

Конституционно-правовая доктрина внесения поправок и изменений в федеральную Конституцию

Д.Ш. Пирбудагова¹, А.Е. Рабаданова²

^{1,2} Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, kafedraconst@mail.ru

Аннотация. В статье анализируются различные доктринальные подходы к проблеме реформирования Конституции, способы изменения Конституции, известные конституционно-правовой науке. Рассматривается механизм внесения поправок и изменений в Конституцию России, закрепленный в главе 9 Основного закона, позволяющий не выходить за установленные рамки при ее модернизации. Говорится, что наиболее приемлемой моделью конституционной модернизации в России следует считать разноразмерную модель, включающую различные механизмы обеспечения конституционной стабильности и, следовательно, правовой охраны, которые в той или иной степени используются в рамках каждой из процедур ее изменения. Делается вывод о том, что существующий в Российской Федерации порядок изменения конституционных норм отражает сущность правовой охраны Конституции, особенность которого состоит в приспособлении основных конституционных принципов к текущим проблемам государства и общества.

Ключевые слова: конституция, стабильность, поправки, модель, самоохрана

Для цитирования: Пирбудагова Д.Ш., Рабаданова А.Е. Конституционно-правовая доктрина внесения поправок и изменений в федеральную Конституцию // Юридический вестник ДГУ. 2024. Т. 52, № 4 (72). С. 53–60. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-53-60

Original article

The constitutional and legal doctrine of modifications and amendments to the Federal Constitution

Diana Sh. Pirbudagova¹, Anastasia E. Rabadanova²

^{1,2} Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, kafedraconst@mail.ru

Abstract. The article analyzes various doctrinal approaches to the problem of reforming the Constitution, methods of changing the Constitution known to constitutional and legal science. The mechanism for introducing amendments and changes to the Constitution of Russia, enshrined in Chapter 9 of the Basic Law, is considered, allowing not to go beyond the established framework during its modernization. It is said that the most acceptable model of constitutional modernization in Russia should be considered a multi-level model, including various mechanisms for ensuring constitutional stability and, consequently, legal protection, which are used to varying degrees within the framework of each of the procedures for changing it. It is concluded that the existing procedure for changing constitutional norms in the Russian Federation reflects the essence of the legal protection of the Constitution, the peculiarity of which is the adaptation of the basic constitutional principles to the current problems of the state and society.

Keywords: constitution, stability, amendments, model, self-protection

For citation: Pirbudagova D.Sh., Rabadanova A.E. The constitutional and legal doctrine of modifications and amendments to the Federal Constitution. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2024, vol. 52, no. 4 (72), pp. 53–60. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-53-60. (In Russ.).

Динамика современной жизни общества влечет за собой необходимость изменения политико-правовых и социально-экономических основ любого государства, затрагивающих, в том числе, конституцию как правовой учредительный акт высшей юридической силы, обладающий стабилизационной функцией «не только правовой системы, организации государства, но и общественных устоев» [1, с. 14]. Многообразие характеристик основных законов (гибкость, жесткость; формальная, юридическая, фактическая конституция и др.) обуславливает порядок их трансформации.

Конституционному праву известно несколько способов изменения российской Конституции, непосредственно связанных с процессом обновления об-

щественно-политических институтов. Так, А.А. Троицкая, анализируя теоретические аспекты конституционной модернизации, выделяет следующие способы изменения конституционного текста: принятие новой конституции как наиболее радикальный путь модернизации, принятие поправок к действующей конституции, изменение «не текста конституции, который закладывает все необходимые основы для развития, а иных составляющих существующего (отклонившегося от конституции) порядка — законодательства, судебных решений, конституционных соглашений, политической практики» [2, с. 20]. Первые два способа конституционной модернизации могут быть связаны с вопросами (процедурами) отказа или сохранения преемственности (формальной либо содер-

жательной) системы властеотношений и проходить в зависимости от механизма пересмотра основного закона, установленного им самим (конституционная реформа, конституционная революция). А.А. Троицкая не устанавливает четкой грани между этими способами конституционных изменений, отмечая, что «в формальном смысле принятие новой конституции, если это происходило в соответствии с нормами прежней, может рассматриваться как конституционная реформа, и, напротив, частичные изменения могут интерпретироваться как революция, если они происходили вопреки положениям основного закона о его изменении» [2].

Изучение зарубежной практики показывает, что учредительная власть по-разному подходит к пересмотру и принятию новых конституций. Франция, например, в 1958 году пересмотрела Конституцию 1946 года, но сделала это с некоторыми отклонениями от первоначальной конституционно установленной процедуры. В то же время Венгрия в 2011 году приняла новую Конституцию, используя предыдущий механизм пересмотра конституционных норм, учрежденных в Конституции 1949 года, но при этом официально отказалась признавать последнюю, поскольку она не соответствовала современному вектору развития страны. Указанные примеры говорят о взаимовлиянии исторического контекста и политической ситуации на процесс конституционной модернизации.

Что касается третьего способа конституционной модернизации, предложенного А.А. Троицкой, то он зависит от баланса между непосредственным наполнением конституции нормами-идеалами и их эффективным практическим применением в реальных социально-экономических условиях. В научной литературе высказывается мнение, согласно которому соответствие юридической конституции фактическому положению дел является ключевым аспектом стабильности и развития государства. В случаях, когда юридическая конституция более демократична, чем фактическая, необходимо прилагать усилия для внедрения демократических принципов в практику. Однако если юридическая конституция отстает по уровню демократичности, требуется ее пересмотр и обновление с целью приведения в соответствие с более прогрессивными стандартами. Это способствует укреплению легитимности и доверия к государственным институтам [3, с. 26].

Российская Конституция 1993 года в научном сообществе конституционалистов признается «консервативным документом», обладающим таким качеством, как стабильность, которое в условиях информатизации общества не способствует развитию конституционализма. За все время ее существования в нее внесли всего четыре поправки, не считая статьи 65, устанавливающей состав субъектов Федерации.

К данному конституционному свойству в науке конституционного права существует разное отношение ученых. Так, наиболее часто неизменность Конституции в своих трудах подчеркивает С.М. Шахрай [4, с. 305; 5, с. 3-31], указывая на ее «незыблемость» и вкладывая в нее сакральный

смысл. Он считает, что внесение изменений в Основной закон может привести к политической нестабильности. С.А. Авакьян, рассуждая о стабильности Конституции, отметил, что «восприятие Конституции как иконоподобного творения практически снимает вопрос о ее совершенствовании. Однако если Конституция является действующим правовым актом, тогда неизбежны думы о том, как бы улучшить или изменить отдельные концепции, заложенные в основном законе» [6, с. 108].

Противоположное мнение высказал В.Д. Зорькин, изменивший свою точку зрения относительно постоянства конституционного текста и допустивший возможность внесения в него «точечных изменений», касающихся «исправления крена в пользу исполнительной ветви власти», «устранения дисбаланса в системе сдержек и противовесов». В числе недостатков Конституции он называет также «недостаточную четкость в распределении полномочий между президентом и правительством», проблемы в «определении статуса администрации президента» [7]. При этом полного пересмотра Конституции он не допускает. И.А. Кравец в качестве одного из подходов предлагает связывать конституционную модернизацию «с созданием новых юридических процедур и информационных институтов, которые обеспечивают, с одной стороны, преодоление исторического наследования игнорирования широкого вовлечения граждан и их объединений в процесс конституционных преобразований (обсуждение проектов советских конституций применялось), во-вторых, использование современных технологий конституционного и правового краудсорсинга для создания широкой информационной среды и юридических процедур обсуждения поправок к Конституции или проекта новой конституции» [8, с. 58].

Таким образом, в научном сообществе постепенно сложилось мнение о допустимости внесения поправок в российскую Конституцию. По мнению И.В. Выдрины, «вопрос о конституционных изменениях решается довольно просто, если за поправками стоит власть» [9, с. 13]. Он считает, что стабильность конституции должна обуславливать стабильность всего текущего законодательства, чего в действительности не наблюдается.

Российская Конституция непосредственно закрепляет механизм собственной трансформации в главе 9, отражая разноразмерную модель внесения поправок, связанную с процедурами конституционного реформирования. Д.Г. Шустов отмечает, что «положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ в общей сложности включают 68 статей (ст. 1-16, 17-64, 134-137), что составляет половину от общего числа статей Конституции РФ. Половина текста Конституции РФ является окамененной, изменить эти положения можно только путем пересмотра (принятия новой конституции)» [10, с. 52].

Из анализа конституционных норм ст. 135, 136, 137 следует, что одни из них устанавливают относительно мягкий порядок реформирования Конституции, связанный с внесением изменений (четыре способа) в ст. 65, определяющую состав субъектов РФ, другие – более жесткий порядок мо-

дернизации конституционного текста, следствием чего может быть как принятие новой конституции в результате изменения глав 1, 2, 9, так и принятие в усложненном порядке специального правового акта – Закона о поправке к Конституции вследствие реформирования глав 3-8. Данную позицию обосновал Конституционный Суд РФ в ряде решений¹, подчеркнув двоякий характер этого механизма, обусловленного как неизбежностью фундаментальных конституционных ценностей, обеспечивающих стабильность и защиту Конституции от произвольных изменений, так и возможностью допустимой самим Основным законом корректировки отдельных конституционных положений глав 3-8 посредством принятия специального закона о поправке к нему.

Исследуя такой сложный механизм трансформации российской Конституции, Д.Г. Шустов подчеркивает, что «предмет усложненной процедуры изменения конституции становится материальным пределом для других процедур изменения конституции. Посредством процедуры поправок нельзя осуществить пересмотр глав 1, 2 и 9 Конституции РФ. Пересмотр глав 1, 2 и 9 и внесение поправок к главам 3-8 Конституции РФ не могут быть осуществлены через процедуру внесения изменений. Процедуры внесения изменений в ст. 65 Конституции РФ отличаются применительно к каждому из четырех случаев и не должны подменять друг друга» [11, с. 17-22].

Из сказанного следует, что для Российской Федерации характерна сбалансированная, обеспечивающая как стабильность, так и динамизм Основного закона, разноразмерная модель изменения Конституции, имеющая как формальные, так материальные границы собственной модернизации, заключающиеся в невозможности замены одной процедуры изменения конституционных норм на другую, поскольку для последних являются неизменными положениями. «Каждая из процедур разноразмерной модели изменения Конституции РФ использует свой набор конкретных механизмов обеспечения конституционной стабильности» [12, с. 5].

Российская конституционная доктрина предлагает рассматривать модель трансформации Основного закона в качестве совокупности девяти механизмов, способствующих поддержанию его стабильности и, следовательно, правовой охране, которые применяются в рамках каждой из процедур конституционной модификации, предусмотренных в главе 9. Д.Г. Шустов к ним относит: 1) конкретиза-

цию порядка изменения; 2) субъектов, осуществляющих учредительную власть; 3) специальный учредительный орган; 4) акт (решение), в форме которого принимается изменение; 5) ограниченное право конституционной инициативы, квалифицированное большинство при голосовании в парламенте или специальном учредительном органе; 6) референдум; 7) временное ограничение повторного изменения; 8) запрет изменения в условиях военного или чрезвычайного положения; 9) участие субъектов РФ [12].

Конституция в ч. 2 ст. 135 содержит отсылочную норму, на основании которой порядок ее пересмотра регулируется ФКЗ, предусматривающим созыв государственного органа, обладающего учредительными полномочиями, – Конституционного Собрания. Однако на сегодняшний день такого правового акта не существует, поскольку наиболее актуальный проект ФКЗ все еще находится на рассмотрении Государственной Думы с 2020 года².

Отсутствие в конституционном тексте непосредственной конкретизации порядка пересмотра глав 3-8 (ст. 136) обусловило принятие соответствующего Федерального закона³ на основе решения Конституционного Суда РФ, допустившего правомочие парламента «на основе и в рамках Конституции РФ урегулировать порядок направления принятых поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов РФ, проверки соблюдения необходимых процедур одобрения поправок, способ учета одобренной поправки в тексте Конституции РФ, а также другие вопросы, связанные с порядком принятия поправок»⁴.

Конкретного указания на порядок применения положений ч. 1 ст. 137 о внесении изменений в ст. 65 Конституция также не содержит. Однако Конституция РФ устанавливает необходимость конкретизации федеральными конституционными законами (далее – ФКЗ) порядка принятия в Российскую Федерацию, образования в ее составе нового субъекта РФ (ч. 2 ст. 65) и порядка изменения статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66), которые являются предпосылками внесения изменений. В первом случае такой ФКЗ был принят⁵, тогда как во втором случае он отсутствует. Отсутствие четкой регламентации в области изменения статуса субъектов РФ может повлечь правовую неопределенность.

Правомочием по изменению Основного закона обладают особые субъекты, наделенные учредитель-

¹ По делу о толковании ст. 136 Конституции РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; По делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1567-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Конституционном Собрании Российской Федерации: Проект федерального конституционного закона № 1046036-7 (внесен в ГД ФС РФ 28.10.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ (ред. от 13.06.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О порядке принятия в Российской Федерации и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ной властью, перечень которых очерчен рамками статьи 134. Отсутствие указания народа в качестве субъекта реформирования конституции, на наш взгляд, не является упущением учредителей, поскольку в соответствии со ст. 3 Конституции РФ он также обладает учредительной властью (непосредственно либо через представителей), но делегирует свои полномочия государству. Участие народа подразумевается во всех процедурах конституционной модернизации, осуществляемой органами государственной власти.

Так, в статье 136 Основного закона указано, что учредительными полномочиями наделены органы законодательной (представительной) власти РФ, принимающие закон о поправке к Конституции РФ и субъектов Федерации, одобряющие его. При внесении изменений в ст. 65 Конституции РФ, в зависимости от основания, учредительная власть осуществляется в двух случаях: при принятии нового субъекта РФ (ч. 1 ст. 137) – Федеральным Собранием, принимающим соответствующий ФКЗ; при образовании нового субъекта РФ (ч. 1 ст. 137) – не только Федеральным Собранием, но и народом, проживающим в заинтересованных субъектах РФ, принимающим решение на референдуме. Обязательным условием при этом выступает положение статьи 12 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», предусматривающей наличие принятого на референдуме решения народом относительно образования нового субъекта при внесении проекта ФКЗ в Госдуму.

Федеральное Собрание посредством принятия ФКЗ, вносящего изменения в ст. 65, осуществляет учредительную власть в рамках ч. 1 ст. 137. При этом существует и порядок, определенный частью 5 ст. 66 федеральной Конституции, согласно которому основанием для изменения конституционно-правового статуса субъекта выступает взаимное согласие Российской Федерации и ее субъекта. Дополнительное правовое регулирование Основным законом не предусмотрено, что является гарантией по охране федеральной Конституции. Однако некоторые субъекты Федерации в своих учредительных актах и законах такое правомочие закрепляют (например, Республика Дагестан в ст. 58 Конституции РД), учитывая мнение граждан в результате референдума, что придает процедуре изменения статуса субъекта Федерации дополнительную легитимность. Исходя из ст. 73 Конституции РФ решение об изменении наименования субъекта РФ относится к исключительной компетенции самого субъекта и реализуется в порядке, установленном его законодательством. Принятое субъектом РФ решение в результате референдума служит основанием для внесения нового наименования в ст. 65 Конституции РФ. Президент РФ не осуществляет учредительную власть в процедуре изменения наименования субъекта РФ, его функцией как гаранта Конституции и Главы государства (ч. 1-2 ст. 80) является обеспечение официального опубликования изменений, отклонить которые он не может.

В качестве особого субъекта, осуществляющего учредительную власть, федеральная Конституция называет Конституционное Собрание – специальный орган государственной власти, в полной мере обозначив его роль в процедуре принятия новой Конституции, чей статус, как указывалось выше, не определен до сих пор, хотя и ученые-конституционалисты, и парламентарии неоднократно пытались определить конституционно-правовую природу Конституционного Собрания. Отсутствие Федерального конституционного закона, по мнению С.А. Авакьяна, является существенным пробелом в регулировании механизма модернизации конституционных норм [6, с. 50].

Временной диапазон внесения проектов закона о Конституционном собрании на рассмотрение в Государственную Думу начинается с 1994 г. и заканчивается в 2020 г. Так, «существует проект ФКЗ О.Г. Румянцева «О Конституционном Собрании» в двух вариациях, проект ФКЗ «О Конституционном Собрании» С.А. Ковалёва» [13, с. 306-308] и др. В научных исследованиях по конституционному праву проект С.А. Ковалёва, несмотря на наличие некоторых изъянов относительно структуры данного государственного органа, считается наиболее отражающим сущность народовластия. Указанное подтверждается и тем, что, помимо Конституции, Конституционное Собрание упоминается в ст. 21 Федерального конституционного закона «О референдуме РФ»¹ в контексте вынесения на всенародное голосование проекта нового Основного закона по результатам принятого им решения.

В проекте Закона 2020 г., выдвинутом депутатами от партии «КПРФ», заслуживают внимания положения о методе комплектования Конституционного Собрания, роли и значении ветвей власти и отдельных палат Парламента, сроках деятельности и типах системы созыва Конституционного собрания, а также порядке окончания полномочий. Наибольшее внимание в проекте уделено порядку созыва Собрания. Отдельным значимым вопросом представляется роль данного органа, как средства разрешения конституционных конфликтов.

Авторские концепции Закона были разработаны О.Е. Шишкиной [14, с. 85], профессором С.А. Авакьяном, в которых сделаны попытки охарактеризовать правовой статус Конституционного Собрания как учредительного органа государственной власти РФ, «достаточно подробно расписаны вопросы, связанные с созывом Конституционного Собрания, обозначены необходимые шаги государственных органов, обуславливающие создание финансовых, материальных и организационно-технических условий работы Конституционного Собрания» [6, с. 48-91; 15, с. 28-45]. Д.А. Кузнецов, В.А. Макаров дают следующее определение Конституционного Собрания: «временно действующий, нормотворческий, созываемый по решению высших органов законодательной власти или народа Российской Федерации,

¹ О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

орган, целью деятельности которого является принятие Конституции, а равно внесение изменений в Основной закон» [16, с. 30], подтверждая тем самым ограниченность его деятельности во времени.

При этом в научной литературе (Д.Г. Шустов) существует мнение по поводу возможного принятия либо общего закона о Конституционном Собрании, регулирующего весь механизм трансформации конституционных положений, либо закона о конкретном Конституционном Собрании, являющимся правовой основой для созыва данного органа по конкретному предложению о пересмотре Конституции РФ, поддержанному российским парламентом. Исследуя многочисленные проекты ФКЗ о Конституционном Собрании, следует отметить, что законодатели больше склоняются ко второму варианту, следуя опыту зарубежных стран, практикующих временный созыв специальных учредительных органов. России, к примеру, ближе подход Франции к модернизации конституционных положений, реализовавшей на практике в 2008 г. созыв Конгресса Франции (аналогичного Конституционному Собранию госоргана) в целях внесения изменений в Конституцию Франции, направленных на трансформацию институтов государства – пересмотр «роли исполнительной власти и расширению полномочий парламента в Конституции Франции. В частности, было одобрено решение об ограничении числа сроков полномочий Президента Французской Республики» [17, с. 99].

В целом, «Конституционное Собрание является важным институтом, обеспечивающим прозрачность и демократичность процесса изменения Конституции, и играет ключевую роль в сохранении стабильности и законности в стране» [17]. Отсутствие законодательного закрепления конституционно-правового статуса Конституционного Собрания в определенной степени выполняет охранительную функцию в отношении Конституции, защищающую ее от чрезмерной модернизации.

Часть 3 ст. 135 Конституции определяет три варианта решений, выносимых Конституционным Собранием (оставить Конституцию без изменений, принять новую Конституцию самостоятельно или вынести её на всенародное голосование), которые должны быть оформлены нормативными правовыми актами. Однако согласно статье 136 Основного закона поправки к Конституции принимаются в порядке федерального конституционного закона с последующим одобрением субъектов РФ, наименование которого не уточняется. Указанный пробел был восполнен Конституционным Судом, уточнившем, что такие поправки оформляются в виде специального закона РФ о поправке к Конституции¹, обладающего особым статусом. Решение референдума носит общеобязательный характер и не требует дополнительного утверждения. В соответствии со ст. 137 Основного закона конкретный характер носит ФКЗ об изменениях субъектного состава, а изменение наименования субъектов вносится в конституцион-

ный текст Указом Президента РФ. Таким образом, процесс изменения Конституции строго регламентирован, что обеспечивает стабильность и юридическую определенность. «По каждому случаю принятия, образования, изменения статуса должен приниматься отдельный ФКЗ» [12, с. 6].

Как отмечалось выше, Конституцией (ст.134) четко регламентирован круг инициаторов изменения конституционных норм. Никакие другие органы государственной власти не вправе быть инициаторами внесения конституционных поправок в целях недопущения злоупотребления полномочиями (например, ограничение права Председателя Правительства, замещающего Главу государства на внесение предложений по модернизации конституции). Дополнительно данная правовая норма регулируется рядом законодательных актов. Так, в случае если инициатором конституционных поправок выступает субъект РФ по поводу изменения своего названия (при наличии регионального законодательного регулирования), то проводится референдум в соответствии с федеральным законом².

Пересмотр Конституции осуществляется квалифицированным большинством, которое конкретно определено для каждой процедуры внесения изменений, закрепленной в главе 9 Основного закона. Так, для пересмотра глав 1, 2 и 9 требуется поддержка 3/5 голосов от общего числа сенаторов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, что ниже, чем квалифицированное большинство, необходимое для принятия поправок к главам 3-8 и изменения ст. 65 Конституции РФ (3/4 и 2/3 голосов соответственно). Данная ситуация вызывает вопросы о логической последовательности и значимости положений, подлежащих пересмотру. В случае вынесения Конституционным Собранием решения о пересмотре федеральной Конституции допускается непосредственное участие российского народа в модернизации конституционных положений посредством всенародного голосования, которое считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины избирателей.

Если конституционная модернизация затрагивает ст. 65, то проведения референдума не требуется. Вместе с тем, в субъектах РФ (к примеру, в Республике Ингушетия), где учредительным актом регулируется вопрос об изменении конституционно-правового статуса субъекта или изменении наименования в силу отсутствия специального федерального конституционного закона, принятие решения о внесении поправок в конституционные нормы осуществляется на референдуме, что подчеркивает важность волеизъявления граждан в подобных вопросах. Как верно отмечает Д.Г. Шустов, указанный механизм является элементом «взаимного согласия Российской Федерации и субъекта Российской Федерации» (ч. 5 ст. 66), без которого невозможно принятие соответствующего ФКЗ об изменении конституционно-

¹ По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 № 12-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ (ред. от 08.08.2024). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

правового статуса субъекта РФ (ч. 1 ст. 137)» [12, с. 6]. Такой референдум назначается парламентом субъекта и считается состоявшимся, если в нем участвовало более половины избирателей.

Конституция РФ и действующее законодательство о референдуме ограничивают возможность его проведения по вопросам изменения или пересмотра Основного закона по инициативе граждан, поскольку они отнесены к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти (п. «а» ст. 71, ст. 135, ст. 136, ст. 108), что исключает их вынесение на референдум. Конституционный Суд РФ подтверждает приоритет представительной демократии и недопустимость подмены парламентских институтов механизмами прямой демократии¹. Таким образом, инициатива граждан по проведению конституционного референдума не соответствует установленному правовому порядку, несмотря на провозглашенный в статье 3 Конституции принцип народовластия.

В соответствии со ст. 136 субъекты Федерации принимают активное участие в модернизации положений федеральной Конституции (глав 3-8) посредством проведения процедуры ее одобрения региональными парламентами не менее 2/3 субъектов РФ. В теории данная процедура позволяет соблюсти принцип разделения властей, однако на практике как федеральные, так и региональные органы публичной власти придерживаются одних политических взглядов, в связи с чем разногласий при принятии конституционных поправок не возникает.

В главе 9 Основного закона не конкретизируются причины, по которым невозможно осуществить реформирование конституционных норм путем всенародного голосования, однако в статье 7 ФКЗ «О референдуме РФ» законодатель закрепил перечень исключительных оснований, указав в п. 1 в качестве такового действие чрезвычайного или военного положения на территории РФ, а также в течение 3 месяцев после его окончания.

Запреты распространяются как на проведение референдумов, так и на повторное внесение предложений о поправках в определенные временные периоды. Временные ограничения направлены на предотвращение поспешных и необоснованных изменений, особенно в экстраординарных обстоятельствах. Законодательство детально регулирует порядок внесения изменений, что обеспечивает стабильность конституционного строя и правовую защиту интересов субъектов РФ.

Как верно отмечается в научной литературе, для обеспечения стабильности, преемственности и адаптивности конституции к социальным изменениям необходимо разработать четкую теорию внесения поправок, которая учитывает демократические процессы волеобразования и одновременно

защищает фундаментальные конституционные ценности.

Кроме того, «важными для осмысления доктрины конституционной модернизации и учредительной власти в России остаются несколько вопросов: 1) критическая рациональность в конституционной сфере и предположение о значимости демократического вовлечения требуют пересмотра тезиса о том, что глава государства (в истории России – монарх, император, президент) является единственным авторитетным и конституционно значимым «стражем» неизменности Конституции и основным политическим каналом ее преобразования и изменения; 2) развитие и реализация конституции (как конституционной матрицы) должны быть открытыми для участия широких слоев граждан, их объединений в процессе актуализации норм конституции, их корректировки и наполнения социальными ожиданиями; 3) необходимо создавать конституционное интернет-пространство с государственной поддержкой и использованием информационных технологий для обсуждения проектов поправок к действующей Конституции, для обсуждения перспектив принятия новой Конституции» [18, с. 6].

Таким образом, существующий в РФ порядок изменения конституционных норм отражает сущность правовой охраны Конституции в РФ, особенность которого выражена в приспособлении основных принципов к текущим проблемам государства и общества. Наиболее приемлемой моделью конституционной модернизации в России следует считать предложенную в конституционном праве разноразноуровневую модель, включающую различные механизмы обеспечения конституционной стабильности и, следовательно, правовой охраны, которые в той или иной степени используются в рамках каждой из процедур ее изменения.

Современная модель трансформации Конституции требует сбалансированного подхода, сочетающего развитие существующих норм, частичную ревизию и использование современных технологий. Важным аспектом является вовлечение граждан и их объединений в процесс обсуждения и принятия изменений, что способствует демократичности и прозрачности в механизме модернизации конституционных положений. Для этого необходимо создавать информационные платформы и юридические процедуры, обеспечивающие участие общества в обсуждении конституционных поправок. Также требуется пересмотр роли Главы государства как единственного гаранта Конституции, с акцентом на коллективное волеизъявление. Основной целью модернизации остается сохранение базовых ценностей Основного закона при его адаптации к современным общественно-политическим и социальным вызовам.

Список источников

1. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. Москва: Наука РАН, 2016.

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 №3-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. *Троицкая А.А.* Об основных критериях, факторах и условиях выбора последовательности конституционной модернизации в сравнительном аспекте // Конституционное и муниципальное право. 2019. №10.
3. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. 12-е изд., стереотип. Москва: Юстицинформ, 2006.
4. *Шахрай С.М.* Неизвестная Конституция. Москва: Красная звезда, 2013.
5. *Шахрай С.М.* О творческом потенциале действующей Конституции РФ // Гражданин. Выборы. Власть. 2014. №1. С. 3-31.
6. *Авакьян С.А.* Конституционное Собрание Российской Федерации: концепция и проект федерального конституционного закона // Конституционное право России: избранные статьи. 2010-2016. Махачкала; Москва, 2016.
7. *Зорькин В.Д.* Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября.
8. *Кравец И.А.* Российский конституционализм и конституционный краудсорсинг: перспективы конституционной модернизации // Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы: сб. материалов международной научной конференции / отв. ред. С.А. Авакьян. Москва: РГ-Пресс, 2017. С. 58-64.
9. *Выдрин И.В.* Черты Конституции – категория науки конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2019. №11.
10. *Шустов Д.Г.* Полномочия Конституционного Суда РФ по предварительному конституционному контролю за поправками к Конституции РФ: конституционные и законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8.
11. *Шустров Д.Г.* Материальные пределы изменения Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 17-22.
12. *Шустов Д.Г.* Разноуровневая модель изменения Конституции РФ: механизмы обеспечения конституционной стабильности // Конституционное и муниципальное право. 2019. №5.
13. *Шлепков К. Д.* Конституционное собрание РФ: проекты Федерального конституционного закона // Молодой ученый. 2022. № 52 (447). С. 306-308. URL: <https://moluch.ru/archive/447/98490/> (дата обращения: 23.10.2024).
14. *Шишкина О.Е.* Конституционное Собрание Российской Федерации. Из проекта закона // Россия и АТР. 2003. № 3.
15. *Авакьян С.А.* Надо ли принимать и применять положенные законы: конституционно-правовые подходы // Журнал конституционного правосудия. 2018. №6 (66). С. 28-45.
16. *Кузнецов Д.А., Макаров В.А.* Конституционное Собрание: модели законодательного закрепления // Юридическая наука. 2024. № 1.
17. *Водовозов С. В.* Конституционно-правовое регулирование деятельности субъектов пересмотра конституций в зарубежных странах: к вопросу сравнительного функционирования Конституционного Собрания РФ // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского Юридические науки. 2024. Т. 10 (76), № 2.
18. *Кравец И.А.* Конституционная модернизация и консервативная охрана (российский конституционализм и теория учредительной власти) // Конституционное и муниципальное право. 2019. №8. С. 6-7.

References

1. Khabrieva T.Ya. Konstitutsionnaya reforma v sovremennom mire: monografiya [Constitutional reform in the modern world]: a monograph. Moscow, Nauka RAN Publ., 2016. (In Russ.).
2. Troitskaya A.A. Ob osnovnykh kriteriyakh, faktorakh i usloviyakh vybora posledovatel'nosti konstitutsionnoy modernizatsii v sravnitel'nom aspekte [On the main criteria, factors and conditions for choosing the sequence of constitutional modernization in a comparative aspect], Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and Municipal law], 2019, no. 10. (In Russ.).
3. Mishin A.A. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran: uchebnik [Constitutional (state) law of foreign countries: textbook]. 12th ed., stereotype. Moscow: Yustitsinform Publ., 2006. (In Russ.).
4. Shakhrai S.M. Neizvestnaya Konstitutsiya [The Unknown Constitution]. Moscow: Krasnaya Zvezda Publ., 2013. (In Russ.).
5. Shakhrai S.M. O tvorcheskome potentsiale deystvuyushchey Konstitutsii RF [On the creative potential of the current Constitution of the Russian Federation], Grazhdanin. Vybory. Vlast' [Citizen. Elections. Power], 2014, no. 1, pp. 3-31. (In Russ.).
6. Avak'yan S.A. Konstitutsionnoe Sobranie Rossiyskoy Federatsii: kontseptsiya i proekt federal'nogo konstitutsionnogo zakona [The Constitutional Assembly of the Russian Federation: the concept and draft of the federal Constitutional law], Konstitutsionnoe pravo Rossii: izbrannye stat'i. 2010-2016 [Constitutional Law of Russia: selected articles. 2010-2016]. Makhachkala; Moscow, 2016. (In Russ.).
7. Zor'kin V.D. Bukva i dukh Konstitutsii [The letter and spirit of the Constitution], Rossiyskaya gazeta [Rossiyskaya gazeta], 2018, October 9th. (In Russ.).
8. Kravets I.A. Rossiyskiy konstitutsionalizm i konstitutsionniy kraudsorsing: perspektivy konstitutsionnoy modernizatsii [Russian constitutionalism and constitutional crowdsourcing: prospects for constitutional modernization], Konstitutsionnoe pravo: itogi razvitiya, problemy i perspektivy [Constitutional law: development results, problems and prospects]: collection of materials of the international scientific conference, ed. by S.A.

Avakian. Moscow: RG-Press Publ., 2017, pp. 58-64. (In Russ.).

9. Vydrin I.V. Cherty Konstitutsii – kategoriya nauki konstitutsionnogo prava [Features of the Constitution – a category of the science of constitutional law], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2019, no.11. (In Russ.).

10. Shustov D.G. Polnomochiya Konstitutsionnogo Suda RF po predvaritel'nomu konstitutsionnomu kontrolyu za popravkami k Konstitutsii RF: konstitutsionnye i zakonodatel'nye novelly [The powers of the Constitutional Court of the Russian Federation on preliminary constitutional control over amendments to the Constitution of the Russian Federation: constitutional and legislative novelties], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and Municipal law]*, 2021, no. 8. (In Russ.).

11. Shustrov D.G. Material'nye predely izmeneniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [The material limits of changing the Constitution of the Russian Federation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2018, no. 7, pp.17-22. (In Russ.).

12. Shustov D.G. Raznourovnevaya model' izmeneniya Konstitutsii RF: mekhanizmy obespecheniya konstitutsionnoy stabil'nosti [A multilevel model of changing the Constitution of the Russian Federation: mechanisms for ensuring constitutional stability], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2019, no. 5. (In Russ.).

13. Shlepkov K. D. Konstitutsionnoe sobranie RF: proekty Federal'nogo konstitutsionnogo zakona [The Constitutional Assembly of the Russian Federation: drafts of the Federal Constitutional Law], *Molodoy ucheniy [Young Scientist]*, 2022, no. 52 (447), pp. 306-308. (In Russ.). Available at: <https://moluch.ru/archive/447/98490/> (accessed 23.10.2024).

14. Shishkina O.E. Konstitutsionnoe Sobranie Rossiyskoy Federatsii. Iz proekta zakona [Constitutional Assembly of the Russian Federation. From the draft law], *Rossiya i ATR [Russia and the Asia-Pacific region]*, 2003, no. 3.

15. Avak'yan S.A. Nado li prinimat' i primenyat' polozhennyye zakony: konstitutsionno-pravovyye podkhody [Is it necessary to adopt and apply the prescribed laws: constitutional and legal approaches], *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya [Journal of Constitutional Justice]*, 2018, no. 6 (66), pp. 28-45. (In Russ.).

16. Kuznetsov D.A., Makarov V.A. Konstitutsionnoe Sobranie: modeli zakonodatel'nogo zakrepleniya [Constitutional Assembly: models of legislative consolidation], *Yuridicheskaya nauka [Legal science]*, 2024, no. 1. (In Russ.).

17. Vodovozov S. V. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti sub"ektov peresmotra konstitutsiy v zarubezhnykh stranakh: k voprosu sravnitel'nogo funktsionirovaniya Konstitutsionnogo Sobraniya RF [Constitutional and legal regulation of the activities of subjects of constitutional review in foreign countries: on the issue of comparative functioning of the Constitutional Assembly of the Russian Federation], *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo Yuridicheskie nauki [Scientific Notes of the V. I. Vernadsky Crimean Federal University of Law]*, 2024, vol. 10 (76), No. 2. (In Russ.).

18. Kravets I.A. Konstitutsionnaya modernizatsiya i konservativnaya okhrana (rossiyskiy konstitutsionalizm i teoriya uchreditel'noy vlasti) [Constitutional modernization and conservative protection (Russian constitutionalism and the theory of constituent power)], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2019, no. 8, pp. 6-7. (In Russ.).

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Authors' contribution: All authors have made an equivalent contribution to the preparation of the publication.
The authors declare that there is no conflict of interest.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Пирбудагова Диана Шамильевна, директор колледжа Дагестанского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: kafedraconst@mail.ru

Рабданова Анастасия Евгеньевна, магистрант кафедры конституционного и муниципального права юридического института Дагестанского государственного университета, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: kafedraconst@mail.ru

Поступила в редакцию 02.11.2024 г.; одобрена после рецензирования 15.11.2024 г.; принята к публикации 06.12.2024 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Pirbudagova Diana Shamilyevna, Director of the College of Dagestan State University, Candidate of Law, Associate Professor, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: kafedraconst@mail.ru

Rabadanova Anastasia Evgenievna, Master's student of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Institute of Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: kafedraconst@mail.ru

Received 02.11.2024; approved after reviewing 15.11.2024; accepted for publication 06.12.2024