



Конституция РФ – основной закон государства характеризуется стабильностью, устойчивостью содержания. Это позволяет поддерживать устойчивость правовой системы и государственного механизма. Вместе с тем стабильность конституции не означает ее неизменности. Конституция должна отражать перемены в тех общественных отношениях, которые она регулирует.

Принятие новой конституции всегда вызывается весьма существенными переменами в жизни общества. Отдельные изменения в ней также должны требовать серьезного обоснования.

Поэтому в большинстве стран мира установлен усложненный порядок изменения конституции.

Прежние советские конституции закрепляли достаточно простой порядок их изменения, устанавливая для этого лишь квалифицированное большинство депутатов высшего представительного органа.

Предшествовавшая российская Конституция устанавливала, что для принятия ее изменений и дополнений требовалось согласие не менее 2/3 от общего числа избранных народных депутатов Российской Федерации.

Только при изменении и дополнении статей Конституции, касающихся федеративного устройства, требовалось согласование с субъектами федерации в лице их Советов народных депутатов. Порядок принятия новой конституции не устанавливался, и Конституция ограничивалась нормой о том, что это относится к исключительной компетенции Съезда народных депутатов Российской Федерации.

Такой упрощенный порядок изменения, в совокупности с другими политическими факторами, нарушал стабильность Конституции и привел к тому, что в прежнюю Конституцию Российской Федерации было внесено за короткий период около 350 поправок.

Учтя предшествующий опыт, нормативные установления конституций зарубежных демократических государств, и пытаясь укрепить стабильность конституции, являющуюся ее неотъемлемым свойством, действующая Конституция внесла в этот процесс существенные изменения.

Прежде всего, Конституция применяет иную терминологию — вводятся понятия «пересмотр» Конституции и «поправки». Посвященная этому гл. 9 носит название «Конституционные поправки и пересмотр Конституции».

Конституция, в отличие от предшествующих, право принятия Конституции не относит к компетенции какого-либо органа государственной власти. Она лишь устанавливает, что принятие Конституции Российской Федерации составляет предмет исключительной компетенции Российской Федерации (ст. 71).

Тем самым, Конституция свидетельствует о том, что она восприняла концепцию установления конституции особой учредительной властью, а не учрежденной, не обычной законодательной властью. Принятие новой Конституции отнесено к полномочиям Конституционного Собрания, которое только и может принять ее 2/3 голосов от общего числа его членов или внести на всенародное голосование. В случае референдума Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Порядок образования Конституционного Собрания будет определен, в соответствии с Конституцией, федеральным конституционным законом. Конституция в ст. 134 ввела новую норму, определяющую перечень субъектов, которые могут инициировать процесс пересмотра Конституции или внесения в нее поправок. По прежней Конституции этот вопрос не регламентировался, и на практике это приводило к тому, что голосом одного депутата без какой-либо предшествующей подготовительной процедуры запускался механизм голосования об изменении того или иного положения Конституции.

Теперь предложение о поправках и пересмотре положений Конституции могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, представительные (законодательные) органы субъектов Российской Федерации, а также группы численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

На повышение стабильности Конституции направлено и то, что ее главы, выражающие концептуальную сущность Конституции, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Это относится к главам 1, 2 и 9: «Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина», «Конституционные поправки и пересмотр Конституции».

Предложение о пересмотре статей этих глав требует очень значительной поддержки членов и депутатов обеих палат. Их число должно составлять 3/5 голосов от общего числа в каждой из палат. Но и при такой ситуации, как отмечалось выше, поправки в эти главы не допускаются. Созываемое в таком случае Конституционное Собрание либо подтверждает незыблемость данной Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции.

Поправки в соответствии с Конституцией допускаются только к главам 3-8.

Они принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, т. Е. Требуют одобрения не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 депутатов Государственной Думы.

Кроме этого, Конституция закрепляет в качестве необходимого условия вступления поправок в силу их одобрение органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации.

Положение Конституции о ее изменениях относятся только к нормам ст. 65 Конституции, характеризующей состав субъектов Российской Федерации, их наименования. На основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, об изменении конституционного статуса субъектов вносятся изменения в ст. 65.

При изменении наименования субъектов федерации новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции без особых процедур.

Зарубежный опыт изменения конституций.

Внесение изменений в конституцию совсем не редкое явление в конституционном развитии. Большинство конституций мира претерпели изменения со времени их принятия. Так, в Конституцию США со времени ее принятия было внесено 27 поправок (предложений о пересмотре конституции в Конгрессе США рассматривалось более десяти тысяч). В Конституцию Финляндии существенные поправки вносились в 1926, 1930, 1943, 1950 годах. В 1974 г.

Конституционный комитет разработал важные поправки к конституции, затрагивающие такие серьезные вопросы, как разграничение полномочий президента, других государственных органов, основные экономические и социальные права человека, охрана прав собственности. В 1986 г. В Греции была принята серия поправок к Конституции 1975 г., лишивших президента ряда важных полномочий, в том числе права смещения премьер-министра, права провозглашать чрезвычайное положение, а также ограничивающих его права распускать парламент, объявлять референдум. В Конституцию Российской Федерации 1978 г. В конце 80-х — начале 90-х годов было внесено более 300 поправок.

В то же время конституции некоторых стран ввиду жестких правил внесения в них поправок остались неизменными со времени их принятия (Конституция Японии 1947 г., Конституция Дании 1953 г. И др.).

Не существует проблем изменения конституции, если речь идет о пересмотре гибкой конституции. Это осуществляется путем принятия обычного закона

(Израиль, Индия, Монако, Новая Зеландия, Саудовская Аравия).

Значительно сложнее пересмотреть жесткие конституции. Для их изменения предусматривается требование квалифицированного большинства в парламенте, а кроме того, в ряде стран предусмотрено утверждение поправок на референдуме или большинством субъектов федерации, если речь идет о федеративных государствах. Известны и другие способы обеспечения жесткости конституции. Это повторное голосование в парламенте через определенный промежуток времени (например, в Греции поправки должны быть приняты Палатой депутатов двух последовательных созывов (ст. 110 Конституции)).

В некоторых странах различные части конституции изменяются по-разному. Так, положения Конституции Индии об исполнительной и судебной власти, о выборах президента и другие изменяются решением, принятым двумя третями голосовавших членов обеих палат парламента страны с последующим одобрением не менее половины законодательных собраний штатов. А поправки, связанные с перечнем штатов и союзных территорий, принимаются простым большинством голосов членов парламента.

В некоторых конституциях встречаются оговорки о недопустимости изменения вообще отдельных положений конституции. Так, в ст. 89 Конституции Франции 1958 г. Записано: «Республиканская форма правления не может быть предметом пересмотра». В ст. 139 Конституции Италии также говорится о невозможности пересмотра положения о республиканской форме правления. Не допускается изменение Основного закона Германии, «затрагивающее разделение федерации на земли, принципы участия земель в законодательстве или принципы, записанные в статьях 1 и 20» (ч. 3 ст. 79); ст. 1 закрепляет неприкосновенность человеческого достоинства и нерушимость и неотчуждаемость прав человека, а ст. 20 — основы конституционного строя. Конституцией Греции запрещено вообще изменять положения, определяющие основы и форму правления государства как парламентарной республики.

Иногда конституциями устанавливается определенный период, в течение которого запрещается вносить изменения в конституцию. Так, Конституция Греции разрешает ее очередной пересмотр только спустя пять лет после окончания процедуры пересмотра.

В ряде конституций содержатся положения, запрещающие ее пересмотр в условиях посягательства на целостность территории государства (например, ст. 89 Конституции Франции).

Процедуры принятия и изменения конституций разнообразны. Субъектами права инициативы пересмотра конституции являются обычно те же, что и в

законодательном процессе. Такое право в некоторых странах предоставлено главам государства (Бельгия, Россия, Франция). Некоторые конституции предусматривают возможность оформленной в виде законопроекта народной инициативы по пересмотру конституции. Так, в Италии законопроект может быть внесен не менее чем 50 тысячами избирателей (ст. 71 Конституции), в Австрии — 100 тысячами избирателей (ст. 120 Конституции).

Для подготовки проектов конституций или поправок нередко создаются специальные органы, комиссии. В Австралии для предварительного рассмотрения проекта конституции в 1958 г. Был образован специальный консультативный орган, в Швеции, Финляндии и России для подготовки текста конституции парламентами были образованы конституционные комиссии. Для окончательной доработки проекта конституции в России в 1993 г. Президентом РФ было созвано Конституционное совещание.

Пересмотр положений глав 1, 2, 9 Конституции России

Главы Конституции, регулирующие основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, порядок изменения самой Конституции, т. Е. Главы 1,2 и 9, защищены в наибольшей мере. Если Федеральное Собрание посчитает большинством в три пятых голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, что нужны какие-то изменения в эти главы, оно должно созвать Конституционное Собрание — особый орган, наделенный правом решить, нужны эти изменения или нет. Если Конституционное Собрание решит, что изменения нужны, то оно разрабатывает проект новой Конституции РФ, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. Вопросы изменения глав 1, 2 и 9 Конституции не могут быть решены законами РФ о поправках к Конституции, поскольку положения глав 1, 2 и 9 Конституции не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для изменения глав 1, 2 и 9 Конституция предусматривает внесение предложений о пересмотре положений Конституции. Причем ряд важных вопросов внесения таких предложений сегодня не урегулирован.

Во-первых, не предусмотрено, в какой орган должны вноситься предложения о пересмотре положений Конституции. Во вторых, Конституция не определила, какое наименование и какую правовую форму должен иметь документ, содержащий предложение о пересмотре положений Конституции. В-третьих, существует некоторое несоответствие между положениями ст.134 и ч.2 ст. 135 Конституции. Буквальное прочтение ч.2 ст. 135 Конституции, установившей, что

Конституционное Собрание созывается в случае поддержки предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции, позволяет прийти к выводу о том, что рассмотрению палатами Федерального Собрания подлежит предложение о пересмотре совокупности положений, содержащихся и в гл.1, и в гл.2, и в гл.9 Конституции. Вместе с тем Формулировка ст.134 Конституции предполагает возможность внесения предложений, в том числе о пересмотре отдельных положений (отдельного положения) из глав 1, 2 или 9 Конституции.

Практика применения положений статей 134 и 135 Конституции не содержит примеров окончательного рассмотрения предложений о пересмотре положений Конституции палатами Федерального Собрания. Однако такие предложения вносились. Так, в 1995 г. Группа депутатов Совета Федерации внесла в Государственную Думу предложение