

тель и проявление состояния всей системы национального конституционализма во всех его составляющих, включая уровень конституционной культуры, совершенство законодательства, эффективность деятельности всей системы органов публичной власти.

О конституции, поправках к ней трудно сказать в нескольких словах. Остается только надеяться на то, что в дальнейшем не только в виртуальном, но и в реальном варианте будет возможность для новых встреч, в том числе связанных с обсуждением проблем совершенствования конституционно-правового механизма организации и реализации публичной власти на региональном и муниципальном уровнях.

В завершение еще раз хотелось бы подчеркнуть: эффективность решения вопросов, связанных с осуществлением конституционной реформы, определяется не столько совершенством текста Конституции, сколько практическим вкладом в их решение органов государственной и муниципальной власти, общественных организаций, всех граждан, жителей городских и сельских поселений Донского края.

Рукавишникова Ирина Валерьевна

*первый заместитель председателя Комитета
Совета Федерации Федерального Собрания*

*Российской Федерации по конституционному законодательству
и государственному строительству, заведующая кафедрой
финансового и административного права Ростовского
государственного экономического университета (РИНХ),
председатель Ростовского регионального отделения
Ассоциации юристов России, доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
e-mail: IVRukavishnikova@senat.gov.ru*

ПОПРАВКИ В КОНСТИТУЦИЮ РФ: НОВАЯ СТРАНИЦА В ИСТОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ

Новое концептуальное направление совершенствования правового регулирования сферы публичной власти было определено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 15 января 2020 года.

Президент внес на общественное обсуждение ряд конституционных поправок, которые посчитал обоснованными и важными для дальнейшего развития России как правового социального государства, где высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие.

Поскольку поправки не затрагивают фундаментальных основ Конституции, заложенных в 1, 2 и 9 главах, их принятие не требует созыва Конституционного Собрания и проведения референдума. Однако Президентом было предложено провести всенародное голосование по всему пакету конституци-

онных новелл, так как они касаются существенных изменений политической системы, деятельности исполнительной, законодательной, судебной власти.

В числе основных конституционно-правовых новелл необходимо выделить следующие.

1. Для укрепления конституционных гарантий исполнения государством своих социальных обязательств предлагаются изменения в статью 75 Конституции РФ: устанавливается, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже прожиточного минимума, и закрепляется обязательная индексация пенсий, пособий и иных социальных выплат. На конституционном уровне определяется, что система пенсионного обеспечения формируется на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений.

2. Поправки в главу 8 Конституции РФ позволят более эффективно выстроить систему взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях решения общих задач по обеспечению интересов населения на соответствующей территории.

Предлагается уточнить часть 1 статьи 131 Конституции, указав, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом.

В статье 131 появляются новые положения, указывающие на то, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

Также статья 131 дополняется новой частью 4, согласно которой особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

Новая редакция части 2 статьи 132 Конституции определяет, что органы местного самоуправления решают установленные федеральным законом вопросы местного значения, в том числе самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят в действие местные налоги и сборы. Органы местного самоуправления в пределах предусмотренной федеральным законом компетенции обеспечивают доступность медицинской помощи.

В части 2 статьи 132 Конституции РФ содержатся уточнения, указывающие на то, что органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями только при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

3. Впервые на конституционном уровне закрепляются обязательные требования к лицам, осуществляющим публичную власть, полномочия которых

непосредственно связаны с обеспечением безопасности страны и суверенитета государства.

Так, Председатель Правительства РФ и его заместители, федеральные министры, иные руководители федеральных органов исполнительной власти, высшие должностные лица субъектов РФ, руководители федеральных государственных органов, члены Совета Федерации (сенаторы Российской Федерации), депутаты Государственной Думы, судьи должны соответствовать требованиям возрастного ценза и отсутствия гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего права на постоянное проживание на территории иностранного государства. Также устанавливается запрет указанным должностным лицам иметь счета и вклады, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации (поправки в статьи 77, 78, 95, 97, 110, 119 Конституции РФ).

Усиливаются требования к кандидату на должность Президента РФ. В статье 81 Конституции РФ закрепляется требование о постоянном проживании кандидата на территории России не менее 25 лет (в прежней редакции – не менее 10 лет), а также об отсутствии у него иностранного гражданства или вида на жительство или иного документа, подтверждающего права на постоянное проживание на территории иностранного государства, причем не только на момент участия в выборах, но и ранее.

Данные требования не будут распространяться на граждан, ранее имевших гражданство иностранного государства, которое или часть которого была принята в Российскую Федерацию. Проектом устанавливается, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков.

В целях развития политической системы России вводится новая процедура формирования Правительства РФ.

Речь идет, прежде всего, о расширении полномочий Федерального Собрания при сохранении Президентом РФ контроля за деятельностью Правительства РФ.

Теперь Государственная Дума утверждает кандидатуру Председателя Правительства РФ, предложенную Президентом РФ (в прежней редакции Государственная Дума давала согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства). Президент РФ назначает утвержденного Госдумой Председателя Правительства РФ.

Если Государственная Дума трижды отклоняет кандидатуру Председателя Правительства, то сохраняется действующая процедура, согласно которой Президент РФ назначает Председателя Правительства самостоятельно, без утверждения парламентом. В этом случае глава государства распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (статья 111 Конституции РФ).

Кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров будут утверждаться Государственной Думой по представлению Председателя Правительства РФ (за исключением федеральных министров, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и на-

значение которых будет производиться напрямую Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации). Президент РФ будет обязан назначить указанных лиц на должности. В настоящее время члены Правительства назначаются Президентом РФ без участия Государственной Думы.

Теперь Президент РФ вправе освободить Председателя Правительства РФ от должности без удаления Правительства РФ в отставку (поправки в статьи 83, 111 Конституции РФ). В этом случае сохраняется прежняя структура федеральных органов исполнительной власти (поправки в статьи 83, 112 Конституции РФ).

Согласно поправкам усиливается роль Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Во-первых, для обеспечения прозрачности работы силовых ведомств, независимости органов прокуратуры в субъектах РФ особая процедура назначения предусмотрена для руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны и безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций, а также для прокуроров субъектов РФ. Они будут назначаться Президентом РФ по итогам консультаций с Советом Федерации.

Во-вторых, к полномочиям Совета Федерации отнесено прекращение по представлению Президента РФ полномочий судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступков, порочащих честь и достоинство судьи, а также в иных, предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

В соответствии с текстом поправок Президент России формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях «обеспечения согласованного взаимодействия органов государственной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики». Статус Государственного Совета будет определяться федеральным законом.

4. В Конституции РФ устанавливается принцип единства публичной власти (поправки в статью 132 Конституции РФ) и закрепляется положение о том, что систему публичной власти составляют органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В главу 3 «Федеративное устройство» вносится положение о возможности размещения органов государственной власти в других городах, помимо столицы. Так, в части 2 статьи 70 после слов о том, что столицей Российской Федерации является город Москва, указывается, что местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом.

Важные поправки вносятся и в главу 4 «Президент Российской Федерации». Так, в статье 80 устанавливается, что Президент обеспечивает гражданский мир и согласие в стране; статья 83 дополняется положением о том, что Президент осуществляет общее руководство Правительством; там же уточняются полномочия Совета Безопасности, который возглавляет Президент.

Указывается, что Президент формирует Совет Безопасности в целях содействия главе государства в осуществлении полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, обеспечения гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз. Кроме того, в статье 83 уточняется цель формирования Администрации Президента – обеспечение осуществления главой государства его полномочий.

На конституционный уровень переносятся нормы действующего законодательства о том, что Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, обладает неприкосновенностью. Указывается, что бывший Президент может быть лишен неприкосновенности в порядке, предусмотренном для отрешения действующего главы государства от должности.

В настоящее время нормы о неприкосновенности и о порядке лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, закреплены в Федеральном законе от 12 февраля 2001 года № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

В целях совершенствования политической системы сдержек и противовесов поправки корректируют и дополняют конституционные нормы о порядке формирования Совета Федерации, о полномочиях и вопросах ведения палат Федерального Собрания, а также придают конституционную силу тем положениям, которые уже содержатся в федеральных законах.

Особого внимания заслуживают нормы о парламентском контроле. В новой статье 130.1 Конституции РФ указано, что Совет Федерации и Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять запросы в государственные органы и органы местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов. Уточняется, что порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.

Статья 102 Конституции РФ относит к ведению Совета Федерации заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации, а положения статьи 103 Конституции РФ закрепляют норму о том, что Государственная Дума заслушивает ежегодные отчеты Центрального Банка.

Претерпел изменения порядок назначения региональных прокуроров и приравненных к ним прокуроров военных, природоохранных и иных специализированных прокуратур, а также на Генерального прокурора РФ и его заместителей. По новым правилам, описанным в ст. 129 Конституции РФ, Генеральный прокурор РФ, его заместители и прокуроры, приравненные к прокурорам субъектов РФ, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом.

С учетом того, что Государственная Дума наделяется дополнительными полномочиями по утверждению Председателя и членов Правительства РФ,

полномочия по назначению и освобождению от должности Председателя Счетной палаты передаются Совету Федерации. При этом вопрос назначения и освобождения от должности заместителя Председателя Счетной палаты отнесен к компетенции Государственной Думы. Таким образом, эти полномочия перераспределяются между палатами Федерального Собрания, но осуществляться они будут в действующем порядке – по представлению Президента РФ.

Поправки в статью 95 вносят изменения в порядок формирования Совета Федерации. По-прежнему Совет Федерации комплектуется представителями регионов, также право вносить свои кандидатуры есть у Президента РФ, при этом президентская норма увеличена до 30 человек (ранее было 17), из которых 7 представителей могут быть назначены Президентом пожизненно из числа граждан, имеющих выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности. Для остальных представителей Российской Федерации в верхней палате парламента предлагается установить срок полномочий шесть лет. Кроме того, в Совет Федерации смогут пожизненно входить бывшие президенты Российской Федерации – после окончания срока своих полномочий либо после досрочного прекращения полномочий в случае отставки. При этом за ними сохраняется право отказаться от полномочий члена Совета Федерации.

В числе важных изменений главы 6 Конституции РФ «Правительство Российской Федерации» необходимо отметить следующие. В соответствии с положениями статьи 113 Председатель Правительства несет персональную ответственность перед Президентом за осуществление возложенных на Правительство РФ полномочий.

К числу новых полномочий Правительства РФ отнесено обеспечение единой государственной политики в области поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей; государственная поддержка научно-технологического развития РФ, сохранение и развитие ее научного потенциала; охрана окружающей среды, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным; развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры; обеспечение выполнения национальных проектов и федеральных программ; обеспечение участия общественных организаций и объединений в выработке и проведении государственной политики; поддержка волонтерского движения.

5. Для обеспечения приоритета действия Конституции РФ на территории страны предложена поправка в статью 79, устанавливающая, что не подлежат исполнению в Российской Федерации решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в истолковании, противоречащем Конституции РФ. При этом в соответствии со статьей 125 Конституции РФ данный вопрос подлежит вынесению на рассмотрение Конституционного Суда РФ.

Следует отметить, что в данном случае закрепляются те положения¹, которые уже применяются в России в течение ряда лет и касаются ситуаций принятия решений межгосударственными органами, основанных на противоречащем Конституции России истолковании положений международных договоров.

Аналогичные по смыслу положения о приоритете национальных конституций существуют в ряде стран – членов Совета Европы. Например, Конституция Албании ставит ратифицированные международные договоры на второе место после Конституции, Конституция Грузии придает преобладающую юридическую силу только тем международным договорам, которые не противоречат Конституции или конституционному соглашению, Конституция Финляндии закрепляет, что международное обязательство не должно создавать угрозу демократическим основам страны.

Законотворческая процедура в отношении федеральных конституционных законов и федеральных законов дополняется возможностью Президента РФ обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности одобренного парламентом закона до его подписания.

В случае подтверждения конституционности закона, Президент РФ его подписывает. Если же Конституционный Суд РФ не подтвердит конституционность федерального конституционного закона или федерального закона, то глава государства возвращает закон в Государственную Думу без подписания. В отношении федеральных конституционных законов право обратиться в Конституционный Суд РФ появляется у Президента РФ сразу после поступления к нему одобренного парламентом закона. А в отношении федеральных законов – в случае, если закон уже был отклонен Президентом РФ, и после повторного рассмотрения парламентом одобрен в ранее принятой редакции.

Признанные неконституционными акты или их отдельные положения утрачивают силу, а не соответствующие Конституции РФ международные договоры не подлежат введению в действие и применению.

Теперь Конституционный Суд по запросам Президента РФ, парламента, депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации в количестве не менее 1/5, Правительства, Верховного Суда, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ не только федеральных законов и иных нормативных актов, но и федеральных конституционных законов (ранее федеральные конституционные законы не входили в этот перечень).

В целях развития принципа конституционной законности непосредственно в Конституции устанавливается, что Конституционный Суд РФ – высший судебный орган конституционного контроля. Количество судей Конституционного Суда РФ сокращается с 19 до 11. Конституционному Суду РФ предоставляется право по запросу Президента РФ проверять конституционность законов субъекта РФ.

¹ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 24 июня 1994 года № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

С целью повышения гарантий защиты прав и свобод граждан России уточнены положения части 4 статьи 119 Конституции РФ, устанавливающей возможность проверки конституционности законов и иных нормативных актов по жалобам граждан и по запросам судов.

Конституционный Суд РФ осуществляет такую проверку в порядке, установленном федеральным конституционным законом (а не федеральным законом, как было ранее). По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд проверяет конституционность законов и иных нормативных актов, которые были применены в конкретном деле, в случае если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты. Либо по запросам судов – тех законов и актов, которые только подлежат применению в конкретном деле.

Изменения Конституции Российской Федерации качественно модифицируют отдельные векторные направления государственно-правового устройства. Важное значение поправки будут иметь для развития научных исследований. Ревизия устоявшихся и привычных подходов к архитектонике конституционного права становится настоятельной необходимостью. Реализация принципа разделения властей и использование системы «сдержек и противовесов» в разграничении компетенции между органами государственной власти, создание дополнительных механизмов защиты прав и законных интересов человека и гражданина, в частности, путем усиления судебных органов, фактически формирует новую реальность, которая нуждается в серьезном научном осмыслении и очень внимательном отношении при формировании правоприменительной практики.

Сысоенков Андрей Викторович

*первый заместитель прокурора Ростовской области,
государственный советник юстиции 3 класса
e-mail: press_pk@donpac.ru*

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ СКВОЗЬ ПРИЗМУ ПОПРАВОК К КОНСТИТУЦИИ РФ

В текущем году Президент России Владимир Владимирович Путин посчитал необходимым выяснить мнение всех российских граждан по вопросам изменения Основного закона страны, поскольку со времени принятия Конституции прошло более 25 лет, и российские реалии сегодня изменились.

Известно, что предлагались различные способы совершенствования конституционно-правовых механизмов власти и политической системы: от внесения поправок до принятия новой Конституции. По мнению Президента России, Основной закон до сих пор справляется со своими функциями и не подлежит кардинальным изменениям, но некоторые положения необходимо привести в соответствие с текущими потребностями и целями развития страны.