

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего
образования
«Санкт-Петербургский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра конституционного и международного права

ТЕМА 4. Конституция Российской Федерации

Вопросы темы:

1. Структура, форма и вид Конституции Российской Федерации
2. Внесение поправок в 1, 2 и 9 главы Конституции Российской Федерации
3. Процедура изменений в других конституционных положениях
4. Особенности внесения поправок в ст. 65 Конституции Российской Федерации

Избранная библиография

- Дерхо Д.С. Содержательные пределы конституционных поправок: некоторые аспекты // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2016, № 5. - С. 11-13.
- Латышева Е.В., Назимова Е.В. История конституционных поправок как история России // 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства: сборник научных трудов. - Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. - С. 137-140.
- Марку Ж. О поправках к Конституции Российской Федерации 2013 года и конституционных реформах стран Европы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - М.: Nota Bene, 2013, № 6 (43). - С. 967-970.
- Медушевский А. Конституционный переворот или конституционная реформа: поправки к Конституции 1993 года как инструмент борьбы за власть // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - М.: Изд-во Ин-та права и публичной политики, 1999, № 3 (28). - С. 154-167.
- Михалева Н.А. Порядок принятия, пересмотра и внесения поправок в региональные конституции и уставы // Lex Russica. Научные труды МГЮА. - М.: Изд-во МГЮА, 2008, № 3. - С. 587-596.
- О научных критериях внесения конституционных поправок // Журнал российского права. - М.: Норма, 1998, № 12. - С. 149-150.
- Скуратов Ю.И. Развитие Конституции РФ 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. - Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2009, № 3 (66). - С. 40-47.
- Старилов Ю.Н. Будущее Конституции Российской Федерации: "реализация без изменений", "преобразование" или "неизбежность пересмотра"? (Часть 1) // Право и политика. - М.: Nota Bene, 2005, № 1. - С. 4-24.
- Старостина И.А. Конституционные поправки - 2014: продолжение следует (размышления на основе статьи В.И. Фадеева "Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности")? // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. - М.: Проспект, 2015, Т. II. - С. 518-530.
- Старостина И.А. Парламент России в контексте конституционных поправок // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2015, № 1. - С. 41-44.
- Троицкая А. Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь // Сравнительное конституционное обозрение. - М.: Институт права и публичной политики, 2016, № 2 (111). - С. 96-115.
- Учреждение и пересмотр конституций в Европе и Америке. Перевод с французского. Вып. 1 / Боржо Ш.; Пер. с доп.: Цейтлин С.Я. - С.-Пб.: Просвещение, 1905. - 165 с.

Структура

- Действующая Конституция РФ имеет структуру, форму и вид.
- По структуре она включает два раздела.
- Первый раздел не имеет наименования,
- второй называется «Заключительные и переходные положения».
- Первый раздел состоит из девяти глав, главы – из статей, имеющих сквозную нумерацию (всего их 137).
- Раздел второй Конституции статей не имеет, он состоит из девяти пунктов.

Наименования глав раздела первого Конституции:

- 1) основы конституционного строя;
- 2) права и свободы человека и гражданина;
- 3) федеративное устройство;
- 4) Президент Российской Федерации;
- 5) Федеральное Собрание;
- 6) Правительство Российской Федерации;
- 7) судебная власть (с 2014 г. – судебная власть и прокуратура);
- 8) местное самоуправление;
- 9) конституционные поправки и пересмотр Конституции.

Структура статей

- Большинство статей Конституции РФ состоит из пронумерованных абзацев, которые именуются *частями*. Например, статья 1 состоит из первой и второй частей. Части могут включать одно или несколько *предложений*.
- Некоторые статьи состоят из нескольких предложений (статьи 2, 10, 12, 18, 25, 28, 52, 57, 119) или одного предложения (статьи 31, 33, 42, 53, 58, 60, 64, 69, 73, 79, 88, 91, 94, 113, 116, 124, 126, 127, 133, 134, 136), образующих *один абзац*. В них *нет частей и пунктов*.

Особенности структуры отдельных статей

- Часть первая статьи 65 состоит из *абзацев*, первый из которых раскрывает смысловую нагрузку части, а последующие абзацы содержат перечни субъектов Федерации, сгруппированные исходя из их статуса (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа). Важно, что в этой части статьи *нет* упорядоченных прописными буквами *пунктов*.
- Аналогичным образом часть 1 статьи 82 состоит из двух абзацев: в первом устанавливается обязанность главы государства при вступлении в должность приносить народу присягу, во втором – в кавычках приводится текст самой присяги.

Особенности структуры отдельных статей

- Статья 71 *не имеет частей*, но включает *упорядоченные* прописными буквами пункты, которые оформляются в виде отдельных абзацев после первого, общерегулятивного абзаца. Аналогичную структуру имеют статьи 83, 84, 86, 89 (полномочия Президента РФ), статья 106 (перечень законов, подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации).
- Статья 72 имеет более сложную структуру. Ее первая часть оформлена по аналогии со структурой статьи 71, однако в статье имеется вторая часть, согласно которой положения данной статьи в равной мере распространяются на все виды субъектов Федерации. Принцип построения статьи 72 (зачастую, с большим количеством частей и пунктов) используется также в конструкции статей 102 (полномочия Совета Федерации), 103 (компетенция Государственной Думы), 114 (функции Правительства РФ), 125 (статус и компетенция Конституционного Суда).

Форма

- По форме Конституция РФ является писаной конституцией. Несмотря на наличие федеральных конституционных законов и ряда федеральных законов конституционно-правового содержания, основной закон страны представляет собой единый акт, в котором урегулированы базовые, основополагающие конституционно-правовые отношения.

Вид

Вид Конституции РФ характеризуется ее принятием посредством всероссийского референдума, сравнительно продолжительным периодом действия и относительно редким изменением норм, достаточно сложным механизмом внесения поправок и пересмотра. Конституция РФ есть акт, выражающий стремление многонационального народа России к утверждению прав и свобод человека и гражданина, гражданского мира и согласия, любви и уважения к Отечеству, веры в добро и справедливость, возрождению суверенной государственности, незыблемости ее демократической основы, благополучию и процветанию страны (преамбула Конституции РФ).

Главы 1, 2 и 9

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.

Субъекты права инициативы

- 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, 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.

Дальнейшее движение процедуры

- 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.

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).

Поправки в других конституционных положениях

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.

В развитие этой правовой позиции парламентом был принят Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Компетенция Государственной Думы

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.

Компетенция Совета Федерации

Совет Федерации несет публично-правовую обязанность рассмотрения проекта закона о поправках к Конституции. Члены данной палаты вотируют законопроект также квалифицированным большинством. В случае отклонения Советом Федерации закона может быть внесено предложение о создании согласительной комиссии с Государственной Думой.

Компетенция субъектов РФ и Президента РФ

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 допускается не ранее чем через год со дня установления результатов рассмотрения закона в субъектах России.

Практическая реализация

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).

Практическая реализация

- 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

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

Формы изменения состава

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.

Практическое применение

- 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.
- С присоединением к России Республики Крым и города Севастополя количество субъектов Федерации возросло до 85.

Принятие нового субъекта

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.

Образование нового субъекта

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.

Контрольный тест. Вопрос 1

Конституция Российской Федерации 1993 г. была принята:

- 1) Верховным Советом России;
- 2) Всенародным голосованием (референдумом) граждан Российской Федерации;
- 3) Президентом России;
- 4) Государственной Думой

Контрольный тест. Вопрос 2

По порядку изменения конституции могут быть:

- 1) Гибкими и жесткими;
- 2) Харизматическими;
- 3) Монархическими;
- 4) Временными

Контрольный тест. Вопрос 3

Конституция РСФСР 1918 г. была принята:

- 1) Верховным Советом РСФСР;
- 2) Учредительным Собранием;
- 3) Всероссийским Съездом Советов РСФСР;
- 4) Государственной Думой

Контрольный тест. Вопрос 4

Высочайшим манифестом от 17 октября 1905 г.:

- 1) Учреждена совещательная Государственная Дума;
- 2) Учрежден Государственный Совет;
- 3) Государственная Дума наделена законодательными полномочиями;
- 4) Император Николай II отрекся от престола

Контрольный тест. Вопрос 5

Конституция РСФСР 1918 г:

- 1) Юридически оформила установление Советской власти;
- 2) Закрепила диктатуру пролетариата и полновластие Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов;
- 3) Закрепила создание новой системы государственных органов и принципов их организации и деятельности;
- 4) Все ответы верные

Контрольный тест. Вопрос 6

Какая из российских конституций учредила Съезд народных депутатов РСФСР:

- 1) Конституция РСФСР 1978 г.;
- 2) Конституция РСФСР 1937 г.;
- 3) Конституция РСФСР 1925 г.;
- 4) Конституция РСФСР 1918 г.

Контрольный тест. Вопрос 7

Кому в соответствии с «Основными государственными законами Российской Империи» от 23 апреля (6 мая) 1906 г. принадлежала верховная власть:

- 1) Государственной Думе;
- 2) Государственному Совету;
- 3) Государственному Совету и Государственной Думе;
- 4) Императору

Контрольный тест. Вопрос 8

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить:

- 1) Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации;
- 2) Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания, группа численностью не менее $1/5$ членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы;
- 3) законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации;
- 4) все ответы верные

Контрольный тест. Вопрос 9

**Конституция Российской Федерации 1993 г.
вступила в действие:**

- 1) В день ее принятия 12 декабря 1993 г.;
- 2) В день ее официального опубликования 25 декабря 1993 г.;
- 3) После опубликования Центральной избирательной комиссией результатов всенародного голосования 4 января 1994 г.;
- 4) 14 декабря 1993 г.

Контрольный тест. Вопрос 10

**Конституция Российской Федерации 1993 г.
состоит из:**

- 1) 3 разделов, 10 глав, 135 статей;
- 2) 2 разделов, 8 глав, 136 статей;
- 3) преамбулы, 2 разделов, 9 глав, 137 статей;
- 4) преамбулы, 9 глав, 138 статей

Контрольный тест. Вопрос 11

Под пересмотром Конституции Российской Федерации 1993 г. понимается внесение:

- 1) изменений в главы 1, 2 и 9;
- 2) поправок в главы с 3 по 8;
- 3) изменений в раздел «Заключительные и переходные положения»;
- 4) каких-либо изменений в Конституцию Российской Федерации

Контрольный тест. Вопрос 12

Какой орган уполномочен официально осуществлять толкование Конституции Российской Федерации 1993 г.:

- 1) Президент Российской Федерации;
- 2) Правительство Российской Федерации;
- 3) исполнительные органы субъектов Российской Федерации;
- 4) Конституционный Суд Российской Федерации

Контрольный тест. Вопрос 13

Какой орган согласно Конституции Российской Федерации 1993 г. разрабатывает проект новой Конституции или подтверждает неизменность действующей Конституции:

- 1) Конституционный Суд Российской Федерации;
- 2) Конституционное совещание;
- 3) Конституционная комиссия;
- 4) Конституционное Собрание

Контрольный тест. Вопрос 14

Новая Конституция Российской Федерации может быть принята:

- 1) Президентом Российской Федерации;
- 2) Федеральным Собранием Российской Федерации;
- 3) На референдуме Российской Федерации;
- 4) Учредительным Собранием

Задание на семинарское занятие

1. Сравнить материалы вышеуказанных слайдов с конспектом лекции. При необходимости дополнить конспект, быть готовым представить его для проверки
2. Выполнить контрольный тест. Письменно в тетради указать ответы. Представить их для проверки
3. Быть готовым дать развернутые пояснения по учебным вопросам темы при устном опросе курсантов
4. Подготовить доклад по отдельному графику изучения практики Конституционного Суда РФ

Рассмотрена на заседании предметно-методической секции кафедры конституционного и международного права (Протокол № 9 от «02» сентября 2019 г.) Рекомендована для проведения учебных занятий.

Разработана доктором юридических наук, профессором П.А.Астафичевым