https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву

Московский государственный университет
имени М.В. Ломоносова
Юридический факультет

Кафедра конституционного и муниципального права

«Конституционной контроль за изменениями в Конституцию: проблемы России, опыт зарубежных государств.»

Дипломная работа

Меликян Армине Артаковны

Научный руководитель:

ассистент кафедры
конституционного и муниципального права

Болдырев Олег Юрьевич

Дата сдачи дипломной работы: _____
Дата защиты: _____
Оценка: _____

Москва, 2021 г.

https://право.информ2000.рф/konstitution3/konstitution3.htm
Вернуться в каталог дипломов по конституционному праву

Оглавление

Введение 3

Глава 1. Стабильность Конституции, порядок ее изменения: теоретический аспект. 4

§1 Усложненный порядок изменения конституций как инструмент обеспечения стабильности. 4

§2 Процедуры и пределы изменения Конституции 5

§3 Роль конституционного контроля в обеспечении стабильности Конституции 10

Глава 2 14

§1 Эволюция конституционно-правового регулирования изменения Конституции: исторический аспект 14

§2 Порядок изменения Конституции РФ 22

Глава 3. Зарубежный опыт и пути совершенствования (актуальный и применимый опыт) 32

§1 Конституционный контроль за поправками к Конституции в зарубежном законодательстве 32

§2 Подходы к решению проблем в России на основе опыта зарубежных государств. 38

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 43

Список использованной литературы: 47

Список использованных нормативных правовых актов: 47

Список использованной судебной практики: 49

Список использованной российской литературы: 50

Список использованной зарубежной литературы и судебной практики: 52

Введение

Конституция закрепляет основы различных сфер жизни общества, основы функционирования системы публичной власти. Такая обусловленность конституции с явлениями действительности предполагает ее изменчивость. Основной закон, являясь стержнем правовой системы в рамках государства, требует «особой» защиты. В связи с этим полномочие по изменению конституцию следует рассматривать как «исключительное», исключающее злоупотребление им. Так, полномочие по изменению конституции ограничивается ее пределами предусмотренными на то механизмами.

Актуальность данной работы связана с тем, что в современных реалиях существуют дискуссии по поводу института конституицонного контроля за изменением конституции. Дискуссионность порождена различными подходами к стабильности конституции и ее изменчивости в различных государствах. Различные конституционные правопорядки по-разному подходят к вопросу механизмов и пределов изменения Основного закона. Так, подтверждая единую мысль о необходимости конституционного контроля изменения конституции, государства принимают дифференцированные подходы к моделям такого контроля. Изучение модели, функционирующей в Российской Федерации, наталкивает на определенные проблемы, требующие особого внимания в свете внесенных поправок в Основной закон РФ в 2020 году. Анализ зарубежного опыта позволит найти идеи и механизмы, применимые и актуальные в рамках российского конституционализма.

Целью работы является поиск возможных решений проблем России на основе зарубежного опыта. Для достижения поставленной цели были выделены следующие задачи:

- выявление проблем в рамках института конституционного контроля за изменением Конституции РФ;
- выделение тенденций национального конституционной правовой традиции в рамках исследуемого предмета;
- изучение зарубежного опыта в данном вопросе, в частности, моделей конституционного контроля, а также механизмов и пределов изменения конституции;
- выявление возможных путей решения обнаруженных проблем.

В связи с актуальностью данного вопроса ему посвящено немалое количество статей и научной литературы. Из российских источников литературы были использованы работы следующих авторов: Авакьян С.А., Лафитский В.И., Мазаев В.Д., Михеева Т.Н., Санченко И.Д., Стенькин Д.С., Страшун Б.А., Шустров Д.Г и др. Вопрос истории конституционного развития института конституционного контроля за изменением Конституции затрагивали Лукьянова Е.А., Лукьянов А.И., Сперанский М.М., Чиркин В.Е., Зуев М.Н. Из зарубежной литературы были использованы работы Еллинека Г., Фридриха фон Халема, Кельзена Г., Шмитта К. и др.

Глава 1. Стабильность Конституции, порядок ее изменения: теоретический аспект.

§1 Усложненный порядок изменения конституций как инструмент обеспечения стабильности.

На определенном этапе развития отношений союз людей, заключенный для высшего блага, породил собою государство. При этом неизбежно возникала необходимость определить и конкретизировать то самое высшее благо и отделить его тем самым от других благ. Так, определенный круг ценностей, одинаково значимых и распространяющих свою «ценность» в одинаковой мере на все общество, воплотил собою идею высшего блага. Необходимость закрепления таких основных ценностей привела к возникновению специальной для этого формы - конституции, являющейся одновременно признаком государственности. Раз в данном случае речь шла о благе высшем, а не о всяком, то и форму его закрепления полагалось обособить. В связи с этим конституцию мы можем считать особой формой акта, чему коррелирует ее формальное понимание: возникший в особой форме закон, который может быть изменён только определённым средствами и который обладает усиленной гарантией прочности. Несомненно, лишь писаная конституция требует особого порядка изменения, поскольку неписаные меняются принятием ординарного закона. Предполагаю, учитывая предметность моего исследования, вполне целесообразно отталкиваться именно от такого понимания конституции.

Идеи о закреплении основных ценностей общества приобрели соответствующее значение лишь на определенном этапе развития конституционализма и послужили при этом некой предпосылкой зарождения усложненного порядка изменения конституции. Изначально появившиеся инструментальные конституции[1], характеризующие первый этап конституционного развития в мире, содержали лишь структуру общества и механизмы государственного регулирования, не уделяя тем самым внимания ценностям общества, правам и свободам человека. На втором же этапе конституция обнимает собою ряд вопросов социальных и тем самым наделяет себя статусом конституции «социальной сущности». Такое понимание конституции делает возможным воплощение и выделение основных ценностей в обществе. Вместе с тем, меняется и значение конституции для общества и власти, следовательно, стремление обеспечить ее сохранность исходит не только от органов государственной власти, но и от общества (то есть стремление к стабильности основного закона в таком случае происходит «снизу»).

Несмотря на понимание конституции как акта, закрепляющего основные ценности общества, трактовка самих ценностей разнилась в истории конституционного развития различных государств. Немецкий ученый Фридрих фон Халем[2] представляет свое видение различий Западной (как он ее называет «окцидентальной») линии развития публичной власти от Российской (которую он воспринимает как наследницу Византийской модели). По теории Окцидента в странах поствизантийских особое значение приобрела категория лица (монарха), и категория высшего блага ограничена институтом абсолютных привилегий лица (монарха) и исходит из его власти. В таком случае конституция предстает как акт, отражающий ценности общества сквозь их субъективное видение единоличным правителем. В странах же западной традиции власть исходит от общей воли народа, вследствие чего те самые «ценности» обретают особое значение, поскольку прорастают из власти народа.

---

[1] Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство // Журнал российского права", 2008, N 12 URL: http://www.igpran.ru/trudy/vypuski/2008/2008-6/5-36.pdf

[2] фон Халем Ф. Историко-правовые аспекты проблемы Восток - Запад [Электронный ресурс] // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры - Русское издание. 2004. № 1. URL: http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/inhaltruss1.htm

Отражение основных ценностей в конституции вряд ли всегда может гарантировать отражение действительных сил в обществе. Последнее обеспечивается лишь при определении тех самых ценностей волей народа, не насажденных «сверху» и, следовательно, не требующих государственного принуждения. Именно такому пониманию конституции (выразившей единую волю в форме общих ценностей) коррелирует реалистическая теория, выдвинутая Ф. Лассалем[3], определяющая последнюю как действительное отношение общественных сил страны. Действительно, принятие конституции обусловлено факторами социально-экономического и политического характера; несомненно, в обществе есть определенные «слои», «группы», деятельность которых может быть противоположно направлена. Именно их соотношение и закрепляет на определенном этапе развития отношений Конституция. Ценности общества исходят от преобладающей «общественной силы», в результате чего и формируется конструкт основного закона.

Если отталкиваться от мысли о том, что Конституция является фактическим соотношением политических сил в стране, тогда конституция закрепляет то, что «есть». Но в таком случае вне поля зрения остаются вопросы функции Конституции: какую роль играет закрепление действительности (пусть и несовершенной), если в ней нет решения этих несовершенств? Из такой плеяды логических цепочек вытекает вывод о том, что констатация фактов не предоставляет обществу, государству в целом путей развития, не наставляет на определенные вектора развития. Вышеупомянутые тезисы в свое время привели к пониманию конституции как абстрактной, идеальной модели, которая очерчивает некую программу для конкретного государства в зависимости от его индивидуальных особенностей.

Раз конституция призвана играть роль некого маяка, задающего путь развития в расчете на долгосрочную перспективу, в чем заинтересовано государство, то, несомненно, внесение опрометчивых или необдуманных изменений недопустимо. Так, особое значение усложненного порядка изменения конституции возникло на определенном этапе конституционного развития. Необходимость обеспечивать стабильность конституции вытекала из самой ее сущности особого рода акта, закрепляющего основные ценности общества, выраженные волей народа, и требующего особого порядка защиты. Так, значение стабильности Конституции и, следовательно, необходимость усложнять ее изменения трансформировалась с течением времени в силу различного рода факторов и приобрело первенствующее значение на современном этапе конституционного развития. Естественно, общество (следовательно, и ценности в нем) нестатично и неустанно поддается определенного рода изменениям. Исходя из этого конституции необходимо обладать навыком «воспринимать» бурно меняющиеся и появляющиеся новые ценности общества. Воплощением такого «навыка» в действительности является развитый институт изменения конституции.

§2 Процедуры и пределы изменения Конституции

Так, полномочие по изменению конституции является проявлением суверенитета, независимости, из чего вытекает идея первичной и вторичной властей.[4] проявление власти по изменению конституции (вторичной) является аналогичным ранее проявившейся учредительной «конституционной» власти (первичной). В таком случае, признавая учредительную власть неограниченной, приходится признавать и неограниченность полномочия по изменению конституцию. При попытках осмысления вышеупомянутого

[3] Ferdinand Lassalle On the Essence of Constitutions (Speech Delivered in Berlin, April 16, 1862), Fourth International, vol.3 No.1, January 1942, pp.25-31. URL: https://www.marxists.org/history/etol/newspape/fi/vol03/no01/lassalle.htm

[4] Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel (Dalloz 2002), p. 112.

тезиса об ограниченности неограниченной власти неизбежно возникают сомнения в его достоверности. Эти сомнения довольно четко изложены в рамках *paradox of omnipotence.* [5] Однако такое «свободное» понимание данного полномочия чревато определенными последствиями. Данный тезис также оппозиционен и принципу *lex posterioi derogat priori*, согласно которому при темпоральной коллизии норм применяются нормы более позднего закона. Так, такого рода парадоксы привели к идее о том, что полномочие по изменению конституции не может быть неограниченным.

Ограничение изменения конституцию предполагает наличие формальных и материальных пределов. Формальные пределы составляют требования, связанные с формой акты, процедурой его принятия, компетенцией участвующих в его принятии органов и т.д. В рамках формальных пределов можно выделить группы процедур изменения конституции.

Первая группа механизмов, ограничивающих изменение конституции, касается субъектного состава инициативы и непосредственной реализации изменения. Такое ограничение изменения может быть обеспечено закреплением перечня субъектов инициативы изменения, пересмотра конституции; наделением особого / специализированного органа исключительным полномочием по изменению основного закона.

Существуют и иные процедуры усложнения изменения конституции, связанные непосредственно с порядком реализации такого полномочия: принятие решения об изменении конституции большинством голосов, двойное голосование (предполагающее повторное голосование Парламента при истечении определенного срока), двойное голосование с роспуском Парламента, обязательная ратификация субъектами федерации и др.

Определенного рода ограничения могут быть связаны с установленными сроками принятия решения. Функционируют и процедуры, связанные с формой изменения конституции, предполагающие установление особой формы акта и порядка его принятия и действия.

Следующая группа процедур и ограничений связана с установлением периодов запрета изменений. Так, конституцией может устанавливаться определенный период времени, в течение которого запрещается внесение в них поправок. В течение этого времени обеспечивается стабилизация вновь установленного конституционного строя. Первой такой конституцией была французская 1791 года, запрещавшая всякий пересмотр в течение первых двух легислатур (четырех лет). Конституция Греции разрешает пересмотр только по истечении пяти лет после окончания процедуры предыдущего пересмотра (ч. 6 ст. 110). В ряде конституций содержится запрещение их пересмотра в условиях чрезвычайной, военной ситуации в стране. К примеру, Конституция Франции 1946 года в ст. 94 запрещала начало или продолжение процедуры пересмотра в случае оккупации иностранными войсками всей или части страны.

Можно комбинировать вышеизложенные процедуры для формирования модели в конкретном государстве с учетом индивидуальных особенностей. В зависимости от гибкости конституции в каждом государстве разнится набор сочетаемых видов процедур. Так, распределение порядков (процедур) происходит в зависимости от «уровня защиты» конституции в связи с делением конституций на гибкие и жесткие. Изменение гибкой конституции осуществляется путем принятия обычного закона. Каждый последующий закон устанавливает положения, ранее не урегулированные. Несомненно, гибкость позволяет конституции идти «в ногу» с действительностью, однако она же устраняет «защитный барьер» Основного закона, делая возможным его произвольное изменение. Для

[5] Y. Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments – The Limits of Amendment Powers, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 23.

исключения таких последствий необходима более сильный механизм защиты стабильности конституции.

Жесткие же конституции предполагают изменение в более усложненном порядке по сравнению с принятием обычного закона путем применения особых процедур и порядков.

Условно можно относить к жестким конституциям те, что усложняют соответствующий порядок квалифицированным большинством в парламенте, а к особо жестким - те, что предполагают утверждение изменений на референдуме или субъектами федерации. Однако следует учесть, что в основе практики применения данной процедуры лежит критерий политико-территориального устройства государства. В федеративных государствах зачастую вносят требование утверждения изменений субъектами федерации. Однако здесь вопрос наличия единого политического центра или же реального разделения власти по-вертикали лежит краеугольным камнем.

Конституции смешанного типа вводят различные порядки изменения конституции для различных ее положений. В Конституции Индии 1949 года ряд положений (о выборах Президента, об исполнительной и судебной власти и др.) изменяются по решению 2/3 присутствующих и голосующих членов обеих палат Парламента с последующим одобрением не менее чем половиной легислатур штатов. Такие же положения Конституции, как перечень штатов и союзных территорий, изменяются по предложению Президента Республики простым большинством голосов в обеих палатах Парламента.

Конституция РФ также относится к конституциям смешанного типа и предполагает многоуровневую систему внесения изменений, включающую 4 различных порядка:

1) Изменение глав 1,2 и 9 (касающиеся основ конституционного строя) возможно лишь путем пересмотра Конституции;

2) Изменение глав 3-8 происходит путем принятия особого акта (закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации) в порядке принятия федерального конституционного закона.

3) Изменения, касающиеся включения нового субъекта РФ (принятие нового субъекта или образование нового субъекта, изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ);

4) Изменения в статью 65 в части нового наименования субъекта РФ, которые вносятся указом Президента РФ.

Так, в Российской Федерации предусмотрен усложненный порядок внесения изменений в конституции, предусматривающий 4 различных порядка поправок. При этом данная модель обнимает собою довольно широкий круг формальных пределов.

Проверка же соответствия изменений неизменным положениям конституции составляет материальные пределы. Возможность произвольного (несомненно, только в случае соблюдения требуемой процедуры) изменения конституции может оказаться поводом для злоупотребления со стороны органов государственной власти. В целях обеспечения стабильности Конституции и недопущения «произвола» некоторыми государствами предпринимались попытки закрепить за некоторыми положениями конституции статус неизменных.

При этом интересен вопрос обеспечения «сохранности» неизменных положений. Существуют различные модели реализации такой неприкосновенности:

1) Некоторые государства закрепляют за органами конституционного контроля полномочие по проверке принятия поправок на предмет соответствия вечным положениям (к примеру, вечным положением Конституции Украины является ее территориальная целостность);

2) За органами конституционного контроля не закреплены соответствующие полномочия. В этом случае последние присваивают, расширительно толкуя свою компетенцию или же указывают не отсутствие компетенции для осуществления конституционного контроля

3) В случаях, когда вечных положений нет, они могут быть сформированы органом судебной власти и/или органом конституционного контроля (к примеру, доктрина базовой

структуры конституции (Верховный суд Индии воссоздал структуру определенных положений Конституции, которые не могут быть изменены); доктрина замены Конституции Колумбии (Конституция Колумбии не предусматривает полного пересмотра конституции, Конституционный суд приравнял в определенных случаях внесение поправок полному пересмотру Конституции и тем самым ограничил изменение Конституции материальными пределами).

4) Модель двойной защиты австрийского конституционного суда[6]: Конституционный суд не имеет полномочий по содержательной проверке поправок, но в случае, если такие поправки касаются ключевых принципов конституции, то Суд может в таком случае сослаться на несоблюдение процедуры полного пересмотра (для частичного предусмотрена квалифицированного большинства в парламенте, а для полного пересмотра - референдум).

Чаще всего материальные пределы касаются формы правления государства. Во Французской Третьей республике ст. 2 Конституционного закона 1884 года гласила: «Республиканская форма правления не может служить предметом предложений о пересмотре». В Германии не допускаются поправки, затрагивающие разделение Федерации на земли и принципы сотрудничества земель, а также такие принципы, как неприкосновенность достоинства человека, демократический, социальный и федеративный характер государства, народовластие, право немцев на сопротивление любым попыткам устранить конституционный строй и др. (ст. 79, а также ст. 1 и 20 Основного закона).

Можно встретить закрепление неизменного положения о монархическом строе (Конституция Камбоджи 1993 года (ст. 153); Конституция Ливии 1951 года (ст. 197); Конституция Марокко 2011 года (ст. 175); Конституция Бразилии 1891года (ст. 90(4)) исключила пересмотр положения о равной пропорциональности штатов в Сенате; Конституция Казахстана 1993 (ст. 91 (2)) закрепила неизменность нормы об унитарном государстве;

Содержание таких положений могут также составлять характеристики государства и общества: демократия (Конституция Армении 1995 года (ст. 114) и Чехии 1992 года (ст. 9), разделение властей (Конституция Бразилии 1988 года (ст.60(4)) , независимость судебной власти (Конституция Румынии 1991 года (ст. 148).

Некоторые конституции запрещают пересмотр положения, закрепляющего государственную религию ((ислам) - Конституция Марокко 2011 (ст. 175));

Существуют и примеры неизменности положений о правах и свободах человека (Конституция Румынии 1991 года (ст. 148)); Конституция Кувейта 1962 года (ст. 175)).

В самых первых своих проявлениях концепция неизменных положениях строилась не на попытках обеспечить сохранность основного закона, но на мысли о совершенстве юридической техники конституции (не требующей дальнейшего переосмысления).[7] На современном этапе развития конституционализма идея содержательных пределов конституции исходит из другого рода концептов. Неизменные положения, имея культурно-символическое и консервативное значение для государства и общества, формируют тем самым канал для «передачи» и сохранения определенных ценностей конституционного порядка, обеспечивающий устойчивость конституции. При этом, значимость такого механизма не ограничивается национальным конституционным правом, а оказывает влияние и на мировую конституционную коммуникацию. Также такие положения играют

[6] Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции (Конституционная юстиция) [1928]. Ч.2 // Право и политика. 2006. N 9. С.5-18, 6.

[7] Y. Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments – The Limits of Amendment Powers, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 23.

функции предупреждения, пресечения политического вмешательства и превышения полномочий органов государственной власти при изменении конституции. Закрепление неизменных положений зачастую используется как гарантия избегания и невозвращения к «ошибкам прошлого»; в этом случае такой механизм позволяет провести грань между прошлым и настоящим, позволяет сформировать новую модель конституции с «усмотрением в будущее».

Назвав определенные преимущества концепции неизменных положений, необходимо указать и на некоторые проблемы ее применения. Несмотря на значимость и многофункциональность таких положений их неизменность может быть использована в политических целях. Также в определенных случаях неизменные положения становятся частью конституции не как итог последовательного конституционного развития государства, а в силу «сиюминутной» необходимости для решения проблем технического характера; или же в результате конституционного заимствования или «миграции» определенных правовых институтов[8].

В связи с ограничениями изменения интересен вопрос о внесении поправок в те нормы, которые регулируют сам порядок изменения конституции. Эти статьи изменяются по общему правилу в том же порядке, что и другие положения. Так, в 1922 году была изменена содержавшая соответствующее регулирование ст. 196 Основного закона для Королевства Нидерландов в редакции 1887 года.

Так, материальные пределы изменения Конституции бывают двух видов: эксплицитные — прямо выраженные конституцией («оговорка о неизменности»); имплицитные — выводятся конституционным судом. В Российской Федерации, к примеру, определением №1567 2014 Конституционного Суда РФ установлено, что материальными переделами внесения поправок в конституцию являются положения глав 1, 2, 9 — через механизм поправок нельзя изменить их положение. Конституционный Суд провозгласил материальные пределы внесения поправок в конституцию, санкционировав тем самым имплицитные поправки.

При этом необходимо указать и на особый способ изменения Основного закона, который не вписывается в систему вышеописанных механизмов. Г. Еллинек[9] различает изменение конституции и ее преобразование. Изменение предполагает действия, произведенные согласно установленной процедуре и повлёкшее изменение текста конституции; преобразование конституции — изменение, не затрагивающее текст конституции, но изменяющее смысл конституции или практику её применения. Итак, Конституция может быть изменена путем внесения текстуальных поправок, способы которой описаны выше, и путем толкования.

Итак, материальные пределы представляют собой ограничители «по содержанию», обеспечивающие стабильность определенных основных, базовых положений конституции, касающихся характеристик государства и общества, конституционного правового статуса личности и др. В России материальные пределы предоставляют собой главы 1,2 и 9 Конституции РФ, которые могут быть изменены лишь в порядке полного пересмотра Конституции. Пределы по содержанию имплицитные, то есть прямо не указаны в тексте Конституции. Так, система защиты Конституции РФ обнимает собою довольно обширный круг пределов материальных и формальных, что значительно усложняет порядок ее изменения.

[8] Y. Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments – The Limits of Amendment Powers, Oxford, Oxford University Press, 2017, p.44

[9] Еллинек Г. Конституции, изменения и преобразования (перевод Кистяковского Б.А.) // Издание Юридического книжного склада «Право»: С.-Петербург. 1907.

§3 Роль конституционного контроля в обеспечении стабильности Конституции

Идея конституционного контроля зародилась вместе с конституцией (речь идет о писаных формальных конституциях). Конституция, представляющая собою особого рода акт, требовала определенный институт, который бы поддерживал эту «особость». Однако даже явные зародившиеся в обществе предпосылки, требующие обеспечения стабильности конституции, не могли сами по себе послужить в должной мере средством защиты конституции - данные предпосылки надлежало институционализировать.

Идея конституционного контроля заложена в самой Конституции в силу ее свойства особого акта высшей силы; но только этой идеи недостаточно для ее институционализации:

Конституционализм (как совокупность идей о конституционном государстве) и конституционная культура позволяют существовать идее конституционного контроля. Важнейшими условиями (факторами) являются такие **характеристики конституции,** как верховенство конституции, высшая юридическая сила, общеобязательность и прямое действие. Характеристики общества и государства также образуют правовое поле для возникновения института конституционного контроля. Лишь в обществе **демократическом**, образующем государство на основе власти народа, возникает необходимость охраны стабильности акта, воплощающего собой волю народа, а не определенного лица или группы лиц? Конституционный контроль возник как один из признаков демократического общества. Лишь при **верховенстве права**, при наличии некоего общего блага, которому подчинен не только народ, но и власть, возможен конституционный контроль, ограничивающий власть и тем самым поддерживающий верховенство такого блага - права. **Разделение властей** предполагает наличие отделенных друг от друга компетенцией и сдерживающих друг друга ветвей власти. Конституционный же контроль возникает как средство охраны такого деления и становится неким сдерживающим фактором для ветвей власти.

Набор вышеизложенных факторов, позволяющих институционализировать идею конституционного контроля, не мог быть одинаковым для каждого конкретного государства. Характеристики общества и конкретного государства, как правовые, так и политические вкупе образуют индивидуальный набор данных факторов, что и сформировало с течением времени различные модели конституционного контроля. Еще одним критерием выделения моделей является то, осуществляет ли конституционный контроль политический орган или нет, поскольку реализация нормоконтроля политическим органом придает и самому конституционному контролю характеристику политического полномочия. Согласно концепции, выдвинутой К.Шмиттом[10], гарантом конституции должен быть Президент, как легитимированный народом орган, как некая независимая власть (при условии оставления президента за рамками системы разделения властей). Г. Кельзен[11] же позиционирует гаранта конституции в качестве органа, не наделенного определенными полномочиями конституцией и тем самым исключающим

[10] Шмитт К. Гарант конституции (1931) // Шмитт К. Государство: право и политика. М. : Изд. дом «Территория будущего», 2013. С. 27-220, 215-216.

Шустров Д.Г. «Пусть они еще больше ремней на тебя намотают»: конституционный контроль за поправками к конституции в сравнительной перспективе // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 2(129). С. 106.

[11] Кельзен Г. Кто должен быть гарантом конституции? (1930) // Шмитт К. Государство: право и политика.С.359-410, 360.

Шустров Д.Г. «Пусть они еще больше ремней на тебя намотают»: конституционный контроль за поправками к конституции в сравнительной перспективе // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 2(129). С. 106.

влияние политической сферы на решение органа. Так, орган не наделен никакими полномочиями кроме полномочия конституционного контроля, что исключает его заинтересованность в нарушении положений конституции.

Итак, определенные характеристики самой конституции и характеристики государства и общества составили предпосылки институционализации конституционного контроля. Их индивидуализация в различных правовых системах послужила отправной точкой в формировании различных концепцией, моделей конституицонного контроля. Помимо этих предпосылок важнейшими инструментами «дифференциации» нормоконтроля стали дискуссии о роли такого органа в системе разделения властей, специфике его полномочий и о возможности о «политизированности» его деятельности. Так зародились модели конституционного контроля.

Модель внесудебного контроля предполагает осуществление последнего такими органами как Парламент, Президент и т.п. В силу того, что такие органы осуществляют политическую деятельность и, следовательно, реализуемый ими контроль связан с текущими политическим задачами, такой контроль является чаще всего попутным. Такая модель предполагает осуществление политического конституционного контроля. Такое полномочие может подразумеваться или прямо закрепляться за соответствующим органом. Чаще всего такое полномочие выводится из системного толкования полномочий органа, что предоставляет довольно широкому кругу субъектов реализовывать данное полномочие. Необходимо разграничивать судебный и внесудебный конституционный контроль, свойства их деятельности значительно разнятся. Судебный контроль предполагает более регламентированную, а значит, и более ограниченную деятельность.

В с**удебной** же модели органами конституционного контроля предстают судебные органы, реализующие соответствующее полномочие централизованно или децентрализованно. В рамках судебного нормоконтроля выделяют американскую и европейскую модели. Исторически первой получила свое развитие **североатлантическая** модель, в чем ключевое значение имело дело *У. Мэрбери против Дж. Мэдисона:* в 1803 году Верховный суд под председательством Дж. Маршалла указал на то, что любой закон Конгресса, противоречащий Конституции, может быть признан судом неконституционным. Действительно, суд не может отказать в рассмотрении дела, ссылаясь лишь на отсутствие соответствующей нормы, ввиду чего, по разъяснению Верховного суда, дело должно быть рассмотрено на основе Конституции. Такое «ситуативное» осуществление конституционного контроля в каждом конкретном деле сделало его исключительно децентрализованным[12]. Так, в данной модели отсутствует единый специализированный орган конституционного контроля. При этом само полномочие контроля не рассматривается как специализированное, следовательно, и специальная процедура конституционного контроля не предусмотрена. По причине того, что зарождение конституционного контроля непосредственно сопряжено с практической его необходимостью, этот контроль по общему правилу конкретный и попутный (субсидиарный). Последствия решения органов конституционного контроля (в данном случае судов) имеют значение лишь для сторон данного конкретного дела (Inter partes), но все же формируемый судами прецедент придает таким решениям универсальную значимость (erga omnes).

Европейская модель конституционного контроля зародилась как некая реакционная сила на (возникшую спонтанно) модель американскую и связана с именем австрийского юриста Ганса Кельзена (Hans Kelsen)[13]. Если американская модель возникла

[12] Fallon, Richard H., The dynamic constitution : an introduction to American constitutional law and practice / Cambridge university press – Second edition, 2013.

из практической необходимости в рамках судебной деятельности, то австрийская модель предполагает тщательно разработанный теоретический конструкт[14]. Согласно учению Кельзена, поскольку конституция - это основной закон страны (и из него вытекают все другие законы и формируют некую пирамиду норм)[15], то в целях обеспечения стабильности такой пирамиды нужен специальный институт. Ганс Кельзен считал единственно возможной платформой реализации полномочия по конституционному контролю отдельный институт в иерархически выстроенной системе норм (а следовательно, и органов государственнной власти). Ввиду этого специализированный суд должен быть интегрирован в модель таких органов. Австрийская модель предполагает исключительно централизованный, ретроспективный, судебный конституционный контроль. Идея Г. Кельзена предполагала исключительно абстрактный контроль, поскольку лишь в этом воплощении нормоконтроль может всецело обеспечить стабильность пирамиды норм. В связи с этим круг субъектов, обладающих инициативой по конституционному контролю значительно ограничен; причем решение Конституционного суда абсолютно окончательно и не может быть оспорено. В отличие от американской модели австрийская модель рассматривает конституционный контроль как специфическое полномочие, а конституционное судопроизводство - как особую процедуру. Последствие решений приобретает значение erga omnes по рассмотрении каждого конкретного дела сразу (в отличие от американской).

Попытка избежать нарушений, имевших место в период Второй Мировой войны, придала новый толчок развитию конституционного контроля: европейские колонии принимали конституции по моделям бывших метрополий. Так, идеи Г. Кельзена были заложены в основу правовых разработок во многих европейских странах, однако с развитием конституционализма классическая австрийская модель требовала во многих вопросах определенного рода видоизменений[16]. Так, современная европейская (австрийская) модель предоставляет правовое пространство для конкретного нормоконтроля (действительно, не всегда гаранты пирамиды норм (о которой говорилось выше) могут выявить неконституционность - в таких случаях суду может способствовать заявитель). В связи с международной интеграцией в модели появились также элементы предварительного конституционного контроля. Исходя из демократической необходимости Конституционному суду пришлось взять и некоторые политические функции: компетенция разрешения споров; право толковать конституцию; конституционно-конформное толкование законодательства (в духе конституции); проверка конституционности политических партий; конституционность вопросов на референдум; оценка интерпретации принципов и ценностей и др.

Отдельно выделяется такж**е иберийская модель,** представляющая собой смешанную судебную модель попутного конституционного контроля (чем тяготеет к американской модели). Субсидиарность конституционного контроля приводит к тому, что тот расплывается в ординарных полномочиях органов контроля. Данные особенности нормоконтроля в рамках иберийской модели выражены в форме специальной процедуры ампаро. Многие относят данную процедуру к форме специализированного конституционного контроля, не относящуюся ни к американской, ни к европейской

[14] Кельзен Г. Судебный контроль законодательства: сравнительное исследование австрийской и американской конституций (Пер. с англ. Краевского А.) // История правовой мысли, Конституционное право, 2012.
[15] Joseph Raz, Kelsen’s therory of the basic norm The American journal of jurisprudence, Volume 19, Issue 1, 1974, Pages 94–111, URL: https://doi.org/10.1093/ajj/19.1.94
[16] V. Comella The european model of constitutional review of legislation: Toward decentralization? // Oxford University Press and New York University School of Law 2004, Volume 2, Number 3, 2004, pp. 461–491.

модели. «Ампаро» применяется при исчерпании других способов защиты, представляя собой «окончательный». Такой специфический институт предполагает самостоятельное производство в отношении любого нормативного акта, противоречащего конституции.

Смешанная модель конституционного контроля будет раскрыта на примере французской модели. **Французская модель:** Парламент Франции не мог быть наделен полномочием конституционного контроля (ввиду сильной президентской власти Парламент обладал ограниченной компетенцией); суд также не может вторгаться в политический по своей сущности вопрос контроля актов Президента. Именно такая «сдержка» невмешательства суда в политические вопросы вынудила образовать модель смешанную, в рамках которой органом контроля является Конституционный Совет. О политической природе такого специализированного органа свидетельствуют полномочия Совета (по разграничению споров о компетенции законодательной и исполнительной властей); порядок формирования органа (бывший президент ex officio становится членом Совета); особое влияние Президента и др.

Данная модель предполагает исключительно предварительный конституционный контроль. Объектами такого контроля в силу статьи 61 Конституции Франции являются органические законы, регламенты палат парламента и законы, регулирующие определенный круг отношений. В отличие от российского конституционного правопорядка французский не называет поправки к Основному закону в качестве объекта предварительного конституционного контроля.

Предварительный конституционный контроль во Франции реализуется на предмет соотносимости не только с Конституцией 1958 года, но и с Декларацией прав и свобод человека и гражданина 1789 года, Преамбулой Конституции 1946 года и Хартии окружающей среды, а также с «фундаментальными принципами, признанными законами республики.»[17] Данные акты составляют «блок конституционности», который представляет собой довольно эффективный инструмент реализации конституционного контроля. Так, во Франции передовое место в рамках конституционного порядка занимает предварительный конституционный контроль, который предоставляет возможность обеспечить недопустимость политического вмешательства, в России же - приоритет последующего конституционного контроля.

Таким образом, набор разного рода факторов в каждом отдельном государстве привел к формированию понимания стабильности конституции и, следовательно, института конституционного контроля. В зависимости от роли органа контроля в системе органов выделяются три модели конституционного контроля, каждая из которых в различной степени соотносит стабильность конституции и механизмы ее регулирования в рамках института конституционного контроля.

[17] Санченко И.Д. Предварительный конституционный контроль в Российской Федерации и Французской Республике // URL: https://cyberleninka.ru/article/n/predvaritelnyy-konstitutsionnyy-kontrol-v-rossiyskoy-federatsii-i-frantsuzskoy-respublike/viewer

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву

Глава 2. Изменение Конституции РФ: конституционно-правовое регулирование.

§1 Эволюция конституционно-правового регулирования изменения Конституции: исторический аспект

Рассмотрение эволюции института внесения изменений в конституцию в истории российского конституционного развития позволит сопоставить общие теоретические положения, рассмотренные в первой главе настоящей работы, с конкретной отечественной традицией конституционализма и в итоге прийти к выделению неких пробелов и проблем в 3 главе. Еще в 18 веке под влиянием идеологий ведущих западноевропейских государств появилась необходимость укрепить в российской политической системе основных «фундаментальных» конституционных законов. Влияние на формирование конституционной мысли оказали также события, приведшие к восшествию на престол Екатерины I в 1725 году, Петра II в 1727-м, Анны Иоанновны в 1730-м, Иоанна Антоновича в 1740-м, Елизаветы Петровны в 1741 году, ЕКАТЕРИНЫ II[18], которые в результате позволили осознать важность законов некой особой силы (фундаментальных), неизменных по воле одного лица.

Изначально конституционализм в России предстал в форме идей о конституционной монархии. Александр I сформировал «Негласный комитет», где обсуждался вопрос становления России как конституционной монархии. НЕГЛАСНЫЙ КОМИТЕТ ставил себе целью прояснение «действительного положения дел», на пути достижения которой был составлен проект М.М. Сперанского 1809 «Введение к уложению государственных законов». Тот предполагал две группы государственных законов: коренных и неизменных с одной стороны и преходящих - с другой[19]. Итак, подчеркивается необходимость некого «твердого основания» существующих прав (основ конституционного строя в современном понимании) - свойство «твердости» такому основанию придает его особая стабильность. изменение коренных законов значительно усложнено.

В первой половине 19 века в Российской империи в условиях активизации общественно-политического движения (непоследовательность реформ Александра 1, реформы привели к расколу общественного движения на проправительственное и либеральное течения) радикально настроенные либералы-революционеры, загоревшись идеями Великой Французской революции[20] видели необходимость в ограничении самодержавной власти монарха , в установлении конституционного правления. Интересно проследить конституционное развитие института изменения Конституции начиная с этого периода – с истоков идей о конституционном правлении в России.

В проекте Конституции Муравьева[21] устанавливается порядок ее изменения и отмены: происходит созыв Народного Собора Народным Вечем путем издания обычного закона. Так, усложнение порядка в данном случае происходит не за счет формы изменения (особого закона), а за счет «особого» органа, который созывается специально для решения этой (и только) задачи. Народный Собор формируется «теми же избирателями», что и избрали Народное Вече. При этом инициация процесса по изменению исходит от

[18] Зуев М.Н., Лавренов С.Я. История России. Учебник и практикум: 3-е издание - М.: Юрайт, 2015.
[19] Сперанский М. М. Введение к Уложению государственных законов (план всеобщего государственного образования) // Сперанский М. М. Юридические произведения / Под редакцией и с биографическим очерком В. А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 372.
[20] Зуев М.Н., Лавренов С.Я. История России. Учебник и практикум: 3-е издание - М.: Юрайт, 2015.
[21] Проект Конституции Муравьева // https://constitution.garant.ru/

https://право.информ2000.рф/konstitution3/konstitution3.htm
Вернуться в каталог дипломов по конституционному праву

Народного Вече. Работа Народного Собора ограничена сроком в 6 месяцев, по истечении которого должен быть подготовлен проект Устава. Народный Собор принимает решение 2/3 голосов, после чего проект нового (измененного) устава публикуется и выносится на всенародные обсуждения (созываются областные соборы). Так, областные соборы могут лишь принять или отказать в принятии проекта Народного Собора, не имея права вносить поправки. Решение принимается 2/3 голосов присутствующих (поскольку численность населения областей неравномерна). Так, из процедур ограничения изменения Основного закона (Устава) проект Конституции Муравьева содержал созыв специализированного избираемого органа (функции которого сводились лишь к изменению / отмене Устава); ограниченность сроков деятельности такого органа; принятие решения большинством голосов (2/3); всенародное обсуждение проекта. Таким образом, идеи о конституционализме эпохи декабристов уже предусматривали наличие формальных пределов изменения Основного закона, Устава.

Определенные предпосылки зарождения идей о стабильности неких «фундаментальных, основных» законов присутствовали еще с конца 18 и 19 веков. При этом институт изменения Конституции и конституционного контроля сам по себе не мог быть сформирован в силу нескольких причин: самодержавный строй, при котором «ядром государственного порядка» была воля самодержца, а не конституция. Несомненно, конституционный контроль невозможен при отсутствии того, на предмет чего и осуществляется последний, что и послужило основанием позднего[22] возникновения идей конституционного контроля в России.

Для удобства восприятия и систематизации проанализированного материала этапы развития института изменения Конституции будут рассмотрена через РЯД критериев: общая характеристика Конституции обстоятельства принятия, преемственность с предыдущими конституциями, способ закрепления полномочия по конституционному контролю, расположение этих положений в рамках конституция, наличие формальных и материальных пределов изменения Конституции.

Так, **Конституция РСФСР 1918 года** принималась как акт переходного периода и ставила перед собой задачу «уничтожения всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победы социализма во всех странах»(ст. 3). При этом, с 1918г. чертой российского конституционализма стал программный характер конституций. Все последующие конституции (за исключением Конституции РФ 1993г.) включали в себя положения, определявшие программу развития общества, его цели и задачи на определенный период[23]. С выполнением этих программ возникал вопрос об изменении или принятии новой конституции. Принятие Конституции РСФСР в 1918 году ознаменовало зарождение не только советской республики, но и конституционного контроля в России. Социализм обнимает собою определенные характеристики позитивизма, то есть предполагает наличие иерархии норм, которые, несомненно, нужно охранять. Именно наличие такого принципа послужило отправной точкой становления отечественного конституционного контроля.

Так, в силу пункта «а» статьи 51 Конституции РСФСР 1918 года за Всероссийским съездом Советов закреплялось исключительное полномочие по «установлению, дополнению и изменению основных начал Советской Конституции». **Основные начала** предлагается понимать как некие базовые принципы, заложенные Конституцией. К ведению же Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального

[22] Поскольку идеи конституционного контроля в России возникли лишь в 20 веке.
[23] Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России 1917-1993 // http://leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/Lukyanova_gos.htm;

Исполнительного Комитета отнесено «утверждение, изменение и дополнение Конституции РСФСР». При этом при принятии Конституции 1918 года в рамках государственных отношений не могло быть никакой преемственности с прежними буржуазными Конституциями.[24]

Итак, Конституция РСФСР 1918 года предусмотрела процедурные ограничения Конституции, предоставив полномочие по изменению Основного закона в исключительное ведение Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета. Конкретного порядка такого изменения Конституция не предусматривает. Впервые Конституция устанавливает материальные пределы изменения Основного закона, разграничивая изменение основных начал Конституции и ее изменение и дополнение. При этом, став отправной точкой института конституционного контроля в России, Конституция РСФСР 1918 года дала сильный толчок и становлению в будущем конституционного контроля за изменением Основного закона.

По **Конституции СССР 1924 года** утверждение и изменение основных начал настоящей Конституции подлежит исключительному ведению Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик (ст.1). Так, закрепление полномочия по внесению поправок Основного закона в **исключительном** ведении верховным органом государственной власти является своего рода усложнением изменения Конституции. Союзные республики, в соответствии с настоящей Конституцией, вносят изменения в свои конституции (ст.5).

За каждой республикой сохранялось право свободного выхода из Союза, причем для изменения, ограничения или отмены статьи, закреплявшей это положение, требовалось согласие всех республик, входивших в СССР[25]. Так, это положение закрепляло материальные пределы Конституции. Если Конституция РСФСР 1918 года предусматривала лишь абстрактную формулировку об основных началах Конституции (предоставляя дискрецию органу, наделенному полномочием по внесению правок, определять границы таких основных начал), то эта Конституция закрепляет конкретные материальные пределы в виде неизменных положений. Однако такое усложнение изменения Конституции имело политический подтекст, нежели нацеленность на охрану стабильности Конституции с точки зрения конституционализма.

Конституция СССР 1936 года

Несмотря на свою преемственность с предыдущими конституциями, Конституция СССР 1936 года имела с ними ярко выраженные различия. С точки зрения юридической техники и структуры она была гораздо ближе к «мировым конституционным стандартам» (если таковые вообще имеются): в ней — минимум лозунговости и идеологизированности[26].

Так, Конституцией 1936 года впервые была введена целая глава, посвященная действию и изменению Конституции. Внесение поправок в Основной Закон СССР возможно только по решению Верховного Совета СССР**.** Верховный Совет - высший двухпалатный орган государственной власти СССР. При этом, орган принимает решение

---

[24] Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России 1917-1993 // http://leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/Lukyanova_gos.htm;

[25] Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. -М.: РЮИД, «Сашко», 2000 г. // https://constitution.garant.ru/ С. 58-60.
Конституция СССР 1924 года // https://constitution.garant.ru/ (ст.6).

[26] Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России 1917-1993 // http://leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/Lukyanova_gos.htm;

2/3 голосов в каждой из палат (ст.146). Так, формальные пределы Конституции этого периода могут быть охарактеризованы исключительным правом высшего органа государственной власти изменять Основной закон и принятием решения 2/3 голосов в каждой из палат.

Конституция СССР 1977 года

В этот период Конституция имела целью отобразить победу коммунизма в СССР. В 1962 г. была создана конституционная комиссия по подготовке нового Основного Закона страны, которую возглавил Н.С. Хрущев[27]. Деятельность этой комиссии длилась целых 15 лет. Преамбула содержит указание на сохранение «преемственности идей и принципов первой советской Конституции 1918 года, Конституции СССР 1924 года и Конституции СССР 1936 года». Сохранила она формальные пределы изменения Основного закона и способ закрепления соответствующего полномочия.

Изменению Конституции посвящен последний 9 раздел. Согласно статье 174 изменение Конституции СССР производится высшим органом государственной власти, Съездом народных депутатов СССР, путем принятия решения большинством не менее двух третей от общего числа народных депутатов СССР.

Итак, в результате рассмотрения эволюции конституционного развития России в вопросе нормоконтроля за изменением Конституции, можно прийти к следующим выводам. Предпосылки идеи о необходимости «охраны» законов «особой силы» (вытекающая из особой природы таких законов) существовали еще до зарождения института конституционного контроля. Истоки отечественного конституционализма охарактеризовать стремлением к закреплению определенного рода установок, с достижением которых возникала необходимость изменения или пересмотра Конституции. В таких условиях обеспечение сохранности положений Основного закона имело особо важное значение.

Механизмы обеспечения такой стабильности разнились в зависимости от этапа конституционного развития: закрепление полномочия по нормоконтролю за изменением Конституции в рамках исключительного ведения высшего органа власти; установление положений, изменяющихся в особом порядке; установление особого порядка внесения поправок и др.

Как уже было отмечено, советские конституции носили программный характер и связывались с выполнением определенных задач. При их исполнении возникал вопрос изменения или отмены Основного закона. Такая тенденция привела к тому, что назревший в 1980-90х гг. конституционный кризис России, который был обусловлен большим разрывом юридической и фактической конституций, вызвал необходимость ее смены. В связи с этим далее будет рассмотрен этап разработки Конституции Российской Федерации 1993 года, в частности, конституционные проекты.

В проекте Конституционной комиссии Конституции 1993 года[28] вопросу изменения Конституции посвящена 24 глава. Проект предполагает изменение положения раздела первого части первой посредством референдума, который назначается Верховным Советом большинством голосов не менее двух третей. Изменение положений других разделов в части первой осуществляется сами Верховным Советом; форма внесения поправок — это закон об изменении указанных положений (статья 131 глава 26).

---

[27] Лукьянов А.И. Разработка и принятие Конституции СССР 1977 года (1962-1977 гг.) Хронологический перечень мероприятий, связанных с разработкой и принятием Конституции СССР 1977 г. // https://constitution.garant.ru/science-work/modern/3001/

[28] Проект Конституции Российской Федерации. Подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации: Документы и материалы. - М.: Республика, 1993.- 95 с. // https://constitution.garant.ru/

Также указывается на обязательную ратификацию субъектами РФ, точнее законодательными собраниями субъектов РФ. Такое утверждение проходит в том же порядке, который установлен для изменения положений конституции или уставов субъектов. Последняя стадия процесса по изменения Основного закона заключается в подписании и опубликовании этого закона Президентом в течении трех дней.

Субъекты инициативы установлены следующие: не менее одной трети избранных депутатов любой палаты Верховного Совета РФ; Президент РФ; Конституционный суд РФ; законодательное собрание субъекта Российской Федерации.

При этом, стоит важное ограничение изменение конституции: если в течение года после внесения предложения об изменении Верховный совет его не принимает, то предложение в течение года после отклонения не может быть возобновлено.

Так, этот проект содержал формальные пределы Конституции: наличие 2 различных порядков для раздела первой части первой и других положений Конституции; установленный круг субъектов инициативы; ограничение повторности внесенных предложений о поправках; ратификация изменений субъектами РФ.

Особый порядок заключается в принятии решения не менее двух третей от общего числа депутатов в каждой из палат, при этом, при принятии поправок к Конституции проведение двух чтений по проектам обязательно; также устанавливается формальный предел изменения Конституции в виде недопущения внесения поправок во время чрезвычайного и военного положения.

Установлены и материальные пределы: особо выделялся раздел первый части первой Конституции (посвященный основам конституционного строя), для изменения которой предусматривался особый порядок изменения. Также не могут быть предметом изменения положения конституции, которые касаются норм о правовом демократическом светском государстве, не признающего милитаристских целей в своей политике, а также положений о основных правах и свободах человека. Если такие изменения будут поддержаны двумя третями голосов от общего числа депутатов палат, то распускается Федеральное Собрание и созывается Учредительное Собрание, которое может принять два решения: подтвердить неизменность конституции или объявить о подготовке новой конституции, что означает ее пересмотр и предполагает другую соответствующую процедуру.

Несомненно, помимо официального проекта, который был подготовлен конституционной комиссией, были и другие проекты; противостояние различных политических групп в 1992 -начале 1993 гг. в обществе не могло не оказать влияния на проект. Авакьян С.А. выделяет несколько таких проектов: проект рабочей группы под руководством С.М. Шахрая, в 1992 г., проект 1992 г. Российского движения демократических реформ (РДДР), президентского проекта Конституции, а также проект депутатов-коммунистов (май 1993 г.)[29]. В настоящей работе будут рассмотрены те проекты, которые содержали идеи и положения, касающиеся порядка изменения Конституции и ее пределов.

Проект Конституции РДДР был подготовлен по решению Политсовета Российского Движения демократических реформ. Ответственный за подготовку - член Политсовета А.А. Собчак. Авторская разработка проекта - С.С. Алексеев и А.А. Собчак при участии Ю.Х. Калмыкова, С.А. Хохлова. Данный проект[30] провозгласил неизменность Конституции (ст.76). В случаях же принятия поправок к Конституции, а также внесения изменений в их текст, требуется, чтобы за это проголосовало не менее двух

[29] Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. -М.: РЮИД, «Сашко», 2000 г. // https://constitution.garant.ru/

[30] Проект Российского Движения демократических реформ. - М., 1992. // https://constitution.garant.ru/

третей от общего числа депутатов в каждой из палат (п.5 ст.54). Проведение двух чтений по проектам поправок к Конституции и органическим законам обязательно. Такие изменения требуют ратификации субъектами РФ (не менее 2/3). Не допускается внесение поправок и изменений в Конституцию и в органические законы во время чрезвычайного и военного положения. Так, вышеназванные механизмы составляли формальные пределы изменения проекта Конституции.

Содержательные пределы: не могут быть предметом изменения положения конституции, которые касаются норм о правовом демократическом светском государстве, не признающего милитаристских целей в своей политике, а также положений о основных правах и свободах человека. Если такие изменения будут поддержаны двумя третями голосов от общего числа депутатов палат, то распускается Федеральное Собрание и созывается Учредительное Собрание, которое может принять два решения: подтвердить неизменность конституции или объявить о подготовке новой конституции, что означает ее пересмотр и предполагает другую соответствующую процедуру.

Проект группы народных депутатов Российской Федерации[31] данном проекте положения об изменении Конституции помещены в 6 раздел, посвященный заключительным положениям. Согласно статье 121 Конституция РФ принимается и изменяется Верховным Советом Российской Федерации не менее чем двумя третями голосов от общего числа народных депутатов Российской Федерации.

Так, проведение референдума в таком случае необязательно – он проводился лишь по требованию не менее трети от общего числа депутатов Верховного Совета РФ, или не менее трети от общего числа республик и автономных образований, или не менее трети от общего числа краев и областей. Так, данный проект содержал довольно упрощенный (относительно других проектов) порядок изменения Конституции.

Проект, представленный Президентом Российской Федерации,[32] содержит следующие формальные пределы изменения Конституции: наличие трех порядков изменения Основного закона (пересмотр Конституции, внесение поправок в раздел первый, изменения в ст.56, касающиеся состава РФ(ст.133); установление кворума для принятия решения в заседаниях палат (присутствие четыре пятых от общего числа депутатов в каждой из палат); усложненный порядок принятия решения о поправке или пересмотре Конституции (не менее двух третей общего числа депутатов каждой палаты Федерального Собрания); ратификация двумя третями субъектов РФ (ст.131).

Установлены так же неизменные положения в виде главы 1 раздела 1, которые могут быть изменены только в рамках пересмотра Конституции, при котором созывается Конституционное Собрание(ст.132).

Итак, анализ рассмотренных проектов позволяют выделить ряд идей, которые впоследствии могли бы быть использованы в официальном проекте Конституции:

- Идея о неизменности Конституции;
- Идея о неизменных положениях Конституции в виде главы или глав, изменяющихся только путем пересмотра;
- Идея о материальных пределах Конституции, определяющихся по своему содержанию (положения о демократическом светском государства и об основных правах и свободах не могли быть изменены);
- Разноуровневость и наличие нескольких порядков изменения Конституции;
- Обязательное проведение двух чтений по проектам об изменении Конституции;
- Ратификация субъектами РФ;
- Ограничение повторности предложений об изменении Конституции;

[31] Российская газета. 24 июня 1993 г. // https://constitution.garant.ru/
[32] Московская правда. 5 мая 1993 г. // https://constitution.garant.ru/

Положения последнего проекта, который был вынесен на референдум 1993, будут раскрыты лишь в части. Глава 9 посвящена конституционным поправкам и пересмотру Конституции. Формальные пределы и усложняющие изменение Основного закона процедуры: наличие пяти порядков изменения Конституции (порядок изменения 1 главы, порядок изменения 2-8 глав, 9 главы, порядок изменения в положения статьи 65 и порядок изменения наименования субъекта РФ).

Так, идея о закреплении неизменности Конституции не была использована, однако была применена норма о неизменности части положений Конституции (ст. 135). Положения главы 1 не могут быть изменены Федеральным Собранием, могут быть изменены лишь в рамках пересмотра Конституции. Пересмотр Конституции возможен при поддержке тремя пятыми голосов от общего числа депутатов каждой из палат Федерального Собрания. Причем делегаты в Конституционное Собрание избираются в порядке и по нормам, установленным для выборов Государственной Думы.

В силу статьи 136 изменение глав 2-8 происходит в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона, и требует ратификации не менее чем двумя третями субъектов РФ. Поправки к положениям второго раздела Конституции Российской Федерации принимаются в том же порядке при условии одобрения всеми субъектами Российской Федерации, подписавшими соответствующий договор. Статья 137 устанавливает еще два порядка изменения Конституции РФ: порядок изменения в положения статьи 65 и изменение наименования субъекта РФ;

Таким образом, данный проект установил разноуровневую модель обеспечения стабильности Основного закона, установив тем самым обилие формальных пределов. При этом была использована и идея о неизменных положениях Конституции, предложенную многими проектами. Так, были выбраны следующие идеи, вытекающие из вышеупомянутых проектов: идея о неизменных положениях Конституции в виде главы или глав, изменяющихся только путем пересмотра (отказ в раскрытии материальных пределов исходя из содержания норм); разноуровневость и наличие нескольких порядков изменения Конституции; ратификация субъектами РФ.

Так, Конституция РФ подвергалась внесениям поправок в 2008[33], 2014[34] и 2020 годах, однако глава 9 оставалась неизменной. В 2020 году в результате конституционного реформирования была включена норма о новом полномочии предварительного нормоконтроля Конституционного Суда РФ (п. «а» ч. 5.1 ст. 125) [35].

До изменения полномочий в 2020 году Конституционный Суд допускал осуществление им предварительного нормоконтроля за законом о поправке в случае формального закрепления такого полномочия. Так, Суд указывал на свою

---

[33] Закон РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ // "Российская газета", N 7, 21.01.2009,"Собрание законодательства РФ", 26.01.2009, N 4, ст. 445.

[34] Закон РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 11.04.2014, "Собрание законодательства РФ", 14.04.2014, N 15, ст. 1691.

[35] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 14.03.2020, "Российская газета", N 55, 16.03.2020, "Собрание законодательства РФ", 16.03.2020, N 11, ст. 1416, "Парламентская газета", N 11, 20-26.03.2020.

некомпетентность в проверке закона о поправке РФ,[36] ссылаясь на формальный фактор (отсутствие закрепленного полномочия в ФКЗ О Конституционном Суде РФ) и на особую правовую природу закона о поправке. Невозможность проверки конституционности норм закона о поправке обусловлена невозможностью проверки конституционности положений самой Конституции, поскольку после вступления в силу закон о поправке утрачивают юридическую силу, инкорпорируется в текст Конституции и становится ее частью[37]. Определением 2014 года от 17 июля Конституционный Суд РФ допустил возможность контроля за законом о поправке в части, касающейся положений переходного характера (не предназначенные для включения в текст Конституции). При этом Суд признал материальные и формальные пределы изменения Конституции: недопустимость противоречия с главами 1, 2 и 9 и обязательность установленной процедуры внесения поправок[38].

До внесения этих изменений высказывались доктринальные предложения[39] относительно модели предварительного конституционного контроля за законом РФ о поправке. Рассматривалось три возможных модели: контроль на входе (проверка проекта); контроль на выходе (проверка принятого и одобренного, но не вступившего в силу закона о поправке); модель отложенного вступления в силу (вступление в силу закона отложено на срок, установленный для его возможного обжалования); В результате внесенных изменений законодателем была выбрана «модель на выходе» - принятый и одобренный закон о поправке может быть проверен в рамках конституционного судопроизводства до его подписания Президентом.

Таким образом, первоначальной редакцией[40] Конституции РФ была установлен разнопорядковый механизм ее изменения, который остался неизменным по сей день. При этом поправками 2020 года были затронуты полномочия органа конституицонного контроля, такие изменения не были стихийными.

---

[36] Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 N 922-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению обращения общественной благотворительной организации "Филантропический клуб "Ессей" об отмене внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок" // https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&ts=212443800069569436580828 84&cacheid=508F5ABA063ECF0F7D19A0FBD4BC0418&mode=splus&base=ARB&n=120761&rnd=E30B81DAA0B79630E0DF3C37385014E8#2l7ypx753m

Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 N 1567-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (часть II), ст. 4397 "Российская газета", N 172, 01.08.2014, http://www.pravo.gov.ru.

[37] Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 N 1567-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (часть II), ст. 4397 "Российская газета", N 172, 01.08.2014, http://www.pravo.gov.ru. (абз. 2,4 п. 2 мотив ч.)

[38] Там же

[39] Шустров Д.Г. Конституционный Суд РФ и конституционный контроль за реформированием Конституции РФ // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2019. № 4.

[40] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // http://www.pravo.gov.ru

§2 Порядок изменения Конституции РФ

Так, в первом параграфе настоящей главы были рассмотрены этапы конституционного развития России, в том числе изменения Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) в 2020 году. Оценка качественных характеристик и содержания внесенных изменений в Конституцию России позволяет говорить о конституционной реформе[41]. Изменение Основного закона может происходить в различных формах - в форме принятия точечных поправок, конституционной революции и в форме конституционной реформы.

Конституционная революция – изменение, которое предусматривает основание, отличное от прежней конституции, характеризующееся прерывистостью. Конституция принимается первоначальной учредительной властью, её статус не предусмотрен старой конституцией. Конституционная реформа же предполагает изменение в соответствии с нормами конституции о порядке её изменения, при котором требуют изменения и все сопутствующие акты.[42] Так, принятие частных изменений нельзя назвать реформой, в связи с чем следует выделить и третью форму. Точечные поправки позволяют совершенствовать механизм регулирования установленного круга отношений, не затрагивая основ конституицонного строя. Принятие точечных изменений само собой не предполагает какого-либо риска для основ конституционного порядка государства, исходя из чего частой практикой является ориентация на более высокую защиту конституции при ее пересмотре, нежели при внесении частных поправок, однако такой подход может привести к определенного рода последствиям. Зачастую принятие множество точечных или частных поправок в их системном толковании может приравниваться к изменению самой концепция конституции. Так формируется путь «обхода» пределов Конституции.

Так, в российском конституционном правопорядке существуют 4 механизма конституционного реформирования:

- Пересмотр Конституции (в случае, если изменения касаются 1,2,9 глав);
- Поправки 3-8 глав;
- Изменение ст. 65 статьи;
- Изменение ст. 65- изменение наименования субъекта;

Пересмотр 1,2,9 глав регулируется статьями 134 и 135 Конституции РФ. Положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Поскольку Основной закон может быть пересмотрен лишь принявшей его учредительной властью, то для принятия новой Конституции созывается **Конституционное собрание**.
Согласно части 2 статьи 135 Конституции РФ вопрос созыва Конституционного собрания должен регулироваться соответствующим федеральным конституционным законом, однако по сей день такой закон принят не был. Так, по мнению Авакьяна С.А. «власть» не заинтересована в принятии такого закона, поскольку его принятие приблизило бы к реальности возможность принятия нового Основного закона[43].

---

[41] Михеева Т.Н. Ожидаемое и неожиданное: о некоторых конституционных изменениях 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 2. С. 10 - 14.

[42] Авакьян С.А. Конституционное реформирование посредством подконституционных актов: проблемы и решения // Конституционное право России: избранные статьи. 2010 - 2016. Махачкала: Изд-во ДГУ; М.: Проспект, 2016. С. 144.

[43] Авакьян С.А. "Современные проблемы организации публичной власти: Монография" // «Юстицинформ», 2014.

В связи с этим существует ряд ключевых вопросов, которые связаны с Конституционным Собранием и требуют правового регулирования:

а) порядок образования (возможные варианты: народное (формирование посредством прямыми выборами) либо экспертное (формирование по назначению);
б) организация работы (возможные варианты: одна палата или две палаты);
в) срок полномочий (необходимость регулирования обусловлена тем, что слишком длительное обсуждение может «подогреть» общество, слишком малое - привести к принятию плохо разработанной конституции);
г) вынесение решения на референдум Конституционным Собранием (возможные варианты: установление случаев обязательного вынесения или предоставления дискреции Конституционному Собрания).

На основе предусмотренного Конституцией РФ[44] порядка пересмотра можно выделить следующие стадии процедуры пересмотра:

1. Внесение предложений: субъекты конституционной инициативы: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.
2. Рассмотрение предложений происходит в двух палатах Федерального Собрания, а решение принимается 3/5 голосов от каждой из палат.
3. Созыв Конституционного Собрания происходит в соответствии с соответствующим федеральным конституционным законом (который не принят по сей день).
4. Работа и решения Конституционного Собрания: Конституционное Собрание подтверждает неизменность Конституции или разрабатывает проект новой Конституции; при этом такой орган может принять этот проект 2/3 от общего числа ее членов или же вынести на всенародное голосование.

5. Всенародное голосование (возможная стадия);
6. Принятие нового текста Конституции и официальное опубликование.

Основной закон регулирует также процедуру **изменения глав 3-8** Конституции РФ. Статья 136 Конституции РФ определяет, что поправки к главам 3-8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ).

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 года[45] изменения к Конституции не могут быть приняты в форме федерального конституционного закона. Между формой внесения поправок, федеральным конституционным законом и другими законами проведена грань: для внесения поправок к Основному закону требуется более усложненная процедура изменения, чем для принятия федеральных законов. Кроме того, для инициативы внесения предложений об изменении Конституции предусмотрен

[44] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // http://www.pravo.gov.ru (ст.135).

[45] Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 N 12-П "По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.11.1995, N 45, ст. 4408, "Российская газета", N 217, 09.11.1995.

другой круг субъектов нежели для законодательной инициативы[46]. При этом в отношении федерального закона глава государства наделен правом вето, что не может реализовано в рамках процедуры изменения Конституции РФ.

Форме федерального конституционного закона также не может быть тождественна форма внесения поправок к Конституции: для принятия изменений к Основному закона необходимо одобрение субъектов РФ. При этом федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, содержащимся в Конституции РФ, что сделало бы невозможным внесение поправок к главам 3-8 Основного закона. Также Конституционный Суд раскрывает юридическую природу федерального конституционного закона, указывая на ее «субсидиарность» по отношению к Конституции (последний принимается во исполнение Конституции), что исключает возможность включения его в текст Конституции[47]. Так, Конституционным Судом РФ была названа[48] особая форма закона, оформляющую изменение Конституции. Процедура принятия закона о поправке к Конституции РФ регулируется *Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» от 4 марта 1998 года*[49]. Закон предусматривает следующие стадии:

1) Инициатива принятия: предложения о поправке может вносить тот же круг субъектов, что и в случае пересмотра Конституции: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. При этом интересно отметить, что круг конституционной инициативы значительно уже, чем субъектный перечень законодательной инициативы, что вполне обоснованно.

2) Рассмотрение Государственной Думой в трех чтениях проекта закона о поправке к Конституции РФ, одобрение не менее 2/3 депутатов и передача Совету Федерации в течение 5 дней;
3) Одобрение не менее 3/4 членов Совета Федерации (в ином случае предусматривается создание согласительной комиссии);
4) Публикация принятого закона и отправление в субъекты РФ;

---

[46]Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // http://www.pravo.gov.ru (ст.104, ст.136).
Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 N 12-П "По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.11.1995, N 45, ст. 4408, "Российская газета", N 217, 09.11.1995 (абз.2 ч.2).

[47] Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 N 12-П "По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.11.1995, N 45, ст. 4408, "Российская газета", N 217, 09.11.1995 (ч.3 абз.2)

[48] Вопрос о нормотворчестве Конституционного Суда до сих пор поддается дискуссиям. Некоторые конституционалисты утверждают о «выработке» Судом новой формы закона; другие считают действия Суда в данном вопросе лишь указанием на то, что уже имело место в практике.

[49] Федеральный закон от 04.03.1998 N 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" // "Российская газета", N 46, 10.03.1998, "Собрание законодательства РФ", N 10, 09.03.1998, ст. 1146.

https://право.информ2000.рф/konstitution3/konstitution3.htm
Вернуться в каталог дипломов по конституционному праву

5) Одобрение законодательными органами субъектов: законодательный (представительный) орган субъекта РФ в порядке, устанавливаемом данным органом самостоятельно, обязан рассмотреть закон о поправке к Конституции РФ в срок не позднее одного года со дня его принятия. Интересно отметить, что в случае, если 2/3 голосов субъектов РФ наберутся раньше этого срока, мнение остальных субъектов не будет учтено. В случае, если собрано 2/3 голосов субъектов, Президент подписывает данный закон. Субъект РФ в течение 14 дней сообщает Совету Федерации о принятом решении.
6) Совет Федерации подсчитывает количество голоса проголосовавших субъектов;
по истечении одного года СФ вправе подвести окончательные итоги, но на практике действует конституционный обычай, согласно которому СФ подводит итоги, как только наберется большинство проголосовавших субъектов, равное 2/3.
7) В течение 14 дней Президент РФ подписывает и обнародует принятый закон. В течении одного месяца публикуется новый текст конституции. Правом вето в данном случае глава государства не наделен.

Процедура изменения Конституции (в части, касающейся глав 3-8) не предусматривает стадии проведения общероссийского голосования по принятию таких положений (в отличие от процедуры изменения глав 1,2 и 9 Конституции, в рамках которой такая возможность названа). Так, поправки 2020 года, внесенные в 3-8 главы Конституции, «не нуждались в вынесении на голосование, однако В.В. Путин выдвинул предложение о вступлении конституционных обновлений в силу лишь после голосования граждан страны»[50] .

Изменения в ст. 65 в связи с изменением субъектного состава

Согласно ч. 1 ст. 137 Конституции изменения, касающиеся состава субъектов РФ, вносятся на основании *федерального конституционного закона о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно правового статуса субъекта*[51]. Данный закон регулирует лишь порядок принятия в РФ нового субъекта и порядок образования в ее составе нового субъекта. Изменения по статье 65 обнимают собою три процедуры: принятие нового субъекта РФ, образование нового субъекта путём объединения или соединения, изменение конституционно-правового статуса (для последней процедуры федерального конституционного закона на данный момент не существует). Все вышеперечисленные случаи реализуются в форме и по процедуре принятия федерального конституционного закона. Согласно названному закону, принятие - категория, касающаяся иностранного государства либо части территории иностранного государства, которые могут быть приняты в состав РФ в качестве нового субъекта; а образование - путь создания нового субъекта путем объединения двух и более соседних субъектов. Рассматриваемый закон не коснулся такой категории, как «изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ».

Примером функционирования первой процедуры по принятию нового субъекта в состав РФ стало принятие республики Крым и город федерального значения Севастополь

[50] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020.
Михеева Т.Н. Ожидаемое и неожиданное: о некоторых конституционных изменениях 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 2. С. 10 - 14.
[51] Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 N 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" // "Российская газета", N 247, 20.12.2001, "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, N 52 (1 ч.), ст. 4916.

(с 21 марта 2014 года)[52]. Практика образования в составе РФ нового субъекта РФ может быть охарактеризована следующими примерами: Пермский край из Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (с 1 декабря 2005 года)[53]; Забайкальский край из Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа (с 1 марта 2008 года)[54]и др.;

Изменения в 65 статью, касающиеся изменения наименования

В случае изменения наименования субъекта новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 года по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ[55] субъект самостоятельно решает вопрос об изменении своего наименования. На основании решения субъекта, принятого в установленном им самим порядке, наименование субъекта включается в текст ст. 65 Конституции указом Президента РФ. Так, для этой процедуры изменений также установлены определенные ограничения и усложнения: они не могут затрагивать основ конституционного строя, прав и свобод человека, интересов других субъектов РФ и не могут представлять собою какое-либо отступление от иных конституционных норм[56].

В определенных случаях[57] Президент использует согласительные процедуры, а при недостижении согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Так, за прошедшие годы Президент неоднократно принимал указы о включении нового наименования субъекта РФ в ст. 65 Конституции: Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия - Алания вместо наименований:

---

[52] Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 N 6-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" // «Российская газета", N 66, 24.03.2014, "Собрание законодательства РФ", 24.03.2014, N 12, ст. 1201;

Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2014 N 6-П "По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов" // «Российская газета", N 63, 20.03.2014,"Собрание законодательства РФ", 31.03.2014, N 13, ст. 1527, "Вестник Конституционного Суда РФ", N 3, 2014.

[53] Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 N 1-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа" "Российская газета", N 62, 26.03.2004,"Собрание законодательства РФ", 29.03.2004, N 13, ст. 1110.

[54] Федеральный конституционный закон от 21.07.2007 N 5-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа" // «Собрание законодательства РФ", 23.07.2007, N 30, ст. 3745, "Парламентская газета", N 96-97, 26.07.2007.

[55] Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 N 15-П "По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 04.12.1995, N 49, ст. 4868,"Российская газета", N 240, 14.12.1995 (абз.4 ч.5).

[56] Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 N 15-П "По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 04.12.1995, N 49, ст. 4868,"Российская газета", N 240, 14.12.1995. (ч.4).

[57] К примеру, когда новое наименование затрагивает интересы Федерации и других ее субъектов, изменение состава Федерации, конституционно-правового статуса субъекта, права и свободы граждан, интересы иностранных государств;

Ингушская Республика и Республика Северная Осетия[58]; наименование "Ханты-Мансийский автономный округ" заменено на "Ханты-Мансийский автономный округ - Югра"[59]и др.[60]

Несмотря на многоуровневость системы изменения Конституции РФ, следует обратить внимание на неуреглированность порядка изменения Преамбулы Конституции, которая составляет не только «традицию» конституционного порядка, но и содержательную нагрузку. Федеральным законом 1998 года «О порядке принятия в силу поправок к Конституции Российской Федерации» порядка внесения поправок в преамбулу не установлено. Сохранение преамбулы как «символ конституционной веры и манифест государственной идеологии»[61] представляет собой одно из проявлений сохранения конституционно-правового фундамента России.

Выше были описаны порядки текстуального изменения Основного закона, однако смысл конституции может быть изменен не только текстуальными правками, но и путем толкования - путем изменения смысла ее содержания. Итак, российский конституционный порядок предполагает наличие системы четырех порядков изменения Основного закона. При этом нельзя не упомянуть «квазиспособ» изменения Конституции (или преобразования).. В первой главе настоящей работы был частично исследован институт преобразования конституции путем ее толкования. В Российской Федерации такой институт приобрел особое значение ввиду активного участия Конституционного Суда РФ в национальном конституционном строительстве. Преобразование смысла конституции, заложенного при ее принятии учредительной властью, также следует рассматривать как явление, требующее определенного рода ограничения и усложнения. Такое преобразование Основного закона упирается в полномочие органа, уполномоченного толковать Конституцию. В Российской Федерации таким органом является Конституционный Суд[62]. Неурегулированность данного вопроса и предоставление широкой дискреции такому органу может стать инструментом по «обходу» пределов изменения Конституции и, следовательно, дестабилизации конституционного порядка.

Итак, в этой главе были рассмотрены порядки изменения Конституции РФ. Предусмотрено четыре таких порядка: пересмотр Конституции (в случае, если изменения касаются 1,2,9 глав); поправки 3-8 глав; изменение ст. 65 статьи; изменение наименования субъекта. Пересмотр предполагает принятие новой Конституции, порядок для которой требует более тщательной регламентации. Внесение поправок в другие главы происходит путем принятия особого акта; данный порядок подробно регулируется нормативным правовыми актами, но тем не менее содержит некоторые правовые пробелы. Изменения, касающиеся включения нового субъекта РФ, вносятся путем принятия федерального конституционного закона; а те, что касаются нового наименования субъекта РФ, - указом

---

[58] Указ Президента РФ от 09.01.1996 N 20 "О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации" // «Российская газета", N 7, 13.01.1996, "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, N 3, ст. 152.

[59] Указ Президента РФ от 25.07.2003 N 841"О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации" // «Собрание законодательства РФ", 28.07.2003, N 30, ст. 3051, "Российская газета", N 151, 30.07.2003.

[60] Указ Президента Российской Федерации от 10 февраля 1996 г. N 173 наименование "Республика Калмыкия - Хальмг Тангч" заменено на "Республика Калмыкия", Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2001 г. N 679 наименование "Чувашская Республика - Чаваш республики" заменено на "Чувашская Республика - Чувашия".

[61]Лафитский В.И. Сохранение конституционно-правового фундамента «Конституционные поправки «Судного дня»» // Конституционный вестник. 2020. С. 154.

[62]Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) "О Конституционном Суде Российской Федерации" "Российская газета", N 138 - 139, 23.07.1994, "Собрание законодательства РФ", 25.07.1994, N 13, ст. 1447 (п.4 ст. 3).

Президента РФ. Так, первым трем порядкам посвящены отдельные нормативные правовые акты. А федерального конституционного закона и федерального закона об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ и изменения наименования субъекта РФ соответственно не принято. Несмотря на многоуровневость системы изменения Конституции РФ, следует обратить внимание на неуреглированность порядка изменения Преамбулы Конституции, которая имеет важное конституционное значение. Так, были описаны порядки текстуального изменения Основного закона, однако смысл конституции может быть изменен не только текстуальными правками, но и путем толкования - путем изменения смысла ее содержания. Преобразование смысла конституции, заложенного при ее принятии учредительной властью, также следует рассматривать как явление, требующее определенного рода ограничения и усложнения.

Порядок осуществления конституционного контроля за изменением в Конституцию РФ

Так, Конституцией РФ[63], Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде Российской Федерации[64] (далее –ФКЗ «О Конституционном Суде РФ») предусмотрен порядок осуществления соответствующего конституционного контроля. Так, установлен лишь один субъект права обращения в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности поправок к Конституции РФ. Предусмотренный узкий подход к субъектному составу такой инициативы не во всяком случае оправдан.

Исходя из формулировки положений данной статьи могут быть выведены некие пределы проверки конституционности соответствующих проектов: проект закона о поправке проверяется в части, касающейся норм, изменяющих положения Основного закона или определяющих порядок вступления в силу данных норм. Так, изменение предполагает исключение, дополнение или новую редакцию. Указание на границы такой проверки означает ограничение дискреции органа конституционного контроля. Так, проверке подвергаются положения, не только содержащие нормы права, но и положения технического характера.

Однако частью 3 указанной же статьи Президенту предоставляется право направлять соответствующий запрос на проверку конституционного проекта, предмет которой выходит за пределы, установленные частью первой. То есть несмотря на то, что нормы проекта закона не изменяют положений Конституции и не касаются порядка вступления в силу изменяющих ее норм, все же за главой государства сохраняется возможность постановки вопроса о конституционности таких норм.

Так, запрос главы государства может касаться не только конституционности проекта закона о поправке РФ к Конституции РФ (далее - закон о поправке РФ), но и конституционности поправки к такому закону. Проект поправки к закону о поправке направляется в Государственную Думу. Комитет конституционного законодательства Государственной Думы рассматривает предложение о проверке конституционности поправок к закону о поправке РФ и рекомендует поправку к принятию. В обратном случае

---

[63] Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // http://www.pravo.gov.ru (подпункт «а» пункт 5.1 ст. 125).

[64] Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 138 - 139, 23.07.1994, "Собрание законодательства РФ", 25.07.1994, N 13, ст. 1447 (ст.110.6).

Государственную Дума может принять поправку к закону, не рекомендованную указанным комитетом к принятию.

В обоих случаях Президент наделен правом направить запрос о проверке конституционности проекта в Конституционный Суд РФ в течение 5 дней с принятия решения комитетом конституционного законодательства Государственный Думы о рекомендации проекта к принятию или решения Государственной Думы. Решение Государственной Думы об отказе в принятии поправки к закону РФ о поправке к Конституции РФ не назван в статье. Предполагается, что в таком случае Президент не имеет права ставить вопрос о конституционности такого проекта.

Итак, помимо возможности проверки конституционности проекта закона о поправке РФ, предусмотрена также процедура проверки конституционности поправок к закону о поправке РФ. Однако предоставление права вносить поправки в закон о поправке предоставляет широкие возможности органам, участвующим в процессе изменения Конституции, по обходу установленных пределов.

Конституционный Суд наделен полномочием не только по материальному нормоконтролю изменения Конституции, но и по формальному. Данное полномочие также осуществляется в форме конкретного конституционного контроля. Президент РФ до подписания и официального опубликования закона РФ о поправке вправе направить запрос о проверке установленного порядка его принятия Государственной Думой, Советом Федерации и рассмотрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом Президент обязан обосновать свое мнение о нарушении соответствующего порядка.[65]

Так, установлены пределы допустимости запроса о проверке порядка внесения поправок к Основному закону:

1. Президент полагает, что порядок принятия проекта не соответствуют Конституции;
2. соблюдены сроки (5 дней со дня направления ему Председателем Совета Федерации закона для подписания и опубликования).

Необходимо отметить, что пределов допустимости запроса о проверке конституционности проекта закона РФ о поправке не установлено[66], что может быть воспринято как усиление роли Президента при изменении Конституции или же исходит из особой природы материального нормоконтроля (в отличие от проверки конституционности процедуры внесения поправок, которая носит формальный, технический характер).

Поскольку в определенных случаях соблюдение сроков может выступать в качестве предела допустимости соответствующего запроса, имеет смысл выделить установленные сроки в рамках процедур изменения Конституции РФ:

- Президент направляет запрос в Конституционный Суд РФ в течение 5 дней со дня вступления предложений о проверке конституционности изменения Конституции в Государственную Думу РФ;
- Президент направляет запрос в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности поправок к закону о поправке в течение 5 дней со дня принятия решения комитетом Государственной Думы или Государственной Думой;

[65]К запросу, направленному в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с настоящей частью, прилагаются материалы, подтверждающие, по мнению Президента Российской Федерации, нарушение установленного порядка принятия и рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (ч.4 ст.110.6 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»);

[66] Ст.110.7 Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 138 - 139, 23.07.1994, "Собрание законодательства РФ", 25.07.1994, N 13, ст. 1447.

- В случае постановки вопроса о конституционности норм, не касающихся изменения Конституции или порядка вступления в силу этих норм, действия Президента по направлению запроса подпадают под порядок, установленный частью первой статьи 110.6 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»;
- В случае направления запроса о проверке конституционности порядка рассмотрения и принятия закона РФ о поправке конкретный срок не установлен; однако в Конституционный Суд Президент может обратиться после направления ему Председателем Совета Федерации и до подписания и официального опубликования.

Последствия внесения запроса

Внесение в Конституционный Суд запроса Президента о проверке конституционности проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации или исключает его одобрение Государственной Думой: в первом чтении; о проверке конституционности поправки к такому закону - во втором чтении - в случае, если комитет конституционного законодательства рекомендует эту поправку к принятию; в третьем чтении - при внесении запроса о проверке конституционности поправки к закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в связи с принятием решения Государственной Думой.
Внесение в Конституционный Суд Российской Федерации запроса Президента Российской Федерации о проверке соблюдения порядка изменения Конституции исключает его подписание Президентом Российской Федерации до вынесения постановления Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу.

Решения Конституционного Суда РФ при проверке конституционности закона о поправке или поправок к закону о поправке:

1) о соответствии проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации или поправки к такому закону в части, касающейся норм, изменяющих положения Конституции Российской Федерации или определяющих порядок вступления в силу этих норм, положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации;
2) о несоответствии проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации или поправки к такому закону в части, касающейся норм, изменяющих положения Конституции Российской Федерации или определяющих порядок вступления в силу этих норм, положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда РФ при проверке конституционности порядка:
1) о соответствии порядка принятия или рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации установленному Конституцией Российской Федерации порядку;
2) о несоответствии порядка принятия или рассмотрения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации установленному Конституцией Российской Федерации порядку.

Юридические последствия решения:
1) В случае принятия постановления о несоответствии проекта закона РФ о поправке Конституции РФ (положениям глав 1,2 и 9) проект возвращается субъектам инициативы предложения о поправке (ст.134 Конституции РФ). Повторное внесение проекта возможно, но лишь после исключения из него тех положений, которые привели к такому решению Конституционного Суда РФ.

2) В случае принятия постановления о несоответствии поправки к закону РФ о поправке (в рамках установленных пределов) включению в текст закона о поправке не подлежат.
3) В случае принятия постановления о несоответствии процедуры Конституции РФ процесс принятия или рассмотрения данного закона возобновляется таким образом, чтобы устранить это нарушение.

Конституционный Суд уполномочен осуществлять материальный конституционный контроль по проверке содержания проектов поправок на соответствие главам 1, 2 и 9 Конституции РФ (при этом, контроль реализуется в отношении самого проекта закона о поправке РФ и в отношении поправок к этому закону) и формальный нормоконтроль по проверке соблюдения установленного порядка для рассмотрения и принятия поправок к Основному закону. Осуществление формального конституционного контроля в рамках механизма, установленного российским правопорядком, предоставляет избранная конституционным законодателем модель «контроля на выходе» (которая позволяет органу конституционного контроля участвовать в процессе изменения Конституции на финальных стадиях). Закон о поправке при вступлении в силу становится неотъемлемой частью Конституции. На закон о поправке РФ не может быть наложено вето Президента РФ, не может закон и быть отклоненным главой государства.

Преимущества данной модели обеспечивают возможность не только материального контроля, но и формального: конституционный контроль на заключительных стадиях охватывает все предшествующие проведенные процедуры. Так, оказываются под контролем все юридические действия органов, участвующих в процессе внесения поправок, что не может не повышать эффективность нормоконтроля. При этом проведение контроля «на выходе» «исключает последующие споры по вопросу о конституционности» закона о поправке[67].

Процедура изменения Конституции РФ представляет собой разноуровневую модель, предусматривающие 4 различных порядка внесения поправок в текст Основного закона. Такая гибкость в применении различных механизмов подразумевает наличие материальных и формальных пределов и тем самым обеспечивает стабильность Конституции.

Материальные пределы изменения Конституции РФ воплощены в идею конституционного ядра, неизменных положений – глав 1,2и 9, которые могут быть изменены только в рамках пересмотра Основного закона.

Формальные пределы изменения Конституции предусматривают различные порядки внесения поправок, затрагивающие вопросы субъектов обращения, сроков реализации определённых юридических действий, органов, в них участвующих и др.
Единственным субъектом, наделенным правом обращения с таким запросом в Конституционный Суд является глава государства. Право Президента по направлению запроса о проверке конституционности изменения Конституции реализуется в рамках трех процедур: проверка конституционности проекта к закону РФ о поправке; проверка конституционности поправок к закону о поправке; проверка конституционности порядка рассмотрения и принятия закона о поправке.

Итак, на основе рассмотренного порядка изменения Конституции РФ и конституционного контроля за ним можно выделить ряд проблем (пробелов), требующих регулирования:

[67] Шустров Д.Г. Конституционный суд РФ и конституционный контроль за реформированием Конституцией РФ // Вестник Московского университета. Серия № 11. Право. № 4. 2019. С.10.

- Отсутствие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании РФ (указание на который содержит Конституция РФ) порождает ряд вопросов, требующих регулирования;
- Отсутствие федерального конституционного закона и федерального закона об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ и изменения наименования субъекта РФ соответственно;
- Процедура изменения Конституции (в части, касающейся глав 3-8) не предусматривает стадии проведения общероссийского голосования по принятию таких положений (в отличие от процедуры изменения глав 1,2 и 9 Конституции, в рамках которой такая возможность названа), однако поправки 2020 года были вынесены на всенародное голосование Президентом РФ;
- Установлен годичный срок для принятия решения субъектами РФ об одобрении проекта закона о поправке РФ. В случае, если 2/3 голосов субъектов РФ наберутся раньше этого срока, мнение остальных субъектов не будет учтено;
- Размытие границ установленных пределов предмета запроса о проверке за счет противоречивых норм ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»;
- Возможность произвольного внесения поправок в закон о поправках, что позволяет обходить установленные ограничения изменения Конституции;
- Неурегулированность вопроса отказа Государственной Думой принятия к рассмотрению запроса о конституционности поправок к закону о поправке и полномочий Президента в таком случае (что позволяет размывать границы полномочий главы государства);
- Предоставление широких полномочий главе государства в связи с изменением Конституции РФ (наличие 4 различных процедур, связанных с направлением запроса в Конституционный Суд); указание главы государства как единственного субъекта права обращения с запросом о проверке конституционности изменений позволяет судить о предоставлении Президенту широких полномочий при изменении текста Основного закона. В совокупности эти проблемы позволяют судить о создании возможностей политизированности конституционного контроля за изменением Конституции;
- Отсутствие пределов допустимости запроса о проверке конституционности проекта закона о поправке;

Глава 3. Зарубежный опыт и пути совершенствования (актуальный и применимый опыт)

§1 Конституционный контроль за поправками к Конституции в зарубежном законодательстве

В первой главе настоящей работы были рассмотрены теоретические аспекты усложнения и ограничения изменения конституции: истоки возникновения необходимости обеспечения устойчивости Основного закона; значение и роль института в рамках теории разделения властей и конституционализма в целом. В настоящей главе будут рассмотрены конкретные механизмы обеспечения такой стабильности в правопорядках конкретных государствах.

Некоторые государства разрабатывают определенного рода концепции о природе, структуре и значении конституции, которые становятся полем для маневрирования при регулировании вопросов, связанных с конституцией. Разработаны, к примеру, концепция

базовой структуры Конституции[68] (наличие некого неизменного ядра конституции гарантирует недопустимость политического вмешательства в интересах определенной группы, слоев, класса; концепция духа конституции (в таком разрезе конституция предстает перед нами не просто как акт инструментального характера (закрепляющий полномочия и структуру органов государственной власти), но и как акт, устанавливающий некий ценностно-политический ориентир, базовые принципы, составляющую саму суть (дух) конституции).

Смежной с вышеизложенной является теория конституционной идентичности: у каждого конституционного порядка есть свой «генетический код», свое понимание базовых принципов и ценностей, заложенных в ней, которые должны быть сохранены с течением времени. Такой подход поддерживается и в рамках российского конституционного права: «конституции должны обладать исключительно системным и интегративным качеством построения правового материала. Если в обществе назревают объективные причины изменения или уточнения важнейших институтов государственного или общественного строя, то следует менять всю конституционную модель или вносить блок поправок, объединенных одним философско-правовым смыслом, который не противоречил бы единству общей конституционно-правовой идеи»[69].

Представляют интерес также концепция замены конституции, сформулированная Конституционным судом Колумбии;[70] концепция надконституционных норм, выработанная французской конституционной традицией права;[71] концепция живой конституции, предполагающая ее динамичное развитие в условиях развития общества и государства[72] и др., которые будут рассмотрены подробнее ниже.

В Германии, в Конституцию которой было внесено более 50 поправок с 1949 года,[73] предложена концепция конституции как иерархии ценностей: Германия рассматривает конституцию как некую иерархию принципов, которые конкретизируются положениями ординарного законодательства. Конституция имеет внутренний стержень, формирующий цельную систему принципов.[74] Раз мы признаем наличие некоего ядра конституции, то есть норм неизменных, и, следовательно, имеющих бОльшую силу, нежели другие нормы основного закона, то мы так же должны признать и иерархичность норм конституции. При этом иерархичность норм конституции не должна приводить к «индивидуальному» рассмотрению нормы в отрыве от других норм; совокупность норм, даже иерархически выстроенных, все же составляют единую и цельную систему. Несмотря на теоретическую разработанность вышеописанной концепции, некоторые авторы подвергают ее критике: конституция не может быть описана как иерархия ценностей, так как их «ценность» не вытекает друг из друга.[75]

---

[68] Kesavanda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1461, 1426; H.R. Khanna, Judicial Review or Confrontation, Delhi, Macmillan Company of India, 1977

[69]Мазаев В.Д. Политический посыл понятен, но правовой образ не завершен // Конституционный вестник № 15. 2020. С. 157.

[70] C. Bernal, “Unconstitutional Constitutional Amendments in the case Study of Colombia: An analysis of the Justification and Meaning of the Constitutional Replacement Doctrine”.

[71] K. Gözler, « Sur la Validité des Limites à la Révision Constitutionnelle Déduites de L’esprit de la Constitution », Annales de la Faculté de droit d’İstanbul, 31, 1997.

[72] W.H. Rehnquist, “The Notion of a Living Constitution”, Tex. L. Rev., 54, 1975-1976, p. 693.

[73] Lepsius, Le contrôle par la Cour constitutionnelle des lois de révision constitutionnelle dans la République Fédérale d’Allemagne, 2009. P. 130-131

[74] D. P. Kommers, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, London, Duke University Press, 1989, p. 54-5; D. P. Kommers, “German Constitutionalism: A Prolegomenon”, Emory L.J., 40, 1991, p. 837-852.

[75] K. Gözler, « Sur la Validité des Limites à la Révision Constitutionnelle Déduites de L’esprit de la Constitution », Annales de la Faculté de droit d’İstanbul, 31, 1997, p. 109.

В определенных государствах применяется не концепция, а определенный принцип изменения конституции: к примеру, полномочие по изменению конституции должно проистекать по принципу bona fides.[76]

В зависимости от способа применения института конституционного контроля за изменениями в конституцию в конкретном государстве выделяются различные его модели:

1. формальное закрепление полномочия по проверке вступивших в силу поправок (Колумбия, ЮАР);
2. формальное закрепление полномочия по проверке проектов поправок (Молдавия, Румыния, Украина);
3. формальное закрепление полномочия по проверке проектов и вступивших в силу поправок (Венгрия);
4. формальное закрепление полномочия по конституционному контролю за изменением конституции ординарным законодательством (Болгария);
5. расширительное толкование полномочий при отсутствии формального закрепления полномочия по контролю за изменением основного закона (Индия, Колумбия, Италия, Чехия);
6. закрепление полномочия по формальному нормоконтролю и отказ от материальной проверки поправок к конституции (Франция, Германия)
7. закрепление полномочия по несудебному нормоконтролю за внесением поправок в конституцию (США);

В определенных государствах закреплено **полномочие по проверке вступивших в силу поправок**. Конституция Колумбии 1991 года закрепила за Конституционным Судом полномочие (ст.241) по контролю за поправками к Основному закону. При этом предусмотрен лишь конкретный и ретроспективный нормоконтроль. Конституционный Суд рассматривает жалобы граждан в случае наличия лишь процессуальных нарушений. В рамках абстрактного контроля орган конституционного контроля может принимать окончательное решение.[77]

Конституция ЮАР пунктом «d» ч.4 ст.167 закрепляет за Конституционным Судом полномочие «принимать решение относительно конституционности любых изменений к Конституции». Данная формулировка позволяет сделать вывод наличии как материальных, так и формальных пределов изменения конституции, что не может не указывать на эффективность конституционного контроля при таких условиях. Однако расширительное толкование полномочия по соответствующему контролю может иметь и обратный эффект.

Существует и **модель закрепления полномочия по проверке как проектов поправок, так и уже вступивших в силу**. В Венгрии данное полномочие появилось в результате конституционной реформы и установило его формы и процедуры. Конституционный Суд Венгрии наделен полномочием по формальному конституционному контролю за поправками к основному закону четвертой поправкой к Конституции. В деле о конституционности Четвертой поправки доводы заявителя касались положений статьи R, в соответствии с которой любые внутренние противоречия, нарушающие единство Основного закона, должны быть устранены Конституционным Судом (что вытекает из особого статуса такого органа - высший орган защиты Конституции). Конституционный

[76] T.S. Rama Rao, “Constitutional Amendments, Judicial Review and Constitutionalism in India”, in R. Dhavan, A. Jacov (eds.), Indian Constitution – Trends and Issues, op. cit., p. 108-112.

[77] Конституционный совет принимает окончательное решение по законопроектам, по которым правительство ставит вопрос о неконституционности.

Суд Венгрии отказался от расширительного толкования положения четвертой поправки, указывая на свою некомпетентность в вопросе материального нормоконтроля поправок.

В период с 2012 прослеживается[78] тенденция по активному внесению поправок в Основной закон Венгрии, принятие которых в большинстве своего рода реакцией Государственного Собрания Венгрии на решения Конституционного Суда.[79] Так, статья R установила: «Положения Основного Закона следует толковать соответственно их цели, согласно содержащемуся в нем Национальному кредо и достижениям нашей исторической конституции.»

В определенных случаях **полномочие по нормоконтролю за изменением конституции устанавливается ординарным законодательством**[80], что не может не свидетельствовать об уязвимости соответствующих положений. Действительно, изменение конституции как особого акта с высшей юридической силой надлежит и особой проверке. Если признавать оправданность законов «особой силы», то должны быть и оправданы механизмы обеспечения такой силы. В данном случае таким механизмом является конституционный контроль за поправками в конституцию.

Еще одна модель предполагает **присвоение соответствующего полномочия при отсутствии его формального закрепления.** Чехия, используя понятие «закон» в широком значении, относит к нему и закон о поправках. Италия, ссылаясь на очевидную необходимость (перманентно в самом явлении конституции) такого полномочия, признает ее подразумеваемость.

В Индии попытки подчинения поправок к основному закону нормоконтролю начались с 1951 года[81], когда Парламент внес изменения в положения, касающиеся основных прав, закрепленные в Конституции. До 1973 года Верховный суд Индии принял две различные позиции по поводу судебного контроля за изменением Основного закона. Первоначально[82] Верховный суд указал на свою некомпетентность в вопросе проверки конституционных поправок. Такую позицию суд мотивировал абсолютным характером учредительной власти, что отделяет ее тем самым от власти законодательной.

Впоследствии суд изменил свою позицию[83] и признал невозможным изменение Конституции Парламентом. При этом в данном деле Верховный суд указал на то, что между законом и законом и законом о поправках не существует разницы, хотя предыдущая позиция указывала на обратное.

В ответ на занятую судом позицию Парламент принял 24 поправку к Конституции, пытаясь обойти решение Верховного суда, чтобы добиться права вносить поправки к конституции. Однако в деле *Кесаванда Бхарати против штата Керала* (в котором оспаривалось конституционность данной поправки) суд указал на то, что в Конституции существуют определенные принципы, базовые, которые должны быть неизменными - так была заложена концепция основной структуры конституции. Так, изменение конституцию

---

[78] Стенькин Д.С. Характер конституционных поправок к основному закону Венгрии в с период с 2012 по 2016 гг. // Matters of Russian and International Law. 2017, Vol. 7, Is. 1A
9.1. С.24.

[79] Стенькин Д.С. Характер конституционных поправок к основному закону Венгрии в с период с 2012 по 2016 гг. // Matters of Russian and International Law. 2017, Vol. 7, Is. 1A
9.1. С.31.

[80] Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей от 29 июня 2006 года № 139-З, абзац 1 части 3 статьи 22. URL:https://etalonline.by/document/?regnum=hk0600139

[81] S. Krishnaswamy, Democracy and Constitutionalism in India: A Study of the Basic Structure Doctrine, Oxford, OUP, 2010, p. 74;

[82] Supreme Court of India. Shankari Prasad Singh v. Union of India on 5 October, 1951. 1951 AIR, SC 458. URL: https://indiankanoon.org/doc/1706770/

[83] Supreme Court of India: Golak Nath v. State of Punjab on 27 February, 1967.

не может иметь деструктивную силу для конституции; полномочие по внесению поправок в конституцию не должно быть направлено на разрушение того, из чего проистекает само полномочие[84]. Таким образом, конституция, согласно доктрине базовой структуре конституции, держится на неких «столбах» ,и «орган, вносящий изменение в конституцию, даже имея формально неограниченную власть, не может изменить «столбы», на которых зиждется власть этого органа[85].

Еще одним примером данной модели является доктрина замены конституции, которая была разработана Конституционным судом Колумбии. Концепция содержит в себе принцип, согласно которому изменения конституции, которые касаются ее основных принципов и ценностей, считаются не поправками, а подпадают под понятие «замены» конституции. При этом Конституционный суд Колумбии указывает на возможность проверки именно формальных процедур внесения поправок. Так, пересмотр конституции может быть осуществлен только Учредительным собранием, а не посредством принятия акта Парламентом или путем проведения референдума; - именно таким образом Конституционный суд Колумбии отделяет доктрину замены конституции от других смежных концепций, мотивируя это тем, что последний не осуществляет материального контроля, а лишь проверяет соответствие формальным процедурам, которые предусмотрены для такого рода изменений. Данная позиция прослеживается, к примеру, в деле о проверке финансовую устойчивости[86].

Конституционный суд призван обеспечить стабильность и целостность конституции, что само по себе предполагает и наличие полномочия по контролю за ней. - так Конституционный суд Колумбии выводит подразумеваемое полномочия по квазиматериальному конституционному контролю за поправками в конституцию[87].

Несомненно, произвольное изменение базовых принципов конституции приведет к неустойчивости конституции и к потере конституционного единства, разрушению конституционного порядка, который должен сохраниться в рамках социально-политических изменений, которые неизбежно будет проходить в обществе и государстве.

При этом Конституционный Суд Колумбии указывает на свою некомпетентность в вопросе материального конституционного контроля за поправками и именно по этому критерию отделяет контроль за «заменой» конституции и материальный контроль.

Концепция неизменных положений составляет важное усложнение изменения конституции. Большинство конституций защищают посредством такого механизма конституционные принципы или институты, некоторые - конкретные положения[88]; другие же применяют теорию неизменности конституции[89]

Так, в применение данной концепции единый подход не обязателен: Конституция Норвегии 1814 года защищает «дух конституции» (ст.112(1)), Конституция Непала 1990 защищает «дух преамбулы» (ст. 116(1));

Содержание неизменных положений зачастую касается формы правления и государственного устройства. Часто устанавливается неизменность республиканской

---

[84] Kesavanda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1461, 1426; H.R. Khanna, Judicial Review or Confrontation, Delhi, Macmillan Company of India, 1977, p. 11.

[85] D. Conrad, “Limitation of Amendment Procedures and the Constituent Power”, op. cit., p. 379.

[86] Constitutional Court of Columbia. Decision C-288 of 2012 (per Justice Luis Ernesto Vargas Silva)//Espinosa M.J. C., Landau D. P. 355.

[87] C. Bernal, “Unconstitutional Constitutional Amendments in the case Study of Colombia: An analysis of the Justification and Meaning of the Constitutional Replacement Doctrine”, p. 319.

[88] Конституция Армении 1995 года;

[89] Конституция Греции 1975 года;

формы правления, однако интересны примеры закрепления монархического строя: Конституция Камбоджи 1993 года (ст. 153); Конституция Ливии 1951 года (ст. 197)[90]; Конституция Марокко 2011 (ст. 175)[91]; примеры неизменных положений, закрепляющих конституционную монархию: Конституция Кувейта 1962 (ст. 175); Конституция Греции 1952 (ст.108); Конституция Таиланда 2007 года (ст. 291).

В некоторых Конституциях закреплены в рамках данной концепции положения, касающиеся государственного устройства. Конституции Бразилии (Конституция 1891 года ст.90(4)) и Германии (Конституция 1949 года ст.79 (3)) установили неизменность федеративного строя; Конституция Бразилии 1891 (ст. 90(4)) исключила пересмотр положения о равной пропорциональности штатов в Сенате; Конституция Казахстана 1993 (ст. 91 (2)) закрепила неизменность нормы об унитарном государстве; Конституция Армении 1995 (ст. 114) установила неизменность положения, закрепляющего местную автономию.

Зачастую под охрану такого механизма подпадают положения, раскрывающие характеристики государства и общества: демократия (Конституция Армении 1995 года (ст. 114) и Чехии 1992 года (ст. 9), разделение властей (Конституция Бразилии 1988 года (ст. 60(4)) , верховенство права (Конституция Армения 1995 года (ст. 114)) и др.

Так, Конституция Франция 1958 года установила материальные пределы в виде неизменного положения, закрепляющего республиканскую форму правления (ст.85), что послужило основанием формирования доктрины надконституционных норм. Несмотря на такие установленные материальные пределы Конституционный Совет Франции отказался от провозглашения полномочия по материальному нормоконтролю за поправками к конституции. [92] Конституционный Совет Франции признал себя некомпетентным в проверке поправок к Основному закону.

Любые положения, принятые и подвергаемые изменениям в особом порядке уполномоченным на то органом, могут стать частью конституции. В случае приоритета содержания над формой пришлось бы признать, что должны были бы априори существовать некие идеи и положения, которые должны составлять конституцию. Такие положения, несомненно, были бы выше самой конституции, что приводит к определенного рода парадоксу[93].

Интересным образом раскрывается контручредительный парадокс[94] в англосаксонской системе права, что тоже может рассматриваться как способ, механизм или модель функционирования конституционного контроля за изменением конституции. В американской доктрине в целом негативно относятся к контролю за поправками в

[90] Статья (197). Нельзя вносить предложение по пересмотру норм, касающихся монархической формы правления, порядка наследования трона, репрезентативной формы правительства или принципов свободы и равенства, гарантируемых данной Конституцией.

[91] Статья 175. Положения конституции, касающиеся мусульманской религии, монархической формы правления, демократического строя государства и положения о фундаментальных правах и свободах человека не подлежат пересмотру.

[92] Conseil Constitutionnel. Décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962. §1-5. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1962/6220dc.htm; Conseil Constitutionnel. Déicsion n'92-308 DC du 9 avril 1992. § 19-35. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/92308DC.htm

[93] Y. Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments – The Limits of Amendment Powers, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 23.

[94] Шустров Д.Г. Конституционный суд РФ и конституционный контроль за реформированием Конституцией РФ // Вестник Московского университета. Серия № 11. Право. № 4. 2019. С.8.

конституцию.[95] Такая позиция мотивируется тем, что таким полномочием наделяется только 3/4 штатов, которые могут одобрить или не одобрить поправку; передача этого полномочия неизбираемой судебной власти лишила бы это полномочие некой легитимности; такая передача полномочия рассматривалась бы как неспособность отцов-основателей обеспечить некую стабильность и «союзность» принятия решений штатами; поэтому, признавая абсолютность учредительной власти, которая приняла Конституцию в свое время, передача такого полномочия суду не оправдана.

В решениях Верховного суда США, касающихся проверок поправок[96] к Конституции нет разъяснения основания рассмотрение таких исков, скорее всего, такой полномочия подразумевается в полномочиях суда, установленных Основным законом. Еще до известного дела *Мэрбери против Мэдисона* вопрос о конституционности поправок конституции был поставлен в деле *Холлингсворс против Вирджинии.* [97]

Так, был рассмотрен актуальный и применимый зарубежный опыт реализации конституционного контроля за изменением конституции. В конкретном государстве идеи о стабильности основного закона раскрываются и функционируют по-разному, в связи с чем различные правовые системы разработали «свое видение» изменения конституции и конституционного контроля за ним. Так, некоторые государства разработали определенного рода концепции, позволяющие объяснять изменчивость или, наоборот, неизменность конституции. Государства сформировали различные механизмы усложнения изменения основного закона, которые раскрываются через материальные или формальные пределы. Так, многие из этих механизмов и принципов могут быт восприняты отечественным конституционным правом.

§2 Подходы к решению проблем в России на основе опыта зарубежных государств.

В результате проведенного анализа в рамках второй главы был выведен ряд пробелов российского конституционного порядка, требующих правового регулирования. Параграф настоящей главы позволил рассмотреть зарубежные подходы к механизмам усложнения изменения конституции и осуществлению конституционного контроля за ним. На основе данных тезисов ниже будут описаны проблемы России и возможные пути их регулирования.

Соотносимость изменения основ конституционного строя и внесения частных поправок

Разграничение порядка внесения коренных изменений в конституцию (которые зачастую приравниваются пересмотру или принятию нового основного закона) и порядка внесения точечных изменений в конституцию объясняется разной природой таких изменений. Несомненно, для сохранения некого ядра конституции, неких основ конституционного строя, которые формировались десятилетиями, такое разграничение необходимо. Принятие точечных изменений само собой не предполагает какой-либо опасности для конституционный идентичности государства, исходя из чего многие

[95] Шустров Д.Г. «Пусть они еще больше ремней на тебя намотают»: конституционный контроль за поправками к конституции в сравнительной перспективе // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 2(129). С. 11.

[96] Hawke v. Smith, 253 U.S. 221 (1920). § 229–230.URL: https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/253/221.html; B INS v.Chadha, 462 U.S. 919 (1983). Fn. 21. URL: https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/462/919.html;

[97] Hollingsworth v. Virginia, 3 U.S. (3 Dall.) 378 (1798).$7. URL: https://openjurist.org/3/us/378; Мэрбэри против Мэдисона. Верховный суд США 5 US 137 (1803) // Кененова И. П., Троицкая А.А.,Шустров Д. Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях : учеб. пособие.М.: URSS, КРАСАНД, 2015. С. 92-94.

конституционные правопорядки предполагают более высокую защиту конституции при затрагивании основ конституционного строя, нежели при внесении частных поправок, однако такой подход не всегда оправдан.

Зачастую **принятие множество точечных или частных поправок в их системном рассмотрении может приравниваться к изменению самой концепция конституции** или духа конституции, о котором говорилось выше. В результате, изменение базовых принципов конституции, прикрытых точечными изменениями, может на самом деле означать пересмотр конституции, при котором основные установки меняются, однако порядок пересмотра конституции не соблюдается.

Председатель Конституционного суда РФ Зорькин В.Д. предлагает на основе разработанный доктрины живой конституции выбрать точечный путь изменения конституции; предполагается, что такой путь подразумевает подстраивание конституции посредством ее толкования и внесения изменений инструментального характера современным социально-политическим реалиям. В своей статье Авакьян С.А.[98] указывает на то, что применение доктрины живой конституции в России выгодно, и к тому же «она не мешала внести в текст конституции поправки, в которых была заинтересована власть».

В качестве образцовой модели неизменности конституционных положений часто ссылаются на Конституцию США. Однако в данном случае необходимо учитывать, что изменение конституции в рамках англосаксонской системы права приобретает совершенно иной смысл, нежели в странах континентального права (в частности, в России). В США нечастые поправки в Основной закон обусловлены тем, что регулирование данного вопроса отдается на откуп законодателю и Верховному Суда США. Автор считает, что применение гибкого подхода в вопросе изменчивости конституции, то есть внесение частных изменений для соответствия современным реалиями, более оправдано[99].

«Неизменные устои» обуславливают необходимость особой защиты устойчивости и стабильности Конституции. Однако при точечном изменении отдельных положений сама «суть» конституции рискует быть измененной в корне.[100] Происходит коллизия и в рамках контручредительного парадокса: принятая народом Конституция подлежит изменению узким кругом законодателей. Необходимо учитывать возможность изменения основ конституционного строя (которые могут быть пересмотрены только в рамках принятия нового Основного закона) без непосредственного внесения текстуальных изменений в данные главы. В связи с этим целесообразно проверять частные поправки на соответствие Конституции только в их системном толковании. Так, зарубежный опыт богат выстроенными концепциями конституций, позволяющих ограничивать ее изменения и обеспечивать тем самым свойство стабильности. Многие из них могут быть восприняты российским конституционным правом для выработки собственной самобытный конституционной концепции. При истолковании точечных правок в той части, в какой они затрагивают основы конституционного строя, могут быть применены механизмы, предусмотренные для пересмотра Конституции.

Сохранение конституционно-правового фундамента

Так, в результате конституционных поправок 2020 года в Конституцию РФ главы первая и вторая остались неизменными. При этом была «сохранялась угроза изменения преамбулы к Конституции. Изменение преамбулы к Конституции РСФСР 1978 года

[98] Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 1. С. 31 - 44. URL: DOI: 10.18572/1812-3767-2020-1-31-44 (www.doi.org).
[99] Там же
[100] Михеева Т.Н. Ожидаемое и неожиданное: о некоторых конституционных изменениях 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 2. С. 10 - 14.

символизировало «отказ от коммунистической идеологии, создание демократического правового государства; формирование рыночной экономики»; Так, такого рода изменение было переходной точкой «НА СЛОМЕ ЭПОХ»[101]. В указанный период изменения в преамбулу вносились в порядке для внесения поправок в главы 3–7 Конституции; была установлена аналогия с Законом РСФСР 1990 г. „Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР“.

На настоящем этапе конституционного развития предпосылки конституционного реформирования не носят переломного характера. При этом Федеральным законом 1998 года «О порядке принятия в силу поправок к Конституции Российской Федерации» порядка внесения поправок в преамбулу не установлено. Сохранение преамбулы как «символ нашей конституционной веры и манифест государственной идеологии»[102] представляет собой одно из проявлений сохранения конституционно-правового фундамента России. Учитывая зарубежный опыт, к примеру защиту «духа преамбулы» Конституцией Непала, допустимо внесение подобного положения в Конституцию Российской Федерации.

Проблема преобразования Конституции

Еще один вопрос в связи с рассматриваемой проблематикой проистекает из узкого и широкого понимания конституционного контроля за поправками. В узком или собственном значении конституционный контроль за поправками понимается как «проверка исключения, дополнения, новой редакции какого-либо положения конституции на предмет соблюдения формальных и материальных пределов ее изменения»[103] Рассмотрение же нормоконтроля в одной связке с полномочиями по толкованию и проверке назначения и проведения референдума о внесении поправок в конституцию составляют конституционный контроль за изменениями в широком значении.

Так, смысл конституции может быть изменен не только текстуальными изменениями, но и путем толкования - путем изменения смысла ее содержания. Толкование конституции предоставляет широкую дискрецию органу конституционного контроля и позволяет подвергать преобразованию содержание Основного закона путем расширения или сужения смысла его положений. «Изменение» смысла конституции, заложенного при ее принятии учредительной властью, также следует рассматривать как явление, требующее определенного рода ограничения и усложнения.

Так, в Российской Федерации Конституционный суд уполномочен толковать Конституцию[104]. Конституционный Суд РФ неоднократно[105] разъяснял заложенный

---

[101] Лафитский В.И. Сохранение конституционно-правового фундамента «Конституционные поправки «Судного дня»» // Конституционный вестник. 2020. С. 131.

[102] Лафитский В.И. Сохранение конституционно-правового фундамента «Конституционные поправки «Судного дня»» // Конституционный вестник. 2020. С. 154.

[103] Шустров Д.Г. «Пусть они еще больше ремней на тебя намотают»: конституционный контроль за поправками к конституции в сравнительной перспективе // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 2(129).

[104] П. 4 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) "О Конституционном Суде Российской Федерации" "Российская газета", N 138 - 139, 23.07.1994, "Собрание законодательства РФ", 25.07.1994, N 13, ст. 1447.

[105] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 N 12-П "По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области" // «Российская газета", N 139, 22.07.1997, "Вестник Конституционного Суда РФ", N 5, 1997;
Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 N 10-П "По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» // "Российская газета", N 144, 27.07.1999, "Вестник Конституционного Суда РФ", N 5, 1999;

конституционным законодателем смысл положений основного закона. При этом полномочие Конституционного Суда РФ по толкованию Конституции РФ может быть реализовано не только в рамках абстрактного нормоконтроля путем принятия отдельного постановления, но разъясняется и при проведении судом конкретного конституционного контроля в рамках конкретного дела.

Выделение такого явления как правовые позиции Конституционного Суда само по себе позволяет судить о значимости таких полномочий КС [106].Такое полномочие может послужить «инструментом» произвольного изменения содержательных границ Конституции, не связанных с социально-политическими изменениями в обществе и государстве; это в свою очередь приведет к ослаблению пределов изменения Основного закона, установленных в специальном порядке. Несомненно, положения Конституции следует толковать узко, строго и ограничительно. Предлагается предусмотреть пределы не только для изменения Конституции, но и для толкования Конституции: особый порядок толкования, принятие решения квалифицированным большинством и т.п.

Проблема разграничения политического и судебного контроля (политизированность)

Исходя из вышесказанного можно прийти к выводу о том, что органы, толкующие Конституцию, несомненно, имеют довольно важное значение не только в ее применении, но и в сохранении смысла ее содержания. Ссылаясь на значительную роль органов, толкующих конституцию, необходимо указать на необходимость поддержания стабильности конституции и конституционного порядка в стране путем недопущения политического вмешательства в деятельность таких органов.

Политический контроль, который реализуется государственными органами (например, путем реализации главой государства права вето, выполнения им функции арбитра, отклонение или принятие поправок парламентом и т.д.)[107]и непосредственно населением (посредством проведения референдумов), должен быть разграничен с судебным контроль, осуществляемый судами (обычными, специализированными или квазисудебными органами).

По мнению Г.Д. Шустрова создание такого контрольного механизма придает пределам изменения конституции обязательный характер для конституционного

Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 N 15-П "По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 04.12.1995, N 49, ст. 4868,"Российская газета", N 240, 14.12.1995;

Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 N 12-П "По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.11.1995, N 45, ст. 4408, "Российская газета", N 217, 09.11.1995;

Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П "По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации" // «Собрание законодательства РФ", 17.04.1995, N 16, ст. 1451,"Вестник Конституционного Суда РФ", N 2-3, 1995.

[106]Страшун Б.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие; URL: https://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/4.14-1.15/strashun.htm

[107] Современное конституционное право: Отечественные и зарубежные исследования: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. правоведения; Рос. гос. ун-т правосудия. Отдел конституционно-правовых исследований; отв. ред. Е.В. Алферова, И.А. Умнова (Конюхова). – М., 2019. – 237 с.

законодателя[108]. Судебный конституционный контроль исключает рассмотрение пределов изменения конституции в качестве декларативных.

При этом в Российской Федерации в результате конституционных поправок 2020 года и последующего изменения текущего законодательства деятельность Конституционного суда была подвержена определенным изменениям. Так, прослеживается определенная тенденция к приближению и приобщению органа конституционного контроля к реализации политических интересов государства. Предпосылки такого явления следующие:

- Историческая и организационная обусловленность вовлеченности Конституционного Суда в политическую жизнь государства. В период деятельности Конституционного Суда в период с 1992-1993 года, когда последний принимал активные меры по «примирению» исполнительной и законодательной властей. Так, сформировавшаяся модель функционирования Конституционного Суда в рамках разделения властей[109] в России исключает возможность «оставаться в стороне» при решении острых политических вопросов;
- Создание поля для установления возможности регулировать деятельность Конституционного Суда. Снижение численности судей Конституционного Суда[110]; изменение требований к численности судей Суда, требуемой для принятия решений[111]; упразднение срока представления кандидатуры судьи Конституционного Суда Президентом РФ при досрочном прекращении полномочий[112]; изменение оснований прекращения полномочий судей Конституционного Суда (возможность проведения процедуры политического отстранения Президентом РФ[113]);
- Немалая роль главы государства в процессе изменения Конституции РФ и конституционного контроля за ним. Наличие четырех различных процедур, связанных с направлением Президентом РФ запроса в Конституционный Суд РФ; Правом на обращение в Конституционный Суд РФ за предварительным нормоконтролем при изменении Конституции имеет только Президент РФ.

---

[108] Шустров Д.Г. Конституционный контроль за поправками к конституции в зарубежных странах: Монография. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 376 с.

[109] Теоретические аспекты данного вопросы были рассмотрены в первой главе настоящей работы: Конституционный Суд является одним из важных элементов системы сдержек и противовесов в России.

[110] Федеральный конституционный закон от 09.11.2020 N 5-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 253, 11.11.2020, "Собрание законодательства РФ", 16.11.2020, N 46, ст. 7196 (п.3 ст.1).

[111] Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 N 9-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 127, 06.06.2014, "Собрание законодательства РФ", 09.06.2014, N 23, ст. 2922 (п.8 ст.1).

[112] Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 N 9-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 127, 06.06.2014, "Собрание законодательства РФ", 09.06.2014, N 23, ст. 2922 (подпункт «б» п. 6 ст. 1).

[113] Федеральный конституционный закон от 09.11.2020 N 5-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 253, 11.11.2020, "Собрание законодательства РФ", 16.11.2020, N 46, ст. 7196 (подпункт «б» п. 13 ст.1).

Так, установление перечня субъектов инициативы контроля за внесением поправок является одним из механизмов усложнения изменения Конституции. Сужение такого перечня вплоть до единственного субъекта может привести к «концентрации» полномочия по конституционному контролю в руках главы государства, ввиду чего создается поле для политизации судебного конституционного контроля за изменением Конституции. Одну из возможностей избегания таких последствий представил зарубежный опыт в виде института обязательного предварительного нормоконтроля ограниченного круга законопроектов (как, к примеру, это применяется во Франции).

Проблемы, связанные с порядком внесения поправок в Конституцию РФ

В рамках второй главы был выделен ряд пробелов, требующих принятия следующих мер: принятия федерального конституционного закона о Конституционном Собрании РФ; регламентирования стадии проведения общероссийского голосования при внесении поправок в главы 3-8; указания возможности отказа Государственной Думы принятия к рассмотрению запроса о конституционности поправок к закону о поправке и полномочия Президента РФ в таком случае; установления пределов допустимости запроса о проверке конституционности проекта закона о поправке; принятия федерального конституционного закона и федерального закона об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ и изменения наименования субъекта РФ соответственно.

Так, установленный годичный срок для принятия решения субъектами РФ об одобрении проекта закона о поправке РФ позволяет не учитывать мнение тех субъектов, которые не успеют проголосовать в случае, если 2/3 голосов субъектов РФ наберутся раньше годичного срока. В связи с этим целесообразно конкретизировать положения данной нормы так, чтобы итоги голосования подводились лишь по истечении данного срока.

Была указана проблема размытия границ установленных пределов предмета запроса о проверке за счет противоречивых норм ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», в связи с чем отмечается необходимость четкого разграничения положений частей 1 и 3 статьи 110.6. Внесение поправок в закон о поправках, позволяющее обходить установленные ограничения изменения Конституции, следует ограничить таким же образом или не допускать вовсе.

Заключение

Итак, в рамках настоящей работы были рассмотрены значение стабильности конституции и соотношение такого свойства с ее изменением. Естественно, общество и неустанно поддается определенного рода изменениям. Исходя из этого конституции необходимо обладать навыком «воспринимать» бурно меняющиеся и появляющиеся новые ценности общества. Воплощением такого «навыка» в действительности является развитый институт изменения конституции.

Изменения не могут быть произвольными именно ввиду необходимости защищать свойства стабильности конституции. По этой причине существуют формальные и материальные пределы ее изменения. Формальные пределы составляют требования, связанные с формой акты, процедурой его принятия, компетенцией участвующих в его принятии органов и др.

Материальные пределы представляют собой ограничители «по содержанию», обеспечивающие сохранность определенных основных, базовых положений конституции, касающихся характеристик государства и общества, конституционного правового статуса личности и др.

Также в рамках первой главы были рассмотрены предпосылки зарождения и значение конституционного контроля. Определенные характеристики самой конституции и характеристики государства и общества составили предпосылки институционализации конституционного контроля. Их индивидуализация в различных правовых системах послужила отправной точкой в формировании различных концепцией, моделей конституицонного контроля. Помимо этих предпосылок важнейшими инструментами «дифференциации» нормоконтроля стали дискуссии о роли такого органа в системе разделения властей, специфике его полномочий и о возможности о «политизированности» его деятельности. Так были сформированы три модели конституционного контроля.

Вторая глава посвящена историческому аспекту данного вопроса, которая позволит в дальнейшем более осознанно подойти к анализу современного конституционного порядка. В результате рассмотрения эволюции конституционного развития России в вопросе нормоконтроля за изменением Конституции, можно прийти к следующим выводам. Предпосылки идеи о необходимости «охраны» законов «особой силы» (вытекающая из особой природы таких законов) существовали еще до зарождения института конституционного контроля. Истоки отечественного конституционализма охарактеризовать стремлением к закреплению определенного рода установок, с достижением которых возникала необходимость изменения или пересмотра Конституции. В таких условиях обеспечение сохранности положений Основного закона имело особо важное значение.

Механизмы обеспечения такой стабильности разнились в зависимости от этапа конституционного развития: закрепление полномочия по нормоконтролю за изменением Конституции в рамках исключительного ведения высшего органа власти; установление положений, изменяющихся в особом порядке; установление особого порядка внесения поправок.

Назревший в 1980-90х гг. конституционный кризис России вызвал необходимость смены Конституции РФ. В связи с этим были рассмотрены проекты Конституции РФ 1993 года.

Их анализ позволил выделить ряд идей, которые впоследствии могли бы быть использованы в официальном проекте Конституции:

- Идея о неизменности Конституции;
- Идея о неизменных положениях Конституции в виде главы или глав, изменяющихся только путем пересмотра;
- Идея о материальных пределах Конституции, определяющихся по своему содержанию (положения о демократическом светском государства и об основных правах и свободах не могли быть изменены);
- Разноуровневость и наличие нескольких порядков изменения Конституции;
- Обязательное проведение двух чтений по проектам об изменении Конституции;
- Ратификация субъектами РФ;
- Ограничение повторности предложений об изменении Конституции;

Окончательный проект Конституции РФ установил разноуровневую модель обеспечения стабильности Основного закона, установив тем самым обилие формальных пределов. При этом была использована и идея о неизменных положениях Конституции, предложенную многими проектами. Так, были выбраны следующие идеи, вытекающие из вышеупомянутых проектов: идея о неизменных положениях Конституции в виде главы или глав, изменяющихся только путем пересмотра (отказ в раскрытии материальных пределов исходя из содержания норм); разноуровневость и наличие нескольких порядков изменения

Конституции; ратификация субъектами РФ. Таким образом, первоначальной редакцией[114] Конституции РФ был установлен разнопорядковый механизм ее изменения, который остался неизменным по сей день. При этом поправками 2020 года были затронуты полномочия органа конституицонного контроля, такие изменения не были стихийными.

Во втором параграфе второй главе были рассмотрены порядки изменения Конституции РФ. Предусмотрено четыре таких порядка: пересмотр Конституции (в случае, если изменения касаются 1,2,9 глав); поправки 3-8 глав; изменение ст. 65 статьи; изменение наименования субъекта. Пересмотр предполагает принятие новой Конституции, порядок для которой требует более тщательной регламентации. Внесение поправок в другие главы происходит путем принятия особого акта; данный порядок подробно регулируется нормативным правовыми актами, но тем не менее содержит некоторые правовые пробелы. Изменения, касающиеся включения нового субъекта РФ, вносятся путем принятия федерального конституционного закона; а те, что касаются нового наименования субъекта РФ, - указом Президента РФ. Так, первым трем порядкам посвящены отдельные нормативные правовые акты. А федерального конституционного закона и федерального закона об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ и изменения наименования субъекта РФ соответственно не принято. Несмотря на многоуровневость системы изменения Конституции РФ, следует обратить внимание на неуреглированность порядка изменения Преамбулы Конституции, которая имеет важное конституционное значение. Так, были описаны порядки текстуального изменения Основного закона, однако смысл конституции может быть изменен не только текстуальными правками, но и путем толкования - путем изменения смысла ее содержания. Преобразование смысла конституции, заложенного при ее принятии учредительной властью, также следует рассматривать как явление, требующее определенного рода ограничения и усложнения.

Также был рассмотрен порядок реализации конституицонного контроля за изменением Конституции РФ. Единственным субъектом, наделенным правом обращения с таким запросом в Конституционный Суд является глава государства. Право Президента по направлению запроса о проверке конституционности изменения Конституции реализуется в рамках трех процедур: проверка конституционности проекта к закону РФ о поправке; проверка конституционности поправок к закону о поправке; проверка конституционности порядка рассмотрения и принятия закона о поправке.

Конституционный Суд уполномочен осуществлять материальный конституционный контроль по проверке содержания проектов поправок на соответствие главам 1, 2 и 9 Конституции РФ (при этом, контроль реализуется в отношении самого проекта закона о поправке РФ и в отношении поправок к этому закону) и формальный нормоконтроль по проверке соблюдения установленного порядка для рассмотрения и принятия поправок к Основному закону. Проект закона о поправке и поправок к закону о поправке проверяется на соответствие положениям глав 1,2 и 9 Конституции Российской Федерации. Порядок принятия проекта проверяется на соответствие установленному статьей 136 Конституции РФ порядку.

На основе рассмотренного порядка изменения Конституции РФ и конституционного контроля за ним можно выделить ряд проблем (пробелов), требующих регулирования:

[114] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // http://www.pravo.gov.ru

- Отсутствие федерального конституционного закона о Конституционном Собрании РФ (указание на который содержит Конституция РФ) порождает ряд вопросов, требующих регулирования;
- Отсутствие федерального конституционного закона и федерального закона об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ и изменения наименования субъекта РФ соответственно;
- Процедура изменения Конституции (в части, касающейся глав 3-8) не предусматривает стадии проведения общероссийского голосования по принятию таких положений (в отличие от процедуры изменения глав 1,2 и 9 Конституции, в рамках которой такая возможность названа), однако поправки 2020 года были вынесены на всенародное голосование Президентом РФ;
- Установлен годичный срок для принятия решения субъектами РФ об одобрении проекта закона о поправке РФ. В случае, если 2/3 голосов субъектов РФ наберутся раньше этого срока, мнение остальных субъектов не будет учтено;
- Размытие границ установленных пределов предмета запроса о проверке за счет противоречивых норм ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»;
- Возможность внесения поправок в закон о поправках, что позволяет обходить установленные ограничения изменения Конституции;
- Неурегулированность вопроса отказа Государственной Думой принятия к рассмотрению запроса о конституционности поправок к закону о поправке и полномочий Президента в таком случае (что позволяет размывать границы полномочий главы государства);
- Предоставление широких полномочий главе государства в связи с изменением Конституции РФ (наличие 4 различных процедур, связанных с направлением запроса в Конституционный Суд); указание главы государства как единственного субъекта права обращения с запросом о проверке конституционности изменений позволяет судить о предоставлении Президенту широких полномочий при изменении текста Основного закона. В совокупности эти проблемы позволяют говорить о создании возможностей политизированности конституционного контроля за изменением Конституции;
- Отсутствие пределов допустимости запроса о проверке конституционности проекта закона о поправке;

В рамках первого параграфа третьей главы был рассмотрен актуальный и применимый зарубежный опыт реализации конституционного контроля за изменением конституции. В конкретном государстве идеи о стабильности основного закона раскрываются и функционируют по-разному, в связи с чем различные правовые системы разработали «свое видение» изменения конституции и конституционного контроля за ним. Так, некоторые государства разработали определенного рода концепции, позволяющие объяснять изменчивость или, наоборот, неизменность конституции. Государства сформировали различные механизмы усложнения изменения основного закона, которые раскрываются через материальные или формальные пределы. Так, многие из этих механизмов и принципов могут быт восприняты отечественным конституционным правом. Проблемы, изложенные во второй главе, на основе зарубежного опыта из первого параграфа третьей главы были проанализированы во втором параграфе и предложены возможные пути их решения.

1) Зачастую **принятие множество точечных или частных поправок в их системном рассмотрении может приравниваться к изменению самой концепция конституции** В результате, изменение базовых принципов конституции могут маскироваться под внесение

точечных изменений. Необходимо учитывать возможность изменения основ конституционного строя (которые могут быть пересмотрены только в рамках принятия нового Основного закона) без непосредственного внесения текстуальных изменений в данные главы. В связи с этим целесообразно проверять частные поправки на соответствие Конституции только в их системном толковании. Так, зарубежный опыт богат выстроенными концепциями конституций, позволяющих ограничивать ее изменения и обеспечивать тем самым свойство стабильности. Многие из них могут быть восприняты российским конституционным правом для выработки собственной самобытный конституционной концепции. При истолковании точечных правок в той части, в какой они затрагивают основы конституционного строя, могут быть применены механизмы, предусмотренные для пересмотра Конституции.

2) Так, механизма изменения Преамбулы Конституции не установлена, однако она имеет не только историко-культурное значение, но и конституционно-ценностное. Учитывая зарубежный опыт, к примеру защиту «духа преамбулы» Конституцией Непала, допустимо внесение подобного положения защиты положений Преамбулы в Конституцию Российской Федерации.

3) Так, смысл конституции может быть изменен не только текстуальными изменениями, но и путем толкования - путем изменения смысла ее содержания. Такое полномочие может послужить «инструментом» произвольного изменения содержательных границ Конституции, не связанных с социально-политическими изменениями в обществе и государстве; это в свою очередь приведет к ослаблению пределов изменения Основного закона, установленных в специальном порядке. Несомненно, положения Конституции следует толковать узко, строго и ограничительно. Предлагается предусмотреть пределы не только для изменения Конституции, но и для толкования Конституции: особый порядок толкования, принятие решения квалифицированным большинством и т.п.

4) Так, прослеживается определенная тенденция к приближению органа конституционного контроля к реализации политических интересов государства, позволяющая судить о возможности политизированности такого органа. Одним из проявлений такой тенденции стала значительная роль Президента РФ в процессе изменения Основного закона. Однако осуществление «политического» конституционного контроля за изменением конституции может привести к обходу установленных пределов. Одну из возможностей избегания таких последствий представил зарубежный опыт в виде института обязательного предварительного нормоконтроля ограниченного круга законопроектов (как, к примеру, это применяется во Франции).

5) Также был описан ряд проблем, требующих принятия определенного нормативного правового акта или иного правового регулирования.

Список использованной литературы:

Список использованных нормативных правовых актов:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // http://www.pravo.gov.ru

2. Закон РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ // "Российская газета", N 7, 21.01.2009,"Собрание законодательства РФ", 26.01.2009, N 4, ст. 445;

3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // "Российская газета", N 55, 16.03.2020, "Собрание законодательства РФ", 16.03.2020, N 11, ст. 1416;

4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 138 - 139, 23.07.1994, "Собрание законодательства РФ", 25.07.1994, N 13, ст. 1447.

5. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 N 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" // "Российская газета", N 247, 20.12.2001, "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, N 52 (1 ч.), ст. 4916.

6. Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 N 1-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа" "Российская газета", N 62, 26.03.2004,"Собрание законодательства РФ", 29.03.2004, N 13, ст. 1110.

7. Федеральный конституционный закон от 21.07.2007 N 5-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа" // «Собрание законодательства РФ", 23.07.2007, N 30, ст. 3745, "Парламентская газета", N 96-97, 26.07.2007.

8. Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 N 6-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя" // «Российская газета", N 66, 24.03.2014, "Собрание законодательства РФ", 24.03.2014, N 12, ст. 1201;

9. Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 N 9-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 127, 06.06.2014, "Собрание законодательства РФ", 09.06.2014, N 23, ст. 2922 (п.8 ст.1).

10. Федеральный конституционный закон от 09.11.2020 N 5-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" // "Российская газета", N 253, 11.11.2020, "Собрание законодательства РФ", 16.11.2020, N 46, ст. 7196 (п.3 ст.1).

11. Федеральный закон от 04.03.1998 N 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" // "Российская газета", N 46, 10.03.1998, "Собрание законодательства РФ", N 10, 09.03.1998, ст. 1146.

12. Указ Президента РФ от 09.01.1996 N 20 "О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации" // «Российская газета", N 7, 13.01.1996, "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, N 3, ст. 152;

13. Указ Президента Российской Федерации от 10 февраля 1996 г. N 173 наименование "Республика Калмыкия - Хальмг Тангч" заменено на "Республика Калмыкия", Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2001 г. N 679 наименование "Чувашская Республика - Чаваш республики" заменено на "Чувашская Республика - Чувашия";

14. Указ Президента РФ от 25.07.2003 N 841"О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации" // «Собрание законодательства РФ", 28.07.2003, N 30, ст. 3051, "Российская газета", N 151, 30.07.2003.

Список использованной судебной практики:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П "По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации" // «Собрание законодательства РФ", 17.04.1995, N 16, ст. 1451,"Вестник Конституционного Суда РФ", N 2-3, 1995.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 N 12-П "По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.11.1995, N 45, ст. 4408, "Российская газета", N 217, 09.11.1995.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 N 15-П "По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 04.12.1995, N 49, ст. 4868,"Российская газета", N 240, 14.12.1995.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 N 12-П "По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области" // «Российская газета", N 139, 22.07.1997, "Вестник Конституционного Суда РФ", N 5, 1997;

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 N 10-П "По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» // "Российская газета", N 144, 27.07.1999, "Вестник Конституционного Суда РФ", N 5, 1999;

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2014 N 6-П "По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов" // «Российская газета", N 63, 20.03.2014,"Собрание законодательства РФ", 31.03.2014, N 13, ст. 1527, "Вестник Конституционного Суда РФ", N 3, 2014.

7. Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 N 922-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению обращения общественной благотворительной организации "Филантропический клуб "Эссей" об отмене внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок" // Доступ через СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.04.2021);

8. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 N 1567-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (часть II), ст. 4397 "Российская газета", N 172, 01.08.2014, http://www.pravo.gov.ru.

Список использованной российской литературы:

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. -М.: РЮИД, «Сашко», 2000 г. // https://constitution.garant.ru/

2. Авакьян С.А. "Современные проблемы организации публичной власти: Монография" // «Юстицинформ», 2014.

3. Авакьян С.А. Конституционное реформирование посредством подконституционных актов: проблемы и решения // Конституционное право России: избранные статьи. 2010 - 2016. Махачкала: Изд-во ДГУ; М.: Проспект, 2016. С. 144.

4. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 1. С. 31 - 44. URL: DOI: 10.18572/1812-3767-2020-1-31-44 (www.doi.org).

5. Зуев М.Н., Лавренов С.Я. История России. Учебник и практикум: 3-е издание - М.: Юрайт, 2015.

6. Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции (Конституционная юстиция) [1928]. Ч.2 // Право и политика. 2006. N 9. С.5-18, 6.

7. Кельзен Г. Кто должен быть гарантом конституции? (1930) // Шмитт К. Государство: право и политика.С.359-410, 360.

8. Кельзен Г. Судебный контроль законодательства: сравнительное исследование австрийской и американской конституций (Пер. с англ. Краевского А.) // История правовой мысли, Конституционное право, 2012.

9. Лафитский В.И. Сохранение конституционно-правового фундамента «Конституционные поправки «Судного дня»» // Конституционный вестник. 2020. С. 154.

10. Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России 1917-1993 // http://leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/Lukyanova_gos.htm;

11. Лукьянов А.И. Разработка и принятие Конституции СССР 1977 года (1962-1977 гг.) Хронологический перечень мероприятий, связанных с разработкой и принятием Конституции СССР 1977 г. // https://constitution.garant.ru/science-work/modern/3001/

12. Мазаев В.Д. Политический посыл понятен, но правовой образ не завершен // Конституционный вестник № 15. 2020. С. 157.

13. Михеева Т.Н. Ожидаемое и неожиданное: о некоторых конституционных изменениях 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 2. С. 10 - 14.

14. Санченко И.Д. Предварительный конституционный контроль в Российской Федерации и Французской Республике // URL: https://cyberleninka.ru/article/n/predvaritelnyy-konstitutsionnyy-kontrol-v-rossiyskoy-federatsii-i-frantsuzskoy-respublike/viewer

15. Сперанский М. М. Введение к Уложению государственных законов (план всеобщего государственного образования) // Сперанский М. М. Юридические произведения / Под редакцией и с биографическим очерком В. А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 372.

16. Стенькин Д.С. Характер конституционных поправок к основному закону Венгрии в с период с 2012 по 2016 гг. // Matters of Russian and International Law. 2017, Vol. 7, Is. 1A

17. Страшун Б.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие; URL: https://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/4.14-1.15/strashun.htm

18. фон Халем Ф. Историко-правовые аспекты проблемы Восток - Запад [Электронный ресурс] // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры - Русское издание. 2004. № 1. URL: http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/inhaltruss1.htm

19. Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство // Журнал российского права", 2008, N 12 URL: http://www.igpran.ru/trudy/vypuski/2008/2008-6/5-36.pdf

20. Шмитт К. Гарант конституции (1931) // Шмитт К. Государство: право и политика. М. : Изд. дом «Территория будущего», 2013. С. 27-220, 215-216.

21. Шустров Д.Г. «Пусть они еще больше ремней на тебя намотают»: конституционный контроль за поправками к конституции в сравнительной перспективе // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 2(129).

22. Шустров Д.Г. Конституционный суд РФ и конституционный контроль за реформированием Конституцией РФ // Вестник Московского университета. Серия № 11. Право. № 4. 2019. С.10.

23. Шустров Д.Г. Конституционный контроль за поправками к конституции в зарубежных странах: Монография. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 376 с.

24. [1] Hollingsworth v. Virginia, 3 U.S. (3 Dall.) 378 (1798).$7. URL: https://openjurist.org/3/us/378; Мэрбэри против Мэдисона. Верховный суд США 5 US 137 (1803) // Кененова И. П., Троицкая А.А.,Шустров Д. Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях : учеб. пособие.М.: URSS, КРАСАНД, 2015. С. 92-94.

25. Современное конституционное право: Отечественные и зарубежные исследования: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. правоведения; Рос. гос. ун-т правосудия. Отдел конституционно-правовых исследований; отв. ред. Е.В. Алферова, И.А. Умнова (Конюхова). – М., 2019. – 237 с.

26. Проекты Конституции Российской Федерации.: Документы и материалы. - М.: Республика, 1993. // https://constitution.garant.ru/

Список использованной зарубежной литературы и судебной практики:

1. D. Baranger, «Le langage de l’éternité. Le Conseil constitutionnel et l’absence de contrôle des amendements à la constitution» Конституционный контроль во Франции N°5 Mutation ou crépuscule des libertés publiques? **URL:** http://juspoliticum.com/article/Le-langage-de-l-eternite-Le-Conseil-constitutionnel-et-l-absence-de-controle-des-amendements-a-la-constitution-318.html

2. C. Bernal, “Unconstitutional Constitutional Amendments in the case Study of Colombia: An analysis of the Justification and Meaning of the Constitutional Replacement Doctrine”.

3. V. Comella The european model of constitutional review of legislation: Toward decentralization? // Oxford University Press and New York University School of Law 2004, Volume 2, Number 3, 2004, pp. 461–491.

4. D. Conrad, “Limitation of Amendment Procedures and the Constituent Power”, op. cit., p. 379.

5. Fallon, Richard H., The dynamic constitution: an introduction to American constitutional law and practice / Cambridge university press – Second edition, 2013.

6. K. Gözler, « Sur la Validité des Limites à la Révision Constitutionnelle Déduites de L'esprit de la Constitution », Annales de la Faculté de droit d'İstanbul, 31, 1997.

7. D. P. Kommers, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, London, Duke University Press, 1989, p. 54-5; D. P. Kommers, "German Constitutionalism: A Prolegomenon", Emory L.J., 40, 1991, p. 837-852.

8. S. Krishnaswamy, Democracy and Constitutionalism in India: A Study of the Basic Structure Doctrine, Oxford, OUP, 2010, p. 74;

9. Lassalle F. On the Essence of Constitutions (Speech Delivered in Berlin, April 16, 1862), Fourth International, vol.3 No.1, January 1942, pp.25-31. URL: https://www.marxists.org/history/etol/newspape/fi/vol03/no01/lassalle.htm

10. Lepsius, Le contrôle par la Cour constitutionnelle des lois de révision constitutionnelle dans la République Fédérale d'Allemagne, 2009. P. 130-131

11. T.S. Rama Rao, "Constitutional Amendments, Judicial Review and Constitutionalism in India", in R. Dhavan, A. Jacov (eds.), Indian Constitution – Trends and Issues, op. cit., p. 108-112.

12. Joseph Raz, Kelsen's therory of the basic norm The American journal of jurisprudence, Volume 19, Issue 1, 1974, Pages 94–111, URL: https://doi.org/10.1093/ajj/19.1.94

13. W.H. Rehnquist, "The Notion of a Living Constitution", Tex. L. Rev., 54, 1975-1976, p. 693.

14. Y. Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendment – The Limits of Amendment Powers, Oxford, Oxford University Press, 2017.

15. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel (Dalloz 2002).

16. Hawke v. Smith, 253 U.S. 221 (1920). § 229–230.URL: https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/253/221.html; B INS v.Chadha, 462 U.S. 919 (1983). Fn. 21. URL: https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/462/919.html;

17. Supreme Court of India. Shankari Prasad Singh v. Union of India on 5 October, 1951. 1951 AIR, SC 458. URL: https://indiankanoon.org/doc/1706770/

18. Supreme Court of India: Golak Nath v. State of Punjab on 27 February, 1967.

19. Conseil Constitutionnel. Décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962. §1-5. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1962/6220dc.htm; Conseil Constitutionnel. Déicsion n'92-308 DC du 9 avril 1992. § 19-35. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/92308DC.htm

20. Kesavanda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1461, 1426; H.R. Khanna, Judicial Review or Confrontation, Delhi, Macmillan Company of India, 1977

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву

21. Constitutional Court of Columbia. Decision C-288 of 2012 (per Justice Luis Ernesto Vargas Silva)//Espinosa M.J. C., Landau D. P. 355.

https://право.информ2000.рф/konstitution3/konstitution3.htm
Вернуться в каталог дипломов по конституционному праву