УДК 342.4

АСТАФИЧЕВ П.А.

Особенности процедуры внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации

Статья посвящена исследованию ряда проблемных вопросов процедуры внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Автор обращает внимание на допустимость прямого применения отдельных норм Основного закона страны в отношении механизма внесения поправок в главы 1, 2 и 9 Конституции РФ. Однако в отсутствие Федерального конституционного закона о Конституционном Собрании полностью реализовать данный механизм не представляется возможным. Исследуется теория и практика внесения поправок в другие главы Конституции РФ. Предлагается ряд мер по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Ключевые слова: конституционное регулирование; гибкие и жесткие конституции; поправки к основному закону; стабильность законодательства.

Правовое регулирование порядка внесения поправок в главы 1, 2 и 9 Конституции РФ отличается крайней лаконичностью. Строго говоря, этому посвящена лишь ст. 135 Конституции РФ. Требование ч. 2 ст. 135 о принятии Федерального конституционного закона о Конституционном Собрании в настоящее время не выполнено. Вместе с тем отдельные элементы процедуры внесения поправок в данные главы могут применяться вследствие принципа непосредственности действия норм Конституции РФ.

Круг субъектов права инициативы внесения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции РФ является общим (он распространяет свое действие также на поправки к главам 3 – 8, включая статью 65): это глава государства, палаты Федерального Собрания, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы (ст. 134 Конституции РФ). Сравнение данной нормы с положениями ч. 1 ст. 104 (в которой устанавливается перечень субъектов права законодательной инициативы) показывает, что правом внесения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции не обладают индивидуально члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, а также высшие судебные инстанции.

Часть 2 ст. 104 Конституции РФ предписывает, что законопроекты вносятся в Государственную Думу. Однако в ст. 134 Конституции РФ не сказано, что предложения о поправках и пересмотре положений Конституции вносятся в форме законопроекта. Из этого следует неопределенность в вопросе о том, в какой орган должны вноситься предложения, указанные в ст. 134.

Часть 1 статьи 135 Конституции РФ запрещает пересмотр положений глав 1, 2 и 9 Федеральным Собранием. Но Совет Федерации и Государственная Дума по смыслу ч. 2 ст. 135 являются обязательными участниками процесса пересмотра данных глав. Примечательно, что палаты Федерального Собрания пользуются правом “поддержки” (либо в той или иной форме “не поддержки”, например, отклонения) предложений, внесенных лицами, указанными в ст. 134 Конституции РФ. Поддержка выражается в каждой из палат квалифицированным

большинством в три пятых от общего числа парламентариев. При наличии поддержки предложения в обеих палатах Федерального Собрания должно быть созвано Конституционное Собрание.

До указанного момента движения процедуры внесения поправок в главы 1, 2 и 9 Основного закона нормы Конституции РФ могли бы применяться непосредственно. Однако далее процедура обречена на оставление без движения вплоть до вступления в силу Федерального конституционного закона о Конституционном Собрании. Закон должен установить, как минимум: численный состав Собрания, порядок его формирования, правовой механизм созыва. Далее Собрание могло бы действовать на основе собственного регламента или закона.

Компетенция Конституционного Собрания определена непосредственно в Конституции РФ (ч. 3 ст. 135). Собрание либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции. Новый проект может быть принят непосредственно Конституционным Собранием (квалифицированным большинством в две трети от общего числа членов) либо вынесен на всенародное голосование (которое считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины избирателей; решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от участвовавших в голосовании избирателей).

В соответствии со ст. 136 Конституции РФ поправки к главам 3 – 8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации. Выше отмечалось, что конституционная формулировка “в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона” не означает, что формой соответствующего правового акта должен быть именно федеральный конституционный закон. Конституционный Суд РФ установил, что данные поправки вносятся в форме Закона Российской Федерации[1]. В развитие этой правовой позиции парламентом был принят Федеральный закон “О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации”.

Согласно данному Закону, предложения о поправках к Конституции вносятся в Государственную Думу субъектами, круг которых определен ст. 134 Конституции РФ. Комитет Государственной Думы, к ведению которого отнесены вопросы конституционного законодательства, осуществляет проверку допустимости внесенного предложения, после чего рекомендует Государственной Думе принять предложение к рассмотрению либо возвратить его инициатору. Проект Закона о поправке к Конституции рассматривается в Государственной Думе в трех чтениях. В случае его одобрения квалифицированным большинством он направляется в Совет Федерации.

Совет Федерации несет публично-правовую обязанность рассмотрения проекта закона о поправках к Конституции. Члены данной палаты квотируют законопроект также квалифицированным большинством. В случае отклонения Советом Федерации закона может быть внесено предложение о создании согласительной комиссии с Государственной Думой. При одобрении законопроекта Председатель Совета Федерации направляет принятый акт в законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, которые в течение одного года обязаны его рассмотреть и принять решение в соответствии со своей компетенцией. Если требуемое (две трети) большинство законодательных (представительных) органов субъектов Федерации одобряет закон о поправках, он направляется Председателем Совета Федерации главе государства для подписания и обнародования. Президент РФ в данном случае не пользуется правом вето. Если закон о поправке к Конституции не получил одобрения более чем двух третей законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, повторное внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке может быть внесено не ранее чем через год со дня установления результатов рассмотрения закона в субъектах России.

Положения Федерального закона “О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации” несколько раз применялись на практике. Законом РФ о поправке к Конституции РФ “Об изменении срока полномочий

Президента Российской Федерации и Государственной Думы" были внесены изменения в ч. 1 ст. 81 и ч. 1 ст. 96. Срок полномочий главы государства увеличен до шести лет, депутатов Государственной Думы – до пяти (ранее действовавшие редакции предусматривали четырехлетний срок их полномочий). Законом РФ о поправке к Конституции РФ "О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации" ч. 1 ст. 103 (полномочия Государственной Думы) была дополнена новым пунктом "в", согласно которому к ведению данной палаты Федерального Собрания относится "заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой". Кроме того, пункт "а" ч. 1 ст. 114 (полномочия Правительства РФ) был изложен в следующей редакции: "разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; *представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой"* (здесь и далее новые положения обозначены курсивом).

Законом РФ о поправке к Конституции РФ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" был внесен комплекс изменений и дополнений, касающихся: во-первых, разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами (в новой редакции пункта "о" ст. 71 к ведению Российской Федерации относится "судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; *процессуальное законодательство;* правовое регулирование интеллектуальной собственности"); во-вторых, полномочий Президента РФ (представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и *заместителей* Генерального прокурора Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности *прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров);* в-третьих, компетенции Совета Федерации (исключение полномочия по назначению судей Высшего Арбитражного Суда, дополнение полномочием назначения заместителей Генерального прокурора); в-четвертых, субъектов права законодательной инициативы в Государственной Думе (исключение Высшего Арбитражного Суда из числа субъектов данного права); в-пятых, наименования и содержания главы 7 Конституции РФ. Основной институциональной новацией Закона РФ о поправке к Конституции РФ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" явилось фактическое упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ, перераспределение его полномочий в пользу Верховного Суда РФ, более четкое разграничение судебной власти и прокуратуры, а также расширение компетенции Совета Федерации и Президента РФ в сфере кадровых назначений в прокуратуре России.

Статья 65 основного закона страны имеет важную специфическую особенность: в ней содержится перечень субъектов, входящих в состав Российской Федерации (строго говоря, это суждение касается лишь части 1 данной статьи, в то время как часть 2 является регулятивной по своему содержанию: в ней указывается, что "принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом"). В связи с этим статья 137 разграничивает процедуры поправок в ст. 65 ввиду изменения *состава* (часть 1) России и *наименований* (часть 2) субъектов России[2].

Часть 1 ст. 137 Конституции РФ предусматривает несколько форм изменения состава Российской Федерации: во-первых, принятие в Российскую Федерацию; во-вторых, образование в составе России нового субъекта Федерации; в-третьих, изменение конституционно-правового статуса субъекта России. На первый взгляд может показаться, что ч. 2 ст. 65 и ч. 1 ст. 137 Конституции РФ дублируют друг друга. Но это не так: в ч. 2 ст. 65 речь идет о регулировании порядка принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта (Федеральный конституционный закон "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации"); в ч. 1 ст. 137 – о правовой форме акта об изменении состава Российской Федерации (например, Федеральный конституционный закон "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа"). В течение последнего времени произошло объединение не только Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа, но также: Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа; Камчатской области и Корякского автономного округа; Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа и т.д. В общей сложности из 89-ти субъектов Федерации (на момент принятия Конституции РФ 1993 г.) в составе России осталось 83 субъекта Федерации.

В качестве нового субъекта в Российскую Федерацию может быть принято иностранное государство или его часть. Инициатором данного предложения может выступать соответствующее иностранное государство. В случае поступления предложения Президент РФ уведомляет палаты Федерального Собрания и при необходимости проводит с ними консультации. Далее осуществляются процедуры заключения соответствующего международного договора согласно требованиям Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации". После подписания международного договора Президент РФ обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции данного договора. В случае признания договора соответствующим Конституции он вносится в Государственную Думу для ратификации. Одновременно в Государственную Думу вносится проект федерального конституционного закона о принятии в Россию нового субъекта. Дальнейшее рассмотрение указанных актов осуществляется в обычной парламентской процедуре. Федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта вступает в силу не ранее вступления в силу для России и иностранного государства международного договора. Изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ вносятся на основании указанного федерального конституционного закона и учитываются при переиздании текста Основного закона страны.

Несколько иначе выглядит установленная Федеральным конституционным законом "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" процедура образования в составе России новых субъектов Федерации. Инициатива принадлежит субъектам Федерации, на территориях которых образуется новый субъект. Ее формой является совместное предложение законодательных органов и высших должностных лиц соответствующих субъектов Федерации, которое направляется Президенту РФ. Глава государства уведомляет палаты Федерального Собрания и, при необходимости проводит с ними консультации. В случае поддержки Президентом РФ инициативы вопрос об образовании нового субъекта в согласованной формулировке выносится на референдумы заинтересованных субъектов РФ. Если вопрос не получил одобрения на референдуме хотя бы одного из указанных субъектов, повторная инициатива может быть выдвинута не ранее чем через год. В случае положительных решений региональных референдумов в Государственную Думу вносится проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Дальнейшее рассмотрение законопроекта осуществляется в обычной

парламентской процедуре. Аналогичным образом изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ вносятся на основании указанного федерального конституционного закона и учитываются при переиздании текста Основного закона страны.

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П "По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

[2] Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ изменение наименований относится к ведению субъектов РФ, которые вправе по своему усмотрению урегулировать данные общественные отношения. Правовой формой реализации воли субъекта Федерации является соответствующий указ Президента РФ. Однако переименование не должно затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы Федерации и других субъектов России, зарубежных государств, менять состав Федерации или статус ее субъектов – см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П "По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.