

АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ

ОСНОВНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКОНЫ О ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Конституция,
федеральные конституционные законы
и федеральные законы

Вводный комментарий П.В. Крашенинникова

УДК 342.5
ББК 67.400
О75

Составители

П.В. Крашенинников и Е.В. Бадулина

О75 Основные государственные законы о публичной власти : Конституция, федеральные конституционные законы и федеральные законы / введ. ком. П. В. Крашенинникова ; [сост. П. В. Крашенинников и Е. В. Бадулина ;] Ассоциация юристов России. — Москва : Статут, 2023. — 668 с.

ISBN 978-5-8354-1956-2 (в пер.)

В настоящий сборник помещены 12 основных законодательных актов, посвященных организации публичной власти. Структурно сборник разделен на три части. В первой части предлагается текст Конституции — Основного закона. Во второй части «Организация исполнительных и законодательных органов власти» наряду с федеральными конституционными законами содержатся федеральные законы, посвященные организации и деятельности федеральных и региональных исполнительных и законодательных органов. В третью часть помещены федеральные конституционные законы об организации и деятельности судов.

Тексты законодательных актов представлены по состоянию на 1 ноября 2023 г.

УДК 342.5
ББК 67.400

ISBN 978-5-8354-1956-2

© П.В. Крашенинников, вводный комментарий, составление, 2023

© Е.В. Бадулина, составление, 2023

© Издательство «Статут», 2023

ВВОДНЫЙ КОММЕНТАРИЙ К ОСНОВНЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ЗАКОНАМ О ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Общие рассуждения

Есть несколько обстоятельств, которые побудили нас издать представленный сборник законодательных актов.

Первое. Начиная с 2020 г., после принятия поправок к Конституции Российской Федерации, была проделана огромная работа по принятию новых законов и внесению изменений в действующие законодательные акты. Всего на момент выхода данного издания во исполнение обновленной Конституции принято около 200 актов федерального законодательства. Важно, что все эти акты развивают положения конституционных поправок.

И также, на наш взгляд, важно, что костяк созданной Президентом РФ Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ занимался и подготовкой актов во исполнение поправок, внесенных в Основной закон. К сожалению, в истории государства и права хватает случаев, когда над основным текстом работает один коллектив, а поправки, необходимые для его развития, готовятся другими специалистами. Как правило, речь идет даже не о профессионализме, а о концептуально разных подходах к предмету, а иногда и к методу регулирования. В результате часто возникают неопределенности, противоречия, сбои в правоприменении и т.п.

Второе. Дальнейшей нормотворческой задачей должно стать укрепление и развитие существующих гарантий гражданских прав и свобод. Предстоит еще большая работа, в том числе на федеральном уровне (например, продолжается подготовка нового закона по местному самоуправлению). На региональном и муниципальном уровнях необходимо будет внести изменения в уставы (конституции) субъектов Федерации, в уставы муниципальных образований, а также в другие региональные и муниципальные нормативные акты в соответствии с принятыми федеральными нормами.

Третье. Прошло три десятилетия с момента принятия Конституции Российской Федерации. Срок, конечно, исторически незначительный, но огромный в масштабах жизни одного человека. Мы знаем, что Конституция — это не только правовая основа стабильности общества и легитимности власти, но и необходимое условие защиты прав и свобод человека, а также устойчивого функционирования государства, особенно в нынешнюю эпоху перемен.

Верховенство закона, установление принципа разделения властей, провозглашение прав и свобод человека высшей ценностью, признание частной собственности, а также прямое действие отличают современную Конституцию от прежних Основных законов нашей страны.

На основании обновленной Конституции принимаются новые и изменяются действующие законодательные акты, от Федерального конституционного закона о Правительстве до Федерального закона о бюджете, меняется региональное законодательство. Это долгая и многотрудная работа. Но она дает свои плоды. Уточняется устройство публичной власти, балансируется взаимодействие различных ветвей и уровней власти, повышается прозрачность принятия тех или иных решений, в том числе нормативного характера. Обеспечиваются права и законные интересы граждан.

В названии сборника мы использовали наработки великого русского государственного деятеля Михаила Михайловича Сперанского, под руководством которого в начале XIX в. было систематизировано все российское законодательство и был подготовлен уникальный не только для России, но и для всего мира Свод законов Российской империи. Титул первого раздела первого тома Свода законов Российской империи — «Основные государственные законы». Первый том устанавливал законодательную базу государственного устройства России. Именно его в литературе называли «конституцией»¹. Впоследствии, как мы знаем, термин «Основной закон» стал применяться к конституции.

¹ В 1912 г. профессор С.А. Котляревский писал: «...наши Основные законы принадлежат к классу писаных конституций. В этом законы 23 апреля 1906 г. не представляют ничего оригинального, и то обстоятельство, что они не называются конституционными, нисколько не меняет сущности дела, как его не меняет наименование итальянской конституции 1848 г. — статутом и австрийских законов 1867 г. — основными законами. Мотивы, по которым авторы наших Основных законов не сочли возможным употребить термин „конституция“ или „конституционный“, здесь безразличны. 23 апреля 1906 г. Россия получила конституционную хартию» (*Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. С. 212).*

Иерархия законов и иных нормативных актов

Полагаем необходимым несколько слов сказать о положении Основного закона в национальной правовой системе и об иерархии законодательных актов Российской Федерации.

Иерархия законов — это порядок приоритетности одних законов перед другими. На первый взгляд все и так ясно: вначале Конституция, затем все остальное, — но следует рассмотреть чуть подробнее.

В систему законодательных актов на федеральном уровне также входят: законы РФ о поправках к Конституции, международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией, федеральные конституционные законы и федеральные законы, не утратившие силу законы Союза ССР и РСФСР, нормативные постановления Верховных советов СССР и РСФСР, нормативные указы Президента и нормативные постановления Правительства, действующие нормативные акты высших исполнительных органов СССР и РСФСР, нормативные акты федеральных министерств и ведомств.

За 30 лет было принято пять **законов Российской Федерации**. Назовем их в хронологическом порядке:

— Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»¹;

— Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»²;

— Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»³;

— Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁴;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2009. № 1. Ст. 1.

² Там же. Ст. 2.

³ СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.

— Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹.

Вслед за Конституцией Российской Федерации следуют международные договоры Российской Федерации, о которых мы скажем ниже, далее — федеральные конституционные законы. Таких законов достаточное количество, и они, как правило, упоминаются в Конституции. Их принятие осуществляется не просто большинством голосов палат Федерального Собрания, но квалифицированным большинством. Государственной Думе для этого требуется не менее $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, Совету Федерации — не менее $\frac{3}{4}$ голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Федеральные конституционные законы делятся на указанные в Конституции и не указанные в ней, но влияющие на государственное устройство Российской Федерации. Например, в Основном законе указаны (хотя и не названы) следующие федеральные конституционные законы: от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»², от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»³, от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁴.

К не указанным в Основном законе, но определяющим государственное устройство в стране относятся, например, федеральные конституционные законы: от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»⁵, от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»⁶, от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁷.

Далее следуют **федеральные законы**, которые составляют основную законодательную базу государства. Конечно же, федеральные законы

¹ СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

³ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4916.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

⁶ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

⁷ СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

не должны противоречить Конституции, международным договорам, участницей которых является Россия, и федеральным конституционным законам.

После распада Советского Союза в 1991 г. независимые, новые на тот момент государства по естественным причинам не могли одномоментно заменить старые законодательные акты на новые. Властям хватило мудрости не повторять ошибок осени 1917 г., когда в одночасье были отменены все имперские законодательные акты. Объективно в таких ситуациях существует длительный период действия в суверенных государствах актов фактически разных стран (в нашем случае — Союза ССР, РСФСР и Российской Федерации). Следует иметь в виду, что подавляющее большинство принимаемых законов вносят изменения в действующие законодательные акты, в том числе в законы РСФСР, постановления Верховного Совета РСФСР, постановления съездов народных депутатов РСФСР, указы Президиума Верховного Совета РСФСР, постановления Президиума Верховного Совета РСФСР, законы Российской Федерации, Основы законодательства Российской Федерации, постановления Верховного Совета Российской Федерации, постановления съездов народных депутатов Российской Федерации, указы и постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации. Безусловно, таких случаев все меньше и меньше, но они есть.

К законодательным актам регионального уровня относятся конституции и уставы субъектов РФ, конституционные или уставные законы субъектов РФ, законы субъектов РФ, нормативные акты органов власти субъектов РФ.

В систему нормативных актов также входят **уставы муниципальных образований и акты органов местного самоуправления.**

Иерархия нормативных правовых актов имеет большое практическое значение: чем выше в иерархии акт, тем больше его правовое действие. В случае их противоречия действует вышестоящий акт.

Конституция и международные договоры

Верховенство Основного закона проистекает из основ конституционного строя Российской Федерации (глава 1). Так, Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и обеспечивает суверенитет нашего государства (ст. 4, 7, 15). Конституция есть способ выражения высших правовых ценностей, и в этом смысле она сама является, по сути, базовым предписанием, которому не могут противоречить любые правовые акты, действующие в Российской Федерации.

Россия как член мирового сообщества заключает международные договоры и участвует в межгосударственных объединениях, в том числе передавая им часть своих полномочий (ст. 79). В ч. 4 ст. 15 Основного закона установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Обратим внимание, что под законом здесь понимаются как федеральные конституционные законы, так и федеральные законы. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» даны следующие определения:

«Под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо...

Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного».

Порядок заключения, ратификации, прекращения, приостановления международных договоров регламентируется Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Следует отметить, что согласно названному Закону нормы международного договора начинают применяться с момента вступления его в силу для Российской Федерации.

Обращаем внимание на то, что публикуются международные договоры вместе с федеральными законами об их ратификации.

Нельзя не отметить, что наряду с международным договором Российской Федерации может применяться также и соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый во исполнение указанного международного договора (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»). Такой акт не заменяет договор, но определяет способы и процедуры реализации содержащихся в нем положений.

В то же время имплементированные в российскую правовую систему международные договоры в силу положений ст. 4 и ч. 1 ст. 15 Конституции должны подчиняться ее действию.

В соответствии со ст. 79 Конституции решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров, в истолковании, противоречащем Конституции, не должны исполняться на территории России.

С этим связано и дополнение к ст. 125 Конституции, согласно которому Конституционный Суд разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров, в их истолковании, противоречащем Основному закону, 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. Данное противоречие должно быть установлено Конституционным Судом. Эти позиции, нашедшие отражение в конституционных нормах, уже неоднократно выражались Конституционным Судом (например, в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П)¹.

¹ Постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

Поправки детально обсуждались на заседаниях Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ. При этом подчеркивалось, что приоритет Конституции — это не эксклюзивная позиция России. Так, приводилось в пример дело «Лаутси против Италии», в ходе которого Европейский суд по правам человека, по сути, запретил демонстрацию в государственных школах Италии и всей Европы христианских символов¹. Однако власти Германии заявили о неисполнимости этого решения Европейского суда, так как оно противоречит Конституции ФРГ.

Обозначая приоритет своей Конституции, Россия, таким образом, защищает свой суверенитет.

Россия, по смыслу ст. 15, 79 и 125 Конституции, не вправе заключать международные договоры, не соответствующие Основному закону, а правила международного договора, если они нарушают конституционные положения, не могут и не должны применяться в ее правовой системе, основанной на верховенстве Конституции. При этом, однако, не исключается, что международный договор, который при присоединении к нему Российской Федерации по своему смыслу соответствовал ее Конституции, впоследствии был истолкован таким образом, что вступил в противоречие с положениями Конституции РФ. В данном случае возможность применения соответствующих норм должен определить Конституционный Суд.

Подчеркнем, что речь не идет и не может идти о неуважении принципов международного права и неисполнении международных договоров, отказе от них и т.п. Обновленный Основной закон более выпукло показывает приоритет конституционных норм на территории России. Приведенные положения, как это прямо следует из их формулировок, не предполагают отказа Российской Федерации от соблюдения самих международных договоров и выполнения своих международных обязательств. Данный механизм предназначен не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки конституционно приемлемого способа исполнения таких решений Российской Федерацией.

¹ Постановление ЕСПЧ от 18 марта 2011 г. «Дело «Лаутси и другие (Lautsi and others) против Италии»» (жалоба № 30814/06).

Конституция и Федеративный договор

В конце прошлого века в политике и в юридическом сообществе шли дискуссии о том, что первично и какой акт выше: Федеративный договор или Конституция.

Напомним, что после распада Союза ССР сохранение России было одной из главных политических и социальных задач, к тому же накануне распада СССР советское руководство в борьбе против российских руководителей, обещая большую самостоятельность, привлекло к подготовке Союзного договора в качестве сторон договора руководителей автономных республик, входивших в РСФСР, что ставило под сомнение целостность России.

Как мы знаем, в отличие от Союзного договора, в России Федеративный договор был подготовлен и подписан 31 марта 1992 г. Затем текст этого Договора вошел в Конституцию РСФСР 1978 г. Безусловно, Федеративный договор имел колоссальное политико-правовое значение, но государство и общество пошли дальше.

На всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. граждане проголосовали за Конституцию, которая прямо установила, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Более того, в ч. 1 ст. 67 Конституции прямо указывается на то, что «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов...». Таким образом, федеративное устройство основано на воле народа Российской Федерации и в своей основе имеет конституционный, а не договорный характер.

О системе конституционных поправок

Нормы Основного закона оказывают формирующее воздействие на различные аспекты общественной жизни: государственно-политический, экономический, социальный, нравственно-духовный. Можно сказать, что Конституция есть выражение основных ценностей нашего общества, облеченных в правовую форму.

20 января 2020 г. Президент РФ внес в Государственную Думу **проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»**, предусматривающий изменения в Конституции 1993 г. и комплексную донастройку всего государственного механизма¹.

Работа над конституционными изменениями шла в Государственной Думе, Совете Федерации, а также в созданной Президентом **Рабочей группе**. В группу вошли представители всех парламентских фракций, ученые, политики, деятели науки, культуры, искусства, представители органов власти, общественных организаций. Ряд коллег, входивших в состав группы, сейчас успешно работают в Думе.

Основная часть поправок к законопроекту была подготовлена на основе предложений Рабочей группы, которая рассмотрела **более 1000 (тысячи)** обращений граждан, их объединений и организаций со всей страны. Дискуссии шли как по глобальным темам, так и буквально по поводу каждого слова.

В Комитете Государственной Думы по государственному строительству и законодательству было принято решение рассматривать поправки по главам. Всего было проведено с 21 января по 10 марта 2020 г. 10 заседаний Комитета.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации **11 марта 2020 г.**, затем направлен для рассмотрения в законодательные органы субъектов РФ. **14 марта 2020 г.**

¹ При одобрении законопроекта во втором чтении в его наименование было внесено изменение, на следующих стадиях его рассмотрения и после принятия Закон Российской Федерации называется «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Закон о поправке к Конституции Российской Федерации был подписан Президентом РФ.

На основании положений Закона прошло общероссийское голосование, на которое был вынесен вопрос: «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?»¹. За внесение изменений в Основной закон высказались 77,92% граждан, принявших участие в голосовании, против — 21, 27%. Изменения в Конституции РФ вступили в силу **4 июля 2020 г.**²

Поправки затронули значительное количество конституционных положений **с 3-й по 8-ю главу Конституции** и практически все сферы общественной жизни — политическую, экономическую, социальную, духовную. Были внесены изменения в **41-ю статью Конституции**, а также появилось **пять новых статей**. Всего **более 200** правок были внесены Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

В числе важнейших стоит отметить:

1) в части обеспечения **суверенитета и территориальной целостности России** — запрет на действия, направленные на отчуждение части территории РФ, а также на призывы к таким действиям (ст. 67); установление дополнительных гарантий приоритета действия Конституции и др. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров в их истолковании, противоречащем Основному закону, не подлежат исполнению (ст. 79). Соответствующее противоречие устанавливается Конституционным Судом.

Обновленная Конституция провозгласила новые требования к лицам, занимающим самые ответственные должности в стране, — Президенту, Председателю Правительства и министрам, губернаторам, сенаторам, депутатам, судьям. Это не только запрет на другое гражданство, но и запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках за пределами РФ;

2) обновленная Конституция большое внимание уделяет вопросам **семейной политики**. **Семья и дети — гарантия будущего любой страны.**

Во-первых, конкретизированы вопросы совместного ведения РФ и субъектов РФ в части **защиты семьи** (ст. 72). К ним дополнитель-

¹ Указ Президента РФ от 17 марта 2020 г. № 188.

² Указ Президента РФ от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками».

но отнесены: **защита института брака как союза мужчины и женщины**; создание условий для достойного воспитания детей в семье.

Во-вторых, к полномочиям Правительства отнесено обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области **поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей** (п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции).

В ст. 67¹ установлено, что **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;

3) на новый уровень выведены **социальные гарантии и обязательства государства**. Непосредственно в Конституции предусмотрены индексация пенсий, пособий и иных социальных выплат, адресная социальная поддержка граждан (ст. 75). Правительство получило новые полномочия по проведению социально ориентированной политики (ст. 114).

Поправки закрепили право на получение **доступной и качественной медицинской помощи** (ст. 72).

Конституция ставит **культуру России** в ряд ключевых ценностей страны, называет одним из символов государства — таким же, как флаг, гимн или столица. Государство становится защитником культурной самобытности всех народов России, утверждается единство многонационального народа Российской Федерации (ст. 68, 69).

В новых нормах отражено стремление России к **научному, технологическому прогрессу**. Впервые в истории Основной закон упоминает информационные технологии, безопасность цифровых данных (п. «и» и «м» ст. 71);

4) существенный блок поправок направлен на обеспечение **единства системы публичной власти**. Этот конституционный принцип предполагает **согласованное** действие всех уровней власти (федерального, регионального, муниципального), как единого целого. В ст. 83 появились положения о Государственном Совете, который формируется Президентом в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти при обсуждении ключевых государственных вопросов. Слаженная работа органов исполнительной власти и рабочих групп Госсовета была отчетливо видна, например, во время активной борьбы с пандемией *COVID-19*.

Установлены новые **правила формирования и деятельности Правительства**, предусматривающие **усиление роли парламента**. Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры (кроме «силового блока») назначаются Президентом после их утверждения Государственной Думой. «Силовой блок» — после консультаций с Советом Федерации. По обновленной Конституции порядок назначения членов Правительства стал **более публичным**.

Скорректированы правила формирования Совета Федерации. Увеличена **федеральная квота** в Совете Федерации — до **30 представителей Российской Федерации**. Из них семь представителей могут быть назначены Президентом **пожизненно из числа граждан с выдающимися заслугами перед страной** в сфере государственной и общественной деятельности. Остальные назначаются на шесть лет. Кроме того, в Совет Федерации могут **пожизненно** входить **бывшие президенты**.

Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» уточняется, что Президент, прекративший исполнение своих полномочий, приобретает статус сенатора с момента подачи в Совет Федерации соответствующего заявления. Заявление может быть подано однократно в любой момент. Полномочия сенатора, осуществляемые Президентом, прекратившим исполнение своих полномочий, и сенатора — представителя Российской Федерации, назначенного Президентом пожизненно, прекращаются по соответствующему заявлению.

В ст. 67 Конституции внесены положения о **федеральных территориях**, которые могут быть созданы в соответствии с федеральным законом. Речь идет о территориях, которые в силу специфики требуют особого управления. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается федеральным законом¹;

5) внесены изменения и в конституционные положения о судебной системе.

В целях развития принципа конституционной законности непосредственно в ст. 125 установлено, что Конституционный Суд РФ — высший судебный орган конституционного контроля. Количество судей Конституционного Суда сокращается с 19 до 11 судей.

В ст. 126 определено, что Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»».

споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и арбитражным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом и осуществляющим судебную власть посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Верховный Суд РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Очевидно, что ценность поправок выражается не только в их сущности (предмете), но и в их **системном** характере. На обновленном фундаменте выстраивается вся дальнейшая государственная, общественная, экономическая, социально-духовная работа: развитие здравоохранения, науки, культуры, защита территориальной целостности и т.д.

Новые конституционные нормы дали толчок обновлению системы федерального, регионального законодательства, муниципального нормотворчества. После вступления в силу поправок на всех уровнях публичной власти началась активная работа над приведением законодательства Российской Федерации в соответствие с обновленными положениями Конституции.

Летом 2020 г. были подготовлены и уже в период осенней сессии этого же года Государственной Думой были приняты базовые законы во исполнение Конституции: **Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»** (вступил в силу 6 ноября 2020 г.), **Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»** (действует с 19 декабря 2020 г.), **Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»** (вступил в силу 22 декабря 2020 г.).

Существенной корректировке подверглись нормы **Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»**. У Конституционного Суда появилось новое полномочие, влияющее на законодательный процесс, — по запросу Президента проверять конституционность законопроектов до их принятия Государственной Думой в третьем чтении, а также принятых федеральных конституционных и федеральных законов — до их подписания Президентом и законов субъектов РФ — до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ (новая глава 17 ФКЗ). Речь идет о предварительном нормоконтроле.

Кроме того, нельзя не отметить, что в **девять кодексов** были внесены нормы о приоритете Конституции, **более чем в 30 федеральных законов** — поправки о запрете иностранного гражданства или вида на жительство для государственных и муниципальных служащих.

В обеспечение конституционной нормы о защите суверенитета внесены изменения в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, а также в КоАП. Нарушение целостности России, в том числе отчуждение части территории, отнесено к **экстремистской деятельности**.

В октябре 2022 г. в текст Конституции (ст. 65) были внесены изменения в связи с принятием в состав России **новых субъектов — Донецкой и Луганской народных республик**, а также **Запорожской и Херсонской областей**. Сейчас в России **89 субъектов Федерации**. В настоящее время принят ряд законов, касающихся различных сфер законодательного регулирования в новых субъектах. Это касается и судебной системы, и права наследования, определения статуса юридических лиц и многого другого. Здесь тоже очень важна комплексная законодательная работа по комфортному встраиванию регионов в сложившуюся правовую систему.

При этом работа над развитием конституционных норм не останавливается. Так, в Государственной Думе идет работа над проектом **федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»**.

О Правительстве

Проект нового **федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»** был внесен Президентом в Государственную Думу 22 сентября 2020 г. в числе первого пакета законопроектов, подготовленных в развитие положений обновленной Конституции.

При подготовке законопроекта обсуждался вопрос о необходимости вносить поправки в действующий тогда **Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»** или готовить новый законодательный акт. Решение было — работать над новым федеральным конституционным законом, поскольку Закон 1997 г. готовился в другое время и не только текстуально, но и концептуально нуждался в обновлении.

Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» установил новые правила формирования и деятельности Правительства.

На основе комплексных изменений Конституции и с учетом **нового конституционного принципа единства системы публичной власти** были заложены основы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

1. Правительство входит в единую систему публичной власти, координирует и контролирует деятельность других органов исполнительной власти. Президент осуществляет общее руководство Правительством, обеспечивает **согласованное функционирование и взаимодействие** Правительства и иных органов, входящих в единую систему публичной власти.

2. Председатель Правительства возглавляет Правительство, определяет основные направления его деятельности и организует его работу. Он несет **персональную ответственность** перед Президентом за осуществление возложенных на Правительство полномочий.

3. Закреплены правила взаимодействия Правительства и законодательной власти. Правительство направляет в палаты парламента информацию о **ходе разработки и предполагаемых сроках** принятия нормативных правовых актов, которые предусмотрены федеральными законами. Дает отзывы и заключения на законопроекты. При этом оно **обязано в месячный срок направить официальный отзыв** на поступивший законопроект (если он может быть внесен только при наличии официального отзыва Правительства). **Ежегодные отчеты** о деятельности

Правительства, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, помимо публикации в «Российской газете» размещаются на официальном **сайте** Правительства в сети «Интернет».

4. Согласно новой процедуре формирования Правительства (ст. 7, 9, 10 ФКЗ) Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры (кроме министров «силового блока») назначаются Президентом **после их утверждения Государственной Думой**. Кандидатура Председателя Правительства выдвигается Президентом, а кандидатуры вице-премьеров и министров — Председателем Правительства. Государственная Дума должна их рассмотреть в течение одной недели и утвердить либо отклонить. Утвержденные кандидатуры Президент обязан назначить.

Министры **«силового блока»**, руководство деятельностью которых осуществляет Президент (Минобороны, МВД, МЧС, Минюст, МИД), назначаются на должность Президентом после консультаций с Советом Федерации. Президент вносит в Совет Федерации представления по кандидатурам указанных федеральных министров, а Совет Федерации не позднее недельного срока информирует в письменной форме Президента о результатах рассмотрения.

Таким образом, утверждение всех членов Правительства происходит публично. Кандидаты должны сначала **подтвердить в Госдуме свою компетентность**: ответить на вопросы депутатов, — и только потом будут утверждаться на должность. Похожая процедура и в Совете Федерации. Впоследствии Правительство и отдельные ведомства отчитываются о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Федеральным Собранием.

Здесь надо отметить, что ст. 83 Конституции такой публичный порядок назначения предусмотрен для прокуроров, судей, аудиторов Счетной палаты. Так, после консультаций с Советом Федерации Президент назначает на должность и освобождает от должности Генерального прокурора, его заместителей, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов. Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты, представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты. Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда, его заместителя и судей Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда, его заместителей и судей Верховного Суда.

Прозрачные процедуры назначения на важные государственные посты — важный аспект конституционных поправок.

5. В ст. 111 и 112 Конституции предусмотрен механизм, который не позволит остановить работу исполнительной власти в случае разногласий, если Государственная Дума не будет долгое время утверждать членов кабинета министров. Президент вправе (но не обязан) распустить Госдуму и назначить новые выборы:

- после трехкратного отклонения Госдумой кандидатур Председателя Правительства;

- после трехкратного отклонения кандидатур вице-премьеров и федеральных министров, если более $\frac{1}{3}$ должностей остаются вакантными (без учета министров «силового блока»).

Президент вправе принять решение об **отставке Правительства**, в том числе в предусмотренных Конституцией случаях выражения Государственной Думой недоверия либо отказа в доверии Правительству. Обращаем внимание на то, что глава государства может освободить от должности любого из членов Правительства, в том числе Председателя Правительства, **без роспуска всего Правительства**.

6. В развитие ст. 114 и других положений Конституции в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» подробно прописаны **обновленные полномочия Правительства** в области социального обеспечения (ст. 14), защиты семьи и детства (ст. 15), здравоохранения (ст. 16), защиты суверенитета страны (ст. 24), в области экономики (ст. 18), обеспечения трудовых прав (ст. 17), науки, образования и культуры, охраны культурных ценностей и культурного наследия народов России, поддержки соотечественников, проживающих за рубежом (ст. 21 и 25), и многие другие.

7. Установлено, что Правительство обеспечивает проведение **единой социально ориентированной государственной политики**, а также формирование общенациональных планов действий, национальных целей и проектов и их реализацию.

Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ призван обеспечить слаженную работу единой системы публичной власти, ее публичность и открытость для граждан, четкость и эффективность действий органов, входящих в единую систему публичной власти, во благо государства и общества. Общество, любой гражданин может видеть, как формируются Правительство, другие органы публичной власти, как обсуждаются конкретные персоналии, насколько они компетентны и есть ли у них парламентская поддержка. Это не только новые полномочия для парламента, но и, конечно, новая ответственность.