

# ПОРЯДОК ПЕРЕСМОТРА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВOK

(ИЗ РЕФЕРАТОВ, ПОДГОТОВЛЕННЫХ В МГЮА)

© 1997 г.

КЛЕПИЦКАЯ Т.А.

Из библиотеки Ивана Клепицкого  
[HTTP://WWW.OUPL.RU](http://www.oupl.ru)

<b>1. СТАБИЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИИ И ГАРАНТИИ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ.....</b>	<b>2</b>
А) Стабильность конституции: благо или зло? .....	2
Б) Стабильность конституции в истории России. ....	6
В) Стабильность конституции в зарубежных странах: .....	7
Великобритания.....	7
Франция. ....	7
ФРГ.....	7
США.....	8
Швеция.....	9
Испания.....	9
Мексика. ....	10
Италия.....	10
Выводы .....	10
Г) Стабильность конституций в республиках в составе Российской Федерации.....	11
<b>2. ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ .....</b>	<b>15</b>
А) Изменение Конституции: пересмотр, поправки, конституционные законы .....	15
Б) «Живая» и «формальная» конституция.....	17
В) Конституция Российской Федерации и указы Президента Российской Федерации .....	18
Г) Конституции и международные договоры.....	19
Д) Толкование конституции.....	19
<b>2. ПЕРЕСМОТР ПОЛОЖЕНИЙ ГЛАВ 1. 2. 9 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.</b>	<b>20</b>
<b>3. ПРИНЯТИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ ПОПРАВOK К ГЛАВАМ 3-8 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....</b>	<b>22</b>
<b>4. ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 65 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.</b>	<b>23</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА И НОРМАТИВНЫЙ МАТЕРИАЛ .....</b>	<b>24</b>

## 1. Стабильность конституции и гарантии ее обеспечения.

### а) *Стабильность конституции: благо или зло?*

Стабильность конституции, с одной стороны является несомненным благом, свидетельствует о стабильности конституционного строя, является условием эффективной работы государственных органов. Стабильность конституции является гарантией закрепленных в этой конституции прав человека и гражданина. Особые правила, регламентирующие усложненный порядок изменения конституций, гарантирует обществу определенную безопасность от легкомысленных или авантюристских вмешательств в конституционный строй государства. Наконец, особый порядок изменения конституции служит гарантией того, что «плохое» правительство и «плохой» парламент не смогут в угоду сиюминутным политическим интересам испортить «хорошую» конституцию, что они уйдут, оставив бразды правления более достойным кандидатам. «В силу своей природы конституции присуще качества стабильности... Поэтому в большинстве стран мира установлен усложненный порядок изменения конституции»<sup>1</sup>.

С другой стороны, не может быть закона, который мог бы действовать без изменений вечно. Меняются условия общественной жизни, изменяется представление о ценностях. Закон, утверждающий свою абсолютную неизменность или абсолютную неизменность другого закона, по моему мнению, непременно когда-нибудь будет нарушен или просто забыт. Поэтому необходим именно усложненный, а не нереальный порядок изменения конституции. Существует мнение, что саму возможность изменения конституции придумали американцы, обосновав эту возможность идеей народного суверенитета. Отцы-основатели американского государства исходили из простой идеи: если народ вправе принимать конституцию, то вправе и изменять ее.<sup>2</sup>

Иногда невозможность изменения конституции бывает вредной. Это бывает в случаях, когда конституция не обладает необходимыми качествами, консервирует реакционную систему, не создающую условий для нормальной реализации прав и свобод человека и гражданина.

Иногда невозможность изменения конституции бывает опасной. Это бывает в случае, когда конституция не пользуется должным уважением в обществе и не отвечает реальному соотношению политических сил. Такая ситуация может привести к насильственному изменению конституционного строя, которое почти неизбежно сопровождается кризисом государственности, беспорядками, кровопролитием.

Российское общество сегодня находится в сложных отношениях к своей Конституции, причем крайне усложненный порядок изменения конституции усугубляет положение<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995, с.52.

<sup>2</sup> Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985, с.159.

<sup>3</sup> А.А.Белкин, напр., называет Конституцию 1993 года «супержестской» (Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995, с.15), причем отмечает, что «ее супержестскость явно чрезмерна» (Белкин А.А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты). - Правоведение, 1995, № 1, с.91).

В силу ряда причин Конституция не пользуется должным уважением в народе. Эти причины можно отнести как к обществу, так и к самой Конституции. С одной стороны, в обществе широко распространен правовой нигилизм<sup>4</sup>, страна находится в бедственном экономическом положении, грубо нарушаются права граждан (даже такое элементарное право, как право получить заработанную по трудовому договору плату), в обществе наблюдается разгул преступности и полицейский произвол - все это происходит на фоне принятой в 1993 году Конституции. С другой стороны Конституция 1993 года имеет серьезные собственные пороки. Конституция эта была принята в условиях, которые не способствуют росту ее авторитета:

- Конституция была навязана народу в условиях государственного переворота<sup>5</sup>, когда народ был поставлен перед выбором: либо предложенная конституция, либо никакой конституции, «прямое правление». Ранее действовавшая конституция была фактически упразднена Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Вряд ли этот указ, который столь сурово обошелся со старой, может и несовершенной, но все-таки Конституцией России, добавил в правовую психологию россиян уважения к конституциям вообще.

- Проект Конституции не был разработан сколь-либо представительным собранием, над ней работали блестящие специалисты, однако право голоса имели лишь те из них, кто работал по заказу президента.

- Политический режим в стране в момент принятия Конституции нельзя назвать ни либеральным, ни демократическим. Рабочие еще продолжали разбирать развалины раздавленного танками парламента, в городе проводились массовые незаконные полицейские операции, была ограничена свобода печати, власти шли на обман с целью манипулировать общественным мнением, например, 23 сентября 1993 года был издан, затем опубликован Указ Президента № 1434 «О досрочных выборах Президента Российской Федерации». Выборы были назначены на 12 июня 1994 года, как известно, выборы эти не состоялись.

---

В.Исаков отмечает: «Намеренно усложненный механизм изменения действующей Конституции, который подавался как ее величайшее достоинство, уже обернулся негативной стороной. Конституция оказалась отодвинутой на обочину политического процесса: она лишена средств для аккумуляции правового опыта, нарабатываемого обществом, а ее «стабилизирующая роль» свелась к обеспечению временного и непрочного превосходства одной группы номенклатуры в борьбе с другими группами. История вновь посмеялась над теми, кто попытался сочинить закон на все времена» (Исаков В. Кто заинтересован в изменении действующей Конституции? - Независимая газета 1997. 13 февраля (НГ-сценарии. 1997. № 7).

<sup>4</sup> Показательно, напр., само название статьи А.Ципко: «Конституция или Россия» (НГ-сценарии. 1997, № 2).

<sup>5</sup> Факт переворота практически признается в самом тексте Указа № 1400, в преамбуле которого заявляется, «что Российская Федерация - это новое государство, пришедшее на смену РСФСР».

Вызывает сомнения сам факт принятия Конституции на референдуме 12 декабря 1993 года. В печати время от времени делаются заявления, что «Конституция нелегитимна, так как итоги референдума фальсифицированы»<sup>6</sup>. «... Едва ли возможно рассматривать референдум 12 декабря 1993 года как проявление реальной учредительной власти народа, - отмечает А.А.Белкин: Результаты референдума близки к случайным, а некоторые публикации даже заставляют сомневаться в соответствии официальных данных действительным итогам голосования по проекту Конституции»<sup>7</sup>.

Все это, к сожалению, способствовало распространению правового нигилизма, подрывало и подрывает авторитет Конституции. Вызывает сомнение и качество Конституции как таковой. Обычно отмечается, что Конституция не отвечает ни традиционной системе разделения властей в президентской республике, ни принципам парламентаризма в парламентарных республиках и монархиях. Власть президента в России фактически безгранична и бесконтрольна. В Конституции «много дефектов и с точки зрения содержания, и с точки зрения формы», как отмечает даже один из самых последовательных защитников Конституции Б.Страшун<sup>8</sup>, причем «баланс властных полномочий перекошен в Конституции в пользу Президента»<sup>9</sup>.

Приближающиеся президентские выборы, учитывая почти диктаторский объем президентских полномочий, тревожат общественных и политических деятелей. Все более широкие круги общественности понимает необходимость ограничения президентской власти, расширения контрольных полномочий парламента. Сегодня идею изменения Конституции (поскольку неясно, кому именно достанутся президентские полномочия) поддерживают не только коммунисты и национал-патриотические силы (которые изначально плохо относились к Конституции<sup>10</sup> 1993 года), но и центристы и даже некоторые либеральные политики<sup>11</sup>. Какие изменения предполагается внести в Конституцию? Определенные представления об этом можно получить из статьи В.Исакова, который предлагает широкий круг достаточно радикальных реформ:

- устранить из Конституции унижительные, дискриминационные положения (напр., запрет палатам Федерального Собрания собираться на совместные заседания - статья 100 Конституции);
- защитить государственную думу от необоснованного произвольного роспуска (ст. 111, 117);
- восстановить важнейшие принципы правового государства, напр., положение о том, что в

---

<sup>6</sup> Страшун Б. Если мы Основной закон будем менять как перчатки - правопорядка не будет. - Власть. 1995, № 10, с.42.

<sup>7</sup> Белкин А.А. Конституционная охрана ... с.26.

<sup>8</sup> Страшун Б. Ук. Соч. с. 43.

<sup>9</sup> Там же: с. 45.

<sup>10</sup> Это отношение сохраняется и по сей день, 19 сентября 1997 года парламентская фракция КПРФ проявила инициативу начать процесс пересмотра Конституции (речь идет не о возбуждении юридического процесса в смысле главы 9 Конституции, а о начале широких консультаций и переговоров между политическими силами, которые по-видимому затем должны вылиться в юридический процесс).

<sup>11</sup> См.: Исаков В. Кто заинтересован в изменении действующей Конституции? - Независимая газета 1997. 13 февраля (НГ-сценарии. 1997. № 7).

случае противоречия президентского указа закону действует закон, а не указ;

- ввести хоть какие-то элементы ответственности главы государства за свою деятельность, используя, в частности, механизм импичмента (ст. 93);

- записать в Конституцию обязанность членов правительства являться по вызову парламента и предоставлять депутатам информацию о своей деятельности;

- расширить подотчетность и подконтрольность исполнительной власти палатам парламента, установив, в частности порядок замещения 8-10 ключевых правительственных постов (министр обороны, министр иностранных дел, министр финансов и т.д.) с согласия парламента;

- ослабить монополизм власти сверху введя пост вице-президента;

- подкорректировать механизм передачи власти в случае болезни президента (без его согласия);

- ввести парламентский контроль за применением вооруженной силы внутри государства<sup>12</sup>.

Существуют и менее радикальные проекты реформ, однако необходимость ограничения президентской власти, установление разумного баланса в системе разделения властей осознается все более широким кругом политических деятелей.

Таким образом, стабильность Конституции должна сочетаться с «динамизмом»<sup>13</sup>. Сама по себе стабильность Конституции - не столько инструмент политической стабильности, сколько следствие последней, стабильная Конституция оформляет реальную стабильность конституционного строя, реальные отношения, существующие в обществе.

Нельзя согласиться и с той точкой зрения, что факт фальсификации результатов референдума 12 декабря 1993 года (если такой факт будет установлен) означает «нелегитимность» Конституции. В противном случае следует признать, что юридически российское государство вообще не существует, так как, напр., Федеральное Собрание создано и действует на основе Конституции 1993 года. Легитимность означает не восторженное отношение к власти, а лишь признание факта наличия власти, принятие населением власти, признания права управлять и согласия подчиняться. Конституция 1993 года в этом смысле легитимна, поскольку народ не уходит в леса для партизанской борьбы с правительством, не создает нового «временного правительства», участвует в выборах, а избранные народом представительные органы действуют на основе Конституции и даже в 1996 году приняли Уголовный кодекс, в котором содержится Глава 29 «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства».

Конституция России действительно сверхжесткая, но, если в действительности в эту Конституцию необходимо внести изменения, на мой взгляд эти изменения должны быть внесены в том порядке, который предусмотрен в Конституции. Если внести необходимые изменения в Конституцию абсолютно невозможно и предусмотренный в Конституции порядок ее изменения противоречит принципу народного суверенитета, то глава 9 Конституции (как федеральный закон) может быть

---

<sup>12</sup> Предложения В.Исакова излагаются близко к тексту с некоторыми сокращениями.

<sup>13</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996, с.488.

рассмотрена Конституционным Судом на предмет соответствия ее статье 3 Конституции, так как в соответствии со статьей 16 Конституции «никакие... положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя»<sup>14</sup>. Никакие иные попытки изменить Конституцию, даже по «взаимному согласию» всех ветвей власти, не должны иметь места.

### ***б) Стабильность конституции в истории России.***

Первая русская конституция - Основные Законы 23 апреля 1906 года уже содержали гарантию стабильности: в преамбуле Император отметил, что законы эти подлежат «изменению лишь по почину нашему»<sup>15</sup>, однако факт дарования этой конституции не помешал монарху 3 июня 1907 года нарушить эти законы, совершив «государственный переворот».

Конституция РСФСР 1918 года не предусматривала усложненного порядка пересмотра Конституции, отнеся эти вопросы к ведению Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, к исключительному ведению Съезда было отнесено лишь «установление, дополнение и изменение основных начал Советской Конституции», а «начиная с 1936 года советские конституции» стали и вовсе «на редкость равнодушны к технической стороне модификации». Конституция РСФСР 1978 года в статье 185 устанавливала, что «изменение Конституции РСФСР производится решением Верховного Совета РСФСР принятым большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Верховного Совета» (таким образом устанавливался порядок пересмотра Конституции, сходный, напр., с Конституцией ФРГ, Италии, ныне действующими новыми конституциями многих республик в составе Российской Федерации - напр., Коми, Северной Осетии-Алании, Татарстана, Хакасии, Якутии). В окончательной редакции Конституция России 1978 года предусматривала несколько более сложную процедуру изменения Конституции: право изменения Конституции было предоставлено Съезду народных депутатов Российской Федерации, который мог принять закон об изменении Конституции большинством не менее 2/3 от общего числа избранных народных депутатов.

Несмотря на достаточно простой порядок изменения Конституции 1978 года<sup>16</sup>, она прекратила свое действие в еще более простом порядке: в связи с принятием Президентом Российской Федерации Указа от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Конституция «продолжала действовать», поскольку не противоречила указам Президента, но это была уже не конституция, а «законы свергнутых правительств».

---

<sup>14</sup> Так, напр., исходя из особого положения главы 1 Конституции, Б.Н.Габричидзе утверждает, что законы о поправках к Конституции являются «объектом конституционного контроля» (Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996, с.497.) На мой взгляд, и уже принятые статьи Конституции по тем же основаниям можно считать объектом конституционного контроля.

<sup>15</sup> Российское законодательство X-XX веков. Т. 9. М., 1994, с. 44.

<sup>16</sup> Простота этой процедуры отмечается многими правоведомы. См., напр., Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995, с. 52.

### ***в) Стабильность конституции в зарубежных странах:***

#### *Великобритания.*

Конституция Великобритании - «частично писаная» конституция<sup>17</sup>, и, как и другие подобные конституции (напр., конституции Новой Зеландии, Израиля), является конституцией «гибкой». Отношения, составляющие предмет конституционного регулирования, регламентируются отчасти конституционными правовыми обычаями, отчасти законами. Эти законы принимаются в обычном порядке, формальных гарантий стабильности конституций в виде усложненного порядка принятия «конституционных» законов не существует. На сегодняшний день лишь «частично писаные» конституции являются в полном смысле этого слова «гибкими» (то есть не предусмотрен вовсе усложненный порядок их изменения в сравнении с обычными законами), очень редко встречаются «гибкие» писаные конституции (напр., Конституция Ганы).

#### *Франция.*

Достаточно «жесткой» является Конституция Франции. Инициативой пересмотра Конституции принадлежит Президенту Республики, действующему по предложению Премьер-министра, и членам парламента. Проект или предложение изменения Конституции должны быть приняты в идентичной редакции обеими палатами Парламента, после чего выносятся на референдум. Существует альтернативная процедура: Президент вправе передать проект изменения Конституции на рассмотрение Парламента, созванного в качестве Конгресса. Тогда проект считается одобренным, если собрал большинство в 3/5 голосов депутатов Конгресса.

Нельзя начать или продолжить процедуру пересмотра Конституции «при наличии посягательств на целостность территории». Республиканская форма правления не может быть пересмотрена.

#### *ФРГ*

Конституция Германии является жесткой конституцией, однако «жесткость» ее незначительна, как и, напр., «жесткость» конституции Италии. В соответствии со ст.79 Конституции ФРГ «Основной закон может быть изменен только законом, который специально изменяет или дополняет текст основного закона ... Указанный закон должен быть принят большинством двух третей голосов Бундестага и Бундесрата»<sup>18</sup>.

Упрощенный порядок предусмотрен для согласования Конституции с международными договорами. Для того, чтобы ратифицировать противоречащий букве Конституции международный договор, достаточно в Конституции лишь сослаться на действительность такого договора.

---

<sup>17</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.1-2. Общая часть, ред. Б.А. Страшуна. М., 1996, с.62.

<sup>18</sup> Конституция Германии используется по изданию: Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

Не допускается изменение положений конституций, «затрагивающие разделение Федерации на земли, принципы сотрудничества земель в законодательстве». Не допускается также изменение принципов, установленных в статьях 1 и 20 Конституции. Статья 1 декларирует ненарушимость человеческого достоинства, обязанность государства уважать и защищать его, а также признает неприкосновенные и неотчуждаемые права человека основой «всякого человеческого общества, мира и справедливости в мире». Статья 20 устанавливает основы конституционного строя Германии: ФРГ определяется как демократическое и социальное федеративное государство; формулируется принцип народного суверенитета; устанавливается принцип верховенства права («законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие - законом и правом»); закрепляется право немцев на «сопротивление» посягательствам на конституционный строй<sup>19</sup>.

Вместе с тем допускается и полный пересмотр Конституции, что вытекает из смысла статьи 146: «Настоящий Основной закон прекращает свое действие в день, когда вступит в силу Конституция, принятая свободным волеизъявлением немецкого народа», однако Конституция ФРГ не определяет порядок реализации такого «свободного волеизъявления».

### *США*

Конституция США является «жесткой» конституцией. За период действия Конституции в течение более двух столетий было принято только 26 поправок (из более 5000 инициированных)<sup>20</sup>, причем действует только 25, так как XVIII поправка («сухой закон») была отменена. Из 25 действующих поправок к Конституции 1787 года первые 10 («Билль о правах») были ратифицированы уже в 1791 году. Так и не была ратифицирована поправка о равноправии женщин.

Статья V Конституции США предусматривает 4 альтернативных процедуры принятия поправок к Конституции:

1. Поправка утверждается Конгрессом большинством в 2/3 членов каждой из палат, после чего ратифицируется законодательными собраниями 3/4 штатов.

2. Поправка утверждается Конгрессом большинством в 2/3 членов каждой из палат, после чего ратифицируется Конвентами 3/4 штатов.

3. Поправка утверждается Конвентом большинством в 2/3 членов каждой из палат, после чего ратифицируется законодательными собраниями 3/4 штатов (конституционный Конвент созывается Конгрессом по требованию законодательных собраний 2/3 штатов).

4. Поправка утверждается Конвентом большинством в 2/3 членов каждой из палат, после чего ратифицируется Конвентами 3/4 штатов.

Способ ратификации (Конвенты или законодательные собрания) каждой конкретной поправки

---

<sup>19</sup> Закрепление этого права в Конституции связано с историческим антифашистским сопротивлением, и в уголовном праве «право на сопротивление» рассматривается в качестве обстоятельства, исключающего преступность деяния, сходного с необходимой обороной.

<sup>20</sup> Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985, с.160.

на уровне штатов устанавливается Конгрессом. В действительности все поправки к Конституции были приняты по первой схеме (Конгресс - законодательные собрания), за исключением XXI поправки (отмена «сухого закона»), которая была принята по второй схеме (Конгресс - Конвенты). Одобренный Конгрессом проект поправки может содержать предписание, ограничивающее время ее ратификации 7 годами.

Конституция США при ее принятии содержала запрет (сроком на 20 лет) на внесение поправок, затрагивающих некоторые вопросы, связанные с иммиграцией и налогами. В соответствии со статьей V «никакой штат без его согласия не будет лишен равного с другими голоса в Сенате»<sup>21</sup>.

### *Швеция*

«Жесткость» конституции Швеции трудно сравнивать с другими европейскими конституциями ввиду существенных формальных отличий ее от других. В Швеции отсутствует единая конституция. Законы Швеции делятся на три группы: основные законы (Форма правления 1974 года, Акт о престолонаследии 1810 года, Акт о свободе печати 1974 года); конституционные законы (Акт о Рикстаге); обычные законы. В соответствии с § 15 главы 8 Формы правления «Основной закон издается путем принятия двух аутентичных решений», причем второе решение должно быть принято новым составом Рикстага после выборов<sup>22</sup>. Конституционный закон может быть принят в том же порядке, что и основной, либо квалифицированным большинством в три четверти голосующих депутатов Рикстага.

### *Испания*

Жесткий порядок изменения Конституции предусмотрен в Испании, где проект закона о конституционной реформе должен быть принят 3/5 членов от каждой из палат Генеральных Кортесов, после чего выносятся на референдум для ратификации. Если по проекту такого закона согласие между палатами не достигнуто, образуется согласительная комиссия, если согласие не достигнуто и после этого, то, если Сенат примет проект абсолютным большинством, Конгресс может одобрить проект большинством в 2/3, после чего проект опять же выносится на референдум<sup>23</sup>.

Инициатива конституционной реформы принадлежит более узкому кругу субъектов (Правительству, Конгрессу, Сенату, Ассамблее, региональных автономных объединений) чем обычная законодательная инициатива: не допускается изменение конституции по «народной инициативе» (по инициативе 500 тысяч избирателей).

Усложненный порядок предусмотрен для полного пересмотра Конституции или частичного пересмотра, затрагивающего разделы об основах конституционного строя, правах человека, раздел «О короне». Проект таких изменений должен быть одобрен 2/3 депутатов каждой из палат, после чего

<sup>21</sup> Цит. по: Хрестоматия по всеобщей истории государства и права, 2 т. М., 1996, с.72.

<sup>22</sup> Конституция Швеции используется по изданию: Швеция: Конституция и законодательные акты. М., 1983.

<sup>23</sup> Конституция Испании используется по изданию: Испания: Конституция и законодательные акты. М., 1982.

Генеральные Кортесы распускаются. Вновь избранные Кортесы должны одобрить проект 2/3 голосов, после чего проект передается на референдум для ратификации.

Не может быть предпринята инициатива реформы конституции во время войны, в состоянии угрозы, в условия чрезвычайного или осадного положения.

### *Мексика.*

Жесткой является Конституция Мексики. Закон об изменении конституции принимается 2/3 голосов присутствующих членов Федерального Конгресса и утверждается законодательными органами большинства штатов (ст. 135 Конституции 1917 года). Не смотря на «жесткий» порядок изменения Конституции с 1917 года в Конституцию Мексики внесено более 300 поправок.

Ст. 136 Конституции закрепляет принцип «нерушимости Конституции»: «Настоящая Конституция не теряет своей силы, даже если ее действие нарушено восстанием. Если в результате внутренних волнений образуется правительство в противоречии с принципами, установленными настоящей Конституцией, то действие Конституции восстанавливается с момента, когда народ вновь обретет свободу ...»<sup>24</sup>. «Нерушимость» конституции нельзя смешивать с ее стабильностью<sup>25</sup>. В отличии от стабильности нерушимость конституции не означает ее неизменности, а означает непрерывность ее действия как таковой (вне зависимости от того, вносятся в нее изменения или нет. Речь идет не о стабильности конституции, а о факте самого существования конституционного правопорядка.

### *Италия*

Не очень «жесткой» является Конституция Италии. В соответствии со ст.138 закон, изменяющий Конституцию принимается каждой из Палат после двух последовательных обсуждений с промежутком не менее трех месяцев. Если при втором голосовании в каждой из Палат закон одобрен большинством в 2/3 членов, закон считается принятым. Если закон не одобрен квалифицированным большинством в 2/3, однако в каждой из Палат одобрен абсолютным большинством, он выносится на референдум.

В соответствии со ст. 139 Конституции Италии республиканская форма правления не может быть пересмотрена<sup>26</sup>.

### *Выводы*

*1. Инициатива изменения конституции может принадлежать как обычному кругу субъектов законодательной инициативы (напр., ФРГ, США, Швеция, Мексика, Италия), либо может быть определен особый круг субъектов конституционной инициативы (напр.. во Франции, где права*

<sup>24</sup> Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты. М., 1986, с.132.

<sup>25</sup> См.: Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995, с.9.

<sup>26</sup> Конституция Италии используется по изданию: Италия: Конституция и законодательные акты. М., 1988.

инициативы лишены члены правительства, в Испании, где не допускается «народная инициатива»). При этом все изученные конституции предусматривают парламентскую инициативу изменения конституции.

2. Практически все изученные конституции не предоставляют королю, президенту или правительству каких-либо существенных полномочий в процедуре изменения конституции. Исключение составляет Франция, где президент вправе передать проект на рассмотрения Парламента, созванного в качестве Конгресса и тем самым избежать референдума.

3. Все изученные конституции предоставляют основные полномочия по их изменению парламентом, при этом принятые парламентом изменения иногда требуют ратификации. Не требуются ратификации в ФРГ, Швеции. В Италии ратификация необходима лишь в случае, если поправка не одобрена в каждой из палат квалифицированным большинством в 2/3 членов. В американских федерациях (США, Мексика) поправка ратифицируется субъектами федерации. Лишь в Испании ратификация конституционной реформы референдумом неизбежна.

4. В полном смысле слова «гибкими» конституциями являются частично «писанные» конституции (напр., в Великобритании, Новой Зеландии, Израиле), остальные конституции как правило предусматривают усложненный порядок их изменения в сравнении с обычной законодательной процедурой.

5. Как правило парламентские решения в процессе изменения конституций принимаются квалифицированным большинством голосов (чаще всего 2/3 в каждой из палат парламента). В странах, где требуется одобрение реформы референдумом, решение принимается как правило простым большинством зарегистрированных избирателей.

6. Некоторые из изученных конституций различают пересмотр конституции и внесение в нее поправок, в связи с чем вводится усложненный порядок внесения изменений в статьи, устанавливающие основы конституционного строя, основные положения о правах человека ( в королевстве Испания усложнен также порядок изменения монархической формы правления). В некоторых конституциях ряд положений объявляются неподлежащими пересмотру, напр., республиканская форма правления во Франции и Италии. В некоторых федерациях ФРГ, США неподлежащими изменению признаются некоторые нормы, регламентирующие федеративную форму государственного устройства.

## **2) Стабильность конституций в республиках в составе Российской Федерации**

В 90-е годы в республиках в составе Российской Федерации были приняты новые конституции, отражающие достижения российской государственно-правовой идеологии, а также национальные и иные местные особенности. Все эти конституции являются конституциями «жесткими» так как предусматривают усложненный порядок изменения конституций в сравнении с обычной законодательной процедурой.

Ключевую роль в изменении конституций везде играют **законодательные органы**. В

некоторых республиках возможно изменение конституции и без участия парламента (в Ингушетии решение о принятии новой Конституции принимается на основании референдума, при этом роль Парламента в Конституции не отражена, в Удмуртии референдум предусмотрен в качестве альтернативы принятия поправок Государственным Советом, в Марий Эл изменения основ конституционного строя, положения о правах человека и о поправках к Конституции могут быть изменены только конституционным собранием или народным голосованием, в Мордовии внесение поправок в Конституцию осуществляется альтернативно либо Государственным Собранием, либо референдумом, а пересмотр Конституции - Конституционным Собранием)<sup>27</sup>.

В некоторых республиках конституционное собрание утверждает изменения, одобренные предварительно парламентами (так, при пересмотре конституции в Бурятии предложение, поддержанное Народным Хуралом, выносится на рассмотрение Конституционного Собрания, сходная процедура пересмотра конституции установлена в Мордовии, в Степном Уложении Калмыкии.). В Дагестане одобренный Народным Собранием проект пересмотра Конституции выносится на рассмотрение Конституционного Собрания, которое принимает его простым большинством либо выносит на референдум. В Тыве пересмотр Конституции производится «Великим Хуралом на основе референдума», то есть референдум должен предшествовать парламентскому рассмотрению.

Во многих республиках конституционная реформа полностью проводится парламентом (в Хакасии, Кабардино-Балкарии, Карелии, Коми, Северной Осетии-Алании, Татарстане, Башкортостане, Якутии, Адыгее). В некоторых республиках парламент самостоятельно принимает закон о поправках к конституции, в то время, как пересмотр конституции осуществляется в ином порядке, конституционным собранием или на референдуме (в Бурятии, Дагестане, Ингушетии, Калмыкии, Марий Эл). В Бурятии и Ингушетии принятые парламентом поправки должны быть одобрены президентом, в Бурятии президентское вето может быть преодолено большинством в 3/4 голосов от общего числа депутатов Народного Хурала.

Парламентские решения в ходе конституционной реформы как правило принимаются **квалифицированным большинством** голосов: 2/3 в Бурятии, Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Коми, Северной Осетии-Алании, Татарстане, Удмуртии, Адыгее, Башкортостане, Марий Эл, Якутии, Хакасии. В Мордовии парламент принимает поправки к конституции большинством в 3/4 депутатов.

В ряде республик предусмотрены правила, исключающие возможность принятия излишне **поспешного** решения. Так пересмотр конституции в Адыгее возможен лишь при наличии положительного заключения Конституционной Палаты, причем Государственный Совет может принять предложение о пересмотре Конституции не ранее 6 месяцев после внесения этого предложения, инициатива пересмотра Конституции Башкортостана возможна лишь при поддержке 50

---

<sup>27</sup> Здесь и далее конституции республик в составе Российской Федерации используются по изданию: Конституции республик в составе Российской Федерации. В. 1,2. М., 1996.

000 избирателей, внесение поправок в Конституцию Марий Эл возможно лишь в случае, если закон дважды, в двух чтениях, будет одобрен 2/3 депутатов, причем перерыв между чтениями должен быть не менее трех месяцев.

В некоторых республиках различается *пересмотр конституции и внесение в нее поправок*, то есть вводится усложненный порядок изменения отдельных статей и глав конституций. Так, в Бурятии предусмотрен усложненный порядок изменения положений об основах конституционного строя, норм о правах человека и об изменении Конституции, аналогичным образом решается этот вопрос в Дагестане, Марий Эл. В Ингушетии «В Конституцию не могут быть внесены изменения и дополнения, ограничивающие права и свободы граждан или направленные против государственного единства и территориальной целостности Республики Ингушетия». В Калмыкии особо усложненный порядок предусмотрен для изменения норм, устанавливающих основы конституционного строя и, кроме того, полномочия Президента и Народного Хурала, последнее несколько ограничивает принцип народного суверенитета, причем более явно, чем федеральная Конституция. В Адыгее особо усложненный порядок предусмотрен только для основ конституционного строя, сходным образом вопрос решается в Тыве. В Мордовии Конституция различает изменение Конституции и ее пересмотр, однако не детализирует и четко не определяет различие между изменением и пересмотром. Во многих республиках не различается пересмотр конституции и внесения в конституцию поправок, и, соответственно, не предусмотрена особо усложненная процедура изменения каких-либо положений конституции (в Хакасии, в Башкортостане, Якутии, Удмуртии, Татарстане, Северной Осетии-Алании, Коми, Карелии, Кабардино-Балкарии). По-разному в разных республиках решается вопрос о *конституционной инициативе*. Во многих республиках инициатива изменения конституции осуществляется в порядке общей законодательной инициативы (в Карелии, Коми, Северной Осетии-Алании, Татарстане, Якутии)<sup>28</sup>. В некоторых республиках определен особый круг субъектов конституционной инициативы. Практически во всех республиках предусмотрена парламентская инициатива (не менее 1/3 избранных депутатов в Бурятии, Народное Собрание или не менее 1/5 его депутатов в Дагестане, не менее 1/3 депутатов в Ингушетии, Председатель Народного Хурала или не менее 9 депутатов Народного Хурала в Калмыкии, 1/4 депутатов Государственного Совета в Удмуртии, 1/3 депутатов Государственного Совета в Адыгее, 1/3 депутатов в Башкортостане, 1/3 - в Мордовии и Хакасии). В ряде республик предусмотрена народная инициатива (10 000 совершеннолетних граждан в Ингушетии, 50 000 избирателей в Удмуртии, 5% избирателей в Хакасии). В республиках, где предусмотрена должность президента, право конституционной инициативы принадлежит президенту (в Башкортостане, Марий Эл, Мордовии и др., в Дагестане это право имеет и «коллективный президент» - Государственный Совет и его председатель). В ряде республик конституционную инициативу вправе осуществить правительство (в Бурятии, Дагестане, Удмуртии, Мордовии), в Хакасии это право предоставлено председателю правительства. В ряде республик право конституционной инициативы предоставлено республиканским конституционным судам (в Бурятии, Адыгее, Башкортостане, Хакасии). Республиканским судам общей юрисдикции и арбитражным судам право конституционной инициативы предоставлено лишь в Ингушетии и Калмыкии, определенное

---

<sup>28</sup> Далее в этом абзаце конституционная инициатива в этих республиках не рассматривается,

недоверие к этим судам связано с тем, что эти суды - федеральные суды (в отличие от республиканских конституционных судов), судьи этих судов и их председатели назначаются Президентом Российской Федерации, хотя и по согласованию с законодательными органами субъектов федерации. В Мордовии право конституционной инициативы предоставлено органам местного самоуправления. Конституция Адыгеи различает инициативу изменения и инициативу пересмотра Конституции. Если в первом случае право инициативы имеет Президент, 1/3 депутатов и Конституционная Палата, то во втором - Президент и 1/2 депутатов, причем предложение может быть принято лишь при наличии положительного заключения Конституционной Палаты.

*При всем различии порядка изменения конституций в республиках в составе Российской Федерации, следует отметить, что эти конституции, как правило, значительно «гибче» федеральной Конституции России, более они сходны в сравнении с федеральной и с изученными зарубежными конституциями. Следует отметить и то, что в республиках роль законодательных органов в конституционной реформе значительно более важная, чем на федеральном уровне.*

## **2. Изменение конституции: теоретические вопросы**

### ***а) Изменение Конституции: пересмотр, поправки, конституционные законы***

Под изменением конституции в современном российском правоведении понимается изменение текста конституции как правового акта.

Существуют два основных технических способа внесения изменений в конституцию: в первом случае из текста конституции исключаются отменяемые положения и замещаются новыми, либо новые положения органично вплетаются в текст конституции, дополняя ее (такой порядок изменения конституции принят в большинстве стран, в том числе и в России); во втором случае поправки к конституции излагаются отдельно от текста конституции, следуя за ним (в США, Венесуэле, Югославии).

В России различают два вида изменения Конституции: пересмотр Конституции и принятие конституционных поправок. Пересмотр Конституции и принятие конституционных поправок различаются как по процедуре принятия так и по содержанию подлежащих изменению конституционных норм. При пересмотре Конституции пересматриваются положения об основах конституционного строя, правах и свободах гражданина, а также о процедуре изменения Конституции. Почему именно эти положения подлежат изменению в особо усложненном порядке? По этому вопросу высказываются различные точки зрения. Существует точка зрения, что эти положения, сформулированные в главах 1, 2 и 9, Конституции Российской Федерации имеют особую юридическую силу. Ю.А.Юдин высказывает противоположную точку зрения: «... следует отметить,

---

рассматривается лишь конституционная инициатива в республиках, где она существует в качестве правового института, отлично от законодательной инициативы.

что Конституция устанавливает иерархию конституционных норм, которая, однако, основана не на их различной юридической силе (все они имеют один ранг - обладают высшей юридической силой по отношению к нормам других нормативных актов), а на их значимости, что предопределяет и различный порядок их пересмотра»<sup>29</sup>. Действительно, положения главы 9 не имеют никакой особой юридической силы в сравнении с другими статьями Конституции. Вместе с тем, в соответствии со статьей 16 «ни какие другие положения ... Конституции не могут противоречить основам конституционного строя», закрепленного в главе 1 Конституции. В соответствии со статьей 18 «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов ...», в том числе и смысл, содержания и применения Конституции. Таким образом, глава 1 содержит положения, которые имеют особую юридическую силу (аргумент Ю.А.Юдина здесь не применим, так как «имеют один ранг - обладают высшей юридической силой» все законы, тем не менее не все законы имеют равную юридическую силу, простые федеральные законы, напр., «не должны противоречить Конституции»), глава 2 содержит положения, которые ограничивают рамки толкования всех иных положений Конституции. Особая важность главы 9 в том, что она содержит порядок пересмотра всех положений Конституции, в том числе и сформулированных в главах 1 и 2, а так же содержит гарантии стабильности Конституции.

Таким образом, особо усложненный порядок пересмотра глав 1, 2 и 9 Конституции действительно обусловлен их особой «значимостью», однако особая их значимость применительно к главам 1 и 2 связана с особой юридической силой.

Западные конституции обычно предусматривают особо усложненный порядок пересмотра (или неизменность) для более узкого круга положений. Во Франции и Италии, напр., это республиканская форма правления, в Германии - лишь самые общие положения об основах конституционного строя и правах человека (сама «декларация прав» изменяется в обычном порядке), достаточно широкий круг положений, подлежащих особо усложненному пересмотру, предусмотрен Конституцией Испании, где наряду с основами конституционного строя и правами человека такой порядок пересмотра предусмотрен для раздела «О короне», что связано с монархической формой правления (интересно, что в России форма правления может быть изменена на монархическую путем пересмотра основ конституционного строя, закрепленных в главе 1 Конституции, то есть также в усложненном порядке).

В конституциях республик в составе Российской Федерации особо усложненный порядок пересмотра предусмотрен для круга вопросов, сходных с соответствующими положениями федеральной Конституции (в Бурятии, Дагестане, Марий Эл), либо для более узкого круга вопросов (в Ингушетии, Адыгее, Туве), либо вовсе не проводится различие между пересмотром конституции и внесением в нее поправок (в Башкортостане, Карелии, Кабардино-Балкарии, Коми, Северной Осетии-Алании, Татарстане, Удмуртии, Хакасии). В Калмыкии особо усложненный порядок не предусмотрен

---

<sup>29</sup> Конституция Российской Федерации. Комментарий. Под ред. Б.Н.Топорнина, Ю.М.Батурина, Р.Г.Орехова. М., 1994.

для положений о правах человека, однако предусмотрен в отношении норм, регламентирующих полномочия Президента и Народного Хурала.

Наряду с пересмотром Конституции и внесением в нее поправок Конституция предусматривает возможность принятия «конституционных законов». В российской правовой идеологии отсутствует представление о единстве Конституции и конституционных законов как о некоей «конституции в широком смысле слова». «... Федеральный конституционный закон принимается во исполнение Конституции Российской Федерации, не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью»<sup>30</sup>. Таким образом, «федеральная конституция» - это Конституция Российской Федерации, принятая на референдуме 12 декабря 1993 года. «Составной частью» Конституции является также Федеративный Договор, подписанный субъектами федерации еще в марте 1993 года.

*Конституционные законы частью Конституции не являются и их принятие или изменение не означает изменения Конституции.*

#### **б) «Живая» и «формальная» конституция**

В правоведении различают «реальные» и «формальные» конституции, к первым относят такие конституции, предписание которых реально претворены в жизнь, ко вторым относят конституции «программного» характера, предписания которых не претворены в жизнь, однако их планировалось осуществить в будущем в момент принятия конституции.

С другой стороны, различают «живые» и «формальные» конституции. В этом смысле «формальная» конституция - это текст конституции как формы, источника права. «Живая» конституция - это реальное содержание конституционно-правовых норм, правил поведения, которые реально соблюдаются субъектами правовых отношений и охраняются государственным принудительным воздействием. А.А.Белкин отмечает, например, что еще Г.Еллинек различал «изменения» конституции и ее «преобразования», «при которых конституционный текст остается неизменным»<sup>31</sup>. М.В.Баглай исследует «конституционное развитие после принятия конституции», хотя никаких изменений в Конституцию в этот период внесено не было.

«Живая» конституция, таким образом, отличается от «формальной», она постоянно развивается и изменяется, несмотря на возможную неизменность последней. Иногда «живая» конституция вступает в конфликт с «формальной». Отдельные конституционные положения нарушаются властью или лишаются правовой охраны. Наибольшего соответствия «формальной» и «живой» конституции можно достичь в правовом государстве, основанном на разделении властей, если власть основана не на праве, а на силе, конституция превращается в простой текст, утрачивает свойство источника права.

---

<sup>30</sup> П. 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации. - Сборник законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст.152.

<sup>31</sup> Белкин А.А. Конституционная охрана...с.42.

### **в) Конституция Российской Федерации и указы Президента Российской Федерации**

В связи с соотношением «живой» и «формальной» конституции полезно рассмотреть соотношение Конституции и указов Президента Российской Федерации. В Российской Федерации Президент фактически возглавляет исполнительную ветвь власти (хотя существует точка зрения, что Президент стоит над тремя ветвями власти, является гарантом Конституции, арбитром, осуществляет особую «президентскую» власть<sup>32</sup>). Исполнительная власть в силу своей природы имеет значительный силовой потенциал (силовые министерства, финансы и др.).

Издавая свои указы, Президент не всегда согласуется с Конституцией и федеральными законами, при этом реальную государственно-принудительную охрану получают не конституционные нормы, а указы Президента. Таким образом, Президент изменяет «живую» конституцию, не всегда считаясь с Конституцией формальной. Сюда можно отнести «поэтапную конституционную реформу» 1993 года. Продолжается эта практика и после вступления в силу Конституции 1993 года. Наиболее ярким примером такого законодательства служит указ от 14 июня 1994 года № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности», который допускает существенные нарушения прав человека, закрепленных статьей 22 и п.6 раздела 2 Конституции. Этот указ исполняется прокуратурой и органами исполнительной власти по сей день.

Существуют следы «особой, сверхвысшей» «юридической» силы указов Президента и в Конституции. Например, В.Исаков<sup>33</sup> справедливо отмечает, что в Конституции не содержится положения о том, что «в случае противоречия президентского указа закону действует закон, а не указ», хотя такое положение содержалось в старой Конституции. В соответствии с ч.4 ст.125 Конституции указы Президента (в отличии от федеральных законов) не подлежат проверке на конституционность Конституционным Судом по *жалобам граждан и запросам судов* (указы Президента проверяются на соответствие Конституции лишь по *запросам* Президента, палат парламента, 1/5 членов палат парламента, Правительства, высших судов, высших органов власти субъектов федерации). Следствием такой особой неприкосновенности указов Президента для конституционного правосудия является, напр., то, что Конституционный Суд отказывается принимать к рассмотрению жалобы на нарушения конституционных прав и свобод граждан, связанные с применением упомянутого указа «по защите от бандитизма». Таким образом, граждане не могут защитить свои конституционные права и свободы, если они нарушены Президентом

Таким образом, Президент в России своими актами изменяет «живую» конституцию, не

---

<sup>32</sup> Такую точку зрения высказывает, напр., В.Е.Чиркин (Чиркин В.Е. Президентская власть. - Государство и право. 1997, № 5, с.15 и далее). Однако эта точка зрения противоречит статьям 1 и 10 Конституции, определяющим Россию в качестве демократического государства, основанного на разделении властей. Если власть Президента не относится к системе разделения властей на три ветви, то в соответствии со статьей 10 власть Президента - не государственная власть, либо Россия не является демократическим правовым государством, основанном на разделении властей.

<sup>33</sup> Ук.соч.

связывая себя рамками Конституции формальной, причем именно акты Президента обеспечены охраной с помощью государственного принуждения, в отличие от Конституции, которая охраняется лишь в пределах президентского усмотрения.

### **г) Конституции и международные договоры**

В соответствии с ч.4 ст.15 Конституции «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».

Означают ли эти положения, что правила международных договоров применяются в случае противоречия с Конституцией и ратификация их может влечь «преобразование» Конституции?<sup>34</sup> Поскольку для изменения Конституции предусмотрен особый порядок, по-видимому этот порядок должен применяться и в связи с ратификацией подобных договоров (в Германии предусмотрен упрощенный порядок внесения изменений в конституцию в связи с такими международными договорами).

Особенностью международных договоров как источников права является ограничение конституционного контроля в их отношении. В соответствии со ст.125 Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции лишь «не вступивших в силу международных договоров», договоры, вступившие в силу не могут быть рассмотрены Конституционным Судом.

### **д) Толкование конституции**

От изменения Конституции следует отличать ее толкование, которое осуществляет Конституционный Суд. Толкование Конституции не изменяет Конституции, а служит лишь уяснению ее содержания. С другой стороны широко распространена точка зрения, что решения Конституционного Суда являются источником права<sup>35</sup>. Как соотносится постановление Конституционного Суда о толковании Конституции (как источник права) с Конституцией? Данный вопрос представляется сложным и требует специального исследования.

---

<sup>34</sup> Это может быть актуальным в связи с деятельностью всевозможных «международных трибуналов» в свете принципов правосудия и положений о правах человека, предусмотренных Конституцией.

<sup>35</sup> См., напр., Научно-практическая конференция «Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы» (Обзор). - Государство и право. 1997, № 5, с.5 и далее.

## 2. Пересмотр положений глав 1. 2. 9 Конституции Российской Федерации.

Процедура пересмотра положений глав 1, 2 и 9 Конституции определена в статьях 134 и 135 Конституции<sup>36</sup>. Предложения о пересмотре глав 1, 2 и 9 Конституции вносятся Президентом, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством, законодательными органами субъектов федерации, группой депутатов палат федерального парламента, численностью не менее 1/5 членов палаты. Таким образом, круг субъектов конституционной инициативы ограничен в сравнении с обычной законодательной инициативой (исключены члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, высшие федеральные суды). «Предложения о пересмотре Конституции должны быть оформлены в соответствии с требованиями, которые установлены Регламентами» палат парламента<sup>37</sup>.

В соответствии со ст.135 пересмотр Конституции не может быть произведен Федеральным Собранием. Однако Федеральное Собрание имеет существенные полномочия в этой области, так как предложения о пересмотре Конституции вносятся в палаты парламента, рассматривается ими и только после одобрения квалифицированным большинством голосов в палатах парламента (3/5 голосов от общего числа членов каждой из палат<sup>38</sup>), созывается Конституционное Собрание.

Конституция не предусматривает норм регламентирующих порядок созыва Конституционного Собрания, его структуру, процедуру принятия решений, лишь в общих чертах очерчивая его полномочия. Эти вопросы должны быть решены в федеральном конституционном законе. Такой закон был принят 23 октября 1996 года Государственной Думой, однако отклонен Президентом, в феврале 1997 года Дума внесла в закон часть изменений, предложенных Президентом, однако закон так и не вступил в силу ввиду того, что по ряду вопросов согласия не было достигнуто.

---

<sup>36</sup> Различие между пересмотром Конституции и внесением в нее поправок рассматриваются в п.2 «а» данной работы.

<sup>37</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под ред. Л.А.Окунькова. М., 1994, с.422.

<sup>38</sup> Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» разъяснил, что «три пятых голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы» следует понимать как три пятых от числа членов и депутатов **каждой** из палат, причем речь идет не об избранных депутатах, а о **численном составе** палат, установленном Конституцией.

Существуют разные взгляды на Конституционное Собрание: это может быть Федеральное Собрание, созванное в качестве конституционного<sup>39</sup> (как, напр., во Франции); это может быть непосредственно избранное населением собрание, которое может быть как однопалатным<sup>40</sup>, так и двухпалатным, причем делегаты от субъектов федерации могут либо избираться, либо получают мандат «по должности». Представляется, что Конституционное Собрание должно избираться населением, иначе неясно, почему Конституция не позволяет пересмотреть Конституцию Федеральному Собранию. Конституционное Собрание должно быть двухпалатным, так как должно быть обеспечено представительство субъектов федерации ввиду федеративного государственного устройства России. Представители от субъектов федерации по-видимому должны избираться, так как, напр., председатель правительства республики никого не представляет, то же можно сказать и о председателе законодательного органа, который просто должен никого не представлять, ограничиваясь выполнением чисто технических, внутренних функций.

Полномочия Конституционного Собрания определены ч.3 ст.135 Конституции, оно вправе:

1. Подтвердить неизменность Конституции;
2. Разработать проект новой Конституции и принять его 2/3 голосов от общего числа его членов;
3. Разработать проект новой Конституции и вынести его на всенародное голосование.

Имеется точка зрения, что Собрание должно также согласиться или не согласиться с предложением по пересмотру Конституции<sup>41</sup>. Конституция не обязывает Собрание делать этого, более того, Собрание ни в коей мере не связано рамками поддержанного в палатах парламента предложения. Конституция предоставляет Собранию полномочия «разработать проект новой Конституции», а не утвердить одобренный в парламенте проект. По той же причине нельзя согласиться и с тем, что «полный пересмотр Конституции невозможен», так как «Федеральное Собрание не вправе принимать такие предложения, поскольку здесь (в статье 135 Конституции) говорится только о предложении о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции»<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> См.: В.Исаков. Ук. соч.; см. также Комментарий к Конституции Российской Федерации. Общ. Ред. Ю.В.Кудрявцева. М., 1996.

<sup>40</sup> Напр., Ю.А.Юдин полагает, что при выборах Конституционного Собрания может быть использована «та же система как и при выборах в Думу» (Конституция Российской Федерации. Комментарий. Под ред. Б.Н.Топорнина...с.577).

<sup>41</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Ук. Соч., с. 494.

<sup>42</sup> Ук. Соч., с. 495.

Конституция устанавливает квалифицированное большинство в 2/3 от числа членов Собрания для принятия проекта новой Конституции, однако ничего не говорит о процедуре принятия иных решений, напр., решения о подтверждении неизменности Конституции. Порядок вынесения этих решений, если иное не предусмотрено Конституцией или законом, определяется самим Собранием<sup>43</sup>.

Принятая Собранием Конституция публикуется Президентом Российской Федерации.

Порядок вынесения проекта Конституции на референдум регламентируется статьей 11 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 7 июля 1995 года «О референдуме Российской Федерации». Решение это принимается большинством голосов от общего числа членов собрания, после чего Президент назначает референдум. До назначения референдума Президент обязан направить проект в Конституционный Суд, который, «проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией». При положительном заключении Суда назначается референдум, в случае отрицательного - все процедуры прекращаются. В соответствии со статьей 38 Закона о референдуме новая Конституция публикуется Центральной комиссией референдума.

### **3. Принятие и вступление в силу поправок к главам 3-8 Конституции Российской Федерации.**

Процедуру принятия поправок к главам 3-8 Конституции устанавливает статья 136 Конституции.

Предложения о поправках к Конституции вносятся в том же порядке и теми же субъектами, как и предложения о пересмотре Конституции.

Поправки к главам 3-8 Конституции принимаются «только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона»<sup>44</sup>. От конституционного закона закон о поправках к Конституции отличается усложненной процедурой принятия (другая инициатива, ратификация субъектами федерации), а также тем, что конституционный закон «не может стать составной частью Конституции», в то время как закон о поправках непосредственно вносит изменения в текст Конституции.

---

<sup>43</sup> Другой точки зрения по этому вопросу придерживается Б.Н.Габричидзе, который считает, что, напр., проект Конституции должен быть одобрен для референдума 2/3 от членов Собрания. (Ук. Соч., с. 178).

<sup>44</sup> П. 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации». - Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст.152.

Закон о поправках принимается в порядке, «предусмотренном для принятия федерального конституционного закона», это означает, что такой закон требует одобрения не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 от общего числа депутатов Думы<sup>45</sup>. Президент не вправе наложить вето на такой закон, однако он вступает в силу и подлежит опубликованию лишь после одобрения его «органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации».

Процедура ратификации такого закона в субъектах федерации является предметом дискуссий, особенно в связи с работой над проектом Закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». В каком порядке законодательные органы субъектов федерации должны одобрить поправку? Это можно сделать в форме закона или постановления законодательного собрания. Можно ли рассматривать пассивное отношение как ее одобрение? В течение какого срока должна быть одобрена поправка, и вправе ли законодательный орган субъекта пересмотреть свое решение? Можно ли обнародовать принятую и одобренную поправку без подписи Президента? Все эти вопросы остаются спорными, что препятствует принятию соответствующего Закона. При этом Дума стремится максимально упростить процедуру принятия, а представители Президента стараются воспрепятствовать этому<sup>46</sup>.

#### **4. Внесение изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации.**

Статья 137 Конституции устанавливает упрощенный порядок внесения изменений в статью 65 Конституции.

Часть 1 статьи 137 устанавливает упрощенный порядок (федеральным конституционным законом) внесения изменений в статью 65 в случае образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации или изменения конституционно-правового статуса субъекта федерации. Конституция не предусматривает возможности выхода из состава Федерации, поэтому такая поправка (о выходе), может быть принята лишь в порядке, предусмотренном статьей 136 Конституции.

Часть 2 статьи 137 предусматривает упрощенный порядок внесения изменений в статью 65 в случае изменения наименования субъекта федерации. Изменение наименования относится к исключительной компетенции субъекта федерации, поэтому Конституция устанавливает лишь то, что «новое наименование... подлежит включению в статью 65». Конституционный Суд в постановлении от 28 ноября 1995 года «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» установил, что «новое наименование субъекта Российской Федерации включается в статью 65

---

<sup>45</sup> Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» разъяснил, что речь идет не об избранных депутатах, а о **численном составе** палат, установленном Конституцией.

<sup>46</sup> Эти вопросы освещаются в статьях: Кирпичников А. Дума не хочет изменять Конституцию по-президентски. - Сегодня. 1997. 13 фев.; Родин И. Промежуточная победа Думы. - Независимая газета. 1997. 13 фев.

Конституции... указом Президента». Президент уже дважды издавал соответствующие указы: 9 января 1996 года и 10 февраля 1996 года, внося в Конституцию новые наименования Республики Ингушетия, Республики Северная Осетия - Алания, Республики Калмыкия.

Ю.А.Юдин высказал точку зрения, что процедура, предусмотренная ч. 2 статьи 137 - «это чисто техническая операция, не требующая принятия какого-либо нормативного акта»<sup>47</sup>. Ему возразил Б.Н.Габричидзе<sup>48</sup>, основываясь на упомянутом постановлении Конституционного Суда. В п. 4 этого постановления отмечается: «упрощенный порядок... допустим только в тех случаях, если переименование не связано с возможными отступлениями от смысла иных конституционных норм и потому не требует применения процедур, перечисленных в статьях 135, 136 и 137 (часть !)), «новое наименование... не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава... Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией... Федерации, затрагивать ее... целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции... Федерации идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции».

На мой взгляд столь широкий круг оснований (в особенности игнорирование этнических традиций) для отказа внесения в Конституцию нового наименования субъекта федерации не основан на Конституции, которая относит вопросы переименования к ведению субъектов федерации. Отказ Президента от процедуры, предусмотренной ч. 2 статьи 137 возможен лишь в случае, если новое наименование явно противоречит конкретной статье федеральной Конституции.

Практически все правоведы отмечают, что предусмотренный статьей 137 порядок изменения Конституции относится лишь к ч. 1 статьи 65, ч. 2 этой статьи изменяется в порядке, установленном ст. 136. Это прямо вытекает из *целей* процедур, предусмотренных статьей 137 и очерченных в этой статье.

## **Литература и нормативный материал**

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 года «О референдуме Российской Федерации». - Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 42. Ст. 3921.

Указ Президента Российской Федерации от 9 января 1996 года № 20 «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации». -

---

<sup>47</sup> Конституция... под ред. Б.Н.Топорнина... с. 582.

Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 152.

Указ Президента Российской Федерации от 10 февраля 1996 года №173 «О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации». - Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 676.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации»

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации. - Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 45. Ст. 4408.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 года № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации». - Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст.4864.

Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996.

Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995.

Белкин А.А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты). - Правоведение, 1995, № 1.

Исаков В. Кто заинтересован в изменении действующей Конституции? - Независимая газета 1997. 13 февраля (НГ-сценарии. 1997. № 7).

Испания: Конституция и законодательные акты. М., 1982.

Италия: Конституция и законодательные акты. М., 1988.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995, с.52.

Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под ред. Л.А.Окунькова. М., 1994.

Комментарий к Конституции Российской Федерации. Общ. Ред. Ю.В.Кудрявцева. М., 1996.

Конституции республик в составе Российской Федерации. В. 1,2. М., 1996.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.1-2. Общая часть, ред. Б.А. Страшуна. М., 1996, с.62.

Конституция Российской Федерации. Комментарий. Под ред. Б.Н.Топорнина, Ю.М.Батурина, Р.Г.Орехова. М., 1994

Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты. М., 1986,

Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М.,1985.

Научно-практическая конференция «Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы» (Обзор). - Государство и право. 1997, № 5,

---

<sup>48</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Ук. Соч. С. 497

Российское законодательство X-XX веков. Т. 9. М., 1994, с. 44.

Страшун Б. Если мы Основной закон будем менять как перчатки - правопорядка не будет. - Власть. 1995, № 10.

Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М., 1991.

Хрестоматия по всеобщей истории государства и права, 2 т. М., 1996, с.72.

Ципко А. Конституция или Россия. - Независимая газета 1997. 13 февраля (НГ-сценарии. 1997. № 7).

Чиркин В.Е. Президентская власть. - Государство и право. 1997, № 5.

Швеция: Конституция и законодательные акты. М., 1983.

