



**Александр Александрович
КАДАЕВ,**
ассистент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
1999.az85@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

О некоторых аспектах непосредственного участия народа в конституционной реформе (на примере стран — участников СНГ)

Аннотация. В статье раскрыто авторское видение непосредственного участия народа в реформировании конституций в странах СНГ. Поднят вопрос о соотношении участия народа в реформировании конституций с осуществлением народом учредительной власти. В качестве примера исследованы правовые механизмы конституционных реформ стран СНГ с точки зрения непосредственного участия граждан в иницировании конституционной реформы и принятия решения о реформировании конституции. Рассмотрены особенности и проблемы существующего в Российской Федерации правового механизма конституционной реформы с точки зрения участия народа. Обозначены перспективы возникновения новых форм непосредственного участия народа в реформировании российской Конституции. Описана проблематика понимания общероссийского голосования в реформировании Конституции РФ, выделено два подхода к данному экстраординарному явлению в доктрине.

Ключевые слова: конституция, учредительная власть, народовластие, непосредственная демократия, конституционная реформа, правовой механизм конституционной реформы, референдум, всенародное голосование, инициатива граждан по проведению конституционного референдума, общероссийское голосование, конституционная правотворческая инициатива граждан

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.133.9.186-193

Alexander A. KADAEV,

Assistant of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

1999.az85@gmail.com

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Some aspects of the direct participation of the people in constitutional reform (using the example of the CIS member states)

Abstract. The article reveals the author's vision of the direct participation of the people in the reform of constitutions in the CIS countries. The issue of the correlation between the participation of the people in the reform of constitutions and the exercise of constituent power by the people is raised. As an example, the legal mechanisms of constitutional reforms in the CIS countries are studied from the point of view of direct participation of citizens

in initiating constitutional reform and making decisions on reforming the constitution. The features and problems of the existing legal mechanism of constitutional reform in the Russian Federation from the point of view of people's participation are considered. The prospects for the emergence of new forms of direct participation of the people in the reform of the Russian Constitution are outlined. The article describes the problems of understanding the all-Russian vote in the reform of the Constitution of the Russian Federation, highlights two approaches to this extraordinary phenomenon in the doctrine.

Keywords: constitution, constituent power, democracy, direct democracy, constitutional reform, legal mechanism of constitutional reform, referendum, popular vote, citizens' initiative to hold a constitutional referendum, nationwide voting, constitutional law-making initiative of citizens

В современном быстро меняющемся мире все более актуальной становится необходимость качественного упорядоченного проведения конституционной реформы. Ее правовой механизм зачастую включает в себя участие и главы государства, и законодательной власти, а также в некоторых случаях и судебного органа конституционного контроля. В федерациях, например в России, в реформе конституций участвуют также и органы власти субъектов федерации. Однако конституции всех стран СНГ закрепляют именно народ в качестве источника власти, из чего вытекает тезис об обязательном участии народа в правовом механизме конституционной реформы в том или ином виде.

Ученые в целом высказываются в одном русле о месте народа в реформировании конституций. Ключевым здесь является понимание народа как источника власти, а в случае конституционной реформы в первую очередь подразумевается власть учредительная. Так, по мнению Д. Г. Шустрова, «теория учредительной власти народа исходит из того, что принятие и изменение конституции осуществляется народом или его представителями в качестве особой учредительной власти»¹.

Осуществляя учредительную власть народ выражает свою волю на реформирование конституции. При этом, как отмечает В. В. Комарова, «понятие "воля народа" может применяться только случае, когда сам народ ее проявляет», а когда речь заходит о функционировании государственных органов, то это необходимо именовать как «воля народа, опосредованная через его представительные органы»². Данная позиция автора заслуживает внимания и касательно вопроса реформирования конституций и прямого участия народа в нем.

Анализируя конституционные реформы и исходя из приведенного выше мнения, можно назвать непосредственное выражение воли народа на реформирование конституции одной из двух форм участия народа в конституционной реформе наряду с выражением воли народа на реформирование конституции обычными или специализированными представительными органами, осуществляющими

¹ Шустров Д. Г. Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 47.

² Комарова В. В. Идеи народовластия // Lex russica. 2016. № 3 (112). С. 75.



учредительную власть. В рамках настоящей статьи исследованию подлежит именно непосредственное участие граждан в проведении конституционной реформы.

Иного подхода придерживается В. А. Токарев, разграничивая учредительную власть на два вида: первоначальную и институциональную. Первая «разрабатывает конституцию, когда нет другой действующей конституции», тогда как вторая «создается конституцией и ее изменяет, ограничиваясь порядком общего пересмотра и внесения поправок и дополнений». При этом он признает «исключительно ведущими субъектами первоначальной учредительной власти» учредительное собрание и (или) избирательный корпус³, т.е. народ как совокупность граждан России, обладающих избирательным правом, как его понимают многие ученые⁴. При этом, по мнению В. А. Токарева, носителем как первоначальной учредительной власти, так и источником институциональной учредительной власти признается народ⁵.

В контексте исследования конституционной реформы и ее правовых механизмов данный подход имеет некоторые недостатки применительно к узости определения первоначальной учредительной власти, так как ситуация отсутствия конституции в современном мире выглядит маловероятной. Оставление без внимания действующей конституции при принятии новой и вовсе сложно назвать конституционной реформой, так как отсутствует собственно применение ее специального правового механизма.

Однако данный подход можно соотнести с известными нам видами конституционной реформы: первоначальная учредительная власть соотносится с принятием новой конституции, институциональная — с конституционной модернизацией. При этом народ может, а в определенных случаях и должен, быть субъектом не только первоначальной, но обоих указанных видов учредительной власти. В качестве обоснования необходимости непосредственного участия народа в конституционной модернизации можно привести позицию В. В. Комаровой. По ее мнению, использование института плебисцитарных референдумов необходимо для изменения государственного устройства страны или одного из ее субъектов⁶. Это означает, что народ может быть непосредственным участником как принятия новой конституции, так и конституционной модернизации.

В целях исследования следует выявить конкретные субъекты учредительной власти, а значит, и формы участия народа в правовом механизме конституционной реформы. В. В. Комарова выделяет такие субъекты народовластия в узком смысле, как многонациональный народ Российской Федерации; многонациональное население субъектов Федерации; население муниципального образования — местное сообщество; группа граждан⁷. Попробуем соотнести их с конкретными

³ Токарев В. А. Субъект учредительной власти: к вопросу о политическом праве эпохи модерна // Современное право. 2011. № 11. С. 43.

⁴ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 198—215.

⁵ Токарев В. А. Указ. соч. С. 45.

⁶ Комарова В. В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 10.

⁷ Комарова В. В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 14.

законодательно закрепленными формами участия народа в реформировании конституций в странах СНГ.

В Республике Казахстан референдум закрепляется как единственная форма непосредственного участия народа в правовом механизме конституционной реформы. При этом существует и альтернатива в виде возможности реформирования Конституции Парламентом. Таким образом, есть возможность осуществить реформу вообще без непосредственного участия народа. В качестве особенности казахстанского конституционного референдума можно выделить необходимость получения большинства голосов в квалифицированном большинстве административно-территориальных единиц.

Единственной формой непосредственного участия народа Таджикистана в конституционной реформе является референдум, альтернативный правовой механизм реформирования Конституции отсутствует.

В качестве альтернативы непосредственного участия народа Узбекистана в реформировании Конституции, помимо референдума, существует и возможность принятия конституционных изменений палатами Парламента. Принятие решения о проведении референдума Узбекистана и о назначении даты его проведения относится к совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса.

В Туркменистане аналогично существуют референдум и парламентский способ реформирования основного закона, что позволяет изменять одни и те же положения Конституции разными способами. Вопрос назначения референдума относится к полномочиям Меджлиса, а даты его проведения — к полномочиям Президента.

В Азербайджане референдум является единственным способом внесения изменений в Конституцию, тогда как вносить дополнения может исключительно Парламент, соответственно, данные формы не являются взаимозаменяемыми.

Как форма непосредственного участия народа в проведении конституционной реформы в Кыргызстане закрепляется не только референдум, но и конституционная правотворческая инициатива, доступная гражданам в количестве от 300 тысяч. Однако это касается только вопроса инициирования конституционного референдума, иные разделы Основного закона, менее значимые, могут реформироваться законодательным органом, где инициатива граждан уже отсутствует.

Формами непосредственного участия народа в реформировании армянской Конституции являются референдум и конституционная правотворческая инициатива граждан. При этом референдум применяется императивно для принятия новой конституции или изменения наиболее важных положений действующей, причем альтернативно, наряду с парламентским способом реформирования Конституции в случае необходимости изменения остальных ее положений. Конституционная правотворческая инициатива граждан также применяется здесь и при инициативе принятия новой конституции или изменения наиболее защищенных положений текущего основного закона и для инициирования изменения остальных ее положений. Однако конституционный законодатель дифференцирует минимально необходимое количество избирателей — 200 тысяч в первом случае и 150 тысяч во втором.



Молдова устанавливает две формы непосредственного участия народа в реформировании Конституции: референдум, применяющийся для изменения любых положений Конституции как альтернатива парламентскому способу, за исключением изменения наиболее важных положений, где референдум является единственным механизмом реформирования, и конституционная правотворческая инициатива граждан. Ее особенностью является необходимость учитывать проживание граждан в тех или иных административно-территориальных единицах для обеспечения равномерного представительства.

В Беларуси также существует альтернативный способ внесения изменений в Конституцию: путем референдума или через парламент, за исключением наиболее важных разделов, которые могут быть изменены только на референдуме. Другой формой непосредственного участия народа в реформировании Конституции является конституционная правотворческая инициатива граждан. Так, инициировать изменения и дополнения в Конституцию могут не менее 150 тысяч граждан при проведении реформы через Парламент и не менее 450 тысяч при проведении конституционного референдума.

На основании проведенного анализа можно выделить инициативу граждан по проведению конституционного референдума в качестве самостоятельной формы непосредственного участия народа в проведении конституционной реформы. Таким образом, в Беларуси существует три формы такого участия.

Всенародное голосование можно назвать единственной предусмотренной в российской Конституции формой непосредственного участия народа в конституционной реформе. Исходя из Федерального конституционного закона можно говорить о тождественности терминов «всенародное голосование» и «референдум». Однако можно иначе взглянуть на первоначальный замысел конституционного законодателя, применившего одновременно два различных наименования в тексте Конституции РФ.

Если обратиться к истории, то процедура принятия нынешней российской Конституции была специально облечена в форму всенародного голосования с целью обойти жесткие требования законодательства о референдуме. Представляется очевидным, что авторы Конституции, дифференцировавшие данные явления при принятии Конституции, исходили из того же смысла, закрепляя всенародное голосование, а не референдум, в качестве правового механизма конституционной реформы. Сложно представить, что при принятии Конституции конституционный законодатель руководствовался подходом о дифференциации данных процедур, тогда как, закрепляя эти же формы волеизъявления народа в Конституции, придерживался мнения об их тождественности.

Данной позиции придерживаются и некоторые ученые. В. В. Комарова называет референдум и всенародное голосование близкими по процедуре проведения формами народовластия⁸, т.е. нетождественными. По мнению Е. Е. Барина, «когда речь идет о принятии новой Конституции РФ, “всенародное голосование” уже используется в качестве самостоятельной конституционно-правовой

⁸ Комарова В. В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 34.

категории»⁹. А. Н. Медушевский выделяет референдум и всенародное голосование как две формы непосредственной демократии¹⁰. Опираясь на позицию ученых, можно сделать вывод, что введение дифференцированного правового регулирования проведения всенародного голосования и референдума представляется вполне допустимым.

Следует отметить возможность возникновения новых форм непосредственного участия народа в конституционной реформе в России. В связи с тем, что ее правовой механизм в нашей стране не является окончательно сформированным ввиду непринятия правового регулирования способа формирования Конституционного Собрания, представляется вероятным возникновение новой формы непосредственного участия народа в реформировании Конституции РФ.

В. В. Киреев указывает на возможность существования назначаемого и выборного типов Конституционного Собрания¹¹. С данной позицией сложно не согласиться, исходя из буквального толкования конкретной конституционной нормы. Вполне возможно появление выборов в Конституционное Собрание в качестве формы непосредственного участия народа в реформировании Конституции РФ. По мнению Д. Г. Шустрова, легитимность представительных органов, осуществляющих учредительную власть, обеспечивается их всенародным избранием¹².

Таким образом, хотя порядок формирования Конституционного Собрания напрямую и не закреплен в Конституции, однако выборный способ его формирования является если не единственным возможным, то по крайней мере наиболее предпочтительным с точки зрения обеспечения легитимного волеизъявления народа. Формирование представительного учредительного органа другими представительными органами в определенных ситуациях способно исказить волю народа. Как справедливо указывает Д. Г. Шустров, участие народа в конституционном референдуме либо формировании путем прямого волеизъявления специализированных или обычных представительных органов, осуществляющих учредительную власть, или участие последовательно в обеих указанных формах является необходимым¹³.

Некоторые ученые также выделяют и иные, прямо не закрепленные в Конституции, но существующие в законодательстве формы участия народа в конституционной реформе в России. Например, В. А. Кряжков подчеркивает предусмотренную Регламентом Государственной Думы возможность получения от Общественной палаты РФ заключения по законопроекту о поправках к Конституции и предоставления уполномоченному ее члену права для выступления в

⁹ Баринов Э. Э. Всенародное и общероссийское голосование как средство легитимизации Конституции и изменений конституционного текста // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2023. Т. 10. № 2. С. 38.

¹⁰ Медушевский А. Н. Конституция России после реформы 2020 года : проблемный комментарий. М. : Центр конституционных исследований, 2025. С. 14.

¹¹ Киреев В. В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 266—267.

¹² Шустров Д. Г. Указ. соч. С. 78.

¹³ Шустров Д. Г. Указ. соч. С. 78.

пределах пяти минут¹⁴. Закрепление в законах некоторых субъектов РФ возможности инициирования гражданами изменения, пересмотра, поправок в устав или конституцию субъекта РФ, а в некоторых случаях и принятия нового основного закона, отмечает В. В. Комарова¹⁵.

В 2020 г. появилась для однократного применения экстраординарная форма участия народа в реформировании Конституции РФ — общероссийское голосование. Спорно само по себе включение его в перечень существующих на сегодняшний день форм, ведь на данный момент действующим российским законодательством оно не предусмотрено. А. Н. Медушевский и вовсе считает его не соответствующим известным процедурам осуществления непосредственной демократии¹⁶.

С другой стороны, С. Н. Шевердяев указывает, что в конституционно-правовой практике «добавилась еще одна императивная форма непосредственной демократии — общероссийское голосование»¹⁷. Можно согласиться со вторым утверждением касательно признания общероссийского голосования императивной формой народовластия, однако дискуссионным представляется слово «добавилась». Сложно говорить о добавлении новой формы народовластия в конституционную практику, когда в действующем законодательстве она отсутствует и ничто не указывает на возможность ее применения когда-либо в будущем. Его можно, скорее, отнести к истории реформ российской Конституции, нежели считать современной формой непосредственного участия граждан в реформе.

В странах — участниках СНГ можно выделить следующие формы непосредственного участия народа в конституционной реформе:

- референдум;
- конституционная правотворческая инициатива граждан (в России она может осуществляться на уровне субъектов Федерации);
- инициатива граждан о проведении конституционного референдума;
- общероссийское голосование как экстраординарная форма непосредственного участия граждан в проведении конституционной реформы 2020 г.

Кроме того, в России в перспективе может возникнуть форма участия народа в виде выборов в специализированный учредительный орган.

В качестве общей тенденции можно отметить возможность применения конституционного референдума в каждой из стран СНГ, однако далеко не во всех из них существуют иные формы непосредственного участия народа, например, в виде конституционной правотворческой инициативы.

Как отмечает В. В. Киреев, необходимо предусмотреть народную конституционную законодательную инициативу было идеей Н. А. Михалевой¹⁸.

¹⁴ Кряжков В. А. Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение // Государство и право. 2016. № 1. С. 8.

¹⁵ Комарова В. В. Учредительная власть и формы ее реализации // Современное общество и право. 2011. № 1 (2). С. 15.

¹⁶ Медушевский А. Н. Указ. соч. С. 14.

¹⁷ Шевердяев С. Н. Эволюция конституционного законодательства России 1988—2023 гг. : учебное пособие. М., 2024. С. 50.

¹⁸ Киреев В. В. Указ. соч. С. 64.

Сложно согласиться с тезисом Д. Г. Шустрова о том, что народ только лишь участвует в самом принятии или изменении основного закона, а разработка текста проекта конституции или поправок к ней и прочие текущие моменты конституирования сосредоточены в руках функционеров¹⁹, тогда как во многих странах СНГ у граждан существует возможность самостоятельно разработать текст конституционных изменений и даже новой конституции и внести его на рассмотрение в качестве конституционной правотворческой инициативы.

Можно сделать вывод, что формы непосредственного участия граждан в реформировании конституций могут носить не только императивный характер.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Баринов Э. Э.* Всенародное и общероссийское голосование как средство легитимизации Конституции и изменений конституционного текста // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. — 2023. — Т. 10. — № 2. — С. 35—40.
2. *Киреев В. В.* Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — Челябинск, 2010. — 584 с.
3. *Комарова В. В.* Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации (проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006. — 51 с.
4. *Комарова В. В.* Идеи народовластия // Lex Russica (Русский закон). — 2016. — № 3 (112). — С. 69—81.
5. *Комарова В. В.* Референдум в системе народовластия в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1995. — 22 с.
6. *Комарова В. В.* Учредительная власть и формы ее реализации // Современное общество и право. — 2011. — № 1 (2). — С. 13—19.
7. Конституция России после реформы 2020 года: проблемный комментарий / И. А. Алебастрова, Е. В. Гриценко, А. П. Евсеев [и др.] ; отв. ред. А. Н. Медушевский. — М. : Центр конституционных исследований, 2025. — 471 с.
8. *Кряжков В. А.* Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение // Государство и право. — 2016. — № 1. — С. 5—12.
9. *Токарев В. А.* Субъект учредительной власти: к вопросу о политическом праве эпохи модерна // Современное право. — 2011. — № 11. — С. 40—45.
10. *Шевурдяев С. Н.* Эволюция конституционного законодательства России 1988—2023 гг. : учебное пособие. — М. : Проспект, 2024. — 368 с.
11. *Шустров Д. Г.* Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2021. — 570 с.

¹⁹ Шустров Д. Г. Указ. соч. С. 78.