впрочем, стоит отметить, что в последние годы оформление решений Президента РФ в форме письменных поручений различным государственным органам и должностным лицам, в том числе Правительству РФ и его Председателю, стало обычной практикой).

Закреплено и положение о том, что Председатель Правительства РФ несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство РФ полномочий.

Статья 110 Конституции дополнена новым пунктом 3, согласно которому Правительство РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Таким образом в конституции отражена сложившаяся система разделения полномочий по руководству органами исполнительной власти: Президент РФ руководит деятельностью органов "силового" и внешнеполитического блока, остальные органы исполнительной власти подчиняются Правительству. Напомним, что правовой основой такой системы до настоящего времени являлась ст. 32 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", которая, в свою очередь, базируется на конституционных нормах, наделяющих Президента правом определять основные направления внутренней и внешней политики государства, осуществлять руководство внешней политикой, а также на статусе Президента как Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации (ст.ст. 80, 86, 87 Конституции РФ).

Новая часть 4 ст. 110 устанавливает для Председателя Правительства РФ, его заместителей, федеральных министров, иных руководителей федеральных органов исполнительной власти традиционный набор требований и ограничений. Указанные должности вправе занимать граждане Российской Федерации не моложе 30 лет, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Им запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

### 3.4.2. Формирование Правительства РФ, структура федеральных органов исполнительной

## власти

Одним из основных конституционных изменений стал новый порядок формирования Правительства РФ.

В соответствии с новой редакцией [ст. 111](#) Конституции РФ Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. До настоящего времени он назначался Президентом с согласия Государственной Думы. Отметим, что из текста Конституции не явствует, в чём состоит практическая разница между утверждением и согласием. И то и другое решения принимаются Государственной Думой путём голосования. Возможно, формулировка "назначается Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой" подразумевает отсутствие у Президента права не назначить утверждённого кандидата. Однако прямым текстом это в [ст. 111](#) Конституции не зафиксировано (в отличие от [ч. 3 ст. 112](#), регулирующей порядок назначения заместителей Председателя Правительства и федеральных министров). Вероятно, ответ на данный вопрос будет выработан в ходе практической реализации данной нормы, возможно, в процессе толкования Конституции РФ Конституционным Судом.

Важная поправка внесена в [ч. 4 ст. 111](#) Конституции. После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства Президент назначает Председателя Правительства. В этом случае заместители Председателя и федеральные министры, утверждаемые в должности Государственной Думой, назначаются Президентом по представлению Председателя Правительства ([ч. 5 ст. 112](#)). При этом Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Ранее эта норма носила императивный характер: "распускает Государственную Думу и назначает новые выборы". Новая редакция предоставляет главе государства большую свободу для политического маневра.

Изменен порядок утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти. До настоящего момента каждый вновь назначенный Председатель Правительства РФ в течение недели представлял Президенту предложения по их структуре. Теперь же согласно новому [п. "б.1" ст. 83](#) и новой редакции [ч. 1 ст. 112](#) Конституции РФ вновь назначенный Председатель Правительства не представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти в случае, если предыдущий Председатель Правительства освобожден от должности Президентом.

Появление этой новеллы связано с тем, что в силу новой редакции [п. "а" ст. 83](#) Конституции РФ Президент вправе освободить Председателя Правительства от должности. Ранее подобного специального полномочия Президента в Конституции зафиксировано не было (он был вправе отправить в отставку только Правительство целиком). Право Президента освободить от должности персонально Председателя Правительства было предусмотрено в [ст. 7](#) Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", впрочем, согласно той же статье освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет за собой отставку Правительства. Иначе говоря, практической разницы между отставкой Правительства и освобождением от должности его Председателя почти не существовало. Теперь же в подобной ситуации утверждать новую структуру федеральных органов исполнительной власти не нужно, вновь назначенный Председатель Правительства будет продолжать работу в рамках существующей структуры.

Здесь стоит ещё отметить, что новая [ч. 4.1 ст. 117](#) Конституции РФ предполагает возможность добровольной отставки Председателя Правительства. Однако в этом случае новый Председатель правительства должен представить Президенту предложения по новой структуре.

Председатель Правительства РФ представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. В течение недели Дума принимает решение по представленным кандидатурам. Члены Правительства,

кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом РФ. Президент не вправе отказать в назначении на должность утверждённых Думой кандидатов.

В случае трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Президент вправе назначить из их числа соответствующих членов Правительства. Если после трехкратного отклонения Думой представленных кандидатов более одной трети должностей членов Правительства, утверждаемых Думой, остаются вакантными, Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. При этом члены Правительства назначаются Президентом по представлению Председателя Правительства (ч.ч. 2-5 ст. 112 Конституции).

Иной порядок назначения на должность предусмотрен для руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. Они назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации.

Председатель Правительства РФ, его заместитель, федеральный министр вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента продолжает действовать до формирования нового Правительства. В случае освобождения от должности Президентом или отставки Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства, федерального министра Президент вправе поручить этому лицу продолжать исполнять обязанности по должности или возложить их исполнение на другое лицо до соответствующего назначения (ч.ч. 4.1, 5 ст. 117).

Изменена редакция ч. 4 ст. 117 Конституции РФ, предоставляющей Председателю Правительства право поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. В соответствии с пока ещё действующей редакцией данной нормы в случае отказа в доверии Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Новая редакция оставляет за Президентом такое право, однако не обязывает его принимать одно из этих решений. Но если Правительство в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии откажет, Президент должен будет отправить Правительство в отставку или распустить Думу и назначить выборы.

В соответствии с новой ч. 6 ст. 117 Государственная Дума не может выразить недоверие Правительству РФ, а Председатель Правительства не может ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству в следующих случаях:

- в течение года после избрания Государственной Думы (ч. 3 ст. 109);
- в период с момента выдвижения Думой обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации (ч. 4 ст. 109);
- в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения (ч. 5 ст. 109);
- в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (ч. 5 ст. 109);
- в течение года после назначения Председателя Правительства РФ в соответствии с ч. 4 ст. 111 Конституции РФ (после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур).

### 3.4.3. Полномочия Правительства РФ

Существенной правке подверглась [ст. 114](#) Конституции РФ, определяющая компетенцию Правительства. Впрочем, нужно отметить, что в форме новых полномочий Правительства в Конституцию, по сути дела, включены нормы, определяющие важнейшие направления и цели социально-экономической, культурной, экологической политики государства, устанавливающие дополнительные социальные гарантии и обязательства государства перед гражданами и даже нравственные ориентиры общества.

Так, к новым полномочиям Правительства РФ относятся:

- обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;

- обеспечение государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, сохранения и развития ее научного потенциала;

- обеспечение функционирования системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальной интеграции без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;

- осуществление мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечение их участия в выработке и проведении государственной политики;

- осуществление мер по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;

- содействие развитию предпринимательства и частной инициативы;

- обеспечение реализации принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;

- осуществление мер, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

- создание условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры.

### 3.5. Судебная власть, прокуратура

Ряд изменений коснулся норм Конституции РФ, регулирующих организацию и функционирование судебной системы.

В обновлённой редакции [ст. 118](#) Конституции названы виды судов (судей), составляющих судебную систему Российской Федерации (ранее такого перечня в Конституции не было). Это Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, а также мировые судьи субъектов Российской Федерации. Добавлено упоминание об арбитражном судопроизводстве, ранее в основном законе отсутствовавшее.

Дополнен перечень требований к судьям, установленный в [ст. 119](#): они должны постоянно проживать в Российской Федерации, не иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Судьям судов Российской Федерации запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Обновлена редакция [ст. 128](#), в неё включены уже закреплённые в действующем законодательстве положения о назначении Советом Федерации председателей и заместителей

председателей Конституционного и Верховного судов и о назначении Президентом РФ председателей и заместителей председателей других федеральных судов. Дополнена статья также нормой о регулировании судопроизводства актами процессуального законодательства.

Значительным изменениям подверглась [ст. 125](#) Конституции РФ, регулирующая статус, порядок формирования и компетенцию Конституционного Суда. Теперь в тексте Конституции определено место Конституционного Суда в системе государственной власти: это высший судебный орган конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Численность судей Конституционного Суда (включая Председателя Конституционного Суда и его заместителя) уменьшена с 19 до 11. При этом все действующие судьи сохраняют свои полномочия до окончания срока, на который они назначены ([ч. 7 ст. 3](#) Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти").

Ряд норм, определяющих компетенцию Конституционного Суда, изложен в новой, уточнённой редакции. Так, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд проверяет конституционность законов и иных нормативных актов, применённых в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты ([п. "а" ч. 4 ст. 125](#)). По запросам судов проверяется конституционность законов и иных нормативных актов, подлежащих применению в конкретном деле ([п. "б" ч. 4 ст. 125](#)).

[Часть 7 ст. 125](#), согласно которой Конституционный Суд даёт заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ в процессе его отрешения от должности, дополнена нормой об участии Конституционного Суда и в процедуре лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.

Получил Конституционный Суд и новые полномочия. В соответствии с [п. "а" ч. 5.1 ст. 125](#) Конституционный Суд по запросу Президента РФ проверяет конституционность проектов законов о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых Федеральным Собранием законов до их подписания Президентом.

Конституционный Суд разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации ([п. "б" ч. 5.1 ст. 125](#)). Отметим, что практическое значение этого пункта выходит далеко за пределы регулирования полномочий Конституционного Суда. Данная норма существенно уточняет действие принципа приоритета международного права, закреплённого в [ч. 4 ст. 15](#) Конституции РФ. Фактически закрепляется верховенство Конституции РФ и невозможность использования международно-правовых норм в целях, не совместимых с принципами российской правовой системы.

По запросу Президента РФ Конституционный Суд проверяет конституционность законов субъекта Российской Федерации до их обнародования главой субъекта ([п. "в" ч. 5.1 ст. 125](#)).

[Часть 6 ст. 125](#) Конституции дополнена нормой о том, что акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данным Конституционным Судом, не подлежат применению в ином истолковании. Здесь стоит отметить, что это правило уже в течение длительного времени закреплено в [Федеральном конституционном законе "О Конституционном](#)

Суде Российской Федерации" и применяется на практике.

**Статья 125** дополнена также новой **частью 8**, согласно которой Конституционный Суд может осуществлять иные полномочия, установленные федеральным конституционным законом.

**Статья 126** Конституции РФ, определяющая правовой статус Верховного Суда, также изложена в новой редакции, отражающей произошедшие в последние годы изменения в судебной системе.

Существенно расширена и дополнена **ст. 129**, устанавливающая правовой статус прокуратуры. Теперь в **п. 1** данной статьи дано определение и закреплены основные функции прокуратуры: это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

Установлены требования к прокурорам, аналогичные требованиям к судьям, руководителям и должностным лицам других государственных органов. В силу **п. 2 ст. 129** прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве. Прокурорам запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации.

Изменён порядок назначения Генерального прокурора РФ, его заместителей и иных руководителей органов прокуратуры. Генеральный прокурор, заместители Генерального прокурора, прокуроры субъектов федерации и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ (напомним, что до настоящего времени Генеральный прокурор и его заместители назначались и освобождались от должности Советом Федерации по представлению Президента, а назначение прокурора субъекта федерации согласовывалось с соответствующим субъектом). Иные прокуроры могут назначаться на должность и освобождаться от должности Президентом, если такой порядок установлен федеральным законом, или Генеральным прокурором (**ч.ч. 3-6 ст. 129**).

### 3.6. Местное самоуправление

Изменения, внесённые в **главу 8** "Местное самоуправление", носят концептуальный, можно даже сказать, революционный характер. Дело в том, что при разработке проекта Конституции РФ в 1993 г. за основу была принята концепция самостоятельности местного самоуправления, особой природы местной власти, отличной от власти государственной. В **главу 1** "Основы конституционного строя" была включена **ст. 12**, закрепившая базовый принцип: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Разумеется, в реальности разорвать единую систему управления, в течение многих десятилетий строившуюся и функционировавшую на основе принципа демократического централизма, было невозможно. В связи с этим в **ч. 2 ст. 132** Конституции было закреплено положение, согласно которому органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Однако на практике в процессе взаимодействия между органами государственной власти и формально независимыми от них органами местного самоуправления регулярно возникали проблемы, связанные не в последнюю очередь с необходимостью сочетать интересы эффективного управления с одной стороны и самостоятельность местной власти - с другой.

В новой редакции Конституции РФ делается попытка преодолеть это противоречие. Принципиальное значение в связи с этим имеет понятие "публичная власть", введенное в лексикон Конституции законом о поправках. Не случайно оно вынесено в название этого закона. Понятие "публичная власть" объединяет государственную власть и местное самоуправление, подчёркивая общность их правовой и социальной природы, способов формирования и методов деятельности.

В соответствии с новой [ч. 3 ст. 132](#) Конституции органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Согласно новому [п. 1.1 ст. 131](#) органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. Отметим, что ранее государственные органы были не вправе участвовать в формировании органов местного самоуправления, попытки отдельных субъектов федерации вводить подобные практики в своё законодательство решительно пресекались.

Внесен также ряд изменений, связанных с приведением текста Конституции в соответствие с современными реалиями, сложившимися в процессе развития муниципального права за последние четверть века. Так в [ст. 131](#) включено понятие "муниципальное образование", добавлена норма о возможности установления на отдельных территориях, в том числе в городах федерального значения и административных центрах (столицах) субъектов федерации, особенностей осуществления публичной власти.

Особо следует отметить включение в [п. 1 ст. 132](#) Конституции положения о том, что органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи. Заметим, что это единственный из предметов ведения местного самоуправления, удостоившийся отдельного упоминания в тексте Конституции. По сути дела, в данном случае речь идёт о закреплении одной из социальных гарантий, которым в законе о поправках уделено существенное внимание.

Артем Барсегян,  
юрист компании "Гарант"