

« Конституция
Российской Федерации -
Основной закон
государства».

Лекция 1

УЧЕБНЫЕ ВОПРОСЫ:

- 1. Понятие, сущность и структура Конституции, как основного закона государства.
- 2. Этапы конституционного развития России.
- 3. Основные принципы и свойства Конституции РФ.
- 4. Порядок пересмотра Конституции России и принятия конституционных поправок.

Вопрос 1. Понятие, сущность и структура Конституции, как основного закона государства.

- Термин «конституция» (от лат. *constitutio* - установление) был известен еще в Древнем Риме и использовался для выражения различного рода установлений и указов императоров. Однако ни рабовладельческое, ни сменившее его феодальное государство не имели конституций как основного закона государства, в котором бы закреплялось бы его устройство.

Сущность любой конституции состоит в том, что она представляет собой отражение соотношения политических сил, существующего на момент принятия основного закона. Принятие новой конституции либо внесение в нее серьезных изменений осуществляется классом, пришедшим к власти экономической и политической. Конституция есть результат экономической и политической борьбы в обществе, правовое закрепление действительного соотношения сил в этой борьбе.

Под конституцией в юридической науке понимается основной закон (система законов) как по форме, так и по содержанию.

По форме это основной закон, обладающий высшей юридической силой, а по содержанию это закон, закрепляющий основы общественного строя и государственного устройства, взаимоотношений между государством и личностью, организации и деятельности системы государственных органов. Если нет хотя бы одной группы отношений, это уже не конституция.

Поэтому при различности структуры конституций различных государств практически каждая из них содержит нормы и институты закрепляющие:

- 1. Основы общественного строя – политическую систему, принадлежность власти народу и формы реализации народовластия, принцип разделения властей, основы экономической системы, социальные отношения и политику государства в этой области и т.д.
- 2. Правовой статус личности (индивида), порядок приобретения и утраты гражданства.
Данные нормы и институты по мнению большинства государствоведов составляют главное назначение основного закона, ибо в них содержатся правовые гарантии защиты личности от произвола государства, его органов и должностных лиц .
- 3. Для всех конституций федеративных государств характерным является включение в основной закон норм, устанавливающих национально-государственное устройство, субъективный состав федерации, статус субъектов, основы разграничения предметов ведения и компетенции, установление государственной символики, административное деление и т.д.

- 4. Все конституции зарубежных государств достаточно подробно устанавливают систему, порядок избрания и формирования, а также компетенцию высших органов государственной власти - законодательной, исполнительной и судебной, закрепление правовых основ взаимоотношений между органами различных ветвей власти.
- 5. Для многих конституций характерным является включение норм регламентирующих порядок принятия и изменения Основного закона (как правило более сложный, чем для текущего законодательства); порядок вступления в действие, а также нормы, придающие конституции высшую юридическую силу, ставящие основной закон на особое место в законодательной системе государства.

Для науки конституционного права важное значение имеет классификация конституций, что позволяет лучше ориентироваться в их многообразии, изучать их содержание, совершенствовать конституционное законодательство. Современная юридическая наука классифицирует существующие конституции по различным критериям, в зависимости от целой классификации:

1. Сохранилось деление в зависимости от типа социально-экономической формации на:

- а) конституции буржуазного типа;
- б) конституции социалистического типа.

Эта классификация в определенной мере условна, так как имеются конституции, сочетающие признаки обоих типов формаций.

- 2. По форме действующие конституции бывают **писаные** и **неписаные**. Под **писаной** конституцией обычно понимают единый основной закон, кодифицирующий правовые нормы, закрепляющие важнейшие общественные и государственные институты и изложенные по определенной системе.

Неписаная - это такая конституция, которая представляет собой совокупность нескольких законов, конституционных обычаев и традиций (примером такой конституции служит английская конституция, содержащая совокупность множества актов, от Великой хартии вольностей 1215 года до Законов Парламента (статутное право) и базирующаяся на неписаном «общем праве» и судебных прецедентах).

- 3. По времени действия конституции разделяются на имеющие ограниченный и неограниченный срок действия - **временные и постоянные**. Большинство конституций являются постоянными, хотя в истории имели место случаи принятия конституций на определенный срок.

Зачастую временный характер конституций обусловлен нестабильностью политической ситуации в стране, неустойчивостью в соотношении политических сил в обществе.

- 4. В зависимости от способа принятия или изменения конституции делятся на **гибкие** (то есть изменяемые в обычном законодательном порядке) и **жесткие** (то есть принимаемые или изменяемые в порядке усложненной процедуры по сравнению с обычным законодательным процессом).
- 5. По форме правления, определенной самой конституцией, они делятся на монархические и республиканские.
- 6. В зависимости от формы государственного устройства конституции классифицируются на федеративные, унитарные и конфедеративные.
- 7. По закрепленному политическому режиму конституции делятся на демократические, авторитарные и тоталитарные.

Понятие, предмет и задачи учебной
дисциплины «Конституционное право РФ».
Значение конституционного права.

Вопрос 2.
«Этапы конституционного
развития России.»

В Российском государстве основы конституционного строя и первые законодательные акты, которые носили конституционный характер возникли только в начале двадцатого века. Только революция 1905 года привела к необходимости превращения неограниченной самодержавной власти в конституционную монархию.

Первым законодательным актом, имевшим конституционное значение стал Манифест 17 октября 1905 года, который провозгласил введение гражданских свобод и создание законодательного органа в виде Государственной Думы, которая ограничивала самодержавную власть монарха. В апреле 1906 года были приняты «Основные государственные законы», определившие двухпалатную парламентскую систему, однако устанавливающие, что вместе с Думой и Государственным советом законодательную власть осуществляет император, без утверждения которым ни один закон не приобретает силы.

В октябре 1905 года актом «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств головных управлений» была осуществлена реорганизация Совета Министров, превращенного в постоянно действующий орган.

Указ о роспуске Государственной Думы от 25 февраля 1917 года.

Ряд актов конституционного значения был принят в период между Февральской и Октябрьской революциями. Они издавались временным правительством, способствовали демократизации общественной жизни, однако в большинстве своем реализованы не были.

Победа Октябрьской революции в России привела к смене общественно-экономической формации, приходу к государственной власти новой политической силы. Это обусловило необходимость разработки и принятия конституции социалистического типа.

Первая Советская Конституция России была принята 10 июля 1918 года пятым Всероссийским съездом Советов.

После образования Союза ССР в 1922 году на основе Декларации и Договора об образовании СССР была принята первая общесоюзная Конституция СССР 1924 года, а на ее основе - новая Конституция РСФСР 1925 г.

Дальнейшее развитие Российской Конституции шло на основе и в строгом соответствии с общесоюзной конституцией. В середине 30-х годов в советском союзном государстве было провозглашено построение основ социализма.

Социалистические общественные отношения стали господствующими в экономике, политике, социально-культурной области. Эти изменения потребовали конституционного закрепления.

В декабре 1936 г. Чрезвычайный VIII съезд Советов СССР принял новую общесоюзную Конституцию, на основе которой в 1937 г. была принята новая Конституция РСФСР.

Эта Конституция отразила :

- факт победы социализма в стране;
- закрепила господство социалистической системы хозяйства и социалистической собственности на орудия и средства производства;
- провозгласила перерастание государства диктатуры пролетариата в общенародное государство;
- установила конституционный принцип равенства граждан, отменила все ограничения избирательных прав;
- ввела новую систему представительных органов государственной власти;
- расширила конституционно закрепленный круг прав и свобод граждан.

В 1977 г. в связи провозглашением построения социализма и общенародного государства в СССР была принята после всенародного обсуждения новая Конституция.

На ее основе в **1978 г.** была принята Конституция РСФСР, действовавшая до декабря 1993 г., хотя и со значительными изменениями и дополнениями, внесенными законами РСФСР в 1989-1992 годах.

В декабре **1993 г.** путем всенародного голосования была принята новая Конституция Российской Федерации, которая явилась завершением очередного исторического эта развития России, стала началом нового эта конституционного развития страны.

В декабре 1995 г. состоялись выборы в Государственную Думу, изменившие соотношение политических сил не только внутри этой палаты парламента, но и за ее пределами, серьезно отразившиеся на текущей политике и настроениях в обществе.

Произошли серьезные изменения во внешнеполитическом положении России - как в отношениях с традиционными западными и восточными партнерами, так и в рамках СНГ. Россия приняла участие в миротворческих операциях в Боснии, предприняла ряд дипломатических шагов в связи с планами расширения НАТО на Восток, активно взаимодействовала со странами-членами СНГ, подписала договор о союзе с Белоруссией. Прошел ряд важных встреч на высшем уровне. Россия наконец-то вступила в Совет Европы, что, помимо прочего, существенно обогащает механизм защиты прав и свобод российских граждан.

Все это заставляет по-новому взглянуть на многие конституционные положения, прежде всего о предметах ведения Российской Федерации, компетенции ее высших органов, правах и свободах человека.

Конституционный Суд Российской Федерации с марта 1995 г. рассмотрел в соответствии со ст. 125 Конституции и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» несколько десятков дел, включая дела о толковании Конституции, о защите прав и свобод граждан, о статусе и взаимоотношениях федеральных органов власти и органов власти субъектов федерации. Этим внесен весомый вклад в укрепление конституционного строя в России. Решения Конституционного Суда становятся частью российской правовой системы и должны учитываться в процессе изучения, толкования и применения Конституции, в законодательном процессе.

Прошли выборы Президента Российской Федерации, которые без преувеличения можно назвать событием историческим, способным на десятилетия определить судьбу страны. Их подготовка и проведение призваны на практике подтвердить жизнеспособность российской Конституции.

Вопрос 3.

Основные принципы и свойства
Конституции РФ.

Термин «принцип» (от лат. *principium* - начало, основа) означает то, что лежит в основе какой-либо совокупности явлений, понятий, фактов. Принцип - центральное понятие, руководящая идея, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован.

Под принципами конституции в юридической науке понимаются основополагающие идеи и положения, определяющие наиболее существенные черты, качественные свойства Конституции как Основного Закона государства.

Конституция регулирует наиболее важные общественные отношения, ее нормы являются исходными для всех иных отраслей правовой системы. Поэтому и конституционные принципы являются основополагающими принципами для всех отраслей права.

Основными принципами Конституции РФ 1993 г. являются :

■ **1. Демократизм.**

Сущность этого принципа состоит в том, что ст. 3 Конституции РФ устанавливает принадлежность народу всей полноты власти в государстве. Конституция закрепляет также основные формы реализации народом своего суверенитета. Демократизм Российского государства проявляется и в том, что Президент РФ, Федеральное Собрание избираются путем всеобщих выборов, наиболее важные вопросы выносятся на референдумы, примером чему является принятие Конституции 1993г.

Конституция ввела систему местного самоуправления, которое осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления (ст. 130).

■ 2. Законность.

Провозглашение Российской Федерации правовым государством предполагает закрепление в Конституции РФ принципа законности, суть которого состоит в строгом соблюдении требований законодательства. Этот принцип нашел свое отражение в ст. 15 Конституции РФ, устанавливающей высшую юридическую силу и прямое действие Конституции на всей территории РФ. В пункте 2 статьи 15 закрепляется также, что органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Принцип законности нашел свое закрепление и в нормах главы 7 Конституции РФ, устанавливающей систему органов власти, принципы их организации и деятельности.

■ 3. Равноправие и полноправие граждан. Гарантированность прав и свобод.

Этот принцип состоит в признании человека, его прав и свобод высшей ценностью. Статья 19 Конституции РФ устанавливает: «Все равны перед законом и судом.» И далее подчеркивается, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Рассматривая содержание принципа равноправия граждан, следует подчеркнуть, что речь идет о юридическом равенстве, предоставлении каждому равных юридических возможностей пользоваться правами и свободами. Фактическое равенство невозможно, в силу целого ряда причин объективного и субъективного порядка. Конституция РФ гарантирует гражданам возможность реализации прав и свобод. Как установлено в ст. 2 Конституции РФ «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства». Конкретные гарантии реализации прав и свобод содержатся в нормах второй главы Конституции РФ.

■ 4. Гуманизм.

В конституционном признании человека высшей ценностью отражен принцип гуманизма, что означает заботу о человеке, о всемерном развитии его духовных и физических качеств, материальных условиях жизни.

Это проявляется в положениях : ст. 17, провозглашающей не отчуждаемость прав и свобод человека и их принадлежность каждому от рождения ; ст. 20 – право каждого на жизнь; ст. 21 – охране достоинства личности, запрет пыток, насилия ; ст. 22 – право на свободу и личную неприкосновенность; ст. 42 – право на благоприятную окружающую среду и т.д.

■ 5. Государственное единство.

Для федеративного многонационального государства решающее значение имеет проведение в Конституции принципа государственного единства. Этот принцип нашел свое закрепление : в Преамбуле Конституции РФ; ст. 4, устанавливающей, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию; ст. 8, закрепляющая единство экономического пространства; ст. 67 – единство территории; ст. 68 – устанавливающей русский язык в качестве единого государственного языка; ст. 74 – закрепляющей установление на территории России таможенных границ, пошлин, сборов; ст. 75 – установившей рубль в качестве единой денежной единицы и т.д.

■ 6. Равноправие и самоопределение народов.

Принцип государственного единства диалектически сочетается с конституционным принципом равноправия и самоопределения народов в составе Российской Федерации.

Этот принцип обусловлен многонациональным характером России и ее федеративным устройством. Этот принцип закреплен : в Преамбуле Конституции РФ; в ст. 5 - устанавливающей перечень субъектов федерации и указывающий, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты равноправны; ст. 73 закрепляющей, что вне пределов ведения федерации и совместного ведения федерации и субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти; ст. 66 Конституции РФ определяет, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию федерации и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом; ст. 69, которая устанавливает, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов.

■ 7. Разделение властей.

Этот принцип является новым в Российском конституционном законодательстве и закреплен в ст. ст. 10-11 Конституции РФ. Его суть состоит в том, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

- **8. Идеологическое многообразие, многопартийность.** В связи с коренными преобразованиями в общественной жизни Конституция РФ закрепляет в своем содержании неизвестный ранее законодательству России принцип идеологического многообразия и многопартийности.

Согласно ст. 13 Конституции РФ никакая идеология в России не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Общественные объединения равны перед законом.

Структура Конституция РФ.

Особенности и значение её ОТДЕЛЬНЫХ ЧАСТЕЙ.

- **Юридические свойства Конституции.**

Конституции свойственны *признаки, отличающие ее от актов текущего законодательства, которые в государственведческой науке именуется юридическими свойствами.*

- а) **верховенство в системе законодательных актов государства.** В Конституции РФ содержатся основные начала всех иных законодательных актов, всех отраслей права. В самом тексте Конституции РФ 1993 г. содержится отсылка к 14 федеральным конституционным законам и к более 40 федеральным законам.

Данные свойства придают Конституции высшую юридическую силу, что нашло свое закрепление в ст. 15 Конституции РФ. В случае коллизии между требованиями Конституции и других нормативно-правовых актов, действует конституционная норма, а акт ей противоречащий, подлежит изменению или отмене. Так ст. 85 Конституции РФ предоставляет Президенту РФ право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ до решения этого вопроса соответствующим судом,

- **б) прямое действие Конституции на всей территории РФ.**

Принятие и изменение Конституции РФ, контроль за ее исполнением находится в ведении Российской Федерации, то есть относится к ее исключительной компетенции (ст. 71). К предмету совместного ведения федерации и ее субъектов, согласно ст. 72 Конституции РФ, относится обеспечение соответствия конституций республик Конституции Российской Федерации.

- **в) на ее нормах и принципах базируется все текущее законодательство как федерации, так и ее субъектов.**

Принятие новой Конституции влечет за собой коренную переработку всех отраслей законодательства. Вместе с тем существует и обратная связь, которая заключается в воздействии отраслевого законодательства на содержание Конституции.

- **г) особый порядок ее принятия или изменения.**

Этот порядок установлен в гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». В нормах данной главы установлен перечень субъектов, наделенных правом вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции. В Конституции установлен различный порядок для изменения глав 1, 2 и 9 и глав 3-8. Положения глав 1, 2 и 9 вообще не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Поправки и изменения к гл. 3-8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона.

■ **д) правовая охрана Конституции обеспечивается с помощью конституционного контроля.**

ст. 71 Конституции РФ контроль за ее соблюдением относится к ведению Российской Федерации, а обеспечение соответствия конституций республик федеративной конституции входит в предмет совместного ведения федерации и входящих в ее состав республик.

- особое место в защите Конституции и конституционного строя принадлежит Президенту РФ, который как глава государства является гарантом Конституции; обязанность соблюдать и защищать Конституцию входит в содержание присяги Президента.

- в целях защиты Конституции РФ формируется Конституционный Суд РФ.

Его судьи назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Конституционный суд по запросам Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, 1/5 их членов, Правительства, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, органов законодательной и исполнительной власти субъектов федерации разрешает вопросы о соответствии Конституции Российской Федерации законодательных и других правовых актов, перечень которых дан в статье 125 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции; проверяет конституционность законов по жалобам граждан и запросов судов; дает толкование Конституции РФ.

- Акты или отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; несоответствующие Конституции РФ международные договоры не подлежат введению в действие и применению.
- В решении задач конституционного контроля участвуют и другие органы законодательной власти - Верховный Суд РФ, Прокуратура РФ в пределах их компетенции, установленной законодательством.

Вопрос 4.
«Порядок пересмотра
Конституции России и принятия
конституционных поправок.»

Этот порядок установлен в гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». В нормах данной главы установлен перечень субъектов, наделенных правом вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции : Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, законодательные (представительные) органы субъектов, группы депутатов Совета Федерации или Государственной Думы численностью не менее $1/5$ палаты.

В Конституции установлен различный порядок для изменения глав 1,2 и 9 и глав 3-8. Положения глав 1,2 и 9 вообще не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Если же такие предложения поступят и будут поддержаны $3/5$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с Федеральным Конституционным Законом созывается Конституционное собрание. Оно либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием $2/5$ голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более $1/2$ избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более 50 % избирателей.

Поправки и изменения к гл. 3-8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, который предусматривает одобрение большинством не менее $3/4$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее $2/3$ голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Эти поправки вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем $2/3$ субъектов федерации.

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Вопрос о конституционных поправках и пересмотре Конституции занимает существенное место практически во всех Конституциях. Это объясняется ускоряющимся темпом политического, правового, социально-экономического развития государства, борьбой общественных сил вокруг актуальных проблем жизни и деятельности своего народа, необходимостью восполнять пробелы, исправлять недостатки, устранять погрешности в тексте Конституции и т.п.

Наряду с этим существует и необходимость в обеспечении стабильности Конституции, в том, чтобы, насколько возможно, решать возникающие проблемы этого рода с помощью толкования Конституции, издания конституционных и текущих федеральных законов и т.д. Именно поэтому Конституция Российской Федерации 1993 г. устанавливает ряд гарантий конституционной стабильности. Она предусматривает довольно сложный порядок внесения поправок в Конституцию и тем более ее пересмотра.

Прежде всего это выражается в ограничении круга субъектов права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции. Это Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее 1/5 полного законного состава одной из палат Федерального Собрания.

Это не значит, что граждане совершенно отстранены от возможности постановки этого вопроса. Они могут ее осуществить через своих представителей в Совете Федерации и Государственной Думе, через Президента и Правительство, осуществляя свое конституционное право (ст. 33) обращаться индивидуально и коллективно в государственные органы. Но даже отдельные депутаты не обладают правом такой специальной законодательной инициативы: его имеют только группы в составе не менее 20 процентов состава одной из палат (т.е. 36 членов Совета Федерации, 90 депутатов Государственной Думы). Этого права не имеет и исполняющий обязанности Президента Российской Федерации; ему это запрещает (наряду с некоторыми другими действиями) ст. 92 Конституции Российской Федерации.

Порядок пересмотра разных положений Конституции в определенной степени связан со сравнительной юридической силой этих конституционных положений. Конституция Российской Федерации, в целом имея высшую юридическую силу по отношению к другим законам и подзаконным актам, состоит из положений, юридическая сила которых по отношению друг к другу неравна. В наиболее сложном порядке пересматриваются конституционные положения, имеющие наибольшую юридическую силу. К их числу относятся прежде всего статьи гл. 1 Конституции («Основы конституционного строя»), которым, в силу ст. 16, не могут противоречить никакие другие положения Конституции.

На второй ступени по юридической силе находятся положения гл. 2 («Права и свободы человека и гражданина»), которые не могут противоречить положениям гл. 1, но, согласно ст. 18, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Это ставит гл. 2 по ее юридической силе выше всех следующих глав, кроме гл. 9. Последняя содержит правила о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации. Это не должно делаться в обычном порядке. Поэтому в ч. 1 ст. 16 и в ст. 64 установлено, что положения соответственно гл. 1 и гл. 2 не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном настоящей Конституцией, о чем говорится также в ч. 1 ст. 135.

В силу изложенных соображений текст Конституции Российской Федерации разделен на 2 части по порядку внесения в них поправок и их пересмотра - на гл. 1, 2, 9 и гл. 3-8.

Часть 1 ст. 135 запрещает Федеральному Собранию пересматривать положения гл. 1, 2 и 9 Конституции. Они для него неприкосновенны. Единственное, что палаты Федерального Собрания могут сделать в этом смысле, - отклонить предложения о пересмотре положений этих трех глав или дать им дальнейшее движение за пределами Федерального Собрания, согласно ч. 2 этой статьи.

По-видимому, любое предложение о полном пересмотре Конституции Российской Федерации, если оно затрагивает также статьи гл. 1, 2, 9, должно рассматриваться в том же порядке, как и предложения о поправках и пересмотре положений только этих трех глав.

Порядок рассмотрения данного вопроса в Государственной Думе предусмотрен ее Регламентом в его ст. 128. Предложение должно содержать проект нового или измененного текста этих глав или их отдельных статей, частей, пунктов с обоснованием содержащихся в нем изменений, дополнений и поправок. Совет Государственной Думы направляет это предложение на заключение Комитета Думы по законодательству и судебно-правовой реформе. Затем Совет Думы включает данный вопрос в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой.

Аналогичный порядок рассмотрения предложений о пересмотре гл. 1, 2, 9 Конституции Российской Федерации в Совете Федерации определен его Регламентом. Вопрос о включении в повестку дня решается Председателем этой палаты.

Федеральное Собрание может только отклонить или поддержать предложение о пересмотре положений гл. 1, 2, 2 Конституции. Поддержать инициативу этого рода, упомянутую в ч. 1, оно может квалифицированным большинством, как минимум, 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. По-видимому, это значит, что необходимо 60 процентов полного состава обеих палат, вместе взятых. Это 178 членов Совета Федерации и 450 депутатов Государственной Думы; вместе они составляют 628 человек. 3/5 от этого числа 377 голосов - нужны, чтобы Федеральное Собрание поддержало предложение о пересмотре положений названных трех глав. Если же это «и» не следует понимать буквально, возможен и другой вариант, когда решение принимается установленным большинством голосов отдельно по палатам. Тогда необходимы голоса не менее 107 членов Совета Федерации и 270 депутатов Государственной Думы.

Если такое решение Федеральным Собранием будет принято, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Решение Федерального Собрания поддержать предложение требуемым большинством голосов может означать и созыв Конституционного Сопещения, но может этого и не означать. Это должно быть решено в федеральном конституционном законе о Конституционном Собрании, как и ряд других вопросов.

Такого закона пока нет, но по крайней мере один его проект имеется в Государственной Думе. Этот закон должен определить: кем созывается Конституционное Собрание? В каком порядке оно образуется? Каков его количественный состав? Является ли оно однопалатным или двухпалатным в связи с необходимостью отразить конституционную волю как равноправных граждан, так и равноправных субъектов Российской Федерации? Должно ли оно и может ли на время своей работы заменить Федеральное Собрание, взяв на себя и его работу, или может существовать и действовать наряду с ним? Кто должен назначать выборы в Конституционное Собрание? Как оно должно быть организовано? Каков должен быть порядок его деятельности?

Конституционное Собрание, рассмотрев вопрос о пересмотре положений гл. 1, 2, 9, сначала должно принять одно из двух решений. Оно или не соглашается с рассмотренными предложениями и подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, на чем и прекращается его деятельность, или, согласившись с ними, оно разрабатывает проект новой Конституции. Таким образом, любое изменение в гл. 1, 2, 9 Конституции означает замену прежней Конституции новой, даже если новая Конституция будет во многом совпадать с прежней.

Проект новой Конституции России должен быть рассмотрен Конституционным Собранием. В соответствии со ст. 135 его дальнейшее продвижение может иметь три варианта.

В первом варианте Конституционное Собрание отклоняет его и решает вопрос о том, продолжать ли работу над проектом или считать вопрос закрытым.

Во втором варианте Конституционное Собрание принимает новую Конституцию большинством в $2/3$ голосов от общего числа его членов, вводит ее в действие и этим прекращается его деятельность и правомочия.

В третьем варианте, если простое большинство состава Собрания за принятие этого проекта, но двух третей голосов, необходимых для его принятия, набрать не удастся, Конституционное Собрание выносит проект новой Конституции на всенародное голосование.

По-видимому, деятельность и полномочия Конституционного Собрания при этом также прекращаются, по крайней мере до положительного решения всенародного голосования о принятии новой Конституции. Проведение всенародного голосования о принятии или отклонении проекта новой Конституции может быть возложено на органы, проводящие референдумы, выборы и т.п. (избирательные комиссии всех уровней).

Условия проведения всенародного голосования требуют для принятия новой Конституции участия в нем более половины общего числа избирателей, если не более половины из них проголосовали за нее.

А как быть, если проект отклонен всенародным голосованием или оно не состоялось из-за добровольной неявки граждан на голосование? По-видимому, федеральный конституционный закон должен урегулировать, считается ли при этом вопрос решенным и снятым с обсуждения. Или оно должно продолжаться в прежнем составе Конституционного Собрания? Или, наконец, следует произвести перевыборы Конституционного Собрания, возложив на его новый состав разработку нового проекта? На все эти вопросы должен ответить будущий закон.

Вторая группа конституционных поправок относится к гл. 3-8 Конституции. Поскольку в общей форме многие предписания этих глав опираются на статьи гл. 1 или согласуются с содержанием статей гл. 2, изменение таких предписаний гл. 3-8 невозможно без соответствующих поправок в гл. 1 и 2. Это требует, в соответствии со ст. 135, разработки и принятия в установленном ею порядке новой Конституции России. Поэтому установленный ст. 136 порядок внесения поправок в гл. 3-8 Конституции относится только к таким поправкам, которые не затрагивают текст гл. 1, 2 и 2 и поэтому не требуют пересмотра всей Конституции.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации обнаружила неопределенность в понимании ст. 136, в связи с чем обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о ее толковании.

Конституционный Суд постановил, что в соответствии с рядом статей Конституции поправки к гл. 3-8 принимаются путем издания особого правового акта - закона Российской Федерации о поправках к ее Конституции. Он принимается в особом порядке, который лишь отчасти совпадает с процедурой принятия федерального конституционного закона. Право законодательной инициативы принадлежит в этом случае ограниченному кругу субъектов, предусмотренному ст. 134. Порядок принятия этого закона в Федеральном Собрании - тот же, что и порядок принятия федерального конституционного закона, установленный ч. 2 ст. 108 Конституции, в частности требуется большинство не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы. Особым условием для вступления в силу этого закона и предусмотренных им поправок является их одобрение органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации. Только после этого вступивший в силу федеральный закон о поправках к Конституции подлежит подписанию Президентом и обнародованию.

Кроме того, Конституционный Суд постановил, что законодатель вправе урегулировать: порядок направления принятых Федеральным Собранием поправок к гл. 3-8 Конституции для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Российской Федерации; порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения этих поправок; вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте.

Закон по этим вопросам пока не издан.

Основанием для внесения изменений в ч. 1 ст. 65 является федеральный конституционный закон о принятии в состав Российской Федерации и (или) образовании в ее составе нового субъекта федерации, а также об изменении конституционно-правового статуса субъекта федерации. Принятие федерального конституционного закона по данному вопросу происходит не в общем порядке законодательного процесса, а в специальном порядке - внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции. Круг субъектов законодательной инициативы для данного случая определен ч. 1 ст. 104; не требуется одобрения законодательными органами 2/3 субъектов Российской Федерации.

Вопросы об образовании в составе Российской Федерации ее новых субъектов возникают на практике. Так, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области активно обсуждается вопрос об их объединении в один субъект Российской Федерации. Другим примером может служить выделение Ингушетии из состава Чечено-Ингушской Республики и образование Ингушской Республики в составе Российской Федерации.

Вопрос об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации неоднократно возникал и решался тем или иным образом. Незадолго до принятия Конституции 1993 г. произошло преобразование некоторых автономных областей в республики в составе Российской Федерации (Адыгея, Алтай), подтвержденное Конституцией. Вопрос о своем преобразовании в республики ставился, например, в Чукотском автономном округе, в Свердловской области; вопрос был решен отрицательно. В каждом случае положительного решения вопросов такого рода тоже требуется федеральный конституционный закон.

Вопрос о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта извне границ ее состава на практике не возникал. Иногда политические организации, деятели и даже государственные органы отдельных субъектов федерации (например, Чечни) ставили вопрос в обратном смысле - о выходе из состава Российской Федерации. Но Конституция Российской Федерации, упоминая о возможности вступления в состав Российской Федерации нового субъекта, не предусматривает возможности отделения от нее.

Могут возникнуть и вопросы, связанные с нецелесообразностью сохранения шести разных видов конституционно-правового статуса равноправных субъектов Российской Федерации. Различий в правовом статусе краев и областей, автономных областей и автономных округов практически не существует; оправданно ли сохранение этих двух номинально различных, но практически тождественных статусов? Есть всего одна автономная область; стоит ей изменить свой статус, и автономная область (не как теоретическая разновидность возможного юридического статуса субъекта Российской Федерации, а как реально существующий статус) прекращает свое существование. В некоторых республиках (и автономиях) население в огромном большинстве является русским, а «титульные» народы, составляя небольшое меньшинство, пользуются значительными возможностями своего национально-культурного и социального развития в условиях равноправия граждан независимо от расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии и т.д. Такие республики реально превращаются в региональные русские республики с высокой степенью гарантированности всесторонних интересов «титульного» и других этнических меньшинств.

Часть 2 ст. 137 устанавливает еще более упрощенный порядок внесения поправок в ч. 1 ст. 65 в случае изменения официального наименования субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 71-73 Конституции изменение наименования субъекта Российской Федерации относится к исключительной компетенции законодательной власти данного субъекта Российской Федерации. Включение нового наименования субъекта рассматривалось как чисто техническая операция, в связи с чем ее порядок не регулировался законом, но и не был никем точно определен.

В связи с этим, по мнению Государственной Думы, обнаружилась неопределенность в том, какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ч. 1 ст. 65 нового наименования субъекта Российской Федерации. Дума обратилась по этому поводу в Конституционный Суд с запросом о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции.

Конституционный Суд 28 ноября 1995 г., рассмотрев это дело, постановил, что изменения наименования субъектов Российской Федерации включаются в текст ст. 65 Конституции указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта федерации, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент использует полномочия, предоставленные ему ч. 1 ст. 85 Конституции (согласительные процедуры и т.п.).

Не является изменением наименования субъекта Российской Федерации в указанном смысле и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта (ВКС, 1995, № 6, с. 37-41).