

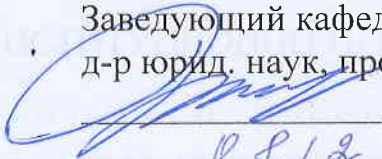
МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой

д-р юрид. наук, профессор

 О.Ю.Винниченко

08.12 2022г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

магистерская диссертация

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ РЕФОРМА В РОССИИ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Магистр права»

Выполнила работу
студентка 3 курса
Заочной формы обучения



Буракова Анна Валерьевна

Научный руководитель
доцент кафедры теоретических
и публично-правовых дисциплин,
кандидат юр. наук



Авдеев Дмитрий Александрович

Рецензент
Судья
Ленинского районного суда
города Тюмени



Крошухина Ольга Валерьевна

Тюмень 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ.....	6
1.1 МЕСТО И РОЛЬ КОНСТИТУЦИИ РФ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	6
1.2 ПОПРАВКИ И ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ.....	14
ГЛАВА 2 ВОЗМОЖНОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ: ГОРИЗОНТЫ ИЗМЕНЕНИЯ	24
2.1 СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ПРОЕКТОВ КОНСТИТУЦИЙ.....	24
2.2 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ РЕФОРМА 2020 ГОДА.....	37
2.3 ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ.....	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	54
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	57

ВВЕДЕНИЕ

Конституция РФ 1993 года повлекла за собой качественное изменение системы российского законодательства [Аничкин, с.23]. Она аккумулирует предшествующий опыт и направления будущего развития России, потому как стратегия развития государства на перспективу отражается в Конституции, являющейся одновременно основным политико-правовым актом.

По мнению Ж.И. Овсепян Конституция РФ соответствует высоким международным стандартам демократического государства [Овсепян, с. 79-83].

Однако конституция каждого государства в связи с внутренними и внешними процессами его развития и глобализации подвергается изменениям. Обращение к исследованию конституционно-правовых реформ позволяет выявить определенные новеллы в стратегии развития государства.

Одной из наиболее дискуссионных тем в современной конституционно-правовой доктрине автор выделяет противоречие между необходимостью охраны конституции и потребностью конституционного развития России, которая выражается в возможности проведения конституционно-правовой реформы.

Споры касаясь конституционно-правовой реформы ведутся с момента принятия Конституция Российской Федерации, разрабатываются множество альтернативных проектов, которые широко обсуждаются в научном сообществе.

Принятие новой конституции, изменение текста, внесение новелл либо исключение норм, дальнейшее существование конституции, полноты конституционного регулирования, реальности ее осуществления — все это является предметом повышенного внимания общественности.

Отсюда выделяют общую идею дискуссий: современная система государственного управления и нормы Конституции РФ несовершенны. Они являются главным препятствием развития сфер жизнедеятельности населения и нередко тормозят радикальные преобразования общественной жизни.

В условиях растущего дефицита легитимности правовой системы идеи о принятии новой Конституции, изменении текста, внесении новелл либо исключении норм, дальнейшем существовании Основного закона— все это является предметом повышенного внимания общественности, поскольку спустя 29 лет можно заметить противоречия положениям Конституции РФ, несогласованность нормативных правовых актов, дублирование положений общефедеральных актов в актах субъектов Российской Федерации.

Главное основание принятия любого закона, а тем более для поправок к Конституции или принятия ее нового текста, — это наличие общественного запроса через органы публичной власти, поскольку взаимодействие и порядок действий органов напрямую зависит от и в интересах граждан. Нет общественного консенсуса – нет потребности в проведении конституционно-правовых реформ.

Без сомнения, реализация таких реформ возможна лишь тогда, когда отсутствуют угрозы ограничения или умаления конституционных прав и свобод граждан, нарушения баланса интересов социальных слоев, конституционных ценностей.

Актуальность темы выпускной квалификационной работы магистра права заключается в фундаментальности Конституции РФ, которая является одним из основных законов страны, регулирующий отношения между государством и гражданами.

Целью исследования в рамках выпускной квалификационной работы является исследование проблемы современного конституционного реформирования в контексте дальнейшего развития и совершенствования системы законодательства.

Для достижения поставленной цели автор предполагает постановку и решение следующих приоритетных задач:

1. раскрытие места и роли Конституции в системе российского законодательства,

2. проведение научно-правового анализа, изучение способов принятия поправок и пересмотра Конституции, выявление проблем, с которыми связаны такие изменения,
3. исследование эффективности конституционного законодательства на практике,
4. сравнительный анализ альтернативных проектов Конституций, выявление пределов ее преобразования,
5. анализ сущности поправки в Конституцию в редакции от 14.03.2020 года,
6. выявление проблем конституционно-правовой реформы: преобразование или неизбежность пересмотра,
7. разработка предложений по совершенствованию современного конституционного законодательства России.

Объект исследования – конституционно-правовые отношения, связанные с разработкой конституционной реформы и ее реализацией.

Предмет исследования – проблемы теории и практики конституционно-правовой реформы, процесса преобразования и изменения Конституции РФ, научные идеи, которые изложены в работах ученых-юристов, практиков.

Проблемы преобразования Основного закона затронуты в трудах Д.А. Авдеева, С.А. Авакьяна, Е.С. Аничкина, А.А. Белкина, Н.С. Бондаря, Л.В. Бутько, Т.А. Васильевой, А.А. Гаганова, В.Д. Зорькина, В.В. Киреева, А.А. Клишаса, Т.И. Ряховской Т.А. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и многих других представителей науки конституционного права.

Основные методы, используемые в работе: логические приемы анализа и синтеза, классификация, сравнительно-правовой, формально-юридический, обобщение материалов исследования, оценка ситуации, статистический, социологический.

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

1.1. МЕСТО И РОЛЬ КОНСТИТУЦИИ РФ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В конституционном праве существует ряд мнений к вопросу синонимичности понятий «конституция» и «основной закон». Некоторые авторы считают, что конституция есть основной закон каждого государства, которая определяет систему ценностей и принципов построения взаимодействия государства с гражданами, институтов государственной и муниципальной власти, территориального устройства, а также является ключевым объединяющим звеном системы российского законодательства. [5, с. 19].

К примеру, М.В. Баглай считает, что между данными понятиями стоит знак равно, поскольку главным признаком является верховенство закона, то есть место конституционных норм в системе иерархии нормативных правовых актов [Баглай, с. 704].

Также в работах Т.Н. Радько, В.В. Лазарева, Л.А. Морозовой прослеживается взаимосвязь данных терминов, которая выражается в главном признаке конституции - высшей юридической силе, а также в соотношении конституции к системе законодательства.

«Наибольшей юридической силой среди законов обладает конституция. Вполне закономерно во многих случаях после слова «конституция» добавляется: основной закон... Конституция является первоисточником для всех остальных нормативных правовых актов. Все другие акты должны соответствовать конституции» [Чиркин, с. 558].

Конституция - принимаемый либо народом непосредственно, либо высшим представительным органом власти общеобязательный нормативный акт, являющийся законом и обладает всеми его чертами, закрепляющий

важнейшие начала жизни общества и государства, рассчитанный на постоянное, многократное применение, опирающийся в своем действии на авторитет и силу Российского государства» [Авакьян, с. 64-66].

Стоит обратить внимание на то, что вышеупомянутое определение трактуется через место конституции в системе законодательства, являясь таким же законом, как и остальные нормативные правовые акты, обладающим всеми его чертами.

Исходя из позиции В.В. Маклакова конституция – это основной закон государства, поскольку имеет высшую юридическую силу [Маклаков, с. 540].

В то время как В.Е. Чиркин говорит: «термин «основной закон» означает, что конституция является исходной базой для правотворческой и правоприменительной деятельности» [Чиркин, с. 606].

Нам импонирует позиция В.В. Невинского, который трактует понятие конституции как «ядра» правовой системы, в которой провозглашаются основные ценности, подчиненные общему процессу развития правовой системы и одновременно служащие ориентиром для развития этой системы [Невинский, с. 144].

Рассмотрим особенности, обуславливающие центральное место Конституции РФ в системе законодательства России.

Конституция Российской Федерации – это основополагающий закон государства, объединяющий отрасли и подотрасли права и систему иерархии нормативных правовых актов в целом на основе принципов, отраженных в ее положениях, которые дают начало для формирования и развития социально-экономической, правовой и политической жизни общества, закрепляют основные задачи, цели и направления развития системы российского законодательства, институционализацию права в дальнейшей перспективе [Баринов, с.26-32].

Как верно отмечает Д.А. Авдеев: «Конституция РФ содержит ряд положений, устанавливающих основы построения гражданского общества, что

в свою очередь должно предопределять развитие государственно-правовых институтов и социальной зрелости российского общества». [Авдеев, с.5-9].

Конституция любого государства и закрепляет конституционные принципы, и содержит программу развития текущего законодательства, обладает особыми, присущими только ему, специфическими свойствами. Это обуславливает его ведущую роль и место в системе российского законодательства.

Если классифицировать Конституцию РФ по форме, то она является писаной, в свою очередь, писаная Конституция – кодифицированная, то есть состоящая из одного нормативно-правового акта, по порядку принятия поправок и дополнений – комбинированная (гибкая и жесткая), потому как внесение изменений в такую конституцию возможно, но существует ряд глав, куда вносить изменения невозможно без ряда процедур [Казанник, с. 54-65].

Конституция имеет две характеристики [Казанник, с. 54-65]:

- динамизм;
- стабильность.

В научном сообществе образовалось два лагеря: те, кто являются приверженцами принципа стабильности Конституции, понимая данный принцип буквально — как неизменяемость и неприкосновенность текста, и те, кто считает, что принятие новых поправок, текста нового Основного закона — это необратимый процесс каждого государства.

По своей структуре Конституция России состоит из преамбулы: вступительной части и 2 разделов. В Преамбуле закреплены демократические основы и гуманистические ценности; определено место России в современном мире, отнесенное к части мирового сообщества, провозглашается, принятие ее многонациональным народом Российской Федерации.

Сторонники рационалистического подхода рассматривают конституцию как позитивный документ с точки зрения служебной роли, который закрепляет основы государственного строя и права и свободы личности, а также упорядочивающего общественные отношения, не отрицая социальных и

политических факторов в появлении конституции и не абсолютизируя их, и с точки зрения главной роли конституции как основного закона.

Рассмотрим особенности, обуславливающие центральное место и роль Конституции РФ в правовой системе.

1. Обладает высшей юридической силой [3.4.] – это прямо прописано в статье 15 Конституции РФ. Также подтверждается факт того, что Конституция имеет прямое действие, оказывающее непосредственное влияние на общественные отношения на всей территории.
2. Принимается народом [3.4.] – как мы знаем, 12 декабря 1993 года одобрен проект новой Конституции РФ, народная власть осуществляется непосредственно, через органы власти.
3. Верховенство - учредительный характер [3.4.] – характеризующееся через главного носителя суверенитета и источника власти – народа, а также в закреплении основ государственного и общественного устройства, учреждая институты, реализующие государственная власть.
4. Является базовой основой для всех источников права [3.4.] – принципы, отраженные в Конституции РФ, играют роль направления и развития для всей правовой системы законодательства. Именно Основной закон регулирует процесс правотворчества, он устанавливает процедуру и порядок принятия, юр. силу, какие основные акты принимают органы и их наименования.
5. Обладает всеохватывающим характером [3.4.] – Конституция Российской Федерации распространяет свое действие на все сферы жизни общества: социально-экономическую, политическую, духовную.
6. Отличительный порядок охраны закона [3.4.] – согласно ч. 2 ст. 80, ст. 82, ст. 85 Конституции РФ устанавливается ее гарант – Президент, который обязуется соблюдать и защищать Основной закон, в том числе реализуя полномочие по приостановлению действия актов органов власти, противоречащие Основному закону [1.1.]. А в статье 125 еще одним органом, важной задачей которого – это правовая охрана Конституции, является

Конституционный Суд РФ, который проверяет конституционность законов, а также наделенного полномочиями по толкованию положений Основного закона.

7. Имеет специфический усложненный порядок внесения изменений в текст закона [3.4.]. Подробнее рассмотрим это в следующем пункте настоящей главы. Можно лишь упомянуть то, что пересмотр 1,2,9 главы Конституции возможен, но имеют особый порядок, а изменения вносятся в 3-8 главы, относящиеся к компетенции парламента.

Равным образом, раскрыть роль Конституции, как основного закона в жизни общества и политике, осуществлении целей и задач государства, можно через ее функции.

Анжела Александровна Титова в своей научной работе выделяет следующие функции Конституции [Титова, с. 224]:

- правосполнительная – направленная на заполнение пробелов в действующих законах;
- преемственность – между действующими и вновь принимаемыми нормативными правовыми актами;
- стабилизирующая –обеспечивающая стабильность и устойчивость основных положений в системе российского законодательства;
- коллизионная функция – устранение противоречий между актами;
- общерегулятивная – нормы, которые проявляются в развитии отраслей и подотраслей всей системы законодательства;
- учредительная – учреждает государственные правовые институты;
- программное развитие – содержащая цели, задачи и принципы, которые являются приоритетом и ориентиром для развития законодательства, указывающие на главные общественные, социально-экономические, правовые, политические ценности.

А С.А. Авакьян выделяет следующие функции любой Конституции [Авакьян, 2000]:

- учредительная,

- организаторская,
- идеологическая,
- внешнеполитическая,
- юридическая.

Раскрывая идеологическую функцию, можно сказать о том, что абсолютно каждая Конституция закрепляет свои общенациональные ценности (под вопросом мера отражения общих человеческих идеалов), в основе которых сформировались определенные воззрения абсолютно каждого человека и гражданина данной территории.

Вениамин Евгеньевич Чиркин – советский и российский учёный-правовед, считает, что Конституция – это юридический, политический и идеологический документ, поэтому и функции у нее соответствующие: юридически-базовая, учредительная, организационная, стабилизационная, легализационная и программно-ориентационная [Чиркин, с. 7-12].

В то же время В.Е. Чиркин говорит о том, что Конституция – это непрограммный документ, потому как закрепляет достигнутое, указывает на направление движения и перспективы развития, не только закрепляет сущное, но определяет и должное [Чиркин, с. 7-12].

Но Основной закон имеет ориентационное воздействие на общественные отношения, поэтому одной из функций В.Е. Чиркин называет программно-ориентационной.

Многие авторы считают, что непринятие факта программного характера Конституции противоречит доктрине. Рассмотрим следующие доводы:

- 1) возможная утрата целевого предназначения как всеобщего обязательного нормативного правового акта, выступающий системообразующим и основным документом для развития системы законодательства, который отражает вертикальную и горизонтальную структуры системы российского законодательства.

- 2) обеспечивает внутреннее и внешнее единство правовых норм целой системы, выстраивает эффективные правовые связи с международными актами.
- 3) обладает высшей юридической силой, закрепляющей виды нормативных правовых актов, издаваемых органами власти.

Программно-ориентационное воздействие Конституции РФ на систему законодательства может реализоваться в таких направлениях, как:

1. установление основных направлений развития;
2. определение течений, которые подлежат нормативному правовому регулированию;
3. создание новых правовых институтов;
4. установление условий конституционности нормативных правовых актов;
5. соблюдение и применение отраженных в Конституции принципов в действующем законодательстве;
6. приведение нормативных правовых актов в соответствие с основным законом.

Некоторые авторы выделяют основной проблемой отсутствие механизма реализации Конституции РФ, выраженное в игнорировании, дублировании, несогласованности и нарушении конституционных положений, а также неверном толковании, отсутствия приоритетности Конституции над другими нормативными правовыми актами.

Автор выделяет главную причину отсутствия механизма реализации Конституции – положения основного закона не согласуются с развивающимся законодательством в субъектах РФ, причем такое развитие разнится от субъекта к субъекту, что ведет к несогласованности всей системы в целом, что тормозит развитие и преобразование гражданской и общественной жизни населения.

Вот поэтому и ставится проблема определения места и роли Конституции РФ в системе законодательства, по прошествии 29 лет от принятия новой

Конституции, эта тема продолжает вызывать повышенный интерес, но четких решений нет, либо их просто не принимают во внимание.

До сих пор не выработаны научно-обоснованные критерии правового регулирования общественных отношений и оценка их исполнения. Главной характеристикой должно стать ведущее положение конституционного регулирования во всей системе законодательства, которое призвано формулировать общие принципы регулирования посредством действующих основных законов.

Все это обуславливает необходимость в новых теоретических данных о системе взаимосвязей Конституции по отношению к другим правовым актам, поскольку является определяющим вектором развития главных сфер общества, системы законодательства, в вопросах его реформирования.

Можно сделать вывод о том, что Конституция, является одним из основных законов государства, должна выступать именно той самой необходимой основой и ядром законодательства, которое позволяет выявлять обнаруживать деформацию системы и разрешать коллизии между отдельными нормативными правовыми актами и целыми отраслями права, между общественными отношениями.

Исходя из вышеизложенного, следует, что с точки зрения правовой природы – конституция (как источник права) занимает особое место и роль для развития правовой системы российского законодательства. Автор считает, что это место главенствующее. В связи с чем, она не имеет заранее определенного места в системе иерархии источников нормативных правовых актов.

1.2. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ И ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ

В главе 9 Конституции РФ используются термины «конституционные поправки» и «пересмотр положений Конституции Российской Федерации».

Под конституционной поправкой понимается любое изменение текста глав 3-8 Конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав.

Под пересмотром понимается принятие нового нормативного правового акта в связи с внесением изменений в положения глав 1, 2 и 9.

Некрасов С.И. ставит резонный вопрос: «Тождественны ли термины «поправки», «пересмотр» термину «конституционно-правовая реформа?» [Некрасов, с. 55-62].

Как мы знаем, «поправки» и «пересмотр» являются полным или частичным изменением конституции, не затрагивающие другие стороны конституционных преобразований в обществе.

Делается вывод о незакреплении термина «конституционно-правовая реформа» в законодательстве государства. А термин «реформа» распространился в программных документах государственной политики.

Автор считает, что данная проблема должна быть решена введением данного термина, включающий в себя основные признаки, присущие только лишь конституционно-правовой реформе, связанные с ней политических, правовых и социально-экономических явлений.

Некоторые исследователи и акторы политики являются приверженцами принципа стабильности Конституции. Но часто под ним прямо понимают неизменяемость и неприкосновенность текста, отрицая необходимость принятия нового проекта Конституции и внесения поправок.

С.А. Авакьян в своей работе ставит резонный вопрос: «А любое ли изменение текста Конституции можно назвать реформой?» [Авакьян, 2011, с. 21-37]. Важно подчеркнуть то, что не количество поправок, а именно их суть позволяет назвать изменение реформой.

Ряд ученых и правоведов выделяют два подхода к проблематике конституционно-правовой реформы: консервативный и рациональный. Первый характеризуется принципиальными изменениями природы строя, а последний с изменениями, вызванными такой необходимостью.

Существуют различные причины конституционно-правового реформирования [Киреев, с. 42]:

Во-первых, формальная причина – возникновение нового государства, в связи с чем, принимается новый текст основного закона с учетом развития новообразующейся территорией, с социально-экономическими, политическими и правовыми факторами.

Во-вторых, принятие нового политического, социального и экономического строя.

В-третьих, причина заключается в изменении формы государства, правления или политического режима. Например, абсолютная монархия стала парламентской республикой, федеративное государство преобразовано в унитарное. Был демократический политический режим, а стал тоталитарный.

В-четвертых, авторы выделяют эволюционные факторы, характеризующиеся окончанием периода действия основного закона страны. У каждой Конституции есть собственные конкретные цели и задачи, при выполнении которых происходят изменения либо замена на новую, потому как является тормозом дальнейшего общественного развития.

В-пятых, причиной конституционного реформирования является качество Основного закона. Конституция, как и любой другой закон, испытывает на себе те же минусы правотворчества, проявляющиеся при подготовке обычного закона. Она также может обладать дефектами правотворчества.

Киреев В.В. в работе «Принципы конституционной реформы: Проблемы детерминации» рассматривает принципы конституционно-правовой реформы. В первую очередь автор обращает внимание на первоочередный шаг к конституционно-правовой реформе: определение сферы экономической

свободы граждан, а также особую роль следует уделить представлению таких реформ об их содержании, порядке и форме осуществления [Киреев, с. 5-10].

А нуждается ли в реформировании действующая Конституция? Данный вопрос вызывает неоднозначный ответ на вопрос среди практиков-политиков и ученых в области теории конституционного права.

В главе 9 Конституции Российской Федерации отражен порядок изменения Конституции, который по своей сути на четыре части.

Субъектами внесения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации являются [1.1.]:

- Президент Российской Федерации,
- Государственная Дума,
- Совет Федерации,
- Правительство Российской Федерации,
- законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации,
- группа численностью не менее 1/5 членов одной из палат.

В первой части отражен порядок изменения положений глав 1, 2 и 9 соответственно. Положения указанных глав не могут быть пересмотрены самим Федеральным Собранием РФ (Государственной Думой РФ и Советом Федерации РФ).

Регламент Госдумы предусматривает порядок пересмотра данных глав [1.7.]:

- Предложения в порядке законодательной инициативы должны содержать новые редакции или статей (частей, пунктов), а также обоснование таких изменений.
- Советом Госдумы направляются данные предложения в Комитет по государственному строительству и законодательству для подготовки заключения, а также включается в календарь рассмотрения.

- Госдумой принимается постановление об одобрении (3/5 голосов от общего числа палат Федерального Собрания РФ) или отклонении предложения,
- В соответствии со специальным федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание РФ, который до сих пор не принят.
- Данный орган разрабатывает проект нового текста закона или подтверждает неизменность 2/3 голосами от общего числа его членов, или выносятся на всенародное голосование (ч. 3 ст. 135 Конституции РФ).
- При проведении всенародного голосования проект считается принятым, если за него проголосовало более 1/2 избирателей, которые приняли участие в голосовании.

Порядок пересмотра 1, 2 и 9 глав Конституции раскрывает особую значимость данных положений, но также пробелы в законодательстве, которые по каким-то причинам до сих пор не могут заполнить для того, чтобы появился новый правовой институт в нашей стране.

Вторая часть 9 главы – это поправки к 3-8 главам Конституции РФ. В соответствии со ст. 136 они принимаются в порядке, который предусмотрен для принятия федерального конституционного закона [1.1].

В постановлении Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 №12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ» указан особый правовой акт при внесении поправок к главам 3-8 – закон РФ о поправке к Конституции РФ [1.11].

В связи с чем, принят Федеральный закон от 04.03.1998 N 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации".

Рассмотрим Основные стадии порядка внесения поправок в текст основного закона [1.5.]:

1. Субъект, наделенный правом внесения предложения о поправке, направляет проект в Госдуму (ст. 134 Конституции РФ).

2. Проект передается Советом Госдумы в Комитет по государственному строительству и законодательству для вынесения заключения. Комитет, инициатор законопроекта, полномочные представители высших должностных лиц, представители других органов власти предварительно рассматривают проект, который включается в календарь рассмотрения вопросов.
3. Рассмотрение законопроекта осуществляется в трех чтениях.
4. Первым с докладом выступает инициатор проекта, затем содоклад Комитета по государственному строительству и законодательству, а далее полномочные представители различных должностных лиц и органов.
5. Голосование происходит каждой поправки по отдельности. Для одобрения - не менее 2/3 от общего числа депутатов Госдумы, также как и для одобрения закона в целом. [1.7.].
6. В течение пяти дней со дня принятия проект направляется в Совет Федерации.
7. Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству предварительно рассматривает законопроект и готовит заключение [1.8.].
8. На заседании Совета Федерации заслушивают заключение Комитета. Для одобрения проекта за него должны проголосовать не менее 3/4 от общего числа членов Совета Федерации. Решение оформляется постановлением Совета Федерации РФ [1.8.].
9. Совет Федерации может отклонить законопроект либо предложить редакцию положений [1.8.].
10. Председатель публикует уведомление не позднее 5 дней со дня принятия законопроекта [1.8.].
11. Председатель Совета Федерации направляет законопроект не позднее пяти дней со дня его принятия в законодательные (представительные) органы субъектов РФ для рассмотрения сроком не позднее одного года со дня принятия поправок [1.8.].

12. Законодательные органы субъектов РФ направляют постановление о законопроекте о поправках в Совет Федерации в течение 14 дней со дня принятия [1.8.].
13. Совет Федерации устанавливает результаты, такое постановление принимается большинством голосов (не менее 2/3), оформляет и направляет в течение 7 дней Президенту РФ [1.8.].
14. Президент в течение 14 дней подписывает законопроект, осуществляет официальное опубликование.
15. Закон вступает в силу со дня его официального опубликования, если не установлено иное.
16. Официальное опубликование нового текста Конституции осуществляется в месячный срок со дня вступления в силу закона.

Например, в 2008 году в соответствии с законом РФ о поправке к Конституции РФ N 6-ФКЗ срок полномочий Президента РФ увеличился до 6 лет (ранее избирался на четыре года), а депутатов нижней палаты Федерального Собрания РФ до пяти лет (ранее также на четыре года) [1.6.].

Названные поправки применились в отношении Президента РФ и Государственной Думы РФ, которые были избраны после вступления в силу данного закона.

Кроме того, законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 N 7-ФКЗ введена обязанность Правительства РФ представлять отчеты об исполнении фед. бюджета, о результатах своей деятельности в Госдуму. В свою очередь, к ведению Государственной Думы отнесли заслушивание таких отчетов (ст. 103 Конституции РФ) [1.4.].

Третья часть касается изменения перечня субъектов РФ в статье 65. Согласно ч. 1 ст. 137 изменения вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта РФ, об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ [1.1.].

Четвертая часть – изменение наименования субъекта РФ.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 28 ноября 1995 г. №15-П разъяснил об изменении наименования субъекта, которое относится к исключительному ведению субъектов РФ, данное решение является правовым основанием для включения указом Президента нового наименования в текст вышеуказанной статьи, так как в соответствии со статьей 80 Конституции РФ.

Последние изменения в статью 65 внесены 05.10.2022 в соответствии с Федеральными конституционными законами от 04.10.2022 № 5-ФКЗ № 6-ФКЗ № 7-ФКЗ № 8-ФКЗ, включающие в состав Российской Федерации: Херсонскую область, Запорожскую область, Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику.

В 2014 году вносились изменения в статью 65 после принятия Республики Крым и города федерального значения в состав Российской Федерации [1.6.].

Наименование нового субъекта - Республика Крым - дано согласно Федеральному конституционному закону от 21 марта 2014 года N 6-ФКЗ.

Или в 2019 году указом Президента РФ N 130 [1.3.] дано новое наименование субъекта РФ - Кемеровская область. «Кузбасс» был заменен на наименование Кемеровская область.

Согласно ст. 85 Конституции РФ Президент имеет право использовать согласительные процедуры и другие полномочия для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ [1.1.].

Рассмотрим также другой вариант изменения положений Конституции РФ, отраженный в федеральном конституционном законе от 28.06.2004 N 5-ФКЗ [1.9.].

Референдум – это всенародное голосование обладающих правом на участие граждан РФ по вопросам государственного значения, то есть референдум – это высшая правовая форма политического самоуправления граждан России. Как указано в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» [1.1.].

Вышеуказанный ФКЗ от 2004 года сохранил преемственность институтов, которые сложились в период 1995-2004 годов.

В нем отражается основная тенденция развития законодательной системы - постепенное ограничение прав граждан, поскольку процедура проведения референдума, которое направлено больше на решение вопросов государственного значения, и контроль за его реализацией, выраженный в запрещении выносить определённые вопросы на голосование по инициативе граждан (например, проект новой Конституции РФ), усложнены [1.9.]

Одной из основных проблем в конституционно-правовой реформе автор видит отсутствие реализации гражданами, органами власти проведения референдума по проекту новой Конституции, а также отсутствие права граждан на вынесение вопроса об изменении Основного закона государства на референдум. Почему граждане, осуществляя свою власть через органы государственной власти и местного самоуправления, не могут выразить недоверие к ним?

Усложненная процедура реализации инициативы граждан включает в себя следующие основные этапы [1.9.]:

1. образование инициативных региональных подгрупп в 45 субъектах РФ (половине), количество членов подгруппы - 100 участников, также обязаны за 5 дней до проведения собрания участников референдума уведомить избирательную комиссию субъекта РФ в письменной форме;
2. Уведомление ЦИК РФ об инициативе. В течение 15 дней со дня получения ходатайства ИК субъекта РФ проверяет соответствие требованиям и принимает решение о регистрации региональных подгрупп либо об отказе;
3. Уполномоченные представители принимают решение об обращении в ЦИК РФ с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума и вопросов, которые будут выноситься на голосование не позднее чем через 2 месяца со дня регистрации первой регион. подгруппы;

4. В течение 10 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы, ее уполномоченных представителей, а также по финансовым вопросам, дает разрешение на открытие специального счета фонда референдума, выдает регистрационное свидетельство (со сроком сбора подписей - дата) и извещает об этом ИК субъектов РФ;
5. в течение 45 дней происходит сбор 2 млн. подписей (на один субъект РФ не более 50 тыс. участников);
6. направление заключения ЦИК России Президенту РФ в течение 5 дней со дня принятия решения о назначении референдума;
7. направление Президентом РФ документов по инициативе в Конституционный Суд РФ для проверки на соответствие Конституции РФ и уведомляет обе палаты Федерального Собрания РФ;
8. назначение референдума Президентом РФ не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов.

Проведя анализ нормативных правовых актов, порядка проведения референдума по инициативе граждан РФ, автор приходит к мнению о том, что граждане РФ не имеют права инициировать голосование за новый проект Конституции, по изменению ее положений, по отмене действующих нормативных правовых актов и принятию новых, о досрочном прекращении полномочий органов власти.

Автор считает, что противоречия в отражении принципа народовластия являются основным дефектом конституционного регулирования.

Народ, являясь единственным источником власти, осуществляет ее непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

В ст. 11 Конституции РФ перечислен перечень субъектов, осуществляющих государственную власть, но «многонационального народа» там нет. Можно сделать вывод о том, что создатели Конституции 1993 года не указали непосредственное народовластие как канал государственной власти.

Исходя из вышеизложенного следует, что упразднены и ограничены права граждан непосредственно осуществлять власть (в форме референдума) в силу установления прямых и косвенных запретов.

Поэтому следует дать определение всенародному голосованию, как исключительно по инициативе и с разрешения органов власти голосование граждан РФ.

Александр Николаевич Лебедев делает вывод о том, что современная Россия не является демократическим государством и относится к странам с неразвитым политическим самоуправлением граждан, ведь такая форма выражения власти является элементом политического правового режима в России, который неразрывно связан с социально-экономической и идеологической системами [Лебедев, с. 70-95].

ГЛАВА 2 ВОЗМОЖНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ И ЕЕ СТРАТЕГИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

2.1. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ПРОЕКТОВ КОНСТИТУЦИЙ

Автор рассматривает два альтернативных проекта Конституций РФ, разработанные с учетом ошибок, которые были допущены в действующей Конституции РФ, показавшая несоответствие новым условиям и задачам России:

- 1) Проект Конституции, автор – центр научной политической мысли и идеологии под предводительством С.С. Сулакшина.
- 2) Проект «Народная Конституция», подготовленный участниками группы народных депутатов РФ, авторами являются С.Ю. Андреев и В.И. Филин.

Проанализировав обе альтернативные Конституции, нужно сделать акцент на схожих положениях, которые есть и там, и там, рассмотреть особенности по отдельности, а также в сравнении с действующей Конституцией.

В обоих проектах Конституций прослеживается схожесть в том, что государство:

- обеспечивает бесплатными услугами в сфере здравоохранения (широкий перечень заболеваний, в том числе дорогостоящее лечение), в проекте С.С. Сулакшина также обозначена гарантия гражданам России минимума лекарственной помощи;
- обеспечивает содержание детей до 6-ти возраста. Если ребенок рождается в полной семье, то родителям даётся право на государственную помощь, льготы при получении (покупке) жилья, а также засчитывается в трудовой стаж;
- обеспечивает трудовую занятость;

- гарантирует обязательное распределение на работу по специальности в течение трёх лет после окончания гражданином высшего учебного заведения за счёт бюджета России;
- применяет цензуру в средствах массовой информации для предотвращения пропаганды;
- несет ответственность за неисполнение (ненадлежащее) исполнение обязанностей (в лице государственных органов и их должностных лиц);
- обеспечивает общественный контроль через публичность и отчетность планов, в проекте НПСР создается Общественная палата, которая ведёт надзор за действиями других ветвей власти;
- местное самоуправление входит в состав органов государственной власти (В Конституции НПСР говорится о том, что ОМСУ по Конституции 1993 года не имеют достаточного источника денег, как самостоятельная единица).
- устанавливает подоходные налоги по прогрессивной шкале;
- вводит запрет на двойное гражданство. Гражданин России может иметь только гражданство России;
- устанавливается национальная идеология. В проекте С.С. Сулакшина с оговоркой на то, что есть высшие ценности, объединяющие государственную идеологию, но в стране признается ее многообразие, которое отражает мировоззрение отдельных граждан;
- запрещает однополые браки в России, в проекте С.С. Сулакшина гомосексуализм – уголовно наказуемое деяние;
- устанавливает, что предложения о поправках могут вносить граждане России путём проведения референдума, причем в проекте С.С. Сулакшина говорится о том, что обязанностью граждан является участие в любых формах голосований (есть выбор против всех).

А теперь рассмотрим особенности каждого из проектов, которые отличны от Конституции РФ 1993 года.

Проект С.Ю. Андреева и В.И. Филина состоит из 2 разделов (118 статей) и следующих глав [Андреев, Филин, с. 89]:

1. Принципы государственного управления
 - 1.1. Основы конституционного строя
 - 1.2. Государственное устройство и территориальное деление
 - 1.3. Президент России
 - 1.4. Государственный Совет России и Общественная палата России
 - 1.5. Правительство России
 - 1.6. Судебная власть и прокуратура
 - 1.7. Земельные отношения
 - 1.8. Водные и лесные ресурсы
 - 1.9. Финансовая, бюджетная, налоговая и банковская система
 - 1.10. Армия и военно-промышленный комплекс
 - 1.11. Международные отношения
 - 1.12. Права и свободы гражданина
 - 1.13. Идеология, религия и культура
 - 1.14. Образование и наука
 - 1.15. Конституционные поправки и пересмотр Конституции
2. Переходные положения
 - 2.1. Заключительные и переходные положения
 - 2.2. Последовательность действий в переходный период, и сроки преобразований

В Проекте НПСР прослеживается коллективизм как нравственная основа, централизация управления в руках граждан, в свою очередь государство обязывают выполнять свои социальные обязательства, закрепляя это вместе с механизмом их реализации.

Россия признается унитарным государством [Андреев, Филин, с. 89] с президентско-республиканской формой правления. Народу принадлежат: финансовые ресурсы, имущество, земля, недра.

Интересен тот факт, что в Конституции делается акцент на том, что русские имеют статус старшего брата в «семье». Но каждый вправе использовать родной язык, выбирать языка общения и творчества.

В Конституции С.Ю. Андреева и В.И. Филина существует 4 ветви власти [Андреев, Филин, с. 89]: законодательная, исполнительная, судебная, общественная. Она осуществляется на 5 взаимосвязанных территориальных уровнях [Андреев, Филин, с. 89]:

- Общероссийском,
- межрегиональном (окружном);
- региональном;
- районном (городском);
- местно-территориальном.

Общероссийский уровень управления: Президент – Председатель Правительства России, который избирается на 7 лет, не более 2 сроков), орган законодательной власти – Государственный Совет, орган общественного контроля – Общественная палата России, орган исполнительной власти – Правительство России.

Межрегиональный (окружной) уровень: Администрация межрегионального округа.

Региональный уровень: региональная Администрацией, глава назначается на должность Президентом, утверждается Советом региона, который избирается жителями территории путём прямого общего голосования.

Районный уровень: Администрация района (города), глава назначается главой Администрации региона, утверждается Советом района, который избирается жителями путём прямого общего голосования.

Местно-территориальный уровень имеет два подуровня: 1) районные центры, 2) поселения.

Существует девять межрегиональных округов, состоящих из восьмидесяти двух регионов и трех городов общероссийского значения: Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, которые также имеют статус региона.

Одним из способов деbüroкратизации страны может явиться путём переноса местоположения столицы. В соответствии с настоящей Конституцией, столицей России становится Новосибирск.

Некоторые функции столицы могут выполнять города Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Симферополь, Хабаровск, Владивосток.

Если действия Президента наносит вред важному направлению жизнедеятельности населения для обеспечения безопасности и целостности государства, то органы законодательной или общественной власти могут сформировать обвинения против него.

Государственный Совет [Андреев, Филин, с. 89] – это высший законодательный (представительный) орган власти, который состоит из 425 депутатов. В регионах образуется по пять мажоритарных округов, от каждого избирается один депутат сроком на 5 лет.

Общественная палата (являются государственными служащими) – орган государственной власти, избирающийся сроком на 5 лет, отражающий мнение граждан России, состоящий из 425 человек, занявшие в каждом мажоритарном округе второе место по числу голосов за них на выборах депутатов Государственного Совета.

К весомым полномочиям можно отнести, например, законодательную инициативу; экспертизу законопроектов Государственного совета обвинение Президента России в случаях, которые установлены законодательством, инициативу проведения референдума.

Судьи избираются населением (за исключением судей военного суда) сроком на пять лет.

Центральный банк – не орган гос. власти. Он переходит под управление Госсовета и Правительства, а также выходит из управления американской валютной системы.

Заработная плата государственных служащих составляет не более 5 % доходов бюджета страны. Размер данной фиксированной части утверждается на

референдуме сроком на 5 лет. К государственным служащим также относятся врачи и педагоги.

Оплата производится в соответствии с:

1. стажем,
2. должностью,
3. квалификацией,
4. направлением деятельности,
5. непосредственным трудовым вкладом в социально-экономическое развитие страны.

В России:

- создаются именные счета – социальные паи граждан, часть средств от использования государственного имущества, собственности на землю, недра, паи формируются с самого рождения;
- гарантируется полная занятость молодёжи, которые достигли возраста 16 лет, создаются условия для всеобщей занятости. МРОТ равняется не менее трём минимальным размерам прожиточного минимума;
- существует специальный документ, в котором отражен перечень склонностей к определенным предметам, творческих способностей, передающийся в учебные заведения;
- основное общее образование и два полных годовых курса высшего образования обязательны;
- восстанавливается система Академий наук;
- каждый имеет право на бесплатное занятие физкультурой в специализированных комплексах, которые финансируются за счёт средств бюджетов России;
- ставится приоритет законов России над международными договорами;
- ежегодно предусматривается не менее 5 % средств для финансирования научных исследований;

- действует независимый экспертный орган – высшая аттестационная комиссия (ВАК) с целью присвоения научных степеней кандидата и доктора наук;
- введены меры поддержки семьи и детей в соответствии со стандартами, которые утверждаются общероссийским законодательством. Например:
 1. специальные выплаты молодым матерям, родившим в возрасте до 20 лет, в размере содержания одного взрослого в течении двух лет;
 2. погашение займов по ипотеке либо предоставление семье квартиры в случае рождения трёх детей;
 3. оказание бесплатных медицинских услуг ребёнку и иные виды обеспечения;
- труд неквалифицированных иностранных работников (лиц без высшего образования) на территории России запрещается;
- образовывается государственная монополия на производство спирта и алкогольных напитков, а также их продажу.
- обязуются, что все складированные на территории России твёрдые отходы будут переработаны, захоронены или уничтожены в течение семи лет с момента вступления Конституции;
- государство осуществляет утилизацию вновь создаваемых бытовых отходов и очистку промышленных стоков на государственных предприятиях в полном объёме, и создаёт условия для привлечения инвестиций.

В России восстанавливается институт смертной казни. Она устанавливается в качестве исключительной меры наказания, например:

- геноцид;
- против жизни;
- преступления против государства, перечень четко прописан в уголовном Кодексе;
- за изготовление, распространение и сбыт наркотиков и фальсифицированных лекарственных средств.

К преступлениям против государства помимо смертной казни, применяется конфискация имущества у приговоренного и членов его семьи.

Мораторий на смертную казнь по основаниям, указанным выше, и замена смертной казни пожизненным заключением не применяется.

В последней главе Конституции четко прописана последовательность действий в переходный период (который по оценке будет длиться 2 года), и сроки преобразований.

Например, Президент России, ранее избранный, слагает свои полномочия. Обязанности Президента России несёт исполняющий обязанности Председателя Правительства России до избрания новой кандидатуры Президента. Он обеспечивает проведение выборов органов гос. власти, которые должны состояться не позднее 4 месяцев после вступления настоящей Конституции в силу.

Проект С.С. Сулакшина состоит из следующих разделов (всего 240 статей) [Конституция России (проект), с. 94]:

- 1) Ценностные основы конституционного устройства России
- 2) Народ России
- 3) Социальное и гуманитарное устройство России
- 4) Экономическое устройство России
- 5) Территория России
- 6) Демократические основы политической и избирательной систем в России
- 7) Конституционные процедуры, заключительные и переходные положения

Конституцию С.С. Сулакшина пронизывает дух социализма, в чем признается сам автор, указывая, что Россия является федеративным, правовым, светским и веротерпимым, социальным, нравственным государством. Каждая сфера жизнедеятельности населения подкреплена федеральными законами (доктринами) [Конституция России (проект), с. 94]:

- Социальная и экономическая доктрина,
- Доктрина регионального развития,
- Доктрина противодействия коррупции и теневой экономике,

- Доктрина государственной конкурентной политики и многие другие.

Проект начинается с преамбулы, а в статье 2 определены основные понятия для разъяснения терминологии, учитывая ошибки предшественников. Абсолютной высшей ценностью признается в первую очередь существование самой России — Родины Народа России.

Вводится понятие долга – вид должного поведения человека, за которое он несет моральную ответственность.

Есть такие виды, как [Конституция России (проект), с. 94]:

- долг гражданина участвовать в формировании государственной власти России,
- детей перед престарелыми родителями,
- долг родителей перед своими детьми,
- долг беречь собственное здоровье,
- долг защиты Отечества,
- трудовой долг.

Что касаются органов власти, то на федеральном уровне государственную власть, помимо общепризнанных, осуществляют: суды, Генеральная прокуратура России, Государственный банк России, Всероссийская избирательная комиссия [Конституция России (проект), с. 94].

В субъектах России (называемые землями): высший исполнительный орган, законодательный орган; высшее должностное лицо и иные.

Местные государственные органы, входящие в состав государственной власти: Глава муниципального образования, законодательный, исполнительный органы и иные органы.

Существует также народное самоуправление в форме сходов, дворовых комитетов и др.

Граждане (общественные объединения) имеют право на дачу наказа должностному лицу в виде постановки требования или проблемы, по результатам которого данное лицо отчитывается.

Народ России имеет право выразить протест по поводу действий (бездействий) и решений органов власти без применения насилия. Государство гарантирует и защищает деятельность политической оппозиции.

В проекте конституции указано: «государство обеспечивает подготовку и отбор наиболее квалифицированных, нравственных и обладающих безупречной репутацией лиц для замещения государственных должностей и должностей государственной службы» [Конституция России (проект), с. 94].

Создается Всероссийская избирательная комиссия – федеральный государственный орган, срок полномочий которого составляет шесть лет, в целях подготовки и проведения выборов и референдумов в России.

Всероссийская избирательная комиссия состоит из 15 членов, назначаемых Собранием народных представителей (4 человека по представлению фракций), Земским собранием, Президентом - 7 человек из 70 граждан России, определенных посредством случайной выборки.

- С целью обеспечения представительства всех групп населения в государственных органах половина членов это представители [Конституция России (проект), с. 94]: женщин; инвалидов; молодежи; пенсионеров; сельских жителей; творческих союзов и др.

Интересна процедура выборов Президента России: помимо возрастного ценза, цензов проживания и оседлости, кандидат должен иметь высшее образование и опыт в области политической деятельности и государственного управления, которое было получено именно в российском высшем учебном заведении, обязательное прохождение военной службы, иметь предвыборную программу, физическое и психическое здоровье; не иметь недвижимого имущества и счетов на территории других государств. Выборы проходят с публичными дебатами между всеми кандидатами.

Появляется ответственность Президента России через вынесение предупреждения и отрешение от должности.

Схожие требования и цензы устанавливаются для высшего федерального исполнительного органа в России - Правительства России.

Появляется новый орган (наименование): Народный собор России, который является федеральным постоянно действующим законодательным органом, депутаты палат Народного собора России могут быть отозваны избирателями соответствующего субъекта России или общественного объединения.

Вводится Палата высших ценностей России – это особый общественно-государственный орган, который дает оценку соответствия федеральных законов, правоприменительной практики, деятельности федеральных органов власти высшим ценностям России.

Российское государство:

- открыто к диалогу о воссоединении исторических территорий, судьбы граждан которых исторически связаны с Россией;
- может ввести особые режимы: кризисный, режим угрозы, военный, чрезвычайный;
- жизненно важные природные ресурсы находятся в федеральной собственности;
- провозглашает информационную открытость с поправкой на то, что существует перечень сведений, который относится к информации с ограниченным доступом;
- несет ответственность за сокрытие государственными органами и их должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья человека;
- провозглашает единую общеобразовательную школу, разделение по разным уровням качества образования не допускается;
- гарантирует право на труд и психологический комфорт;
- не вмешивается в определение человеком своего отношения к религиозной принадлежности;
- ограничивает проявления нездорового образа жизни (например, нездорового питания, гиподинамии, курения, наркомании, развратных действий, потребления алкоголя, девиантного поведения). А также

запрещает их пропаганду и рекламу. Скотоложство и мужеложство запрещены законом;

- обеспечивает защиту останков умершего, место погребения на бессрочной основе;
- дает право на самооборону и использование оружия в этих целях;
- признает социально значимой предпринимательскую деятельность;
- признает социально значимой благотворительная деятельность;
- и общество осуждает самоубийство;
- допускает эвтаназию в исключительных случаях;
- дает право женщине на аборт в случае угрозы ее жизни или здоровью либо ее плода, перечень предусмотрен федеральным конституционным законом.

В переходных положениях обозначено:

Выборы государственных органов и должностных лиц назначаются не позднее одного года с момента вступления в силу Конституции России.

Граждане России, которые имеют гражданство иностранного государства, обязаны выбрать гражданство (отказаться от гражданства иного государства, либо от российского) в течение трех лет с момента вступления в силу Конституции России.

Обилие существующих проектов Конституции демонстрирует неоднородность взглядов на сущность и принципы, задачи и цели Основного закона, структуру органов власти, ответственность и другие аспекты. Анализ различных взглядов на процесс принятия текстов проектов и действующей Конституции Российской Федерации позволяет сделать ряд выводов.

Безоговорочное принятие Конституции из предложенных проектов (в особенности полного пакета) невозможно. Это может стать причиной не только правовых сложностей (которые связаны с несовершенством проектов), но и вызвать протесты общества, которые также становятся участниками политического процесса.

Председатель Конституционного суда РФ Валерий Дмитриевич Зорькин говорил: «...Подобные недостатки вполне исправимы путем точечных изменений, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям...» [Зорькин, с. 1].

Отечественный двадцатидевятилетний опыт применения действующей Конституции достаточен, чтобы сделать ряд выводов: для того чтобы Россия двигалась в заданном ею направлении, нужно привести некоторые положения в соответствие с современными реалиями, устранить ошибки, которые были допущены при принятии данной Конституции, скорректировать содержательную часть – сущность, смысл и ценностные ориентиры Основного закона, что обуславливает принятие новой Конституции РФ, потому как затрагиваются те главы, которые невозможно изменить с обычным принятием федерального конституционного закона.

В заключение данной главы можно сказать о том, что при разработке нового проекта Конституции следует провести комплексную оценку ее положений. А также, безусловно, народ России, чтобы привести статью 3 Конституции РФ в действие, дать голос населению, чтобы избежать противоречий и конфликтов.

2.2 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ РЕФОРМА 2020 ГОДА

В данной главе будет рассмотрена Конституция РФ с редакцией от 14.03.2020.

По объему и качеству содержания конституционные поправки 2020 года получили наименование «конституционно-правовая реформа», поскольку внесено 206 поправок, затрагивающие различные сферы жизнедеятельности российского общества и государства, а не только отдельные аспекты функционирования органов публичной власти, но и значительно изменили текст самого закона.

Нельзя не отметить, что конституционные поправки 2020 года носят системный характер, а не только «фрагментарный характер», в отличие от конституционных поправок 2008 и 2014 [Авдеев, с. 3-12]. Важно, по словам В.В. Киреева определить «системообразующие признаки и структуру конституционных преобразований как правового процесса, наполненного реальным экономическим, социальным и политическим содержанием» [Киреев, с. 5-11].

Одной из главных особенностей внесения конституционных поправок 2020 года стало проведение общероссийского голосования. Некоторые авторы считают, что общероссийское голосование следует признать необходимым, так как это придает легитимный характер принимаемым конституционным изменениям, но, с другой стороны, данное решение не предусматривается ни в статье 136 Конституции, ни Федеральным законом от 4 марта 1998 года [1.7.].

Поправки 2020 года условно можно разделить на 3 блока:

1. Единство российской нации;
2. корректировка системы государственного управления и публичной власти;
3. социальный.

Без сомнения, поправки в социальной сфере поддерживает большинство, но нужно ли дублирование, например, установления МРОТ не менее величины

прожиточного минимума или индексацию пенсий не реже одного раза в год, или обязательное социальное страхование, если это уже должно гарантироваться государством, ведь эти нормы отражены в законах? Причем эти изменения коснулись статьи 75, находящейся в главе «Федеративное устройство», ведь куда логичнее было бы это отразить в статье 39 действующей Конституции РФ.

Стоит уделить внимание второму блоку, который касается системы государственного управления, а также отдельных полномочий высших государственных чиновников.

Основные поправки в редакции от 14.03.2020 [1.10.]:

- Возможна смена местоположения отдельных федеральных органов гос. власти.
- Одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков (не подряд). Ценз оседлости увеличился до 25 лет, должно отсутствовать гражданство иностранного государства (А также для высших должностных лиц субъектов РФ, палат Федерального Собрания РФ, руководителей федеральных государственных органов, руководителей федеральных органов исполнительной власти).
- Обнуление сроков действующего Президента РФ.

Поправки в главу 4, Президент РФ [1.10.]:

- осуществляет общее руководство Правительством РФ;
- назначает Председателя Правительства РФ, кандидатура которого представляется Президентом и утверждается Госдумой, его замов и федеральных министров;
- по предложению Председателя Правительства РФ утверждает структуру ФОИВ, вносит в нее изменения;
- назначает руководителей ФОИВ (в том числе федеральных министров) по вопросам: юстиции, обороны, внутренних и иностранных дел, общественной безопасности и государства, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности [1.10.]:
 1. Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, их заместителей,
 2. судей Конституционного Суда Российской Федерации,
 3. Председателя Верховного Суда РФ, их заместителей,
 4. судей Верховного Суда РФ,
 5. председателей, заместителей и судей других федеральных судов;
- после консультаций с Советом Федерации назначает на должность и освобождает от должности [1.10.] генерального прокурора РФ, его заместителей; прокуроров субъектов РФ, тем самым усиливает роль Президента РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, которые приравнены к прокурорам субъектов РФ;
- представляет кандидатуры Председателя Счетной палаты и половину аудиторов Совету Федерации;
- представляет кандидатуры зам. Председателя Счетной палаты и половину аудиторов Государственной Думе;
- вправе возвратить закон в Государственную Думу без подписания, если при проверке конституционности федерального закона, направленного Президентом, поступившего от палат Федерального Собрания, в случае подтверждения неконституционности закона.

Появляется орган с новыми полномочиями - Государственный Совет Российской Федерации [1.10.].

- формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

Помимо сенаторов в состав Совета Федерации входят [1.10.]:

- Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, - пожизненно,
- не более 30 представителей РФ, которых назначает Президент, не более семи – пожизненно. Граждане должны иметь выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности;

Появляются и новые полномочия у палат Федерального Собрания:

- палаты вправе осуществлять парламентский контроль;
- Председатель Правительства РФ несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство полномочий.

Конституционный Суд РФ является высшим судебным органом конституционного контроля в РФ, уменьшается количество судей с 19 до 11, причем наделяются новыми полномочиями, увеличивая их нагрузку [1.10.].

По представлению Президента назначаются Советом Федерации [1.10.]:

1. Председатель, его заместитель и судьи Конституционного Суда РФ,
 2. Председатель, заместители, судьи Верховного Суда РФ.
- Появляется новое полномочие у органов государственной власти, выражающееся в праве формировать органы местного самоуправления.

Следует обратить внимание на порядок и скорость принятия поправок в Основной закон.

15 января 2020 года во время ежегодного послания Федеральному Собранию Президент выступил с инициативой внесения изменений в действующую Конституцию [3.1.].

6 марта 2020 года Конституционный суд РФ опубликовал 52-страничное заключение, где признал закон соответствующим нормам Конституции РФ, как и обнуление сроков у Президента РФ. На рассмотрение у суда было 7 дней, но ушло лишь 2 дня [3.1.].

Уже 11 марта законопроект по данным поправкам был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации РФ [3.1.].

12 марта закон был отправлен в субъекты, которые выражали позицию в течение одного дня, хотя на это дается год по федеральному закону от 04.03.1998 N 33-ФЗ [3.1.].

14 марта 2020 года Президент РФ подписал закон о поправках в Конституцию [3.1.].

18 марта 2020 года на встрече с представителями общественности Крыма Президент РФ пояснил для чего принимаются поправки: «Поправки в Конституцию РФ необходимы, чтобы раскрыть социальный характер государства». По сути, не принимается новая Конституция, а в нее вносятся поправки (дополнения), потому как 1, 2, 9 главы не затронуты.

Сурен Адибекович Авакьян, входящий в состав образованной рабочей группы по поправкам в Конституцию говорил: «В душе у каждого из нас есть мысль, что вся наша работа имеет декоративный характер». На очередном собрании группы предложил:

- определить полномочия администрации Президента;
- закрепить конституционно-правовую ответственность Президента за нарушение Основного закона (раскрыть в отдельном конституционном законе).

В интервью с политологом и экспертом Центра ПРИСП Арсением Беленьким - С. Авакьян предлагал также следующую поправку: право Госдумы выражать недоверие/претензии к одному конкретному министру (для того, чтобы не отправлять все правительство).

Но как мы знаем, ни одна из инициатив не была принята во внимание.

Положение Конституции в системе российского законодательства является главенствующим в механизме государственного строительства, что предполагает особый и более тщательный подход к подготовке и проведению конституционно-правовой реформы, не допуская действий, умаляющих ее значимость и авторитет [10, с. 83].

В этом смысле поспешность субъектов, которые имеют право на внесение предложений о пересмотре положений Конституции РФ, демонстрирует изначальную безапелляционную уверенность в необходимости внесения изменений в Конституцию.

Еще одной особенностью принятия поправки является то, что предложение о поправке должно содержать:

- 1) обоснование необходимости ее принятия,

- 2) должна прослеживаться внутренняя взаимосвязь,
- 3) перечень законов Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данной поправки.

Одним законом о поправке к Конституции охватываются только взаимосвязанные изменения конституционного текста, а в редакции от 14.03.2020 года есть целых 3 блока изменений, назвать их взаимосвязанными весьма сложно.

Обоснованность каждой из поправок в документе отсутствует, лишь отражены цели, например:

- защита социальных прав граждан;
- защиты государственного суверенитета;
- повышение эффективности взаимодействия между представительной и исполнительной ветвями власти, усиления роли Госдумы и парламентских партий (возникает вопрос: «Зачем усилить? Приведет ли это к эффективности?»);
- повышение ответственности членов Правительства РФ, что автор одобряет и считает нужным;
- для обеспечения большей прозрачности работы (по поправке о консультации Президента с Советом Федерации).

А некоторые положения, указанные в ст. 80 действующей Конституции РФ, теперь относят к новому органу - Государственному Совету РФ, по сути, дублирующих полномочия Президента, потому как в первую очередь новый орган создан в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения направлений социально-экономического развития государства, внутренней и внешней политики. Автор задается вопросом о необходимости такого органа, о компетенции Президента в данном случае.

Неясно почему именно сейчас возникла необходимость в этих поправках. Как поправки скажутся на жизни страны и её граждан? К каким результатам

должны прийти? Какие критерии эффективности разработаны, чтобы увидеть реальное достижение данных целей? (когда эффективность повышена, а прозрачность увеличена и прочее). Делается лишь вывод о том, что пояснительная записка не выражает обоснованности каждой из поправок. Это лишь краткий пересказ содержания законопроекта.

Как говорилось ранее, поправки, которые приняли, должны пройти еще одну процедуру – общероссийское голосование (форма непосредственного народного волеизъявления), отвечающему главному принципу – народовластию, в целях конституционной легитимации своего решения: так трактует данное понятие Конституционный суд РФ в заключении о соответствии поправки положениям глав 1, 2 и 9 Основного закона.

Многие юристы, ученые и практики писали о процедурных нарушениях и несоответствиях, сопровождающие процесс принятия поправок 2020 года, ведь общероссийское голосование нельзя назвать ни референдумом, ни выборами, оно проводится по принципу: одобрить, либо не одобрить. И возникает вопрос о формальной составляющей такого голосования.

Также у многих возникает вопрос касательно ФЗ о Конституционном Собрании. Говорили, что примут его тогда, когда возникнет потребность в принятии новой Конституции. Однако принимать закон — это не значит тут же его применять.

По инициативе одной из партий был создан Общественный конституционный совет, который разработал альтернативные поправки. Члены совета говорят: «Конституция — это общественный договор граждан с государством. Это те рамки, в которых мы договорились жить с властью и друг с другом». Автор считает, что данный «договор» нарушается односторонним принятием в спешке без обоснования таких изменений.

Профессор Н.В. Витрук писал: «Легитимность Конституции РФ нельзя сводить лишь к формальному моменту — законному порядку ее принятия, предусмотренного действовавшей Конституцией» [Витрук, с. 1-7].

В свою очередь, возникает опасность: оправдание одного случая несоблюдения действующего законодательного порядка, которое станет основанием для оправдания другого случая, что является угрозой законности и стабильности правопорядка.

Для принятия закона о поправке к Конституции РФ 2020 года потребовалось изменить 34 акта федерального законодательства и принять федеральный закон "О Государственном Совете Российской Федерации".

По данным «Левада-центра» [3.2.] 47% россиян полагают, что поправки в Конституцию вносятся в интересах действующего Президента РФ для расширения его полномочий и пожизненного нахождения у власти, потому как люди помнят, что Президент РФ 20 лет говорил о том, что не будет менять Основной закон, но происходит обратное.

Всё это приводит к таким основным выводам:

- Действующая Конституция РФ и поправки, предложенные на рассмотрение, резко диссонируют с правоприменительной практикой.
- Данные поправки не закрепляют высшие ценности российского общества, которые направлены на установление правового баланса между интересами государства и общества, качественные изменения благосостояния граждан.
- Порядок, не соответствие требованиям законодательства и скорость принятия ставит под сомнение легитимность данных поправок.
- Они также не закрепляют персональную ответственность, например, Президента, делая его абсолютно неприкосновенным.
- Многие источники СМИ писали об ограничении полномочий Президента РФ, но проанализировав законопроект, можно сделать вывод о том, что поправки нисколько не умаляют его полномочий, наоборот лишь дополняют, усиливают его статус в системе органов власти при пожизненном пребывании у руля.

- Без сменяемости власти не работают социальные лифты, невозможно участие общества в управлении страной, все больший разрыв между народом и властью на всех уровнях.
- «Двуглавая» модель исполнительной власти выходит на новый уровень, при котором силовой блок части министерств и ведомств находится в прямом подчинении Президента РФ.
- Создается новый орган - Государственный Совет с частью полномочий Президента.
- Теряется самостоятельность и авторитетность судов, ведь Совет Федерации получил право на прекращение полномочий судей в случае совершения ими поступка, который порочит честь и достоинство судьи.
- Появляется дополнительное «вето» у Президента, ведь одобренные законопроекты палатами Федерального Собрания могут отправиться на проверку в Конституционный суд РФ на «конституционность», тем самым сдерживая данный проект.
- Нельзя говорить и о парламентской республике (как указывали СМИ). Считается, что в парламентских республиках отсутствует сильная фигура Президента, единолично управляющий силовым блоком.
- Социальные изменения носят лишь декларативный характер и не гарантируют повышения уровня жизни граждан.
- Множество дублирований федеральных законов, которые не дадут гарантию их надлежащего исполнения, указав то же самое в Конституции.

И стоило ли менять 34 нормативных актов и принимать 1 федеральный закон, проводить общероссийское голосование, на которое выделено 14,8 млрд. рублей, информируя людей о поправках (анализируя источники, можно сделать вывод, что говорят лишь о социальном блоке) на 925 млн. рублей из федерального бюджета по данным Центризбиркома [3.3.].

Автор считает, что конституция должна закреплять и выражать сбалансированное взаимодействие социально-экономических, правовых,

культурных и политических ценностей государства, абсолютно всех классов и социальных слоев.

2.3 ПЕРСПЕКТИВЫ И ГОРИЗОНТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Порядок проведения конституционно-правовой реформы является политико-правовым процессом конституционного развития государства. Исходя из анализа устоявшихся представлений о порядке проведения данной реформы, делается вывод об отсутствии единства в характеристике его принципиальных положений.

Как верно отмечает Д.А. Авдеев после принятия конституции «наступает момент, когда возникает необходимость внесения в нее тех или иных изменений, вызванных социально-экономическими или же политико-правовыми» причинами [Авдеев, с. 3-12].

При возникновении необходимости внесения изменений должны соблюдаться процесс разработки изменений, который несет выверенный и обдуманый характер, и установленный порядок внесения изменений в конституционный текст, поскольку любые изменения влекут за собой последующие изменения законодательства.

В первую очередь следует обратить внимание на планомерную подготовку концепции реформирования Конституции.

Нельзя не согласиться с позицией А.Н. Алексеева, который говорит о том, что любые содержательные изменения конституции эффективны, если они осуществляются в рамках заранее продуманной и обоснованной концепции, если известны границы, которыми следует руководствоваться даже при частичных поправках» [Алексеев, с. 5-9].

Как верно отмечает В.В. Киреев столкнувшись с «практической» составляющей конституционно-правовой реформы, инициаторы проведения таковой приходят к выводу о том, что нельзя сводить все только к предмету конституционно-правового регулирования и к проблемам обновления Конституции как нормативного правового акта или ее отдельных положений [Киреев, с. 5-11].

Следовательно, представления о конституционно-правовой реформе не ограничиваются анализом главы 9, поскольку автор считает это методологически неоправданным.

В связи с чем, осуществление конституционной реформы выходит за пределы процедурных вопросов и задач юридической техники [Киреев, с. 5-10].

И.Я. Дюрягин рассматривает порядок проведения конституционно-правовой реформы через правообразование, автор выделяет такие фазы, как [Дюрягин, с. 331]:

- 1) возникновение потребностей правового регулирования,
- 2) формирование правосознания народа (его государственной воли);
- 3) правотворчество.

Также к факторам образования права автор относит преломление перечисленных потребностей в правовом и нравственном сознании народа и целенаправленности волевых побуждений произвести определенные изменения в системе законодательства [Киреев, с. 253-263].

Для решения вопроса о необходимости конституционно-правовой реформы Д.А. Керимов выделяет механизм конституционного мониторинга [Керимов, с. 7-8].

Мониторинг по мнению Д.А. Керимова представляет собой масштабный сбор, анализ и оценку информации о необходимости внесения изменений в текст действующей конституции, а также проверку соответствия Конституции современному состоянию общественных отношений и основным тенденциям социально-экономических, политических и правовых процессов, происходящих в стране и мире.

Мониторинг также включает в себя анализ значимости несоответствия нормативных правовых актов Конституции, соответствия ее положений международным актам, интеграционным и дезинтеграционным процессам.

В этой связи нам импонирует позиция Д.А. Авдеева, который предлагает при изменении положений Конституции руководствоваться основными тремя условиями [Авдеев, с. 18-25]:

1. выявить общественную потребность, которая обусловлена социально-экономическими, политическими, правовыми условиями сферами жизнедеятельности общества, поскольку органы публичной власти призваны действовать в интересах граждан, как их представители.
2. обосновать потребность принятия изменений, уделяя этому пункту особое внимание,
3. определить долгосрочность и перспективность данных изменений.

Нельзя допускать внесение в Конституцию поправок, которые имеют исключительно политический характер, выраженный в достижении целей политических элит, борьбы между ними, а также общественное волнение и понижать уровень доверия к органам публичной власти [Авдеев, с. 18-25].

Основной проблемой порядка проведения конституционно-правовой реформы автор считает выраженную системную завершенность, в частности, отсутствие Конституционного Собранин, предусмотренного ст. 135 Конституции, решение которого влияет на процесс принятия или отклонения нового текста Конституции в случае поступления предложений об изменении положений глав 1, 2 и 9 Конституции.

Обращаем особое внимание на ч. 2 ст. 135 Конституции, в которой говорится о федеральном конституционном законе, регулирующий вопросы организации и работы Конституционного Собранин, в связи с чем, нельзя не согласиться с мнением думающего большинства о принятии указанного закона в целях заполнения огромного пробела в законодательстве и реализации прав граждан.

Также автор считает, что противоречия в отражении принципа народовластия являются основным дефектом конституционного регулирования.

Народ, являясь единственным источником власти, осуществляет ее непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

А в статье 11 Конституции РФ перечислен перечень субъектов, осуществляющих государственную власть, но «многонационального народа»

там нет. Делается вывод о том, что в Конституции РФ не указано непосредственное народовластие как канал государственной власти.

Коллизия в статьях 55, 56, 87 Конституции РФ выражается в ограничении прав и свобод граждан при введении военного и чрезвычайного положения.

В пунктах 2, 3 статьи 55 главы 2 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина [1.1.].

Только в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав в условиях чрезвычайного положения [1.1.].

Вместе с тем, согласно пункту 3 статьи 87 режим военного положения определяется федеральным конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ, положения которого устанавливают применяемые на территории, на которой введено военное положение, меры, в том числе ограничение прав и свобод человека и гражданина [1.1.].

Исходя из вышеизложенного, следует, что федеральный конституционный закон о введении военного положения противоречит статье 55, 56 Конституции РФ, поскольку не является основанием ограничения прав и свобод человека и гражданина, предусмотренным главой 2 Конституции РФ.

Также стоит обратить внимание на структурные элементы Конституции РФ, которыми являются преамбула и второй раздел «Заключительные и переходные положения».

Данный раздел выполнил свое изначальное конституционное предназначение, в связи с чем, возникают резонансные вопросы, касаемо возможности пересмотра, внесения поправок в положения указанных структурных элементов Конституции РФ, потому как ответов на эти вопросы в настоящее время законодательство не дает [Виноградов, с. 42].

Положения по вопросу конституционно-правовой ответственности Президента РФ автор считает неосуществимыми. Основаниями

ответственности являются государственная измена или иное тяжкое преступление.

Формулировка об «ином тяжком преступлении» вызывает недоумение по нескольким причинам: наряду с «иным» есть и «особо тяжкое», о котором не упомянуто в Конституции; но более парадоксально то, что нетяжкое преступление Президент, получается, может совершить без боязни быть привлеченным к ответственности.

В научных кругах продолжается дискуссия о месте Президента в системе государственной власти. В соответствии с ч. 1 ст. 11 Конституции государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды.

Соотнеся ст. 11 с положением ст. 10 Конституции РФ, некоторые авторы считают, что Президент не входит в систему разделения властей в связи с его особым правовым положением для обеспечения согласованности функционирования и взаимодействия органов государственной власти России [Лебединцев, с. 112].

По мнению Г.Н. Чеботарева исключительные полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти и фактическое положение и роль Президента в системе разделения властей на сегодняшний день позволяют говорить о характерных чертах президентской власти как самостоятельной ветви власти [Чеботарев, с. 16].

Автор считает, что Президента РФ следует отнести к системе исполнительной власти, потому как непосредственно руководит и оказывает влияние на формирование данной структуры.

В свою очередь, Федеральное Собрание в рамках принципа разделения власти не обладает достаточными мерами правового воздействия (системы сдержек и противовесов) в отношении как Правительства, так и Президента [Авдеев, с. 22].

Как верно отмечает Авдеев Д.А. все изменения законодательства, касающиеся возможности участия граждан в политической жизни страны,

используя при этом различные формы и институты должны быть реально действующими, а не создавать иллюзию их демократичности [9, с. 19].

Для реализации конституционно-правовой реформы необходимо выявить основные начала, которые должны определить наиболее важные черты ее содержания, обоснование необходимости внесения изменений и соблюдение установленных процедур.

По целому ряду оснований Конституция РФ нуждается в совершенствовании. На первом этапе магистральными изменениями конституционного законодательства может служить:

1. Отнесение Президента РФ к исполнительной власти, что прямо послужит сдерживающим фактором и действительно ограничит полномочия;
2. внесение изменений в статью 93 Конституции РФ в части конституционно-правовой ответственности Президента РФ, в том числе по уточнению понятия «иного тяжкого преступления»;
3. внесение изменений в статью 56 Конституции РФ об ограничении прав и свобод в условиях введения военного положения, а также при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом;
4. проведение масштабного преобразования государственных органов власти, проведение проверки знаний независимыми центрами оценки, состоящих из наиболее авторитетных представителей кадрового менеджмента, обновление кадров;
5. законодательное закрепление механизм ежегодной оценки результатов деятельности органов государственной власти независимыми центрами оценки;
6. разработка критериев эффективности норм конституционного законодательства, а также оценка результативности выполнения данных норм органами власти и отдельными должностными лицами (неэффективное расходование бюджетных средств, невыполнение целей и задач программ);

7. сокращение в законах субъектов РФ норм, дублирующих нормы федеральных законов;
8. разработка нового механизма принятия поправок и проекта новой Конституции, разработка проекта федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации»;
9. для обеспечения и реализации статьи 3 Конституции РФ создать Общественную палату, которая вправе осуществлять общественный контроль, надзор за действиями других ветвей власти (ее решения должны иметь весомый, а не с рекомендательный характер);
10. решить вопрос с местным самоуправлением, ведь всем известно, что финансирование недостаточно, автономность и самостоятельность нарушается, переданные полномочия «сверху» не могут реализоваться в полной мере;
11. включение главы об избирательной системе, потому как она характеризует народовластие и демократическую организацию публичной власти в ее формах государственной власти и местного самоуправления;
12. проведение референдума по поправкам, которые действительно нужны гражданам, олицетворяют высшие ценности России, представляют интересы каждого социального слоя.

Думается, что данные поправки в законодательство будут способствовать эффективной работе системы органов власти, ответственности их за соблюдение норм и выполнение обязательств перед гражданами России, повышению уровня жизни населения и, в целом, укреплению позиции России на международной арене.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Конституция РФ требует незамедлительных изменений во всех областях, как и вся система российского законодательства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на достигнутое, действующая Конституция РФ далека от совершенного Основного закона, потому как существуют ряд противоречий и проблем, что обуславливает необходимость разработки нового проекта Конституции, ведь сохранение погрешностей в тексте может снижать ее социальную и юридическую ценность [Чиркин, с. 7-12].

В самой природе Конституции было изначально заложено противоречие: с одной стороны, существует потребность в ее охране, с другой — необходимость приведения ее в соответствие с современными требованиями и тенденциями [Васильева, с. 81-86].

Подводя итог, мы провели исследовательскую работу: раскрыли место и роль Конституции в системе российского законодательства, изучили способы принятия поправок и пересмотра Конституции, исследовали эффективность конституционного законодательства на практике, провели сравнительный анализ альтернативных проектов Конституций, выявили пределы преобразования Основного закона, проанализировали сущность поправки в Конституцию в редакции от 14.03.2020 года, выявили проблемы конституционно-правовой реформы:

- отсутствия механизма реализации Конституции РФ (нарушение и игнорирование конституционных положений, несогласованность, дублирование, повторы, неверное толкование конституционных норм),
- прямого действия Конституции,
- изменения действующей и принятия новой Конституции,
- авторитета и приоритетности Конституции в системе российского законодательства,
- установления правового баланса между интересами государства и общества, качественных изменений благосостояния граждан,
- отсутствия конституционно-правовой ответственности Президента за нарушение Конституции,

- неясности природы федеральных функциональных и отраслевых органов исполнительной власти, государственных органов власти,
- несогласованности ветвей государственной власти в Российской Федерации,
- отсутствия участия граждан в решении важных проблем, которые касаются всего населения страны (принцип народовластия).

Есть 4 подхода к решению данных проблем:

1. поправка в текст Конституции;
2. принятие актов конституционного значения без затрагивания текста самого основного закона;
3. толкование положений Конституции постановлением Конституционного суда;
4. принятие новой Конституции.

Также на основе научных трудов, автор разработал предложения по совершенствованию современного конституционного законодательства России:

1. Необходимо повысить качество принимаемых законов, поэтому целесообразно законодательно закрепить механизм ежегодной оценки результатов деятельности органов государственной власти независимыми центрами оценки;
2. сокращение в законах субъектов РФ норм, дублирующих нормы федеральных законов;
3. разработка нового механизма принятия поправок и проекта новой Конституции, разработка проекта федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации»;
4. проведение референдума по поправкам, которые действительно нужны гражданам, олицетворяют высшие ценности России, представляют интересы каждого социального слоя;
5. для обеспечения и реализации статьи 3 Конституции РФ создать Общественную палату, которая вправе осуществлять общественный

контроль, надзор за действиями других ветвей власти (ее решения должны иметь весомый, а не с рекомендательный характер);

- б. должны быть установлены конкретные виды ответственности за нарушения конституционных норм органов государственной власти.

Для Основного закона характерна определенная унификация содержания на базе утвердившихся общих взглядов на демократию. К первоочередным задачам относят: 1) воплощение народного суверенитета, 2) гарантии прав и свобод человека и гражданина, 3) демократическое устройство государственной власти.

Исходя из вышесказанного, можно сформулировать ряд выводов:

- правовой механизм проведения конституционно-правовой реформы находится в стадии формирования с 1993 года;
- оперативность политического решения о проведении конституционно-правовой реформы и ее динамика непосредственно зависит от эффективности осуществления масштабных преобразований социального, правового, экономического и политического характера;
- недостатки существующих положений основного закона и предполагаемая политико-правовая динамика говорят об обоснованности разработки проекта новой конституции, а не внесение изменений в уже существующую;
- существует необходимость соответствия Основного закона происходящим в сфере развития текущего законодательства процессам.

Поэтому необходимо привести Конституцию в соответствие с современными реалиями. Оценивая новый проект Конституции, необходимо учитывать механизмы ее реализации с учетом возможных правовых рисков [Клишас, с. 133-136], потому как любые содержательные изменения будут эффективны, если они осуществляются в рамках продуманной и обоснованной концепции с известными границами и пределами изменений. А также следует опираться на опыт прошлых ошибок для того, чтобы не допускать их в будущем и обеспечить квалифицированную реализацию норм нового Основного закона.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные правовые акты

1.1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 21.07.2014. Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

1.2 Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: Закон РФ о поправке к Конституции РФ N 6-ФКЗ: от 30 декабря 2008 г. Собрание законодательства РФ. 05.01.2009. N 1. Ст. 1.

1.3 О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ N 7-ФКЗ от 30 декабря 2008 г. Собрание законодательства РФ. 05.01.2009. N 1. Ст. 2.

1.4 О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон N 6-ФКЗ: от 21 марта 2014 г. Парламентская газета. 28.03-04.04.2014. N 11.

1.5 О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон N 5-ФКЗ от 28 июня 2004 г. Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. N 27. Ст. 2710.

1.6 О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон N 1-ФКЗ: от 14 марта 2020 г. Парламентская газета. 20-26.03.2020. N 11.

1.7 О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: Федеральный закон N 33-ФЗ: от 04 марта 1998 г. Российская газета. 10.03.1998. N 46.

1.8 О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ N 130 от 27 марта 2019 г. Собрание законодательства РФ. 01.04.2019. N 13. Ст. 1390.

1.9 О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ N 2134-II ГД: от 22 января 1998 г. Российская газета. 25.02.1998. N 37.

1.10 О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление СФ ФС РФ N 33-СФ: от 30 января 2002 г. Ведомости ФС РФ. 21.02.2002. N 6. ст. 279.

1.11 По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ N 12-П: от 31 октября 1995 г. Российская газета. 09.11.1995. N 217.

1.12 По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ N 15-П от 28 ноября 1995 г. Российская газета. 14.12.1995. N 240.

2. Научная литература

2.1 Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. Сашко. 2000. 528 с.

2.2 Авакьян С.А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы. Конституционное и муниципальное право. 2019. N 9. С. 3-6.

2.3 Авакьян С.А. Практика конституционных реформ: некоторые проблемы. Вестник Московского университета. Серия 11. Право. № 1. 2011. С. 21-37.

2.4 Авдеев Д.А. Конституционное реформирование в России: назначение и перспективы. Енисейские политико-правовые чтения. Сборник научных статей по материалам XIII Всероссийской научно-практической конференции. Красноярск, 2020. С. 3-12.

2.5 Авдеев Д.А. Юридическое качество Конституции Российской Федерации. Современное право. 2014. № 8. С. 18-25.

2.6 Авдеев Д.А. Легитимность публичной власти в России. Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3. № 3. С. 99-112.

2.7 Алексеев А.Н. Концепция стабильности и изменчивости Конституции Российской Федерации в современном российском конституционализме. Вестник ЧелГУ. 2014. №19 (348). С. 5-9.

2.8 Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: Юрид. лит. 1987. С.331.

2.9 Андреев С.Ю., Филин В.И. Народная Конституция. Москва: [б.и.], 2015. 89 с.

2.10 Аничкин Е.С. "Преобразование" Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20-начале 21 вв.: автореферат диссертации д. юр. наук. Е.С. Аничкин. Тюмень. 2010. С. 23.

2.11 Аничкин Е.С., Ряховская Т.И. Прямое действие и применение норм Конституции РФ: к вопросу о разграничении понятий. Правоприменение. 2018. Т.2, № 1. С.31-39.

2.12 Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. 10-е изд., изм. и доп. М. Норма: ИНФРА-М. 2013. С. 784.

2.13 Баринов Э.Э. Либеральный и консервативный подходы к оценке Конституции Российской Федерации и перспектив дальнейшего конституционно-правового развития России. Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2019. №3. С. 26-32.

2.14 Бутько Л.В. К вопросу о развитии конституционной реформы в современной России. Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2012. С. 1-13.

2.15 Васильева Т.А. Изменение конституции: современные тенденции. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. №9. С. 81-86.

2.16 Витрук Н.В. Верность Конституции основа прогрессивного развития современной России. Научные ведомости Белгородского

государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2008. №1. С. 1-7.

2.17 Вохмянин Д. В. Наличие Конституций как универсальное явление в государственном праве. Проблемы экономики и юридической практики. 2015. № 6. С. 112-118.

2.18 Виноградов О. В. Изменение Конституции Российской Федерации: проблемы теории и практики конституционно-правового регулирования. Ленинградский юридический журнал. 2010. №4. С. 28-42.

2.19 Зорькин В.Д. О тревожных призывах к кардинальным конституционным реформам. Российская газета. 2018. № 226(7689).

2.20 Казанник А.И. Понятие и классификация Конституций современных государств (сравнительный анализ). Вестник Омского университета. Серия «Право». № 1. 2015. С. 54-65.

2.21 Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно методическое и учебное пособие. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М. 1998. С.7-8.

2.22 Киреев В.В. Конституционно-правовая реформа: онтологический и гносеологический аспекты. Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 2 (80). С. 5-11.

2.23 Киреев В.В. Принципы конституционной реформы: Проблемы детерминации. Вестник ЧелГУ. 2008. №2. С. 5-10.

2.24 Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации: специальность 12.00.02 Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право: д. юр. наук. Челябинск, 2010. 42 с.

2.25 Киреев В. В. Теоретические проблемы структурирования и основные стадии процесса конституционно-правовой реформы. Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2006. №13 (68). С. 253-263.

2.26 Клишас А.А. Конституционные реформы на современном этапе правового развития. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 133-136.

2.27 Конституция России (проект) / С.С. Сулакшин, В.Э. Багдасарян, Д.В. Бачурина [и др.]. Москва: М.: Научный эксперт, 2016. 94 с.

2.28 Лебедев А.Н. Референдум Российской Федерации как высшая правовая форма политического самоуправления граждан России. Труды Института государства и права Российской академии наук. 2014. № 5. С. 70-95.

2.29 Лебединцев И.Д. Президент РФ в системе разделения властей: институциональные аспекты реализации полномочий. Общество, экономика, управление. 2018. №1. С 112.

2.30 Маклаков В.В. Конституционное право: словарь. М: Юристъ. 2001. С. 559.

2.31 Медушевский А.Н. Российская конституция в мировом политическом процессе: к десятилетию Конституции РФ 1993 г. Мир России. 2003. № 3.С. 62-103.

2.32 Невинский В.В. Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе. Lex Russica. 2018. №11. С. 144.

2.33 Некрасов С.И. Стабильность Конституции Российской Федерации в системе свойств основного закона: новые смыслы в свете конституционной реформы. Образование и право. 2022. №2. С. 55-62.

2.34 Овсепян Ж.И. Изменения в Конституцию РФ: некоторые тенденции. Российское право: образование, практика, наука. 2014. №2 (83). С. 79-83.

2.35 Скуратов Ю.И. Конституционная реформа в Российской Федерации (варианты развития конституционного процесса). Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. С. 53-59.

2.36 Титова А.А. Конституция в системе российского законодательства: теоретико-правовой анализ: специальность 12.00.01 Теория и история права и государства; история правовых учений: канд. юр. наук. Саратов. 2012. 224 с.

2.37 Чеботарёв, Г.Н. Особенности реализации конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе. Вестн. Тюм. гос. ун-та. 2009. № 2. С. 16.

2.38 Чиркин В.Е. О социальной и юридической ценности российской Конституции 1993 г. (заметки компаративиста). Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6. С. 7-12.

2.39 Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учеб. М: Юристъ. 2008. С. 606.

3. Материалы практики

3.1 Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности: [сайт] URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 01.09.2022).

3.2 Аналитический сайт Левада-центр: [сайт] URL <https://www.levada.ru/> (дата обращения: 05.05.2022).

3.3 Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: [сайт] URL: <http://www.cikrf.ru/> (дата обращения: 06.10.2022).

3.4 Grandars.ru: Энциклопедия: [сайт] URL: www.Grandars.ru (дата обращения: 01.10.2022).