

УДК 342.4



## РЕАЛЬНОСТЬ, СТАБИЛЬНОСТЬ, ДИНАМИЗМ, ЖЕСТКОСТЬ, ГИБКОСТЬ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2024 г. Ю. Л. Шульженко

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: constitution@igpran.ru*

Поступила в редакцию 29.01.2024 г.

**Аннотация.** В статье прежде всего подчеркивается, что реальная действительность ставит на повестку дня вопрос о судьбе ныне действующей Конституции РФ. Автор данной статьи является сторонником разработки и принятия нового Основного Закона нашей страны. В пользу этого говорят два важнейших фактора. Во-первых, Россия вступает в новый этап развития общества, государства. Он требует новой Конституции, которая отразила бы все новое, что связано с ним, наметила, определила перспективы дальнейшего развития. Во-вторых, с момента принятия в 1993 г. Конституции РФ в нее неоднократно вносились изменения. Особо отметим поправки 2020 года. Их содержание, объем, с точки зрения автора, — свидетельство фактически новой редакции Конституции РФ. В статье обращено внимание и на то, что имеет место нарушение последовательности, логичности изложения конституционной материи. Это целесообразно исправить. Подчеркивается, что при подготовке новой Конституции следует исходить из ее основных черт, определяющих ее связь с развитием общества, роль и место в жизни страны. Таковыми являются реальность, стабильность, динамизм, жесткость, гибкость. Сегодня как никогда актуален вопрос об идеологическом свойстве, идеологической сущности Конституции. Отсюда важнейшее значение приобретает в первую очередь определение того, что представляет собой современная отечественная идеология российского народа, общества, Российского государства. При этом обоснованно звучит настоятельное требование, чтобы в целях повышения реальности Конституции включить в ее текст соответствующие положения идеологического характера. Это требует его обязательного учета при подготовке нового Основного Закона России.

**Ключевые слова:** Государственная Дума, идеология, Конституционный Суд РФ, Конституция РФ, парламент, Президент РФ, Совет Федерации, референдум, черты конституции.

**Цитирование:** Шульженко Ю.Л. Реальность, стабильность, динамизм, жесткость, гибкость Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2024. № 4. С. 39–55.

DOI: 10.31857/S1026945224040029

# REALITY, STABILITY, DYNAMISM, RIGIDITY, FLEXIBILITY OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2024 Yu. L. Shulzhenko

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: constitution@igpran.ru*

Received 29.01.2024

**Abstract.** The article first of all, it is emphasized that reality puts on the agenda the question of the fate of the current Constitution of the Russian Federation. The author of the article is a supporter of the development and adoption of a new Basic Law of our country. There are two major factors in favor of this. Firstly, Russia is entering a new stage in the development of society and the state. It demands a new Constitution that would reflect everything new that is connected with him, outline, and determine the prospects for further development. Secondly, since the adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993, changes have been made several times. We especially note the amendments of 2020. Their content and volume, from our point of view, are evidence of a virtually new edition of the Constitution of the Russian Federation. Let us also draw attention to the fact that there is a violation of the consistency and logic of the presentation of constitutional matter. It makes sense to fix this. It is emphasized that when preparing a new Constitution, one should proceed from its main features, which determine its connection with the development of society, its role and place in the life of the country. Those are reality, stability, dynamism, rigidity, flexibility. Today, more than ever, the question of the ideological property, the ideological essence of the Constitution is relevant. So, the most important thing first of all is to determine what the modern, domestic ideology of the Russian people, society, and the Russian state is. At the same time, there is a reasonable demand that, in order to increase the reality of the Constitution, relevant provisions of an ideological nature should be included in its text. This requires its mandatory consideration when preparing the new Basic Law of Russia.

**Key words:** State Duma, ideology, Constitutional Court of the Russian Federation, Constitution of the Russian Federation, Parliament, President of the Russian Federation, Federation Council, referendum, features of the Constitution.

**For citation:** *Shulzhenko, Yu. L. (2024). Reality, stability, dynamism, rigidity, flexibility of the Constitution of the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 39–55.*

В условиях современности в России решается наисложнейшая, важнейшая задача по проведению специальной военной операции на Украине. Она для нас имеет поистине судьбоносное значение. Против объединились десятки стран во главе с США. Их зловещая цель – уничтожить Россию, российскую государственность, всё русское, все народы, проживающие на ее территории. Мощнейшее наступление ведется по всем сферам – экономической, политической, военной, идеологической, информационной и др. Не дать этому осуществиться, защитить все отечественные ценности, русскую специфику, российский гуманистический менталитет, одержать победу – вот то, на чем сосредоточены сегодня граждане Российской Федерации.

Реальная действительность ставит на повестку дня и иные важные вопросы. Это касается и судьбы Конституции РФ. Мы сторонники ее изменений. Но при всем этом излишняя спешка здесь недопустима и во многом опасна. В наши дни данную работу целесообразно проводить после

завершения специальной военной операции. Это связано с тем, что в такое сложное время принимаются, осуществляются на практике важнейшие, во многом судьбоносные, новаторские решения правового, политического, экономического, социального, идеологического и т.д. характера. Многие из них уже сейчас демонстрируют (или будут демонстрировать) свою работоспособность, востребованность. И именно это должно найти свое отражение в новом Основном Законе нашей страны.

Мировая конституционная практика здесь весьма обширна, разнообразна. Есть страны, в которых принималось множество основных законов, вносились сотни поправок, есть и те, в которых не было ни одной поправки<sup>1</sup>. Обратим внимание и на отечественную практику. Например, в Конституцию РСФСР 1978 г. за несколько лет т.н. перестройки

<sup>1</sup> Так, в Венесуэле с 1811 г. принято четыре десятка конституций, в Конституцию Мексики 1917 г. внесено 600 поправок, в Конституцию ФРГ – 100, в Конституцию США – 27 поправок. В то же время в Конституцию Японии 1946 г. – ни одной поправки.

было внесено более 350 поправок. Немаловажное значение здесь имеют и причины появления новых конституций. В связи с этим укажем на представленную в отечественной научной литературе одну из наиболее удачных их классификаций. Это – возникновение нового государства; оформление нового социально-экономического, политического строя; изменение формы государства, формы правления, политического режима; факторы эволюционного свойства и окончание периода действия конституции<sup>2</sup>.

Дискутируется и вопрос: вносить ли в Конституцию РФ частичные изменения или разработать и принять новую Конституцию страны? С нашей точки зрения, более целесообразен новый Основной Закон России. Ее придерживаются ряд отечественных ученых<sup>3</sup>. Еще раз особо подчеркнем, что в пользу этого говорят следующие факторы. Накопленный более чем 30-летний опыт действия Конституции РФ и, что особенно важно, происходящие сегодня события, принимаемые в практическом плане решения в социально-экономической, политической областях внутри нашей страны и на международной арене, появляющиеся новые институты, сама ситуация в мире свидетельствуют о том, что Россия вступает в новый этап развития общества и государства. Он требует и новой Конституции, которая должна отразить, закрепить все то новое, что связано с ним. Основная суть его, сущность достаточно четко определена Президентом РФ В.В. Путиным<sup>4</sup>.

Далее. С момента принятия в 1993 г. в Конституцию РФ неоднократно вносились изменения, поправки. Особо отметим поправки 2020 года<sup>5</sup>. Они закрепили весьма объемно прежде всего то новое, что произошло в связи с быстро изменяющейся ситуацией как внутри страны, так и за ее пределами. На встрече с судьями Конституционного Суда РФ, состоявшейся 12 декабря 2023 г., Президент РФ В.В. Путин подчеркнул, что данные поправки «были и являются существенными,

<sup>2</sup> См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учеб. курс. 4-е изд. М., 2010. Т. 1. С. 167–171.

<sup>3</sup> См., напр.: *Клеандров М.И.* О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–17; № 3. С. 8–17; *Бабурин С.Н.* Конституционная реформа 2020 года в Российской Федерации как путь укрепления нации // Конституционное и муниципальное право. 2021 № 1. С. 6.

<sup>4</sup> Выступая на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 15.03.2023 г., Президент РФ подчеркнул: «Мы находимся с вами на этапе масштабных позитивных перемен, направленных на укрепление суверенитета страны, ее независимости, будущего России и создания условий для ее уверенного развития» (см.: URL: <http://prezident.org>> tekst...kolltgi...prokuratru...2023.html).

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

связаны с усилением вектора, направленного на подтверждение наших традиционных ценностей, на историческую преемственность поколений... Все это говорит о том, что Основной закон нашей страны работает, живет, помогает государству, стабилизирует государство, помогает людям»<sup>6</sup>. Поправки 2020 года свидетельствуют фактически о новой редакции Конституции РФ 1993 г. На это указывают два основных фактора. Первый – поправки коснулись реально всех основных государственно-правовых институтов, внесли существенные новшества в их организацию, деятельность. Второй – значительный объем изменений самого текста Основного Закона: изменена 41 статья из 137, пять новых статей, одна статья отменена. Все это в определенной степени привело и к нарушению последовательности, логичности изложения, закрепления конституционной материи. Это было связано, с нашей точки зрения, в определенной мере и со сложностью, фактической невозможностью внесения изменений в гл. 1, 2, 9 Конституции РФ. Не устранены также и противоречия, несоответствия ряда положений Конституции, имеющих место еще с момента ее принятия в 1993 г. Все это требует учета при подготовке нового Основного Закона.

При этом особое внимание следует уделить основным чертам, которые определяют ее связь с развитием общества, роль и место в жизни страны. Особый интерес для нас представляют такие черты, как реальность, стабильность, динамичность, их теснейшая взаимосвязь. Прежде всего конституция должна быть реальной, т.е. находиться в полном соответствии с имеющими место общественными отношениями и тем самым отвечать общественным потребностям, интересам населения государства. Она должна быть также стабильной, т.е. действовать длительно без существенных изменений. Данная черта конституции основывается на незыблемости реально существующего строя, который она закрепляет. В то же время конституция должна быть и динамичной, т.е. отражать, закреплять все важнейшие изменения, которые происходят в социально-экономической, политической сферах. Ее не избежать. Она имеет место фактически в любых странах.

Всякого рода сдерживание внесения необходимых, обоснованных изменений в конституцию бесперспективно и влечет за собой нежелательные, во многом опасные последствия. На это указывал известный русский дореволюционный ученый Н.М. Коркунов: «Всякая попытка искусственно устанавливаемыми формами и сроками задержать изменение государственного строя должна быть признана совершенно несостоятельной.

<sup>6</sup> URL: <http://prezident.org>>Стенограммы>...putina-s-sudjami...

Изменение государственного строя не есть дело чьего-либо личного произвола, а производится действием изменяющихся условий общественной жизни. Новые, сильные запросы развивающегося общества всегда преодолеют противящуюся им букву закона, и сложные, медленные формы изменения конституции в практическом результате только умножают случаи насильственных государственных переворотов»<sup>7</sup>. Такого же плана позиция и у известного отечественного ученого С.А. Корфа. В 1915 г. он писал, что если будет отсутствовать какая-либо даже самая маленькая лазейка изменения конституции, «то рано или поздно должен неизбежно наступить момент, когда подобную конституцию, которую народ не будет в состоянии приспособить к своим новым нуждам, придется ломать силой, посредством государственного переворота»<sup>8</sup>. Из современных высказываний: «Излишняя консервация основного закона способна вызвать значительное общественное напряжение и привести к нарушению эволюции государственности»<sup>9</sup>.

Обратим внимание на существенные изменения, происходящие с формой конституции, которые связаны прежде всего с тем, какие сферы жизни общества, государства она регулирует. Первоначально ее трактовали как документ государства — правовой, юридический документ (употреблялся и термин «юридическая конституция») и как документ общества, государства — политический документ или, объединяя оба эти понятия, — как политико-юридический документ<sup>10</sup>. Содержание конституций сводилось к нормам, которые регулировали вопросы организации государственной власти, правового статуса личности. При этом включались исключительно политические и гражданские права. Термин «юридическая» конституция имел двоякое значение. Во-первых, в формальном смысле — это особого рода правовой акт, официально провозглашенный конституцией. Во-вторых, в материальном — это система различных актов, норм, регулирующих вопросы конституционного значения. Иногда в названии конституции содержится прилагательное «политическая» (например, Политическая конституция Мексики 1917 г., Политическая конституция Венесуэлы

1999 г.). Это делается прежде всего для того, чтобы повысить значение такого правового акта, решающего не только юридические, но и политические вопросы.

После Первой мировой войны стали появляться конституции, которые в незначительной мере начали регламентировать социально-экономические вопросы. Первыми зарубежными здесь были, например, Конституция Мексики 1917 г., Веймарская конституция 1919 г. в Германии, Конституция Чехословакии 1920 г., Конституция Югославии 1921 г.<sup>11</sup> Между тем еще до Веймарской конституции принимается первая советская Конституция — Конституция РСФСР 1918 г. Она обладала более высокой степенью регулирования социально-экономических вопросов. Это было воспринято, получило широкое распространение и в дальнейшем, прежде всего в последующих советских основных законах, в конституциях зарубежных социалистических стран. После Второй мировой войны также многие государства Европы, Азии, Африки, Латинской Америки активно включали социально-экономические положения в свои конституции. Это было важным шагом в развитии конституционализма, находилось в полном соответствии с общемировой тенденцией возрастания роли государства, его активного вмешательства в функционирование гражданского общества. Таким образом, основной закон стал трактоваться и как социально-экономический документ.

Сегодня весьма активно дискутируется вопрос об идеологическом свойстве конституции. При этом следует отметить, что в прошлом на Западе оно предписывалось исключительно социалистическим основным законам. Выделялась и их особая группа под названием «идеологических». Считалось, что конституции стран социализма и ряда развивающихся государств чрезмерно идеологизированы и представляют собой «идеологический документ пропагандистского характера»<sup>12</sup>. Это проявлялось главным образом в том, что в основных законах напрямую закреплялась в качестве официальной, государственной идеологии определенная политическая доктрина<sup>13</sup>. Идеологизация проявлялась и в определении природы тех или иных институтов, принципов внешней политики — народно-демократическое

<sup>7</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная. 4-е изд. СПб., 1903. С. 47.

<sup>8</sup> Корф С.А. Русское государственное право. Ч. 1. Постольный двор Его величества. Гельсингфорс, 1915. С. 276.

<sup>9</sup> Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2022. С. 18.

<sup>10</sup> См.: Авакьян С.А. Указ. соч. С. 155, 186, 190.

<sup>11</sup> Так, Конституция Мексики говорит о государственной собственности, принципе планирования национального развития; Веймарская конституция содержала разделы под наименованием «Общественная жизнь», «Хозяйственная жизнь», «Религия и религиозные общества», «Просвещение и школа».

<sup>12</sup> Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 121.

<sup>13</sup> Это, например, в СССР — марксистско-ленинское учение, во Вьетнаме — идеи Хо Шимина, в Заире — мобоутизм, в Индонезии — панча сила.

государство, социалистическая собственность, борьба против империализма и неокOLONиализма и др. В 80–90-е годы прошлого века мы наблюдаем своего рода процесс определенного освобождения от такого рода идеологической нагрузки. Это осуществляется прежде всего через закрепление принципа идеологического плюрализма, запрета признания какой-либо идеологии официальной.

В наши дни такой подход претерпел изменения. Фактически общепризнанным стало то, что каждый основной закон несет в себе определенную идеологию, которая выражена главным образом в его тексте, в принципах конституции, нормах-целях, в положениях программного характера, отношении общества к тем или иным идеологиям. В зарубежной научной литературе в связи с этим отмечается, что «идеологии лежат в основе многих, если не вообще всех политических систем и конституций»<sup>14</sup>. Российские ученые подчеркивают, что «любая конституция несет на себе отпечаток взглядов своей эпохи и ее создателей. В свою очередь, она оказывает огромное влияние на умы своего, а зачастую последующих поколений. В этом тоже выражается ее идеологический характер»<sup>15</sup>. Указывалось на то, что конституции, принятые после Второй мировой войны, т.н. второй волны, нового поколения, по своим свойствам «были не сколько основным законом, обладающим высшей юридической силой (в некоторых странах последняя даже официально не признавалась за ними), сколько политическим и идеологическим документом»<sup>16</sup>. Но при этом еще звучит тезис о том, что определенная идеологизация конституций, принятых после Второй мировой войны, на Западе была в значительной степени более умеренной по сравнению с основными законами социалистических и развивающихся стран.

Все это как никогда актуально для нашей страны, где на повестке дня стоит вопрос о том, что собой представляет отечественная, современная идеология российского народа, общества, Российского государства. При этом звучит вполне обоснованное настоятельное требование о том, чтобы в целях повышения реальности Конституции РФ включить в ее текст соответствующие положения идеологического характера. Это в обязательном порядке следует учесть при подготовке нового Основного Закона страны. Таким образом, конституция становится и идеологическим документом. Проведенный анализ дает возможность,

исходя из широкого подхода к понятию «закон», определить конституцию как основной политико-юридический, социально-экономический, идеологический закон. Укажем здесь и на то, что не утихает в научном мире дискуссия о том, является ли конституция основным законом государства, или общества, или общества и государства в целом<sup>17</sup>.

Особого внимания требует и такая тенденция мирового конституционного развития, как усиление, закрепление в основных законах положений, касающихся культурно-исторических особенностей, ценностей той или иной страны. При этом отметим, что это нашло свое реальное воплощение уже в ходе конституционных реформ XXI в., например, в таких государствах, как Азербайджан, Венгрия, Египет, Испания, Тунис. Что касается России, то здесь в 80–90-е годы прошлого века предпочтение в большей степени было отдано зарубежному опыту. Свидетельство чему – Конституция РФ 1993 г. В ней в значительной мере, подчас без должного анализа, проработки, учета отечественной специфики, был закреплен статус различного рода институтов, функционировавших за рубежом. При этом своеобразии нашей страны, ее история фактически не нашли своего отражения, должного места, отошли на второй план. Что же в результате? Многие заимствования не прижились в реальной действительности России, показали свою неэффективность, невостребованность и в ряде случаев ограничивали, подрывали суверенитет страны.

Сегодня взят курс на исправление такого рода недостатков. Яркое свидетельство чему – поправки 2020 года к Конституции РФ. Они прежде всего расширили круг ценностей Конституции РФ, в которых полно, всесторонне отражены отечественные, исторические начала, традиции, идеалы, специфика российского общества. На повестке дня вопрос о разработке своей, сугубо отечественной модели Основного Закона. Один из наиглавнейших критериев ее – это наиболее полное соответствие российскому менталитету. Данная модель должна отражать государственно-гражданскую идентичность нашей страны, ее социально-культурные коды, политико-правовые идеалы<sup>18</sup>.

Важное значение имеет порядок подготовки, принятия конституции, ее изменения. В связи с этим они классифицируются на гибкие (Англия, Новая Зеландия) и жесткие (Испания, Казахстан).

<sup>17</sup> См., напр.: Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. Lublin, 2001. Pp. 22–24.

<sup>18</sup> «Такая ценностная, а точнее, социально-ценностная модель, это одно из основных направлений изменений Конституции России учитывает накопленный исторический опыт, проверенные эволюцией практики и приоритеты, осознанные не только властью, но и широкими слоями общества» (см.: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 19, 20).

<sup>14</sup> The Role of the Constitution in Changing Society. Oslo, 1991. P. 24.

<sup>15</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 59.

<sup>16</sup> Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. С. 78.

В последних предлагается также выделение двух видов — жесткие, менее жесткие (Пакистан) и особо жесткие, очень жесткие (Россия, США)<sup>19</sup>. С гибкими конституциями в принципе все просто, четко, достаточно ясно. Их изменение осуществляется путем принятия обычных законов. Такой закон изменяет, замещает прежнюю конституционную норму или вводит новую конституционную норму. Иные составные гибких конституций — судебные прецеденты, обычаи, правовые доктрины — изменяются соответствующими новыми прецедентами, обычаями, доктринами. Жесткие конституции изменяются в более сложном порядке по сравнению с изданием обычных законов.

В нашей стране порядку изменения действующей, принятию новой конституции посвящена специальная гл. 9 Конституции РФ. Она включает в себя четыре статьи. Прежние, советские основные законы регулировали данные вопросы в весьма общем плане. Так, в Конституции СССР 1936 г. им была посвящена одна небольшая статья, в Конституции СССР 1977 г. — две небольшие статьи. Устанавливалось, что изменение Основного Закона СССР производится Верховным Советом СССР. Такое решение принимается большинством не менее  $\frac{2}{3}$  от общего числа депутатов каждой его палаты. Таким образом, в реальности отсутствовало правовое регулирование такого жизненно важного вопроса, как процедура изменения конституции, и в первую очередь процедура принятия новой конституции. В целом действовавший в годы социализма порядок изменения, дополнения Конституции СССР носил в общем плане весьма мягкий характер. Отметим здесь также, «что вопросы, связанные с процедурой изменения Конституции, стали предметом острых разногласий, борьбы различных политических сил России в 1990–1993 гг.»<sup>20</sup>.

В целом следует констатировать, что Основной Закон России 1993 г. установил весьма жесткую процедуру его изменения. Обратим здесь внимание и на то, что использована иная терминология по сравнению с прошлым, касающаяся различных процедур его изменения. Прежде всего это относится к введению двух понятий — «конституционные поправки» и «пересмотр конституции». Здесь, по нашему мнению, не всегда отражены полно реально определенные Конституцией действия. Так, установленная ст. 135 Конституции РФ процедура

пересмотра положений Конституции в действительности не что иное, как принятие новой Конституции. Установленные в ст. 136 поправки к Основному Закону являются частичными ее изменениями. Статья 137 регулирует и такие вопросы, как внесение изменений, включение изменений. Обращает на себя внимание и название гл. 9, где отражены исключительно две основные формы изменения Основного Закона: это его пересмотр и конституционные поправки.

Глава 9 Конституции РФ начинается с определения круга субъектов, которые имеют право вносить предложения о поправках и пересмотре ее положений. Сам факт закрепления такого рода положений в Основном Законе нашей страны — яркое свидетельство усиления его жесткости. До 1993 г. конституционно такие вопросы не регламентировались. Сегодня право вносить предложения о поправках, пересмотре положений Основного Закона предоставлено Президенту РФ, Совету Федерации, Государственной Думе, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, группе численностью не менее  $\frac{1}{5}$  сенаторов или депутатов Государственной Думы. Основным Законом идет по пути ограничения круга субъектов, имеющих право инициировать конституционный пересмотр, по сравнению с теми, кто обладает правом законодательной инициативы. Не обладают правом конституционного пересмотра высшие судебные органы Российской Федерации. Один сенатор, один депутат Государственной Думы могут быть субъектом законодательной инициативы, а субъектом инициативы конституционного пересмотра нет. Такое право предоставлено группе численностью не менее  $\frac{1}{5}$  общего числа членов каждой из палат парламента нашей страны. Обратим внимание еще на одну особенность. Не имеет права внесения предложений о поправках, пересмотре положений Конституции РФ исполняющий обязанности Президента РФ. Все это поднимает на более высокий ранг нормы о поправках и пересмотре положений Конституции по сравнению с обычными законами. Такие решения, и прежде всего четкое определение субъектов, наделенных правом инициировать конституционный пересмотр, следует рассматривать и трактовать также в качестве показателя усиления жесткости Конституции РФ.

Конституцией РФ 1993 г. определены три процедуры ее изменения. В основу заложен такой критерий, как значимость норм Конституции. Данного подхода в прежних основных законах нашей страны не было. Заметим, что такого рода решение все чаще применяется в мировой практике. Различные процедуры изменения конституции в зависимости от их значимости, выделение т.н. вечных положений, запрета их изменения предусмотрено,

<sup>19</sup> См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. Общая часть: конституционное (государственное) право и его основные институты / рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд. М., 1999. Т. 1–2. С. 73.

<sup>20</sup> Шульженко Ю.Л. Комментарий к статье 134 Конституции РФ 1993 г. // Конституция Российской Федерации: науч.-практ. комм. 3-е изд. М., 2003. С. 783.

использовалось и используется многими государствами (например, Испания, Индия). Это рассматривается и трактуется как одно из важнейших и эффективных средств обеспечения стабильности конституции. К таким значимым нормам отнесены те из них, которые касаются важнейших принципов, устанавливающих основы общественного, государственного строя, правового статуса человека, гражданина, процедуры, порядка изменения конституции<sup>21</sup>. Обратим внимание на представленную в отечественной научной юридической литературе позицию о том, что такие не подлежащие изменению нормы свидетельствуют об их особом качестве, которое можно определить как надконституционность<sup>22</sup>.

Первая процедура, которая установлена ст. 135 Конституции РФ, связана с подготовкой, принятием новой Конституции РФ. Ее применение возможно лишь в том случае, когда поступает предложение о пересмотре гл. 1, 2, 9 Конституции РФ. Особая значимость, уровень положений, содержащихся в них, очевидна. Глава 1 устанавливает основы конституционного строя России. Она — база для всех иных норм Конституции, которые не могут противоречить основам конституционного строя (ч. 2 ст. 16). Глава 2 закрепляет права, свободы человека и гражданина. Именно они определяют смысл, содержание, применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечения правосудия (ст. 18). Глава 9 регулирует порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции. Именно ей принадлежит главная роль в обеспечении стабильности последней. Все это — яркое свидетельство того, что гл. 1, 2, 9 являются важнейшими, отправными для всех иных норм Конституции. И это основной критерий их особого порядка пересмотра.

Такая конструкция вызывает в научных кругах определенные возражения. При этом указывается на то, что вечными, неизменными положениями в зарубежных конституциях провозглашаются, как правило, лишь отдельные, немногие статьи. В России этот объем весьма и весьма значителен. Из 137 статей Конституции РФ (реально из 136 статей, так как ст. 127 была исключена из Конституции РФ Законом

РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2) таких статей 68, т.е. почти половина. В результате в гл. 1, 2, 9 нет возможности внесения ни одного слова уточнения, знака препинания без принятия нового Основного Закона. Вывод — это значительное превышение пределов жесткости, делающее его супержестким.

Установлена прежде всего достаточно жесткая процедура рассмотрения предложений о пересмотре гл. 1, 2, 9 Конституции РФ, их дальнейшей судьбы. Органом, осуществляющим данную деятельность, является Федеральное Собрание, а точнее — его палаты. Предложение о пересмотре гл. 1, 2, 9 Конституции РФ направляется в Государственную Думу. Ее Совет передает их в Комитет по государственному строительству и законодательству, который готовит заключение по данному вопросу. Далее на заседании Думы рассматривается данное предложение, заключение по нему Комитета и принимается соответствующее постановление. В этом документе должно содержаться одно из двух решений — одобрить предложение о пересмотре положений гл. 1, 2, 9 и тем самым инициировать разработку, принятие новой Конституции; или отклонить указанные предложение, подтвердив тем самым неизменность Конституции РФ. Предложение о пересмотре положений гл. 1, 2, 9 Конституции будет одобрено в том случае, когда за его одобрение проголосует не менее  $\frac{3}{5}$  от общего числа депутатов Государственной Думы. Если такое решение принято, то в пятидневный срок постановление с законопроектом направляется в Совет Федерации. Здесь рассмотрение предложения о пересмотре гл. 1, 2, 9 Конституции РФ осуществляется главным образом аналогично, как и в Государственной Думе. Такое предложение считается одобренным, если за его одобрение проголосовало не менее  $\frac{3}{5}$  общего количества сенаторов. Обратим внимание на позиции о том, что предложение о пересмотре гл. 1, 2, 9 Конституции РФ должно быть признано одобренным, когда за такое одобрение подано именно квалифицированное большинство голосов каждой из палат парламента, направлено на усиление жесткости Конституции РФ. При принятии отдельно каждой палатой парламента постановления, одобряющего предложение о пересмотре гл. 1, 2, 9 Конституции РФ в соответствии с федеральным конституционным законом, созывается Конституционное Собрание.

Следует отметить, что Федеральному Собранию не предоставлено право пересмотра положений гл. 1, 2, 9 Конституции РФ, т.е. принятия нового Основного Закона. В прошлом парламентам таким правом обладал. Вместе с тем Федеральное Собрание обладает двумя важнейшими полномочиями в данной области, которые являются показателем его значительной роли в деле подготовки,

<sup>21</sup> Количество таких запретов различно: во Франции — один, в Бразилии — пять, в Португалии — 15. В ряде государств установлены определенные временные пределы, в течение которых запрещено вносить изменения в конституцию. Так, в Конституцию Греции 1975 г., Конституцию Бразилии 1988 г. — пять лет. В ряде основных законов установлены и запреты на их изменение ситуационного характера, связанные, как правило, с чрезвычайными ситуациями в стране (Гвинея, Румыния и др.).

<sup>22</sup> См.: Богданова Н.А. Надконституционность и наднормативность в системе характеристик конституции // Конституция как символ эпохи / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 44.

принятия новой Конституции РФ. Этот орган, во-первых, рассматривает предложение о пересмотре положений гл. 1, 2, 9 Конституции РФ и одобряет или не одобряет их; во-вторых, в лице Совета Федерации, Государственной Думы является субъектом инициативы внесения предложения о пересмотре положений Конституции.

Конституционное Собрание – новый учредительный орган. Именно ему отведена основная роль в деле решения вопроса о подготовке, принятии новой Конституции РФ. Мировой практике давно известны такого рода органы<sup>23</sup>. Имеет здесь в определенной мере свой опыт и Россия. Вопрос об Учредительном собрании был поставлен фактически в первые дни Февральской революции 1917 г. Одной из важнейших задач этого органа было принятие новых Основных законов (Конституции России), которые обеспечили бы стране незыблемые основы права, равенства и свободы. Но вопрос этот затягивался в связи с различными взглядами партий в отношении данного органа. Лишь в марте 1917 г. было принято решение о подготовке к выборам в Учредительное собрание. В сентябре 1917 г. завершается работа над Положением о выборах в Учредительное собрание и рядом иных документов по данному вопросу, которые утверждаются Временным правительством. В Положении нашли свое отражение важнейшие достижения мировой науки, науки русского государственного права. В значительной мере оно было более демократично, чем аналогичные избирательные законы зарубежных государств<sup>24</sup>. Еще ранее, в августе 1917 г., днем выборов в Учредительное собрание определяется 12 ноября 1917 г., а днем его созыва 28 ноября 1917 г. В дальнейшем созванное 18 января Учредительное собрание было в ночь на 20 января 1918 г. распущено декретом ВЦИК. Причина – отказ обсуждения Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа; неодобрение декретов советской власти, принятых после ее установления в ноябре 1917 г. В России фактически функции учредительного собрания выполняло и Конституционное совещание 1993 г. Оно подготовило окончательный проект ныне действующей Конституции РФ.

Основы деятельности, компетенции Конституционного Собрания на сегодняшний день определены ч. 3 ст. 135 Конституции РФ. Исходя из нее, оно рассматривает сам вопрос о пересмотре положений

гл. 1, 2, 9 Основного Закона. Далее принимает одно из двух решений. Первое – подтверждает неизменность Конституции РФ. Это означает прекращение деятельности Конституционного Собрания. Второе – разрабатывает проект новой Конституции РФ. Следующая стадия – рассмотрение Конституционным Собранием такого проекта. Предусмотрено два варианта принятия нового Основного Закона. Первый – квалифицированным большинством ( $\frac{2}{3}$  голосов от общего количества своих членов) самого Конституционного Собрания. С принятием такого решения полномочия данного органа прекращаются. Второй – всенародным голосованием. Порядок его организации и проведения подробно урегулирован Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>25</sup>. При этом в соответствии с Конституцией РФ решение о вынесении проекта Основного Закона на референдум принимается исключительно Конституционным Собранием,  $\frac{2}{3}$  голосов от общего количества его членов. Принятие Конституционным Собранием соответствующего решения свидетельствует об обязательности вынесения вопроса о принятии новой Конституции на всенародное голосование. В остальном процедура проведения конституционного референдума такая же, как по референдумам по иным вопросам. Основной Закон будет считаться принятым в том случае, когда на референдуме за него проголосовали более половины избирателей. При этом в нем должны принять участие более половины избирателей. В обоих вариантах усиление жесткости Конституции РФ. Это выражено в установлении квалифицированного большинства при принятии ее самим Конституционным Собранием; в возможности принятия новой Конституции РФ путем референдума.

Конституция РФ установила лишь основы организации и деятельности Конституционного Собрания. Подробно данные вопросы должен урегулировать специальный федеральный закон о данном органе. Вокруг него в течение ряда лет в политических и научных кругах ведется дискуссия. В центре внимания такие проблемы, как состав, порядок формирования Конституционного Собрания, статус его членов, процедура им разработки проекта Конституции, взаимоотношения Конституционного Собрания и иных государственных органов и др. Высказывается большое количество интересных предложений<sup>26</sup>. Не вдаваясь в их ана-

<sup>23</sup> Наиболее распространенное их название – учредительное собрание. Первое из них – филладельфийский конвент в США, принявший Конституцию США 1787 г. Учредительными собраниями разрабатывались и принимались конституции Италии 1947 г., Индии 1949 г., Камбоджи 1993 г. и др.

<sup>24</sup> См. подр.: Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права периодов конституционной монархии, буржуазной республики в России (1905 – октябрь 1917 г.). М., 2012. С. 83 и сл.

<sup>25</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2710.

<sup>26</sup> См., напр.: Авакьян С.А. Конституционное Собрание: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2005. № 2; Белкин А.А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Правоведение. 1995. № 1; Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

лиз, рассмотрение имеющих здесь место споров, так как этот вопрос достаточно широко освещен в научной правовой литературе, представим лишь одно свое предложение. Для того чтобы наилучшим образом выполнить свою ответственную задачу, состав Конституционного Собрания должен в наибольшей мере учитывать, соответствовать конкретной ситуации, расстановке политических сил в стране. Эти две составные достаточно подвижны, находятся в зависимости от различного рода факторов. В связи с этим целесообразно принимать соответствующий закон о Конституционном Собрании каждый раз, когда реально ставится вопрос об изменении гл. 1, 2, 9 Конституции РФ, т.е. о принятии новой Конституции РФ.

Вторая, частичная процедура изменения Конституции РФ относится к гл. 3–8, нормы которых занимают второе место в конституционной иерархии. Эти вопросы регулируются главным образом ст. 136 Конституции РФ. Она имеет весьма общую, лаконичную форму. На практике ее применение вызвало некоторые сложности, споры. Был принят ряд правовых актов в целях их устранения. Особое значение имеют Постановление Конституционного Суд РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 Конституции РФ, Федеральный закон от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>27</sup>.

Пересмотр гл. 3–8 Конституции РФ осуществляется через принятие поправок, трактуемых как любое изменение текста данных глав. Форма правового акта – закон о поправке к Конституции РФ. Он должен охватывать взаимосвязанные изменения текста. Его наименование должно соответствовать сути поправки. Весьма жесткий характер носят процедуры подготовки, рассмотрения, принятия поправок. Предложения о них направляются в Государственную Думу. Правом инициативы данных предложений обладают те же субъекты, что и при инициативе изменения гл. 1, 2, 9 Конституции РФ. Формой акта является проект закона о поправке к Конституции РФ, к тексту которого предъявляются также достаточно жесткие требования. К нему прилагаются еще два документа: обоснование необходимости принятия поправки; перечень законов, которые при принятии данной поправки потребуются отменить, изменить, дополнить.

При получении проекта закона о поправках Совет Государственной Думы передает его в Комитет по государственному строительству и законодательству в целях подготовки заключения. Основная задача – проверка соблюдения требований Конституции РФ и Федерального закона об условиях и порядке внесения предложений о поправке

к Конституции РФ. По результатам этого Комитет по государственному строительству и законодательству принимает решение. Если он вносит предложение о принятии к рассмотрению Государственной Думой проекта закона о поправке, то заключение, подготовленный к рассмотрению проект закона о поправке направляются в Совет Государственной Думы для включения такого законопроекта в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думы. Комитет может предложить вернуть проект его инициатору. При этом такого рода решение может быть связано исключительно с несоблюдением требований Конституции РФ, Федерального закона об условиях и порядке внесения предложения о поправке к Конституции РФ.

Рассмотрение проекта о конституционной поправке в Государственной Думе осуществляется в трех чтениях. Она заслушивает доклад инициатора каждой конституционной поправки, доклад представителя Комитета, готовившего заключение по проекту, полномочного представителя Президента РФ в Государственной Думе или уполномоченных им лиц, полномочного представителя Правительства РФ в Государственной Думе, представителей депутатских объединений, экспертов, других лиц, которые по решению палаты были приглашены для участия в обсуждении. Поправки к гл. 3–8 Конституции РФ обсуждаются и голосуются по каждой поправке в отдельности. Поправка считается одобренной при одобрении ее путем голосования не менее чем  $\frac{2}{3}$  от общего количества депутатов Государственной Думы. После постановочного обсуждения, голосования поправок они принимаются в целом. Проект закона о поправке считается принятым в том случае, когда за его одобрение проголосовало не менее  $\frac{2}{3}$  от общего числа депутатов Государственной Думы. Жесткость здесь проявляется главным образом в установлении необходимости квалифицированного большинства при процедурах голосования.

Следующая стадия начинается с направления в течение пяти дней со дня одобрения законопроекта Государственной Думой в Совет Федерации. Последний обязан его рассмотреть. Закон о поправке считается принятым в том случае, когда за его одобрение проголосовало не менее  $\frac{3}{4}$  от общего числа сенаторов. В ситуации, когда такой закон отклоняется Советом Федерации, последний имеет право внесения в Государственную Думу предложения о создании согласительной комиссии. После принятия закона о поправке Председатель Совета Федерации не позднее пяти дней со дня принятия обязан осуществить ряд действий. Во-первых, опубликовать для всеобщего сведения уведомление, включающее текст закона о поправке с указанием даты его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации. Во-вторых,

<sup>27</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 45, ст. 4408; 1998. № 10, ст. 1146.

направить закон о поправке в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации для рассмотрения.

Обязанностью последних является рассмотрение закона о поправке к Конституции РФ в том порядке, который установлен самостоятельно данным органом в срок не позднее одного года со дня принятия закона. В течение 14 дней со дня принятия постановления о законе о поправке к Конституции РФ законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации направляет его в Совет Федерации. На него возложен учет данных о рассмотрении закона о поправке к Конституции РФ соответствующими органами субъектов Российской Федерации со дня его направления им. Совет Федерации на очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации закона о поправке, устанавливает результаты данного рассмотрения. Президенту РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации предоставлено право в течение семи дней со дня принятия такого постановления обжаловать его в Верховный Суд РФ. Обязательным является извещение об этом Совета Федерации, Президента РФ, заявителя жалобы. В такой ситуации Председатель Совета Федерации не направляет Президенту РФ закон о поправке для подписания и официального опубликования до момента вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ. В ситуации, когда вступило в законную силу решение Верховного Суда РФ, которое требует пересмотреть постановление Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации закона о поправке к Конституции РФ, Совет Федерации на своем очередном заседании рассматривает повторно данный вопрос.

Одобренным законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации считается такой закон о поправке к Конституции РФ, который одобрен не менее чем  $\frac{2}{3}$  таких органов. Данное положение в наибольшей степени учитывает интересы субъектов Российской Федерации. Оно служит делу обеспечения реального действия принципа федерализма. Далее одобренный закон в течение семи дней со дня установления результатов его рассмотрения органами субъектов Российской Федерации направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования. Последний в срок не позднее 14 дней со дня получения закона подписывает его и осуществляет официальное опубликование. Такой закон вступает в силу со дня его официального опубликования, если в нем не установлена иная дата вступления в силу.

Таким образом, и здесь налицо усиление жесткости Конституции РФ. Она выражена прежде всего в установлении квалифицированного большинства при всех голосованиях, в обязательном рассмотрении субъектами Российской Федерации в лице их законодательных (представительных) органов закона о поправке к Конституции РФ. Важное значение имеет и тот факт, что порядок принятия закона о поправке к Конституции РФ существенно отличает его как от федеральных законов, так и от федеральных конституционных законов. Круг субъектов законодательной инициативы по поводу внесения поправок уже круга субъектов законодательной инициативы по принятию конституционных и обычных законов. Наряду с этим порядок принятия законов о внесении поправок совпадает с порядком принятия федеральных конституционных законов. Вместе с тем закон о поправке в отличие от вышеупомянутых требует одобрения законодательными (представительными) органами не менее чем  $\frac{2}{3}$  субъектов Российской Федерации. В связи с этим в научной литературе высказана точка зрения о том, что Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. был введен в систему российского законодательства третий вид законов федерального уровня — закон РФ о поправке к Конституции РФ.

Важное значение имеет и то, что законодательство определяет и способ внесения поправок в Конституцию РФ. Установлено, что они вносятся Президентом РФ в текст Основного Закона. Он же в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке осуществляет официальное опубликование Конституции РФ с внесенными в нее поправками, а также указывает даты вступления соответствующих поправок в силу. Таким образом, впервые в российском законодательстве на общеправовом уровне четко закреплено имевшее долгие годы на практике положение об обязательном включении поправок, изменений к Конституции в сам ее текст. Имеет решение и вопрос о возможности повторного внесения предложения о поправке к Конституции. В том случае, когда закон о поправке не получил одобрения законодательных (представительных) органов  $\frac{2}{3}$  субъектов Российской Федерации, возможно к нему обращение не ранее чем через год со дня установления результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации закона о поправке к Конституции РФ.

В соответствии с рассмотренным порядком со времени принятия Конституции РФ в 1993 г. в нее было внесено четыре поправки<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> См., напр.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации

Последние внесенные Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», инициатором которых был Президент РФ В.В. Путин, принимались в соответствии с рядом новшеств. Прежде всего сами они были установлены, закреплены в самом этом Законе, а не внесены в текст действующих актов в этой области. Данный Закон включает в отличие от аналогичных не одну, а большое количество поправок к Основному Закону, содержит и положения, направленные на обеспечение вступления поправок в силу. При этом процедура усложнена по сравнению с существующей. Конституция РФ в результате стала еще более жесткой.

В процессе подготовки, принятия Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г. имела место новая стадия, новый институт — общероссийское голосование. Оно проводилось по поводу одобрения изменений в Конституцию РФ и являлось обязательным условием вступления поправок в силу. Это общероссийское голосование — эффективное дополнительное обеспечение легитимации, показатель поддержки народа изменений Конституции РФ. Следует отметить, что это не референдум, не обсуждение федерального закона, хотя и имеет место много общего с демократическими институтами, связанными с учетом, выявлением мнения граждан.

Порядок проведения такого голосования определила ст. 2 Закона о поправке. Инициатором проведения такого голосования был Президент РФ, который назначил его своим Указом от 17 марта 2020 г. № 187<sup>29</sup>. В нем был определен и вопрос, который выносился на голосование: «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?». Первоначально голосование планировалось на 22 апреля 2020 г. Но в связи со сложной эпидемиологической ситуацией, связанной с пандемией COVID-19, было перенесено на более поздний срок — на 1 июля 2020 г. В голосовании приняло участие 67.97% и поддержали изменения 77.92% принявших участие в голосовании.

В этом голосовании имели право принять участие граждане Российской Федерации, достигшие на день голосования 18 лет. Исключение — граждане, которые были признаны судом недееспособными; содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Голосование осуществлялось на основе всеобщего равного прямого

волеизъявления при тайном голосовании. Участие в голосовании было свободным и добровольным. Подготовку и проведение голосования осуществили ЦИК, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии. Соблюдение демократических стандартов проведения общероссийского голосования обеспечивали независимые наблюдатели, которые назначались Общественной палатой РФ, общественными палатами субъектов Российской Федерации. При проведении голосования была применена технология дистанционного электронного голосования.

Следующее новшество было связано с порядком вступления в силу отдельных положений Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. Это выразилось главным образом во включении в данный процесс новых условий, этапов, не имевших места ранее. Указанные вопросы урегулировала ст. 3 Закона о поправке. Установлено, что он вступает в силу со дня опубликования после одобрения законодательными органами субъектов Российской Федерации, за исключением его ст. 1, 2. Далее Президент РФ направляет в Конституционный Суд РФ запрос, касающийся определения соответствия положениям гл. 1, 2, 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона о поправке; соответствия Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона. Конституционный Суд РФ не позднее семи дней со дня направления Президентом РФ запроса обязан представить заключение. В том случае, когда Конституционный Суд РФ выявляет несоответствия, Закон не вступает в силу, а общероссийское голосование не проводится. Если же Конституционный Суд РФ дает заключение о наличии такого соответствия, то налицо основание для вступления в силу ст. 2 Закона, касающейся проведения общероссийского голосования. Отметим, что вопрос об участии Конституционного Суда РФ в процессе внесения поправок в Основной Закон был значительное время предметом обсуждения, споров. В настоящее время такое право за данным органом закреплено в Конституции РФ. Ее положение ст. 125 гласит: Конституционный Суд РФ «по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации...». Установлены и количественные показатели результатов общероссийского голосования об изменении Конституции РФ, которые позволяют считать их одобренными — если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. В ситуации, когда данное число меньше половины, такие изменения считаются не одобренными

и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 1; Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30, ст. 4202.

<sup>29</sup> См.: СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1743.

и ст. 1 Закона о поправке не вступает в силу. Еще раз подчеркнем, что налицо усиление жесткости Конституции РФ, выраженное прежде всего в новых дополнительных условиях, новых этапах в деле подготовки и принятия поправок к Основному Закону нашей страны.

Несколько слов о зарубежном опыте. Он свидетельствует о том, что институт поправок к основным законам в мировой практике известен уже давно. Так, в США все поправки к Конституции прилагаются к ее тексту. В Индии поправки большого размера не включаются в текст Конституции. Они прилагаются к нему при переиздании. В этих странах поправки имеют равную силу с конституцией.

Статья 137 Конституции РФ устанавливает третью, наиболее упрощенную, процедуру внесения изменений в Основной Закон и касается ее ст. 65, определяющей состав Российской Федерации. На практике в теории возникли сложности с ее толкованием. Многие вопросы здесь были решены Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>30</sup>. Реально ст. 137 Конституции РФ определила несколько таких упрощенных процедур. Первая определяет процедуру внесения изменений в ст. 65 Конституции РФ в связи с решением вопроса о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, изменения конституционно-правового статуса субъекта Федерации. Определено основание для внесения такого изменения. Это — Федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Федерации.

Законодательство трактует такое принятие в состав Российской Федерации нового субъекта как присоединение к ней иностранного государства или его части. Такое принятие осуществляется на основе их взаимного согласия в соответствии с международным договором Российской Федерации с иным государством. Инициатор здесь — соответствующее государство, а не его часть. При получении надлежащего предложения Президент РФ уведомляет об этом Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство РФ, может провести при необходимости с ними соответствующие консультации. С учетом особой значимости данного решения предусмотрено направление Президентом РФ подписанного международного договора в Конституционный Суд РФ на проверку его соответствия

Конституции РФ. При положительном решении Конституционного Суда РФ международный договор вносится в Государственную Думу на ратификацию. Одновременно вместе с ним вносится и проект федерального конституционного закона о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта. Ратификация международного договора, принятие указанного закона входят в компетенцию палат Федерального Собрания РФ<sup>31</sup>.

Следующая процедура внесения изменений в ст. 65 Конституции РФ также связана с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта. Но это не касается принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или его части. Закон здесь предусматривает лишь один вариант — объединение двух или более граничащих между собой субъектов. В результате образования в составе Российской Федерации нового субъекта может иметь место прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых объединяются. Инициатива здесь принадлежит субъектам Российской Федерации, которые образуют новый субъект. Форма выражения — совместное предложение законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации. Оно направляется Президенту РФ, который уведомляет об этом Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство РФ и может провести с ними консультации. При поддержке такой инициативы вопрос об образовании нового субъекта Российской Федерации в обязательном порядке выносится на референдумы заинтересованных субъектов. Официальные данные о результатах референдумов представляются Президенту РФ. В том случае, когда на референдумах приняты соответствующие решения, Президент РФ может внести в Государственную Думу проект федерального конституционного закона об образовании нового субъекта Российской Федерации. Сам закон принимается палатами Федерального Собрания<sup>32</sup>.

Конституционно-правовая практика, в значительной части и теория не относят образование нового субъекта Российской Федерации через выделение из другого субъекта Федерации. Это напрямую связано с учетом статуса краев,

<sup>31</sup> Пример тому — вхождение в состав Российской Федерации в 2014 г. двух новых субъектов: Республики Крым, города федерального значения Севастополя.

<sup>32</sup> Следует отметить, что процесс укрепления субъектов Российской Федерации идет постоянно, одним из направленных стало их объединение. Первое из них произошло в 2004 г.: Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединились в Пермский край.

<sup>30</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I), ст. 4916.

областей, в составе которых автономные округа. При выходе последних из состава края, области не образуется новый субъект. Изменяется лишь их конституционно-правовой статус. Здесь требуется процедура, которая предусмотрена ч. 5 ст. 66 Конституции РФ, которая устанавливает, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

Третья упрощенная процедура внесения изменений в ст. 65 Конституции РФ связана с изменением официального наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Согласно ст. 71–73 Конституции РФ, изменение наименования субъекта Российской Федерации относится к исключительной компетенции законодательной власти субъекта Федерации. Законодательство субъекта Российской Федерации устанавливает порядок принятия решения об изменении такого названия. Именно законодательный орган субъекта Российской Федерации принимает соответствующий правовой акт, в котором содержится новое наименование. Данный акт является юридическим основанием для вступления в действие ч. 2 ст. 137 Конституции РФ. В соответствии с ней новое название республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного края подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ.

Последняя формула носит весьма общий характер и не дает ответа на многие вопросы. Ответы на них были даны в постановлении Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ<sup>33</sup>. Конституционный Суд РФ отметил, что изменение наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного края согласно ч. 2 ст. 137 Конституции РФ включается в текст ст. 65 Конституции РФ Указом Президента РФ на основании решения субъекта Российской Федерации, которое принято в соответствии с установленным им порядком. В спорных случаях Президент РФ использует полномочия, предусмотренные ч. 1 ст. 85 Конституции РФ. Это согласительные процедуры, передача спора в случае недостижения согласованного решения на рассмотрение соответствующего суда.

Такая упрощенная процедура возможна лишь в той ситуации, когда изменение наименования субъекта Российской Федерации не приводит к отступлению, отходу от смысла, содержания других конституционных норм. Важно подчеркнуть, что изменение наименования субъекта Российской Федерации может иметь не просто формальный характер.

<sup>33</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 49, ст. 4868.

Оно может коснуться важнейших государственно-правовых вопросов. В связи с этим в указанном постановлении Конституционного Суда РФ отмечено, что не является изменением наименования субъекта Российской Федерации в смысле ч. 2 ст. 137 Конституции РФ и, следовательно, не может быть проведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека, гражданина, интересы других субъектов Федерации, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта. Президент РФ неоднократно принимал указы, касающиеся включения нового наименования субъекта Российской Федерации в Конституцию нашей страны<sup>34</sup>. Отметим и то, что рассмотренные процедуры хотя и характеризуются как упрощенные, но реально достаточно жесткие. Это находит свое выражение в многоэтапности таких процедур, установлении квалифицированного большинства при голосовании, референдумах в ходе их проведения.

Обратим внимание и на иные способы, механизмы, оказывающие влияние на степень жесткости Конституции. Это касается прежде всего тех из них, которые изменяют Основной Закон без изменения его текста. Они определяются в научной правовой литературе как «преобразование Конституции»<sup>35</sup>. Важнейшим, основным из таких способов является толкование Конституции. При этом, по мнению ряда отечественных ученых, здесь имеется в виду не изменение Конституции, а ее развитие. Обосновывается это тем, что Конституция РФ может изменяться исключительно в установленном им порядке<sup>36</sup>. Данный способ ведет свое начало от старейшей Конституции США 1787 г. Не случайно связано с ней и употребляемое в научной литературе понятие «живая конституция»<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> См., напр.: Указ от 09.01.1996 г. о новых названиях двух субъектов Российской Федерации: вместо Ингушская Республика – Республика Ингушетия, вместо Республика Северная Осетия – Республика Северная Осетия – Алания (см.: СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 152); от 25.07.2003 г.: вместо Ханты-Мансийский автономный округ – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (см.: СЗ РФ. 2003. № 30, ст. 3051).

<sup>35</sup> Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2003. Вып. 4. С. 30–39.

<sup>36</sup> См.: Хабриева Т.Я. Развитие правового потенциала Конституции и деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по ее толкованию // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 185–195; Митюков М.А. Модернизация Конституции: необходимость или очередные иллюзии? // Там же. С. 42, 43.

<sup>37</sup> Под этим понимается толкование Верховным судом США положений Основного Закона страны – совокупность таких толкований, которые составляют многие сотни томов и образуют «живую Конституцию США».

В нашей стране впервые институт толкования Конституции вводится Основным Законом 1993 г. Правом такого официального, общеобязательного толкования, обладающего высшей юридической силой для всех, кто применяет право, наделен Конституционный Суд РФ. Это его полномочие закреплено в ч. 5 ст. 125 Конституции РФ. Укажем и положения ч. 6 ст. 125: «Акты и отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данным Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании». Здесь еще раз подчеркнута верховенство такого толкования.

Сущность толкования и в связи с этим определенное смягчение жесткости конституции состоит в разъяснении, уяснении, уточнении смысла ее положений в соответствии со всем тем новым, что происходит в развитии общества, государства. Конкретные основания рассмотрения дел о толковании конституции заключаются в выявлении неясности, неопределенности понимания ее положений, которые имеют место в правотворчестве, в процессе ее реализации, в связи с реальными, конкретными правовыми ситуациями, делами. Главная цель состоит в том, чтобы юридически точно ответить на вопрос: как понимать норму конституции? Одним из основополагающих теоретических положений права является то, что такое толкование не должно создавать новый основной закон, не заменять, не подменять его. Вместе с тем вполне обоснованно отмечается, что пределы такого толкования в реальности трудно определить, да и практически невозможно, а также исчерпывающе нормативно закрепить, урегулировать данный вопрос. Выход, например, видится в том, что «они должны быть выработаны практикой и стать традицией при осуществлении конституционного правосудия»<sup>38</sup>. Заманчиво, но верится с трудом.

Важное значение имеет вопрос о месте актов Конституционного Суда РФ по толкованию Основного Закона в правовой иерархии. В связи с этим обратим в первую очередь внимание на имеющуюся в научной литературе, поддерживаемую и нами точку зрения о том, что решения, прецеденты Конституционного Суда РФ по конкретным делам приравниваются к его актам собственного толкования. Исходя из этого, «прецеденты, создаваемые Судом, как и акты собственно толкования, имеют нормативно-регулирующее значение, и в этом смысле они также являются высшими по своей юридической силе правовыми нормами, распространяющимися на неопределенный круг случаев и субъектов конституционно-правовых отношений. Указание на это можно вывести из ст. 6 Закона, согласно которой решения Суда

обязательны не только для участников конституционного спора, но и иных субъектов права»<sup>39</sup>.

Обратим внимание и на иной подход, который основывается на разделении понятий «толкование Конституции» и «конституционное истолкование». Под последним понимается «придание закону или иному проверяемому нормативному правовому акту смысла, соответствующего требованиям Конституции РФ, имея при этом в виду, что такая интерпретация соответствующего нормативного акта становится обязательной для судов и иных правоприменителей вопреки их практике. Только в такой интерпретации содержание закона или иного нормативного правового акта гармонизируется с Конституцией РФ»<sup>40</sup>. Это связывается с казуальным толкованием Конституционного Суда РФ, которое проводится по правилам абстрактного, конкретного нормоконтроля. Особо подчеркивается, что это находит свое выражение в итоговых решениях данного органа.

Автор данной статьи придерживается также позиции о том, что решения Конституционного Суда РФ по толкованию конституционных норм «по существу становятся частью Конституции. В этом смысле Суд является не только “негативным”, но и “позитивным” законодателем, акты которого по своей юридической силе не уступают Конституции»<sup>41</sup>. Яркий показатель тому — практика, которая свидетельствует о том, «что нормы Конституции и акты по ее толкованию в реальности фактически применяются в единстве, наравне. Таким образом, конституционные нормы и решения по их толкованию приобрели в своем роде равную силу. По-видимому, такую ситуацию целесообразно закрепить в законодательстве»<sup>42</sup>.

\* \* \*

Проведенный анализ, и в первую очередь положений, касающихся порядка подготовки, принятия новой Конституции нашей страны, внесения в нее изменений, свидетельствует, с нашей точки зрения, о настоятельной необходимости существенных изменений в данной области, которые должны найти свое отражение, закрепление в ходе разработки нового Основного Закона. Это в полной мере отвечает потребностям реальности, обеспечивает предотвращение, снятие в значительной мере возможных

<sup>39</sup> *Эбзеев Б.С.* Введение в Конституцию России. М., 2013. С. 98.

<sup>40</sup> Конституционное право Российской Федерации: учеб. / под ред. Н.В. Витрука. М., 2010. С. 110; см. также: *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учеб. 4-е изд. М., 2010. С. 78.

<sup>41</sup> *Эбзеев Б.С.* Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 12.

<sup>42</sup> *Шульженко Ю.Л.* Правовая охрана Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2021. № 5. С. 14.

<sup>38</sup> *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 306.

опасных социально-политических барьеров, ситуаций. Это касается прежде всего устранения чрезмерной жесткости ныне действующей Конституции России, своего рода ее смягчение.

Существующая в настоящее время ситуация, как отмечалось ранее, когда три главы Конституции РФ, т.е. почти половина статей, объявлены неприкосновенными, привела к тому, что они могут измениться даже незначительно, стилистически, грамматически исключительно путем принятия нового Основного Закона страны. Такая конструкция, с одной стороны, служит делу обеспечения стабильности государственного строя, а с другой – может иметь обратные последствия, и в первую очередь расхождение между конституцией как юридическим документом и реальной практикой. Яркое свидетельство чему – ряд объявленных вечных, ценностных положений Конституции РФ, которые претерпели в реальности за последние 30 лет существенные изменения и в своем роде снизили свою ценность. Это касается, например, положений о разделении органов государственной власти и местного самоуправления; соотношения норм международного права и внутреннего отечественного права; отношения к двойному гражданству.

В связи с этим целесообразно, на наш взгляд, сокращение количества неприкосновенных, вечных положений в Основном Законе страны. При этом не должны быть неприкосновенными целые главы. Наиболее приемлемо – три-пять статей. Они должны касаться основополагающих, наиглавнейших, наиважнейших, принципиальных положений, институтов общественного и государственного строя (это, например, форма управления, государственное устройство, идеология, самоуправление). Заслуживает особого внимания и предложение о том, что положения, объявляемые неизменяемыми, не должны вообще относиться к номерам глав или статей, «а иметь содержательную характеристику»<sup>43</sup>. Не следует относить к неизменяемым положения, связанные с порядком принятия новой конституции, внесения в нее поправок, изменений. Согласимся здесь с аргументацией, высказанной в отечественной научной, юридической литературе. Суть ее состоит в том, что существующая сегодня конструкция «теоретически означает перевод одного варианта решения в значительной мере процессуальных вопросов в категорию “вечных” ценностей. Разумеется, такой подход не имеет и едва ли может иметь серьезное теоретическое обоснование»<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 111.

<sup>44</sup> Колошин Е.И. Конституционное право России: курс лекций. М., 2015. С. 78.

Возникает также вопрос: что делать с незначительными редакционными, стилистическими неточностями? Ответ на него весьма важен. Понятно стремление создать идеальную во всех отношениях конституцию. Но при всем этом в реальности, на практике формулировки ее статей не всегда удачны<sup>45</sup>. Выход, полагаем, может состоять в том, чтобы право внесения такого рода изменений в Конституцию предоставить парламенту, который принимал бы такого рода решения в форме закона квалифицированным большинством сенаторов, депутатов Государственной Думы. Таким образом, с одной стороны, обеспечивается упрощение принятия такого рода изменений, а с другой – подчеркивается их важная роль и значение.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс. 4-е изд. М., 2010. Т. 1. С. 155, 167–171, 186, 190.
2. Авакьян С.А. Конституционное Собрание: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2005. № 2.
3. Бабурин С.Н. Конституционная реформа 2020 года в Российской Федерации как путь укрепления нации // Конституционное и муниципальное право. 2021 № 1. С. 6.
4. Белкин А.А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Правоведение. 1995. № 1.
5. Богданова Н.А. Надконституционность и наднормативность в системе характеристик конституции // Конституция как символ эпохи / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 44.
6. Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.
7. Клеандров М.И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–17; № 3. С. 8–17.
8. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. 4-е изд. М., 2010. С. 78.
9. Колошин Е.И. Конституционное право России: курс лекций. М., 2015. С. 78.
10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. Общая часть: конституционное (государственное) право и его основные институты / рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд. М., 1999. Т. 1–2. С. 73.

<sup>45</sup> «Лишь со временем мы замечаем, что верные сами по себе положения выражены редакционно неудачно, и это вызывает сложности при издании законов в развитие конституции и в правоприменительной практике. Редакционно неудачные формулировки есть и в “неприкосновенных” главах российской Конституции. Запрет даже стилистической правки приводит к отрицательным последствиям» (см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 97).

11. Конституционное право Российской Федерации: учеб. / под ред. Н.В. Витрука. М., 2010. С. 110.
12. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная. 4-е изд. СПб., 1903. С. 47.
13. Корф С.А. Русское государственное право. Ч. I. Постоялый двор Его величества. Гельсингфорс, 1915. С. 276.
14. Митюков М.А. Модернизация Конституции: необходимость или очередные иллюзии? // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 42, 43.
15. Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2003. Вып. 4. С. 30–39.
16. Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 78, 121.
17. Хабриева Т.Я. Развитие правового потенциала Конституции и деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по ее толкованию // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 185–195.
18. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2022. С. 18–20.
19. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 59, 97, 111, 306.
20. Шулъженко Ю.Л. Комментарий к статье 134 Конституции РФ 1993 г. // Конституция Российской Федерации: науч.-практ. комм. 3-е изд. М., 2003. С. 783.
21. Шулъженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права периодов конституционной монархии, буржуазной республики в России (1905 – октябрь 1917 г.). М., 2012. С. 83.
22. Шулъженко Ю.Л. Правовая охрана Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2021. № 5. С. 14.
23. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М., 2013. С. 98.
24. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 12.
25. Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. Lublin, 2001. Pp. 22–24.
26. The Role of the Constitution in Changing Society. Oslo, 1991. P. 24.
3. Baburin S.N. Constitutional reform of 2020 in the Russian Federation as a way to strengthen the nation // Constitutional and Municipal Law. 2021 No. 1. P. 6 (in Russ.).
4. Belkin A.A. Revision of the Constitution (theoretical aspects) // Jurisprudence. 1995. No. 1 (in Russ.).
5. Bogdanova N.A. Supra-constitutionality and supranormativity in the system of characteristics of the constitution // Constitution as a symbol of the epoch / ed. by S.A. Avakyan. M., 2004. Vol. 1. P. 44 (in Russ.).
6. Kireev V.V. Theoretical problems of reforming the Constitution of the Russian Federation. Chelyabinsk, 2008 (in Russ.).
7. Kleandrov M.I. On the inevitability of the development and adoption of a new Constitution of the Russian Federation and what it should contain // State and Law. 2022. No. 1. Pp. 7–17; No. 3. Pp. 8–17 (in Russ.).
8. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Constitutional Law of Russia: textbook. 4<sup>th</sup> ed. M., 2010. P. 78 (in Russ.).
9. Kolyushin E.I. Constitutional Law of Russia: course of lectures. M., 2015. P. 78 (in Russ.).
10. Constitutional (State) Law of foreign countries: studies. General part: Constitutional (State) Law and its main institutions / author's note and ed. by B.A. Strashun. 3<sup>rd</sup> ed. M., 1999. Vol. 1–2. P. 73 (in Russ.).
11. Constitutional Law of the Russian Federation: textbook / ed. by N.V. Vitruk. M., 2010. P. 110 (in Russ.).
12. Korkunov N.M. Russian State Law. Vol. II. Special part. 4<sup>th</sup> ed. St. Petersburg, 1903. P. 47 (in Russ.).
13. Korf S.A. Russian State Law. Part 1. His Majesty's Inn. Helsingfors, 1915. P. 276 (in Russ.).
14. Mityukov M.A. Modernization of the Constitution: necessity or another illusion? // Russian constitutionalism: problems and solutions (materials of the international conference). M., 1999. Pp. 42, 43 (in Russ.).
15. Mityukov M.A. On the transformation of the Constitution of the Russian Federation // Constitutional development of Russia: Interuniversity collection of scientific articles. Saratov, 2003. Iss. 4. Pp. 30–39 (in Russ.).
16. Comparative Constitutional Law / res. ed. V.E. Chirkin. M., 1996. Pp. 78, 121 (in Russ.).
17. Khabrieva T. Ya. Development of the legal potential of the Constitution and the activities of the Constitutional Court of the Russian Federation on its interpretation // Russian Constitutionalism: problems and solutions (materials of the International Conference). M., 1999. Pp. 185–195 (in Russ.).
18. Khabrieva T. Ya., Klishas A.A. Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public power”. M., 2022. Pp. 18–20 (in Russ.).
19. Khabrieva T. Ya., Chirkin V.E. Theory of the modern constitution. M., 2005. Pp. 59, 97, 111, 306 (in Russ.).
20. Shulzhenko Yu. L. Commentary on Article 134 of the Constitution of the Russian Federation of 1993 // Constitution of the Russian Federation: scientific and practical comm. 3<sup>rd</sup> ed. M., 2003. P. 783 (in Russ.).

## REFERENCES

1. Avakyan S.A. Constitutional Law of Russia: studies course. 4<sup>th</sup> ed. M., 2010. Vol. 1. Pp. 155, 167–171, 186, 190 (in Russ.).
2. Avakyan S.A. Constitutional Assembly: concept and draft of the Federal Constitutional Law // Herald of the Moscow University. Ser. 11. Law. 2005. No. 2 (in Russ.).

21. *Shulzhenko Yu. L.* The domestic science of state law of the periods of the constitutional monarchy, the bourgeois republic in Russia (1905 – October 1917). М., 2012. P. 83 (in Russ.).
22. *Shulzhenko Yu. L.* Legal protection of the Constitution of the Russian Federation // State and Law. 2021. No. 5. P. 14 (in Russ.).
23. *Ebzeev B.S.* Introduction to the Constitution of Russia. М., 2013. P. 98 (in Russ.).
24. *Ebzeev B.S.* Interpretation of the Constitution by the Constitutional Court of the Russian Federation: theoretical and practical problems // State and Law. 1998. No. 5. P. 12 (in Russ.).
25. Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe. Lublin, 2001. Pp. 22–24.
26. The Role of the Constitution in Changing Society. Oslo, 1991. P. 24.

#### Сведения об авторе

**ШУЛЬЖЕНКО Юрий Леонидович** –  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ,  
главный научный сотрудник  
Института государства и права  
Российской академии наук;  
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

#### Authors' information

**SHULZHENKO Yuri L.** –  
Doctor of Law, Professor,  
Honored Lawyer of the Russian Federation,  
Chief Researcher, Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences;  
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia