

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ  
ВЫПУСК № 38 (1819)

Серия

**«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»**

ВолНЦ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлена статья «Как поправки в Конституцию изменят систему управления страной», опубликованная на сайте газеты «Ведомости», 23 января 2020 года.

Вологда  
март 2020

# Как поправки в Конституцию изменяют систему управления страной

Какие властные институты потеряют свои полномочия,  
а какие – приобретут новые

Внесенные Владимиром Путиным поправки к Конституции существенно меняют систему государственного управления путем перераспределения полномочий между разными органами власти.

«Ведомости» проанализировали, кто что потеряет после вступления в силу этих поправок и кто что приобретет.

## Президент

### Что теряет

#### 1. Суть поправки:

Одно и то же лицо не может занимать должность президента Российской Федерации более двух сроков.

Что теряет:

#### Возможность баллотироваться на третий срок.

Что это меняет:

До сих пор в Конституции содержалось небольшое, но важное уточнение: одному и тому же лицу было запрещено занимать должность президента более двух сроков «подряд». То есть не «подряд» занимать эту должность более двух сроков не запрещалось. Именно это слово позволило Владимиру Путину, в 2008 г. уступившему президентское кресло Дмитрию Медведеву, в 2012 г. вновь избраться на свой третий срок, а в 2018-м – на четвертый. Теперь слово «подряд» из Конституции исключается, а значит, любой следующий президент не сможет повторить этот трюк и после паузы вернуться в Кремль на третий срок.

#### 2. Суть поправки:

Президент назначает вице-премьеров и министров несилевого блока после их утверждения Госдумой по представлению председателя правительства. Президент не вправе отказать в назначении на должность вице-премьеров и министров, кандидатуры которых утверждены Госдумой.

Что теряет:

#### Полный контроль над формированием персонального состава правительства.

Что это меняет:

Сейчас все члены правительства назначаются указами президента. Формально – по представлению премьер-министра. Однако глава государства имеет полное право не назначить представленного премьером кандидата. И у премьера нет возможности заставить президента утвердить ту или иную кандидатуру. Поскольку формальных требований к процедуре представления кандидатов не существует, а президент и премьер обсуждают кандидатуры неформально и кулуарно, президент может назначить министром кого-либо по своему усмотрению: оспорить это решение премьер не может.

Теперь же президент (по крайней мере, формально) вообще исключается из процесса отбора и утверждения вице-премьеров и министров: премьер сам вносит их кандидатуры в Госдуму, без каких-либо консультаций с президентом. И если депутаты выбор премьера одобрили, президент обязан своим указом назначить кандидатов на соответствующие должности. Этот новый порядок не касается только руководителей силовых ведомств.

#### 3. Суть поправки:

Создается новый конституционный орган – Государственный совет, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов госвласти, определяет основные направления внутренней и внешней политики и приоритетные направления социально-экономического развития государства.

Что теряет:

**Право единолично обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов госвласти и определять основные направления внутренней и внешней политики.**

Что это меняет:

По действующей Конституции, только президент определяет «основные направления внутренней и внешней политики». Он же «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов госвласти». Поправки не лишают президента этих функций, но параллельно возлагают их еще и на Госсовет. Причем в тексте поправок сказано, что его «формирует» президент, но не сказано, что президент его «возглавляет» (как это указано про Совет безопасности).

В тексте поправок конкретные полномочия Госсовета не прописаны, как не прописан и порядок его формирования – это должно быть впоследствии определено федеральным законом. Но если Путин после выборов следующего президента планирует занять пост председателя Госсовета, а закон о порядке его формирования будет приниматься еще при президентстве Путина, можно предположить, что этот новый орган будет наделен существенными полномочиями. А возглавлять его будет не президент. То есть в стране может появиться новый параллельный центр власти. Что существенно ослабит преемника нынешнего президента.

#### 4. Суть поправки:

Президент консультируется с Советом Федерации по кандидатурам федеральных министров и служб, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций, общественной безопасности.

Что теряет:

**Возможность самовольно и без обсуждений с кем-либо назначать руководителей силовых ведомств.**

Что это меняет:

Как и в случае с министрами несилового блока, формально сейчас президент назначает силовиков по представлению премьера (сейчас это не касается только руководителей федеральных служб, не являющихся членами правительства – например, СВР, ФСБ, Росгвардии). И волен назначить на должность министра обороны или внутренних дел своего кандидата (что сейчас фактически и происходит). Теперь появляется обязательный механизм консультаций с Советом Федерации, причем, как следует из буквы поправок, по кандидатурам не только министров, но и руководителей спецслужб.

Эта поправка выглядит как пустая формальность: ведь члены СФ будут не утверждать, а всего лишь обсуждать кандидатуры силовиков. И назначение того или иного министра не ставится ни в какую зависимость от результатов этих обсуждений. Тем не менее тот факт, что Конституция накладывает на президента обязанность консультироваться с кем-либо по вопросам обороны и безопасности, которые по действующему Основному закону являются его исключительной прерогативой, можно расценить как декоративное, но все же покушение на его единоначалие по отношению к силовикам.

### **Что приобретает**

#### **5. Суть поправки:**

Президент вносит в Совет Федерации представление о прекращении полномочий судей Конституционного суда, судей Верховного суда, судей кассационных и апелляционных судов.

Что приобретает:

**Возможность инициировать отстранение от должности судей всех важнейших инстанций.**

Что это меняет:

Сейчас право прекращения полномочий судьи Конституционного суда также принадлежит Совету Федерации, однако сделать это он может только по представлению самого Конституционного суда, принятому большинством не менее двух третей голосов от числа действующих судей.

Право лишения полномочий всех других судей принадлежит исключительно судейскому сообществу в лице Высшей квалификационной коллегии судей. Считалось, что это служило одной из важнейших гарантий независимости судебной власти. Теперь президент получает право самостоятельно инициировать увольнение судей. Причем не только Конституционного и Верховного судов, но также кассационных и апелляционных. То есть всех ключевых инстанций.

#### **6. Суть поправки:**

Президент имеет право обратиться в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности федерального закона после его принятия Госдумой и одобрения Советом Федерации, но до вступления в силу.

Что приобретает:

**Возможность заблокировать вступление в силу любого федерального закона даже в том случае, если Федеральное собрание преодолело вето президента.**

Что это меняет:

Сейчас президент может отклонить любой федеральный закон, принятый Госдумой и одобренный Советом Федерации. Однако Федеральное собрание может преодолеть вето, если за принятие закона повторно проголосует не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации и Госдумы. В этом случае президент обязан в течение семи дней подписать и обнародовать такой закон. Теперь у главы государства появляется еще один законный способ не допустить вступления в силу негодного ему закона – обратиться в Конституционный суд. И если он не подтвердит конституционности этого закона, президент просто возвращает его в Госдуму. И только если КС встанет на сторону парламента, президент будет обязан подписать закон в трехдневный срок.

## **Председатель правительства**

### **Что теряет**

#### **1. Суть поправки:**

Премьер представляет президенту предложения о структуре правительства, за исключением случая, когда предшествующий премьер освобожден от должности президентом. В этом случае вновь назначенный премьер не представляет президенту предложения о структуре правительства.

Что теряет:

**Премьер-министр, который назначен на этот пост не после выборов президента и не после отставки всего правительства, а после увольнения своего предшественника, не будет иметь возможности изменить структуру правительства, которая была утверждена президентом при предыдущем премьере.**

Что это меняет:

Нынешняя Конституция не предусматривает возможность увольнения одного премьера без отставки всего правительства. В этом случае «с нуля» запускается процесс формирования нового правительства: кандидатура нового премьера вно-

сится президентом в Госдуму, после утверждения он в недельный срок должен представить президенту предложения о структуре правительства и кандидатов на посты вице-премьеров и министров.

Новые поправки дают президенту возможность уволить одного и назначить (после утверждения в Госдуме) другого премьера без изменения структуры правительства и без назначения новых вице-премьеров и министров. То есть такому премьеру придется работать с той структурой и с теми министрами, которые достались ему от предшественника. Ведь менять структуру и увольнять министров может только президент, а премьер (по букве поправок) не сможет даже инициировать их увольнение.

### **2. Суть поправки:**

Не осуществляет руководство и не представляет в Госдуму кандидатуры руководителей силовых министерств и ведомств.

Что теряет:

**Возможность представлять президенту кандидатов на должности министров силового блока.**

Что это меняет:

Премьер и сейчас не руководит органами исполнительной власти, которые напрямую подчинены президенту. К ним закон о правительстве относит ведомства, ведающие вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций, и войска национальной гвардии. Правительство лишь «координирует» их деятельность в рамках своих полномочий.

Однако формально премьер все же представляет президенту кандидатов на должности министров силового блока. Теперь премьер лишается даже этого права. А президент может даже не обсуждать этот вопрос с премьером: консультироваться он будет с Советом Федерации.

### **Что приобретает и одновременно теряет**

#### **3. Суть поправки:**

Премьер представляет в Госдуму на утверждение кандидатуры вице-премьеров и министров, за исключением министров, подчиненных напрямую президенту.

Что приобретает:

**Возможность самостоятельно, без согласования с президентом, предлагать Госдуме кандидатов в члены правительства.**

Что теряет:

**Возможность кулуарно формировать правительство вместе с президентом без учета мнения депутатов парламента.**

Что это меняет:

Сейчас премьер уполномочен лишь представлять президенту кандидатов в члены правительства. Президент формально не обязан назначать именно тех кандидатов, которых представил ему премьер. При новом порядке президент будет обязан назначить тех министров, которых по представлению премьера утвердят депутаты. Причем премьер не обязан даже советоваться с президентом по кандидатурам. Что делает его менее зависимым от президента.

С другой стороны, до сих пор премьер мог кулуарно, один на один, договориться с президентом по спорным кандидатурам. Теперь ему придется договариваться с Госдумой, которая состоит из 450 депутатов, поделенных на несколько фракций, у каждой из которых могут быть свои интересы. И ради их поддержки, возможно, делиться с ними постами в своем правительстве. Причем, даже если большинство в Госдуме будет контролировать одна партия (как сейчас), премьеру придется учитывать ее пожелания. И сталкиваться с ситуацией, когда депутаты по собственным политическим соображениям откажутся поддерживать кандидатуры наиболее одиозных, с их точки зрения, кандидатов. Это делает премьера более зависимым от нижней палаты парламента.

## **Совет Федерации**

### **Что приобретает**

#### **1. Суть поправки:**

Совет Федерации проводит консультации по предложенным президентом кандидатурам на должности руководителей силовых ведомств. Проводит консультации по предложенным президентом кандидатурам на должности прокуроров субъектов Федерации.

Что приобретает:

**Возможность участвовать в процедуре назначения силовых министров и прокуроров регионов.**

Что это меняет:

Сейчас никакого участия в этих процессах верхняя палата парламента не принимает. Силовых министров президент назначает по представлению премьера, а прокуроров субъектов Федерации – по представлению генпрокурора, согласованному с властями соответствующих регионов.

Рекомендации СФ и в новых условиях не будут иметь обязательной юридической силы: сенаторы не смогут заблокировать какое-либо назначение. Поэтому в данном вопросе расширение полномочий сенаторов носит декоративный характер.

#### **2. Суть поправки:**

Совет Федерации по представлению президента прекращает полномочия судей Конституционного суда, Верховного суда, кассационных и апелляционных судов.

Что приобретает:

**Право отстранять от должности судей ключевых инстанций.**

Что это меняет:

Сейчас Совет Федерации назначает судей Конституционного и Верховного судов. Но отстранять судей КС от должности он может только по представлению самого КС. Теперь же СФ получает право через представления президента влиять на судебную власть. Причем отстранять от должности не только тех судей, которых сам назначает, но и судей кассационных и апелляционных судов.

### **Что теряет**

#### **3. Суть поправки:**

Президент имеет право обратиться в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности федерального закона после его принятия Госдумой и одобрения Советом Федерации, но до вступления в силу. В случае признания закона неконституционным он возвращается в Государственную думу.

Что теряет:

**Возможность преодолевать вето президента на принятые федеральные законы**

Что это меняет:

Сейчас Федеральное собрание в лице Госдумы и Совета Федерации может преодолеть вето президента, если за принятие закона повторно проголосуют две трети членов каждой палаты парламента. После вступления в силу поправок депутаты и сенаторы больше не смогут преодолеть вето президента, если Конституционный суд по запросу президента признает закон противоречащим Конституции.

## **Государственная Дума**

### **Что приобретает**

#### **1. Суть поправки:**

Госдума по представлению премьера утверждает кандидатуры вице-премьеров и министров, за исключением министров силового блока.

Что приобретает:

**Возможность влиять на персональный состав правительства.**

Что это меняет:

Сейчас Госдума дает согласие лишь на назначение премьера. Далее членов правительства назначает своими указами президент. Теперь без утверждения Госдумой ни один вице-премьер или министр назначен быть не может. Причем в случае утверждения депутатами президент будет обязан назначить кандидата на пост своим указом.

Правда, поправки в их нынешней редакции не дают депутатам права впоследствии выразить министрам вотум недоверия и таким образом добиваться их отставки.

### **Что теряет**

#### **2. Суть поправки:**

Президент имеет право обратиться в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности федерального закона после его принятия Госдумой и одобрения Советом Федерации, но до вступления в силу. В случае признания закона неконституционным он возвращается в Государственную думу.

Что теряет:

**Возможность преодолевать вето президента на принятые федеральные законы**

Что это меняет:

Как и в случае с Советом Федерации, Госдума не сможет добиваться вступления в силу закона, если Конституционный суд по запросу президента признает его противоречащим Конституции.

## **Конституционный суд**

### **Что приобретает**

#### **1. Суть поправки:**

По запросу президента проверяет на соответствие Конституции федеральных законов после их принятия Госдумой и одобрения Советом Федерации, но до вступления в силу. По запросу президента проверяет конституционность законов субъектов РФ до их подписания высшим должностным лицом субъекта РФ.

Что приобретает:

**Возможность не допускать вступления в силу федеральных и региональных законов.**

Что это меняет:

Сейчас КС имеет право проверять на соответствие Конституции только те нормативные акты, которые уже вступили в законную силу. Теперь он получает право по инициативе президента влиять на принятие законов еще до того, как они начали действовать. Причем речь идет не только о федеральных законах, но и о законах субъектов Федерации. То есть по сути КС получает право влиять на региональное законодательство.

## **2. Суть поправки:**

КС решает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции.

Что приобретает:

**Возможность блокировать применение на территории России решений, принятых на основе международных договоров и соглашений.**

Что это меняет:

В соответствии со статьей 15 Конституции принципы и нормы международного права и международные договоры РФ имеют приоритет над российским законодательством. Это положение остается в силе, однако в статью 79 вносится поправка, в соответствии с которой можно признавать недействительными решения межгосударственных органов, принятых на основе этих договоров. Ранее КС уже признал возможным неисполнение отдельных решений Европейского суда по правам человека, если они противоречат Конституции. Теперь КС будет не только вправе, но и обязан рассматривать решения любых других международных организаций и органов на соответствие Конституции и блокировать их исполнение в случае признания противоречащими российскому Основному закону.

## **Что теряет**

### **3. Суть поправки:**

Полномочия судей Конституционного суда прекращаются Советом Федерации по представлению президента 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.

Что теряет:

**Независимость в вопросе лишения судейских полномочий.**

Что это меняет:

До сих пор инициировать отставку судьи Конституционного суда могли только сами судьи КС: они могли двумя третями голосов принять решение об обращении в Совет Федерации с представлением о лишении статуса своего собственного коллеги. Теперь президент и Совет Федерации могут сделать это вообще без участия судей КС.

## **Прокуратура**

### **Что приобретает**

#### **1. Суть поправки:**

Прокуратура получает конституционное право на осуществление уголовного преследования в соответствии со своими полномочиями.

Что приобретает:

**Право проводить следственные действия.**

Что это меняет:

После создания в 2011 г. самостоятельного Следственного комитета прокуратура лишилась права проведения следственных действий и уголовного преследования. Прокуратуре оставили лишь надзор за соблюдением законности. Ее это не устраивало, и все последние годы Генпрокуратура заявляла о целесообразности возвращения ей прежних функций. Теперь же ее право осуществлять уголовное преследование будет прописано в Конституции.

## **Органы местного самоуправления**

### **Что теряют**

#### **1. Суть поправки:**

Вместе с органами государственной власти входят в единую систему публичной власти.

Что теряют:

**Независимость от системы государственной власти и в первую очередь – от губернаторов субъектов Федерации.**

Что это меняет:

Конфликт между разными уровнями власти, и в первую очередь между губернаторами и мэрами крупных городов, носит системный характер. Первые всегда стремились подчинить себе мэров, а те сопротивлялись до последнего. Тем более что в Конституции прямо написано, что местное самоуправление (т. е. в том числе городские власти) «самостоятельно» и не входит в систему органов государственной власти, т. е. не должно напрямую подчиняться властям субъектов Федерации. За долгие годы противостояния губернаторы добились права влиять на назначение руководителей крупных городов, но системно эту проблему не разрешили. Теперь вводится новое конституционное понятие – «единая система публичной власти». Что это такое, в тексте поправок никак не разъясняется. И пока не понятно, как включение местного самоуправления в эту единую систему будет сочетаться со статьей о его самостоятельности, которую править не стали.