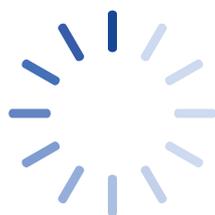


# XXI ВЕК – ОБНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИЙ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ



*«Я долго думал, что вместо того, чтобы пытаться сделать наши формы правления вечными, мы должны обратить внимание на то, чтобы методические изменения стали легким делом. Учитывая все обстоятельства, я считаю, что это менее опасно, чем альтернатива».*

**Алексис де Токвилль**

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ</b>	4
<b>КАК ЧАСТО ОБНОВЛЯЮТСЯ КОНСТИТУЦИИ?</b>	6
<b>«ЖИВЫЕ КОНСТИТУЦИИ». А НАДО ЛИ ЧТО-ТО МЕНЯТЬ?</b>	9
<b>ЗАЧЕМ ОБНОВЛЯЮТСЯ КОНСТИТУЦИИ?</b>	11
ЧТОБЫ ПОВЫСИТЬ КАЧЕСТВО ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМ	13
ЧТОБЫ СООТВЕТСТВОВАТЬ СОВРЕМЕННОСТИ, ОХВАТИТЬ АКТУАЛЬНЫЕ ДЛЯ ОБЩЕСТВА ТЕМЫ	15
ЧТОБЫ РАСШИРИТЬ И УКРЕПИТЬ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА	17
ЧТОБЫ ЗАКРЕПИТЬ ПРАВА ЛГБТ И СВОБОДУ ГЕНДЕРНОГО САМООПРЕДЕЛЕНИЯ	18
ИЛИ ЧТОБЫ УКРЕПИТЬ ТРАДИЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ	18
ЧТОБЫ УКРЕПИТЬ НАЦИОНАЛЬНОЕ ЕДИНСТВО И ИДЕНТИЧНОСТЬ	19
ЧТОБЫ ЗАЩИТИТЬ СУВЕРЕНИТЕТ И ИНТЕРЕСЫ ГРАЖДАН	20
ЧТОБЫ УКРЕПЛЯТЬ СТАБИЛЬНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУПРАВЛЕНИЯ	22
ЧТОБЫ РАЗВИВАТЬ РЕГИОНЫ	23
ЧТОБЫ РАСШИРИТЬ ВОЗМОЖНОСТИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ	24
ЧТОБЫ РАЗВИВАТЬ ОТДЕЛЬНЫЕ ЗНАЧИМЫЕ СФЕРЫ И РЕШАТЬ ПРОБЛЕМЫ. ПРИМЕР ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	25
<b>КАК ОБНОВЛЯЮТСЯ КОНСТИТУЦИИ?</b>	26
КТО ОБНОВЛЯЕТ КОНСТИТУЦИИ?	26
КТО РЕШАЕТ? ПАРЛАМЕНТ ИЛИ НАРОД	26

# ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Мир, все общественные процессы и ценности меняются и развиваются в XXI веке с большей скоростью, чем когда-либо, и конституции стремятся соответствовать новым требованиям общества.

Конституционные изменения не только нормальны, но и необходимы. Возможность внесения поправок – фундаментальная особенность всех письменных конституций, так как просто невозможно создать текст, который смог бы вечно служить обществу при процессах развития. Конституции отражают установки и интересы предыдущих поколений. И без обновления, по словам конституционалистов, создается ситуация, когда современным обществом «управляют из могилы».

Принятие конституционных изменений – значительное событие для каждой страны, в большинстве случаев сопряженное с задачами развития общества и государства. Конституционные изменения во всех странах объединяет то, что они выступают ответом на внешние и внутренние вызовы для государства.

При этом Европейская комиссия за демократию через право при Совете Европы отмечает, что гораздо предпочтительнее, если изменения вносятся через формальные инструменты, а не в результате революционных потрясений, которые сопряжены с огромными потерями для общества.

Страны прибегают к обновлениям конституций для решения целого спектра задач. Конституционные изменения в XXI веке предпринимались странами:

- чтобы соответствовать современным запросам общества, охватить новые актуальные сферы, такие как экология, защита животных, научно-техническое развитие, защита персональных данных в Сети и др.;
- чтобы расширить права человека, усилить гарантии реализации основных прав. В том числе, для того, чтобы закрепить права ЛГБТ и свободу гендерного самоопределения или, напротив, поддержать традиционные ценности семьи, родительства и детства. А также чтобы закрепить гарантии реализации различных социальных прав, например, на пенсионное обеспечение, социальные гарантии, право на труд и достойную его оплату;
- чтобы укрепить национальное единство и идентичность, описать национальные ценности, которые сплачивают общество, выделяют страну из общего ряда, позволяют нации иметь право управлять своей судьбой;
- чтобы защитить суверенитет и интересы граждан, в том числе развивая нормы о недопустимости конфликта интересов, о требованиях к должностным лицам и парламентариям. Значительная часть изменений здесь была связана с глобали-

зационными и интеграционными процессами и соответствующим установлением приоритета законодательства. Многие страны, в том числе члены ЕС, приняли подход о приоритете национальных конституционных норм;

- чтобы укреплять стабильность и эффективность госуправления;
- чтобы развивать регионы, расширяя их роль в управлении, в том числе в принятии решений на национальном уровне;
- чтобы расширять возможности участия граждан в принятии решений;
- чтобы развивать отдельные сферы, например, здравоохранение;
- и чтобы в целом повышать качество правовой и институциональной систем.

Во многом это верно и для актуальных поправок к Конституции России.

В случае положительного решения граждан принятие поправок, в частности, повысит позиции по охвату тем. В случае положительного исхода голосования в российском основном законе также появятся современные нормы о защите экологии и окружающей среды, сохранении природного многообразия и об ответственном отношении к животным.

Поправки к Конституции России, принимаемые в 2020 году, не затрагивают напрямую область прав человека и гражданина. Между тем, оговаривается дополнительно защита трудовых и социальных прав, экологических прав, права на доступное качественное медицинское обслуживание.

Поправки позволяют укрепить национальную идентичность за счет оформления ряда значимых ценностей, прежде всего, суверенитета и территориальной целостности страны, ценностей семьи и детства.

Российские поправки к конституции лежат в русле ключевых тенденций развития мирового конституционного законодательства.

Модель принятия поправок также соответствует лучшим международным практикам. Референдумы, как правило, не предусматриваются как обязательная процедура для внесения поправок, только для принятия новых конституций. При этом национальное голосование может быть установлено как дополнительная процедура по требованию парламента или главы государства.

Вопросы конституционных изменений, выносимые на национальное рассмотрение, как правило, являются предметом широкого общественного консенсуса, представляя собой результирующую накопленного опыта управления и сложившихся национальных ценностей. Поэтому, несмотря на нарастающий абсентеизм, снижение электорального участия по всему миру (даже в Швейцарии с ее развитыми практиками прямой демократии в референдумах участвуют порядка 30% граждан), вопрос получает на голосовании одобрение с существенным перевесом. Провал вопроса на национальном голосовании – вещь исключительно редкая, как правило, является следствием внутриполитических конфликтов и несет довольно существенные риски дестабилизации.

# КАК ЧАСТО ОБНОВЛЯЮТСЯ КОНСТИТУЦИИ?

В XXI веке

## **57 новых конституций**<sup>1</sup>

принято в странах мира. Ряд стран успели в этом веке поменять конституции дважды (Доминиканская Республика, Коморы, Демократическая Республика Конго, ЦАР, Кот д'Ивуар, Гвинея, Сербия и Черногория, Таиланд), а то и трижды (Кыргызстан). Причем некоторые принимали конституцию через год после предыдущей – Таиланд.

## **785 раз только в XXI веке**<sup>2</sup>

государства рассматривали поправки к Конституциям

Данный доклад основан на анализе **95 наиболее заметных конституционных реформ**, из которых:

## **Не менее 86 конституционных реформ**

успешно состоялось

**В 9 странах** инициативы по изменению конституции натолкнулись на политические проблемы и противодействие части политических элит

## **ДЕСЯТЬ СТРАН, НАИБОЛЕЕ ЧАСТО ПРИНИМАВШИХ ДОПОЛНЕНИЯ И ИЗМЕНЕНИЯ К КОНСТИТУЦИИ В 2000-2019 ГГ.:**

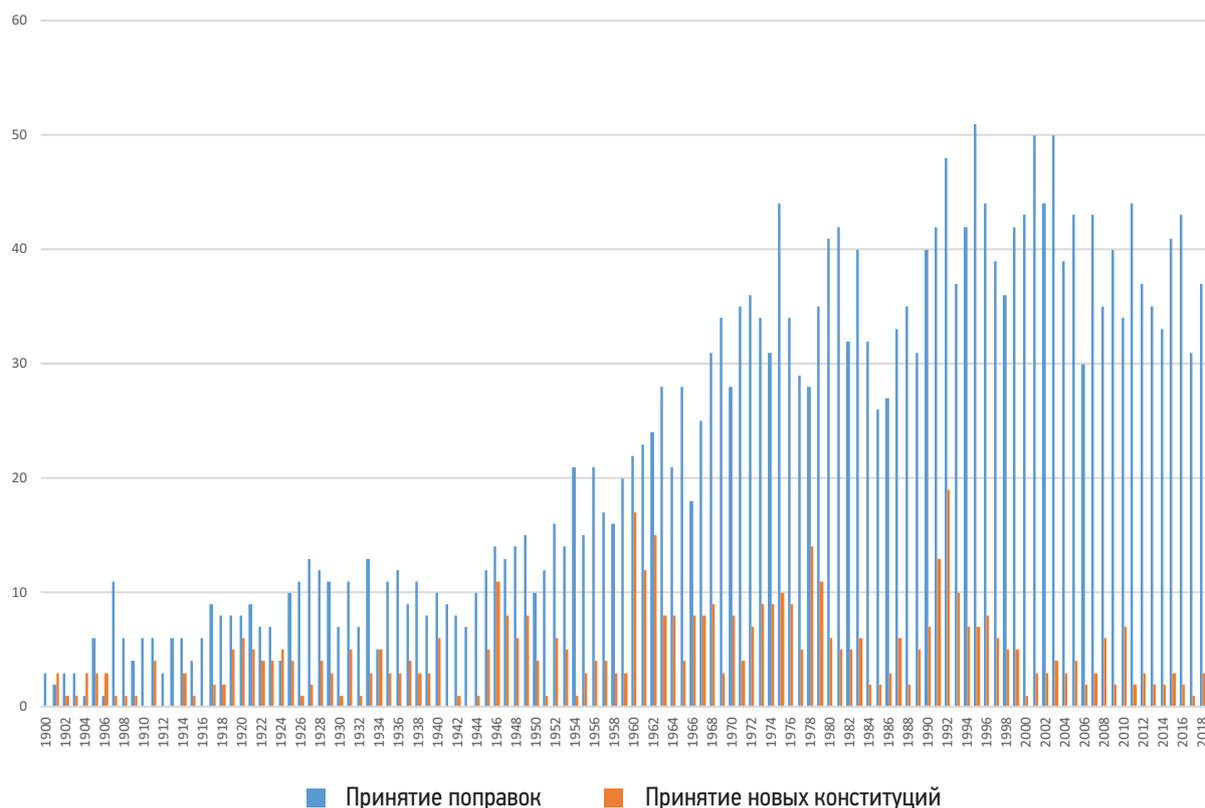
Мексика	Ежегодно
Новая Зеландия	Ежегодно
Бразилия	19
Швейцария	19
Австрия	18
Израиль	17
Чили	16
Колумбия	15
Грузия	15
Индия	14

<sup>1</sup> Источник <https://comparativeconstitutionsproject.org/>

<sup>2</sup> Там же.

Примерно с середины XX века, после окончания Второй мировой войны скорость конституционных изменений нарастает, принимаются новые конституции, вносятся дополнения и поправки. Процесс этот продолжился в связи с очередными волнами демократизации, потребовавшими обновления институтов. А затем и в XXI веке вслед за динамичными общественными изменениями.

### ДИНАМИКА КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В МИРЕ <sup>3</sup>



В мире практически не осталось конституций, которые не претерпели бы изменения, особенно в последнее двадцатилетие. Мир, все общественные процессы и ценности меняются и развиваются в XXI веке с большей скоростью, чем когда-либо, и конституции стремятся соответствовать новым требованиям общества.

Самая старая из действующих конституций – государственный закон Сан Марино, написанный на латыни и утвержденный капитанами-регентом в 1600 году. В 1974 году ее дополнили декларацией прав человека. А в 2002 году в основной закон внесли ряд актуальных изменений.

Одними из старейших конституций мира являются конституции Голландии и Норвегии, датированные 1814 годом. Норвежская Конституция претерпевала поправки более двухсот раз, и только примерно 1/3 из 112 статей остаются полностью в их первоначальном виде. В Голландскую Конституцию поправки вносились 24 раза; однако в 1983 г. ее текст тщательно модернизировали, не оставив практически никаких положений нетронутыми.

<sup>3</sup> Источник <https://comparativeconstitutionsproject.org/>

Многие конституции, которые, как и российская, были приняты в 1990-е годы, прошли уже несколько циклов изменений. Так, например, Конституция Швейцарии 1999 года подвергалась изменениям уже 10 раз, конституция Бельгии 1994 года модернизировалась 12 раз, австрийская конституция в 2000-х годах на треть поменяла содержание, в конституции ФРГ после 1990 года изменениям подверглось более 100 статей из 146. Большая конституционная реформа прошла в 2008 году во Франции – изменилась примерно половина текста.

Даже «свежие» конституции продолжают обновляться. Так, в Конституцию Венгрии, принятую в 2011 году, внесено 6 поправок, изменения затронули 61 статью.

Конституция Индии содержит более 146 000 слов. Вступивший в силу в 1950 году текст содержал 395 статей в 22 главах. С тех пор в Конституцию Индии было внесено 100 изменений, а число ее статей достигло 448.

Таким образом, изменение конституции – это не такой уж и редкий случай. Венецианская комиссия Совета Европы отмечает, что нужно находить баланс между жесткостью конституции с точки зрения внесения правок и гибкостью с точки зрения соответствия современным задачам развития общества.

# «ЖИВЫЕ КОНСТИТУЦИИ». А НАДО ЛИ ЧТО-ТО МЕНЯТЬ?

Европейская комиссия за демократию через право, называемая Венецианской комиссией, консультативный орган по конституционному праву при Совете Европы, в своем докладе о конституционных поправках, принятом на 81-м заседании в 2009 году, отмечает, что возможность внесения поправок – фундаментальная особенность всех письменных конституций. Современный конституционализм подразумевает, что основополагающие правила эффективного осуществления государственной власти и защиты прав человека должны быть стабильными, предсказуемыми и не подверженными легким изменениям. Как это сделано, например, в Конституции России. В то же время, конституционные изменения (иногда фундаментальные) необходимы, чтобы улучшить демократическое управление или приспособиться к политическим, экономическим и социальным преобразованиям. Поэтому наличие механизма поправок ряд международных конституционалистов называет даже краеугольным камнем конституций. Сама легитимность конституционной системы основывается на предпосылке, что народ может вносить в нее изменения и дополнения. Конституции принимают, потому что их можно изменить. Как отмечается в докладе, *«просто невозможно для создателей конституции создать текст, который вечен, и который может служить обществу при процессах развития и трансформации»*.<sup>4</sup>

Тут можно провести аналогию с браком. Нам всем бы может и хотелось выйти замуж раз и на всю жизнь. Но мы понимаем, что разводы обычное дело.

Мир меняется, меняется общество, и конституционализм требует синхронизации между конституцией, обществом и скоростью социальных изменений. Как отмечают конституционалисты, **«все конституции определенной зрелости отражают не предрасположенность нынешнего поколения, а скорее предшественников, что порождает ситуацию, когда современным обществом «управляют из могилы»**<sup>5</sup>, когда «отцы-основатели» в интерпретации судей и ученых фактически определяют вызовы современности.

В частности, отмечается, что для *«новых демократий их конституции по-прежнему несут на себе следы бывших недемократических режимов, или они были приняты во времена перехода, устанавливая и вводя строгие правила, которые были разумными в то время, и в меньшей степени - при созревающей демократии»*. Во многом это стпра-

<sup>4</sup> Здесь и далее цит. по Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Доклад о конституционных поправках. Страсбург, 19 января 2010 г. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-rus)

<sup>5</sup> <http://juspoliticum.com/article/Towards-A-Theory-of-Constitutional-Unamendability-On-the-Nature-and-Scope-of-the-Constitutional-Amendment-Powers-1183.html>

ведливо и для России, конституция которой принималась через три месяца после расстрела Белого дома, окончания очередного витка жесткого противостояния президента и парламента, отстаивавших альтернативные модели развития. И в этом плане ельцинская конституция зафиксировала победу президента, реалии тех лет и необходимые гарантии для окончания противостояния.

**Принятие конституционных изменений – значительное событие для каждой страны, в большинстве случаев сопряженное с задачами развития общества и государства.** Поэтому комиссия Совета Европы придерживается мнения, что *«даже вполне фундаментальное изменение конституции иногда необходимо для того, чтобы улучшить демократическое управление или приспособиться к политическим, экономическим и социальным преобразованиям».*

Как бы часто ни проводились изменения, какой бы глубины они ни были, все конституционные изменения во всех странах объединяет то, что они выступают ответом на внешние и внутренние вызовы для государства.

При этом отмечается, что предпочтительнее, если изменения вносятся через формальные инструменты, а не в результате революционных потрясений: *«крайне желательно, чтобы эти изменения произошли с помощью формальных конституционных поправок, а не революций и потрясений, разрушая слишком строгие формальные конституционные цепи с огромными потерями для общества».*

*Около 30 конституций в XXI веке принимались по итогам революций, войн, переворотов и массовых волнений.*

Специалисты отмечают, что *«даже если альтернативой является не революция или другие формы неконституционных изменений, все еще будет множество ситуаций, когда формальные конституционные поправки являются весьма желательными. Основные причины включают в себя: демократию в традиционном смысле (правление большинства); совершенствование процедур принятия решений; проведение преобразований в обществе (политических, экономических, культурных); осуществление международного сотрудничества; гибкость и эффективность в принятии решений; гарантии, поддержание и обеспечение реализации основных прав».*

По сути поправки к Конституции России 2020 года в значительной мере соответствуют решению этих задач, например, в части развития институтов и процедур принятия законодательных решений, а также гарантий социальных и трудовых прав граждан.

# ЗАЧЕМ ОБНОВЛЯЮТСЯ КОНСТИТУЦИИ?

Страны прибегают к обновлениям конституций для решения целого спектра задач, основные из них:

- совершенствование правовой системы,
- совершенствование и стабилизация институциональной системы, обеспечение гибкости и эффективности принятия решений;
- изменение административно-территориального деления, изменения баланса полномочий центра и регионов;
- развитие системы прав человека, гарантии, поддержание и обеспечение реализации основных прав;
- изменение статуса и позиции в международном сотрудничестве (например, вступление в Евросоюз или стремление к участию в различных ассоциациях и организациях международной безопасности);
- проведение преобразований в обществе (политических, экономических, культурных);
- развитие системы политического участия. Внедрение инструментов прямой демократии, изменение избирательных цензов.

В целом, на основе анализа изменений к конституциям стран мира можно выделить следующий **перечень частых тем поправок в XXI веке**:

Ключевые направления поправок к конституциям стран мира в XXI веке	Реализация в поправках к Конституции России 2020 года или ранее
Реформирование правовой, судебной системы	<input checked="" type="checkbox"/> <i>*2014 г. – объединение Верховного и Высшего Арбитражного судов</i>
Расширение прав человека	<input type="checkbox"/>
Гарантии реализации основных прав	<input checked="" type="checkbox"/>
Фиксация прав ЛГБТ и свободы гендерного самоопределения	<input type="checkbox"/>
Укрепление традиционных семейных ценностей	<input checked="" type="checkbox"/>
Развитие избирательных прав, изменение возрастного ценза	<input type="checkbox"/>
Развитие практик прямой демократии	<input checked="" type="checkbox"/>
Отмена смертной казни	<input type="checkbox"/>

Ключевые направления поправок к конституциям стран мира в XXI веке	Реализация в поправках к Конституции России 2020 года или ранее
Новые повестки. Экологические права	☑
Новые повестки. Защита прав животных	☑
Новые повестки. Безопасность личных данных	☑
Культурные права	☑
Научно-техническое развитие	☑
Внесение положений о конфликте интересов в органах власти, ограничении иностранного влияния, антикоррупционных требований	☑ <i>* через положения о запрете двойного гражданства для должностных лиц</i>
Защита суверенитета и государственности	☑
Соотношение международного и национального права	☑
Изменение административно-правового деления	☑ <i>*при объединении регионов</i>
Развитие полномочий регионов	☑
Сроки президентских полномочий	☑
Изменение содержания президентских полномочий	☑
Подотчетность и ответственность правительства	☑
Изменение полномочий и состава парламента	☑
Поддержка соотечественников за рубежом	☑
Технические, терминологические изменения	☑ <i>*закрепление понятия «сенатор РФ»</i>

# ЧТОБЫ ПОВЫСИТЬ КАЧЕСТВО ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМ

В целом конституционные изменения позволяют повысить сбалансированность институтов и качество правовой системы.

Comparative Constitutions Project ведет рейтинг конституций по их содержанию. Ниже приведена таблица данного индекса для стран Большой Двдцатки (за исключением Великобритании, не имеющей как таковой письменной конституции).

	Год принятия	Доля тем, отраженных в конституции	Длина в словах на английском языке	Сила исполнительной власти	Сила законодательной власти	Независимость судов	Число прав человека
Австралия	1901	43%	17 318	2	0,14	3	11
Аргентина	1983	64%	12 514	3	0,43	6	51
Бразилия	1988	70%	64 488	5	0,48	5	79
Германия	1949	71%	27 379	5	0,29	2	48
Индия	1949	60%	146 385	4	0,19	4	44
Индонезия	1959	56%	5 915	3	0,33	2	32
Италия	1947	67%	11 708	4	0,24	1	56
Канада	1867	40%	19 565	2	0,05	1	36
КНР	1982	51%	10 96	2	0,38	2	33
Мексика	1917	76%	57 087	4	0,33	4	81
Россия	1993	64%	12 908	7	0,24	3	64
Саудовская Аравия	1992	49%	6 335	4	0,14	3	15
США	1789	49%	7 762	1	0,38	3	35
Турция	1982	69%	29 727	5	0,38	4	68
Франция	1958	50%	10 18	7	0,24	2	13
ЮАР	1996	64%	43 062	4	0,29	5	60
Южная Корея	1948	66%	9 059	5	0,38	4	56
Япония	1946	36%	4 998	2	0,38	2	48

В индекс включена доля охваченных конституцией тем из 70 возможных, длина машинописного текста на английском языке в словах, число оговоренных прав человека из 117 возможных, а также показатели силы исполнительной и законодательной власти и

независимости судебной власти. В части исполнительной власти учитывается наличие или отсутствие семи ключевых характеристик: 1) права законодательной инициативы, 2) права издания законов и указов 3) право инициировать конституционные поправки, 4) право введения чрезвычайного положения, 5) право вето, 6) право оспорить конституционность законодательства, 7) право роспуска парламента. В части законодательной власти учитывается 32 различных характеристики и полномочия. В части независимости судов учитывается 6 показателей: 1) содержит ли конституция положения о независимости судов в явном виде, 2) устанавливает ли конституция пожизненные полномочия судей 3) включает ли процедура назначения судей юридический совет или более одного актора; 4) ограничена ли процедура отставки судей, требует ли она поддержки сверхбольшинства парламента, или общественного решения, или решения судейского совета, подтвержденного решением другого актора; 5) предусматривается ли отставка только в случае преступлений или иными поступками, государственной изменой или нарушениями конституции; 6) защищены ли оклады судей от сокращения.

**Россия занимает в настоящее время следующие позиции среди стран Большой Двадцатки:**

**№ 7** (с ЮАР и Аргентиной) – по тематическому охвату

**№ 9** – по длине текста

**№ 1** (вместе с Францией) – по силе исполнительной власти

**№ 6** (вместе с Францией и Италией) – по силе законодательной власти

**№ 4** (с США, Австралией и Саудовской Аравией) – по степени независимости судов

**№ 4** – по числу упомянутых в тексте прав человека

В случае положительного решения граждан в ходе предстоящего голосования принятие поправок, в частности, повысит позиции по охвату тем за счет новых актуальных тематик, таких, как экология, защита животных, пенсионное и социальное обеспечение, научно-техническое развитие, информационная безопасность и др. Текст Конституции России незначительно вырастет за счет новых статей и пунктов.

Укрепятся позиции в части силы законодательной власти за счет расширения полномочий при утверждении состава правительства Государственной Думой и полномочий Совета Федерации при назначении в силовых ведомствах и прокуратуре.

Полномочие исполнительной власти по оспариванию конституционности законодательных решений будет конкретизировано – Президент может отправить принятый закон до его подписания на рассмотрение Конституционного суда.

Процедура отставки судьи, согласно поправкам, требует представления и решения нескольких акторов – Президента и Совета Федерации. Возможность отстранения судьи от должности ограничена случаями преступлений и поступков, порочащих честь и достоинство судьи. Таким образом, позиции России по независимости судов также несколько вырастут за счет нескольких ключей решения об отставке.

# ЧТОБЫ СООТВЕТСТВОВАТЬ СОВРЕМЕННОСТИ, ОХВАТИТЬ АКТУАЛЬНЫЕ ДЛЯ ОБЩЕСТВА ТЕМЫ

В современном конституционализме формула поправки считается важной как «принцип исцеления», который позволяет конституции выдержать испытание временем. Чем старше конституционный текст, тем больше он нуждается в гибкости, чтобы приспособиться к преобразованиям в обществе, сохранить свое значение в качестве актуальной и оперативной основы для политических действий.

**Более современные конституции охватывают больше тем, включая в себя новые повестки, которые не были актуальны столетие назад,** такие как экология, защита животных, свобода гендерного самоопределения или разрешение однополых браков.

В публичное право, и в том числе в конституционное регулирование, входят отношения в сфере экологии и природопользования, научно-технической политики, культуры, космической деятельности и др. Закрепляются права «нового поколения», уточняется право на «эффективное управление».

По данным исследований Comparative Constitutions Project и Элкинса, Гинзбурга, Мелтона (The Endurance of National Constitutions, Cambridge University Press, 2009), можно выделить 70 тем, которые отражены в конституциях стран мира. Как правило, более новые конституции включают больше тем. Старые конституции включают новые темы при помощи внесения поправок и дополнений.

В среднем каждая конституция содержит 58% тем.

На данный момент в Конституции России отражено 64% из данных 70 тем. **В случае одобрения поправок Россия повысит свои позиции в рейтинге мировых конституций, так как в ней появятся такие актуальные темы как экология, ответственное отношение к животным, безопасность цифровых данных и научно-техническое развитие.**

**ДОЛЯ ТЕМ, ОТРАЖЕННЫХ В КОНСТИТУЦИИ**



Одной из общемировых тенденций, которой последовала и Россия, является процесс **переноса на уровень конституционного регулирования норм, которые прежде содержались в законодательных актах**. Так, к примеру, основы режима различных форм собственности нашли отражение в Конституции Болгарии 1991 г., порядок пенсионного обеспечения - в Конституции Бразилии 1988 г. Это позволяет повысить уровень гарантий реализации ключевых социальных прав – в данном случае, прав собственности, прав на социальное и пенсионное обеспечение.

Уровень тем конституционного регулирования бывает довольно различным, так, например, в Нидерландах вносились конституционные поправки, чтобы отрегулировать вопрос замещения мест в парламенте в связи с временным отсутствием депутатов по беременности и родам.

В связи с развитием технологий поднимаются вопросы защиты данных и развития прямой демократии. Значительное число поправок в мире касалось внесения инструментов референдума и рассмотрения общественных инициатив (вроде механизма Российской общественной инициативы, установленного указом Президента № 604 от 7 мая 2012 года).

**Среди новых повесток особое внимание уделяется экологии.** В 2004 году Франция включила в Конституцию Хартию окружающей среды. В 2006 году ЮАР дополнила конституцию понятием экологического права. В 2018 году Грузия оговорила в основном законе защиту экологии. В Марокко, Непале на Мальдивах закрепляется право на доступ к чистой воде. Основным закон Венгрии 2011 г. запрещает ввоз на территорию страны опасных отходов с целью их размещения.

В случае положительного исхода голосования в российском основном законе также появятся современные нормы о защите экологии и окружающей среды, сохранении природного многообразия и об ответственном отношении к животным.

#### *Правительство Российской Федерации*

- осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;*
- создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры...*

# ЧТОБЫ РАСШИРИТЬ И УКРЕПИТЬ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Схожим образом обстоят дела с правами человека, понимание которых постоянно расширяется. Более современные конституции включают более широкий перечень прав.

Всего исследователи выделяют 117 прав человека и гражданина, упомянутых в конституциях стран мира.

В Конституции США, написанной в конце XVIII века, упомянуто 35 прав человека, столько же, правда, содержится, по данным исследователей и в основном законе Северной Кореи. В Конституции России уже 64. А самое большое число прав в новых конституциях 2008 года Эквадора (99), 2006 года Сербии и 2009 года Боливии (88). А в конституции Таиланда 2012 года – всего 2. В среднем в конституциях мира упоминается 50 прав.

**ЧИСЛО ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**



**Поправки к Конституции России, принимаемые в 2020 году, не затрагивают напрямую область прав человека и гражданина. Между тем, оговаривается дополнительно защита трудовых и социальных прав, экологических прав, права на доступное качественное медицинское обслуживание.**

# ЧТОБЫ ЗАКРЕПИТЬ ПРАВА ЛГБТ И СВОБОДУ ГЕНДЕРНОГО САМООПРЕДЕЛЕНИЯ

Одной из тенденций развития конституционного законодательства в XXI веке стало отражение борьбы ЛГБТ-сообщества и так называемых либеральных ценностей в конституционных реформах разных стран. Помимо отдельных законодательных актов в европейских странах и в ряде штатов США, изменения, защищающие права ЛГБТ и свободу гендерного самоопределения, были внесены в конституции таких государств, как Республика Косово (2008), Мальта (2014), Непал (2015), Ирландия (2015), Бельгия (2017), Сан-Марино (2019) и ряда других.

## ИЛИ ЧТОБЫ УКРЕПИТЬ ТРАДИЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ

Формулирование национальной идентичности, ключевых ценностей общества приводит и к обратному движению – укреплению традиционных ценностей как основы национального единства. Страны определяют, каким из этих путей пойти.

Так, например, в конституциях ряда стран закрепляется понятие брака в качестве союза мужчины и женщины. Наиболее близкой по содержанию нормой является статья Конституции Польши, согласно которой брак как союз женщины и мужчины, семья, материнство и родительство находятся под охраной и покровительством Польской Республики. Брак как союз исключительно между женщиной и женщиной закреплен в конституциях Армении, Беларуси, Болгарии, Грузии, Венгрии, Латвии, Литвы, Молдовы, Черногории, Сербии, Словакии и Украины. Конституция Бразилии в ст. 226 закрепляет, что семья – основа общества, которая пользуется специальным покровительством государства. При этом особо отмечается, что стабильный союз мужчины и женщины в качестве семейной ячейки признается в целях его защиты со стороны государства. Государство гарантирует помощь семье и персонально каждому из ее членов. Согласно Конституции Венгрии 2011 года, государство защищает институт брака между женщиной и женщиной, супружеские отношения, установленные добровольно, а также семью как основу выживания страны (статья L).

Конституция Венгрии 2011 года наполнила преамбулу ссылками на христианство (в том числе, постулируя страну как исторически часть христианской Европы) и традиционные семейные ценности, что стало итогом нового понимания себя венгерской нацией в постсоветский период через консервативные ценности, ведь до этого Венгрия жила по конституции 1991 года. Новая конституция закрепляет защиту жизни зародыша с момента зачатия (ст. II), защиту института брака как добровольно установленных супружеских отношений между женщиной и женщиной, а также семьи как основы сохранения нации (ст. L) и др. Такой подход свидетельствует о желании и намерении **усилить на-**

**циональную идентичность государства**, что является характерной чертой конституционных преобразований в XXI веке.

Между прочим, к спорам об упоминании Бога в Конституции. Бог или иные высшие сущности упомянуты в 122 действующих конституциях, причем не только теократических и исламских государств, но и в принятых уже в XX веке конституциях европейских стран. Так, Конституция Германии открывается словами преамбулы об ответственности перед Богом и людьми. Конституция Франции включает Декларацию прав человека и гражданина времен Великой французской революции, содержащую отсылки на «Верховное существо». Конституция Польши (принята в 1997 году, действующая редакция с поправками 2009 года) определяет в преамбуле, что Польская Нация - все граждане Республики, как верующие в Бога - источник правды, справедливости, добра и красоты, так и не разделяющие этой веры, а выводящие эти универсальные ценности из иных источников, равные в правах и обязанностях по отношению к общему благу – Польше. А кроме того устанавливает, что при принесении присяги первые лица государства могут добавить слова «Да поможет мне Бог!».

Как правило, отсылки к Богу и истории выступают в качестве обоснования исторических прав на государственность, суверенитет и свою правовую культуру. Так, например, конституция Алжира возводит стремление страны к независимости и суверенитету к Нумидийской эпохе (III-I веку до н.э.). Это связано с особенностью международного права и международным признанием исторических прав на государственность и территорию.

В схожем контексте это сделано и в рассматриваемой сейчас поправке к российской конституции: *«Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство».*

## **ЧТОБЫ УКРЕПИТЬ НАЦИОНАЛЬНОЕ ЕДИНСТВО И ИДЕНТИЧНОСТЬ**

Конституционные реформы часто становятся ответами на вызовы современного мира. В ответ на кризис ценностей общества стремятся определить свои ключевые ценности, на которых строится единство страны, что определяет уникальность и суверенитет нации, право решать свою судьбу. Возрастает запрос на безопасность, создавая необходимость укрепления нормы о суверенитете. Каждое государство обладает уникальным «набором» национальных конституционных ценностей, закрепляя его в тексте конституции, определяет свою конституционную идентичность.

Ценностный компонент становится важным для многих стран на стадии национального самоопределения. Так, например, после широкой дискуссии в 2014 г. в Конституцию

Латвии 1922 г. была добавлена преамбула, в которой нашли отражение конституционные ценности государства, в частности, провозглашается: *«Латвия как демократическое, правовое, социально ответственное и национальное государство основывается на свободе и достоинстве человека, признает и защищает основные права человека и уважает национальные меньшинства... Идентичность Латвии в культурном пространстве Европы с давних времен формируется латышскими и ливскими традициями, латышской жизненной мудростью, общечеловеческими и христианскими ценностями. Верность Латвии, латышский язык как единственный государственный, свобода, равенство, солидарность, справедливость, честность, трудовая нравственность и семья составляют основу сплоченного общества».*

Кроме того, многие страны ведут поддержку соотечественников за рубежом. Так в 2011 году в конституцию Мальты было внесено положение о создании «Совета по мальтийцам за рубежом».

Ранее защита прав соотечественников закреплена в Конституции Польши. В соответствии со ст. 6 «Польша оказывает помощь полякам, проживающим за границей, в сохранении их связи с культурным наследием народа». Согласно ст. 52 «лицо, чье польское происхождение было подтверждено в соответствии с законом, может поселиться на территории Республики Польша на постоянный срок».

## **ЧТОБЫ ЗАЩИТИТЬ СУВЕРЕНИТЕТ И ИНТЕРЕСЫ ГРАЖДАН**

Значительная доля изменений в мировом конституционном законодательстве касалась укрепления суверенитета и защиты общественных интересов в госуправлении. На этот процесс серьезное влияние оказало развитие законодательства о конфликте интересов. Новые нормы распространялись на высших должностных лиц, чтобы исключить влияние третьих стран и лоббистов на их решения, а также снизить возможность коррупции. Для этого вводятся различные требования к замещению должностей. Вплоть до того, что Кыргызстан установил отказ судей от права личной переписки.

Схожим путем идет Россия, предлагая запретить отдельным должностным лицам иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство, а также открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Подобный запрет действует, например, в Австралии.

Особняком в этой тенденции стоит закрепление норм о соотношении общепризнанных принципов международного права и норм международных договоров с национальным правом. Эти изменения особенно актуальны для стран, входящих в Европейский Союз, и были характерны для поправок, принятых в начале-середине 2000-х годов. Они основаны на так называемой доктрине национальной конституционной идентичности, в рамках которой большинство стран пошло по пути признания примата конституций, основ государственного строя над международными нормами. Такой подход принят, например, для правовых систем Германии, Италии и Франции.

При этом эксперты из Франции, Германии, Швеции, Нидерландов и Греции, на основании чьих мнений Венецианская комиссия подготовила заключение по соответствующему проекту поправки к российской Конституции, последовали двойным стандартам, фактически заявив, что дозволенное Юпитеру, не позволено быку. Смысл поправки к статье 79 Конституции состоит не в том, чтобы отступить от обязательств по международным договорам, а в том, что именно толкование международных договоров и конвенций органами международного правосудия, в частности Европейским судом по правам человека, может войти в противоречие с Конституцией. И именно потеря этого инструмента давления беспокоит Европейскую комиссию.

Во Франции Государственный совет еще в Решении от 30 октября 1998 года занял четкую позицию: «закрепленное в статье 55 Конституции Французской Республики верховенство норм международного права не применяется во внутреннем правопорядке к конституционно-правовым нормам». Данная позиция была утверждена в последующей судебной практике.

Федеральный Конституционный Суд ФРГ в 2004 году, вынес решение по делу «Гёргию», турецкого гражданина, который после отказа в судах ФРГ передать ему внебрачного ребенка, обратился с жалобой в ЕСПЧ. Последний расценил позицию суда ФРГ как нарушение соответствующих положений Европейской конвенции по правам человека. Но в Германии статус Конвенции приравнивается к статусу федерального закона и не могут противоречить положениям Федеральной Конституции, и тем более влиять на их действие.

По аналогичному пути пошла также Италия, Конституционный Суд которой в целом ряде своих постановлений ответил на вопрос о возможности приоритета решения ЕСПЧ в национальной правовой системе - любое несоответствие между внутренним законом и Конвенцией в истолковании ЕСПЧ должно рассматриваться как нарушение режима конституционной законности и Конституции.

В деле «Херст против Великобритании» страна-ответчица отказалась от исполнения решения ЕСПЧ, поскольку это свидетельствовало бы об ограничении суверенитета британского Парламента.

В 2015 году Конституционный Суд Российской Федерации принял аналогичное решение, в котором указал, что ни международные договоры Российской Федерации, ни основанные на них решения Европейского Суда по правам человека, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции. Предложенные поправки усиливают это действующее положение.

В Австрии в 2008 году была проведена масштабная «оптимизация» конституции: 62 конституционных закона утратили силу, 9 были отменены, 156 конституционных положений в простых законах утратили силу, 22 федеральных конституционных закона, 46 конституционных положений и около 180 конституционных положений в международных договорах были понижены до более простого юридического ранга, и введена четкая процедура, предусматривающая, как новые договоры ЕС могут быть интегрированы в правовую систему Австрии: для всех дальнейших изменений в договорах ЕС парламент должен санкционировать такие изменения большинством в две трети голосов.

По схожему пути в настоящее время планирует пойти и Россия.

# ЧТОБЫ УКРЕПЛЯТЬ СТАБИЛЬНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

За последнее два десятилетия между международными организациями, правительствами и гражданским обществом сформировался консенсус относительно решающей роли государственного управления в экономическом и социальном развитии государства. Укрепление четырех элементов так называемого «хорошего управления» - подотчетности, прозрачности, участия и предсказуемости — может повысить эффективность и результативность работы правительства. Конституционная реформа может стать жизненно важным инструментом содействия «хорошему управлению» путем изменения конституционных «правил», способствующих большей подотчетности, прозрачности, участию и предсказуемости.

Ряд стран, среди которых и Россия, принимают поправки о большей подотчетности правительств (ежегодные отчеты, утверждение правительства парламентом, усиление парламентского контроля).

Изменения, направленные на повышение качества и эффективности управления способствуют стабильности политической системы, что в свою очередь идет на пользу экономике, созданию стабильных условий для инвестиций и развития.

Одной из тенденций в области стабилизации управления стали изменения относительно президентских сроков. Страны могли вводить или смягчать ограничения. В ряде случаев было внесено уточнение о невозможности занимать пост два срока именно подряд. Такое же положение вносится сейчас и в России.

При этом стоит напомнить, что ограничение сроков появлялось в большинстве известных нам конституций не сразу. Так, для конституции США это была 22-я поправка (ратифицирована спустя 160 лет после принятия Конституции), принятая после того, как Франклин Делано Рузвельт, выведший страну из Великой Депрессии и прошедший через Вторую мировую войну, избирался на пост президента четыре раза. Кстати, **22-я поправка не распространялась на действовавшего во время ее принятия президента, так как закон не имеет обратной силы.**

Можно проследить и необычные конституционные поправки, касательно президентского поста в XXI веке. Так, например, в Австрии (2008) новая конституционная поправка исключала положение, согласно которому члены императорской династии (Габсбург-Лотарингский дом) были лишены права на участие в президентских выборах.

# ЧТОБЫ РАЗВИВАТЬ РЕГИОНЫ

Одним из самых частых вариантов конституционных поправок становится изменение административно-территориального деления, баланса полномочий центра и регионов, совершенствование местного самоуправления.

В некоторых случаях территориальные изменения потребовали принятия новой конституции, как это происходит в случае распада государств и выделения территории (Сербия, Черногория, Косово и др.).

В некоторых федерациях наблюдается тенденция к унитаризации государства и сосредоточению полномочий у центральной власти. С другой стороны, в ряде унитарных государств (Великобритания, Испания, Италия, Финляндия) наблюдается обратный процесс – придания некоторым административно-территориальным единицам элементов правового положения, характерных для субъектов федерации.

В Италии в 2001 году были внесены 15 поправок к конституции, касавшихся снижения полномочий государства в отношении регионов. Замена 7 статей, изменение 2 статей, отмена 6 статей позволили пересмотреть взаимоотношения государства и регионов, привести в соответствие с запросами регионов, жителей, и действительностью. Конституционные реформы 2001 года в Италии явились ответом на новые вызовы, продиктованные необходимостью обеспечить децентрализацию государства. В качестве одного из решений данного вопроса явилась передача законодательных и регуляторных полномочий регионам. После реформы местные и региональные органы власти были наделены значительными регулирующими полномочиями в области розничной торговли, энергетики и транспорта, сельского хозяйства и туризма. Была внедрена модель государственного управления, предполагающая, что публичные услуги в основном предоставляются на местном уровне. Такая система управления потребовала эффективных механизмов координации между различными уровнями публичного управления. Согласно докладу ОЭСР, проведенные реформы улучшили прозрачность, защиту прав потребителей и конкуренцию в таких секторах как банковское дело, страхование, розничная торговля и рестораны, такси и фармацевтические продукты и услуги <sup>6</sup>.

Высоко оцениваются эффекты конституционной реформы во Франции 2008 года, в частности, закрепившей принцип субсидиарности, согласно которому происходит передача полномочий на тот уровень организации государства и тому органу, где они могут быть выполнены наилучшим образом, при условии, что соблюдается соответствие Конституции, и отсутствуют возражения стороны, наделяемой новыми полномочиями.

Значимый прогресс в деле децентрализации страны для наиболее эффективной борьбы с бедностью был достигнут в Индии благодаря 73-й конституционной поправке 1993 года, которая предусматривала проведение регулярных обязательных выборов в органы местного самоуправления в сельской местности, т. е. «панчаят <sup>7</sup>». Кроме того, федерация передала им полномочия по планированию и осуществлению

<sup>6</sup> Reviews of Regulatory Reform - Italy: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/10/ensuring\\_regulatory\\_quality.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/10/ensuring_regulatory_quality.pdf)

<sup>7</sup> Согласно ст. 243В, в каждом штате учреждается панчаят на деревенском, промежуточном и окружном уровнях.

программ сокращения масштабов нищеты таким образом, чтобы лица, непосредственно избранные в органы местного самоуправления путем прямых выборов <sup>8</sup>, могли определять бенефициаров (получателей помощи) по программам сокращения масштабов нищеты (Комплексная программа развития сельских районов (IRDP) и Jawhar Rozgar Yojana (JRY, ранее Национальная программа занятости в сельских районах (NREP)). Благодаря нововведению, у местных органов власти появилась возможность собирать и использовать более эффективно информационные потоки, поступающие от низов, чем правительство верхнего уровня. Такое информационное преимущество, в принципе, способствовало более адекватному распределению предоставляемых государством товаров в пределах определенной местности. Исследования показали, что в целом подобная децентрализация оказала положительное влияние на организацию механизма оказания помощи и способствовала снижению уровня бедности в сельской местности.

## **ЧТОБЫ РАСШИРИТЬ ВОЗМОЖНОСТИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ**

Большая доля поправок к конституциям стран мира в XXI веке касалась внедрения различных референдумов, консультативных органов, элементов прямой электронной демократии и народной законодательной инициативы (наподобие Российской общественной инициативы).

Ещё одной интересной тенденцией стало снижение возрастного ценза для активного избирательного права. В большинстве стран минимальный возраст для голосования составляет 18 лет; однако с начала XXI века в некоторых странах начались активные дебаты об уменьшении возраста голосования до 17 или 16 лет, и в некоторых случаях они закончились внесением соответствующих поправок в Конституцию. Так, например, в Никарагуа (ещё в 1984 году), в Венесуэле (2007 год), Австрии (2007), Эквадоре (2008), Аргентине (2012), Мальте (2018) ценз был снижен с 18 до 16 лет, в Японии в 2018 году с 20 до 18 лет. На более низком уровне – для муниципальных голосований и национальных референдумов многие страны также снижают возрастной ценз (Швейцария, Германия, Испания, Эстония, Шотландия, Уэльс и несколько других территорий в составе Великобритании).

---

<sup>8</sup> Выборы в панчат проводятся регулярно каждые 5 лет.

# ЧТОБЫ РАЗВИВАТЬ ОТДЕЛЬНЫЕ ЗНАЧИМЫЕ СФЕРЫ И РЕШАТЬ ПРОБЛЕМЫ. ПРИМЕР ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Позитивный эффект для системы здравоохранения Бразилии имела поправка № 29 к Конституции, принятая в 2000 году. Так, на конституционном уровне был закреплён вклад всех трех уровней власти – федерации, штатов и муниципий – в обеспечение работы публичных служб здравоохранения, также было установлено жесткое правило ежегодной индексации в процентном соотношении затрат на здравоохранение.

За 10 лет с момента принятия поправки произошло увеличение в реальном выражении консолидированных расходов на публичные службы здравоохранения на 112% и увеличение расходов на душу населения на 89% на всех трех уровнях. Кроме того, была успешно достигнута цель более активного участия штатов и муниципалитетов в финансировании системы здравоохранения - за этот период доля финансирования штатами увеличилась с 18,6% до 26,4%, а доля муниципалитетов – с 21,7% до 28,5%. Суммарно расходы на здравоохранение в процентном отношении к ВВП страны выросли более чем на 1%, что является значимым показателем для страны <sup>9</sup>.

Схожая поправка предложена в России в 2020 году.

---

9 The effects of Constitutional Amendment 29 on the regional allocation of public funds for the National Health Service in Brazil  
URL: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232016000200411&script=sci\\_arttext&tIng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232016000200411&script=sci_arttext&tIng=en)

# КАК ОБНОВЛЯЮТСЯ КОНСТИТУЦИИ?

Не существует единой Европейской «лучшей модели» по принятию поправок к конституции, и тем более каких-то общих обязательных правовых требований.

Требования к порядку изменения статей устанавливаются, как правило, самой конституцией.

Различают «жесткие» и «мягкие» механизмы изменения конституции. В «мягком» случае внесение поправок в конституцию ничем не отличается от принятия обычного закона. Такие конституции действуют в Израиле, Сингапуре, Новой Зеландии и ряде других государств. Жесткие конституции изменяются и дополняются в особом, более сложном порядке (США, Италия, Япония, Дания). Кроме того, имеются примеры конституций смешанного типа, которые предполагают обычный парламентский порядок одобрения поправок для большинства конституционных положений и одновременно - усложненную процедуру в отношении положений, имеющих особое значение для конституционного строя государства. Например, в конституциях России и Индии.

## КТО ОБНОВЛЯЕТ КОНСТИТУЦИИ?

Субъектом конституционных инициатив в различных странах могут выступать: глава государства; правительство; парламентарии (отдельные члены парламента, как в Италии, определенная доля парламентариев (1/6 в Греции; не менее 1/5 – в Латвии; не менее 1/4 – в Литве; не менее 1/3 – в Сербии), либо весь парламент в целом, как в Южной Корее); законодательные органы субъектов федерации (Канада), органы местного самоуправления (Лихтенштейн), а также сами граждане через инструменты народной инициативы - Швейцария, Италия, Словения, Грузия, Кения, Уругвай, Боливия и др.

## КТО РЕШАЕТ? ПАРЛАМЕНТ ИЛИ НАРОД

Поправки обязательно рассматриваются парламентом. Обязательное включение парламента в процесс изменения конституционного текста обусловлено требованием обеспечения его легитимности за счет консенсуса политических сил. Тем самым, создается **необходимая основа для долговременного действия вводимых конституционных норм**. Поэтому, как правило, устанавливается требование о необходимости получения квалифицированного числа голосов для их принятия на данной стадии конституционного процесса.

Когда речь идет о федеративных государствах, при внесении поправок в конституцию должны быть учтены интересы субъектов федерации, как правило, за счет одобрения верхней палатой парламента, а в некоторых странах, как и в России, еще парламентами регионов. В США для включения поправки в текст конституции требуется ее ратификация в неизменном виде не менее чем тремя четвертями штатов. При этом Конгресс сам определяет способ ратификации: через законодательные собрания штатов или специально созываемые конвенты. Иногда участие регионов нужно только для особо значимых решений. Ярким примером такого подхода является Конституция Индии 1949 г. По общему правилу для принятия поправок достаточно получения согласия большинства членов каждой из палат парламента. Однако ряд наиболее важных положений Конституции требуют получения согласия не менее половины законодательных собраний штатов.

Довольно редкой в мире процедурой в процессе конституционных преобразований является предварительный контроль конституционности поправок. Конституционный суд задействован в процессе изменений, например, в Австрии, Болгарии, Румынии и ряде бывших советских республик. Орган конституционной юстиции в данном случае может реализовывать две функции: оценить изменения на предмет их соответствия базовым конституционным принципам и ценностям, а также оценить конституционность самой процедуры внесения поправок. Такая процедура была реализована при принятии актуальных конституционных поправок в России.

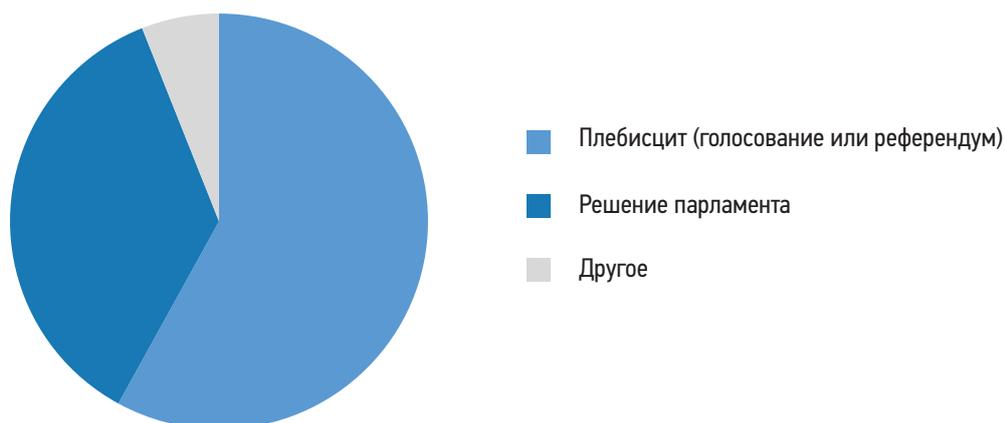
Участие граждан путем референдума или общенародного голосования в принятии конституционных поправок, если речь не идет о новой конституции, применяется достаточно редко. Венецианская комиссия Совета Европы, анализируя опыт проведения конституционных реформ, нередко указывает на неуниверсальный характер референдума как способа внесения изменений в основной закон. По мнению Комиссии, референдум по конституционной поправке не должен проводиться, если конституция явно не требует этого. Такой подход объясняется тем, что референдум (общенародное голосование) делает процедуры конституционных преобразований громоздкими, негибкими, но Комиссия не относит это к случаям, когда решаются вопросы принципиального характера.

Чаще конституции меняются решением парламента государства. Реже – путем плебисцита, то есть народным голосованием, референдумом. В некоторых странах, например, в Италии и Японии, если инициатива не набрала в парламенте необходимого конституционного большинства, она выносится на народное голосование.



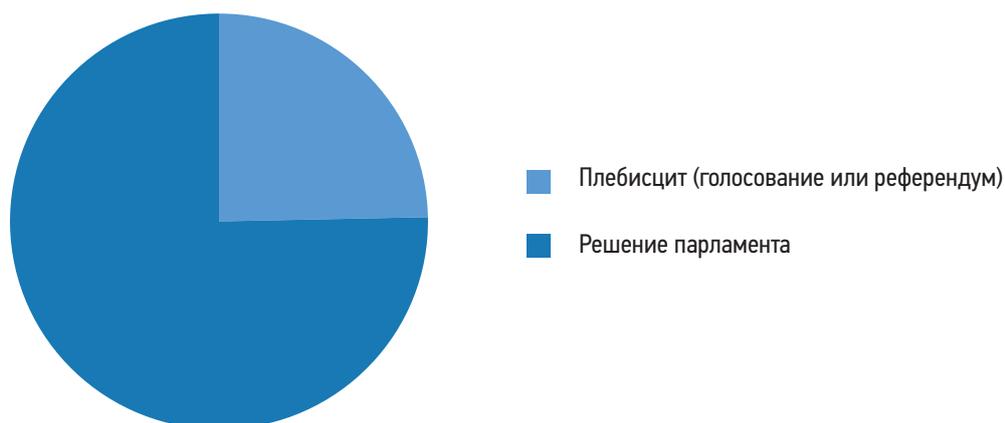
Формат референдума или общего голосования чаще используется при принятии новых конституций. Кроме того, тут нередки случаи, когда конституция принимается узким кругом лиц (например, Конституция Ватикана просто подписана Папой Римским Иоанном Павлом II, в Судане проект конституционной декларации был подписан представителями военных и оппозиции).

### ПРИ ПРИНЯТИИ НОВЫХ КОНСТИТУЦИЙ



При принятии поправок к конституции в подавляющем большинстве случаев прибегают лишь к решению парламента страны. Хотя в ряде стран развиты традиции прямой демократии – например, в Швейцарии, где на референдум выносятся самые разные предложения.

### ПРИ ПРИНЯТИИ ПОПРАВК И ДОПОЛНЕНИЙ



При принятии поправок участие граждан редко и в основном применяется как дополнительный элемент усложненной процедуры, например, при полном пересмотре конституции или когда этого требует парламент или глава государства.

Процедура проведения общенародного голосования по поправкам в конституцию может носить как обязательный, так и факультативный характер. В последнем случае ее

использование всецело зависит от намерения субъектов, наделенных правом инициировать такое голосование. Такое голосование может проводиться по требованию членов парламента (в Албании (по запросу 2/3 членов), в Австрии, Эстонии, Италии (1/5 членов палаты), Лихтенштейне, Словении, Испании (по запросу 1/10 членов каждой из палат) и Швеции (по требованию 1/10 членов, при условии, что по крайней мере 1/3 членов согласны его поддержать)); по требованию самих избирателей (в Италии (500 000 избирателями, когда поправка принята не менее чем 2/3 голосов в обеих палатах при повторном голосовании)); по запросу органов местного самоуправления (в Италии (пятью региональными советами, когда поправка была принята не менее чем 2/3 голосов в обеих палатах) и в Лихтенштейне (если по крайней мере четыре коммуны признают его необходимость)); по решению главы государства (Турция). Во Франции существуют две альтернативные процедуры – либо решение простого большинства в каждой палате с последующим всенародным референдумом, либо предложение Президента с большинством в 3/5 голосов в Парламенте, но без референдума. Некоторые конституции могут устанавливать принятие поправок только референдумом (Египет, Швейцария, Япония).

В большинстве случаев **на общественное обсуждение выносятся сразу несколько изменений, зачастую тематически между собой не связанных**. Это связано со сложностью организации референдумных процедур. Одним пакетом принимается изменение структуры парламента и нормы о традиционном браке. **При этом вопрос на голосование, если поправки выносятся на народное обсуждение, ставится один** (согласны ли вы с изменениями), в единичных случаях – два вопроса в бюллетене. Исключение составляют швейцарские референдумы, в ходе которых голосуются отдельно различные народные и правительственные инициативы. **Практики вынесения альтернативных проектов на голосование одновременно не существует.**

Некоторые конституции устанавливают большинство, необходимое для принятия поправок, которые должны быть утверждены на референдуме, или большинство определяется специальным законом. В Армении проект поправки считается одобренным, если более половины участников голосования, но не менее одной четверти зарегистрированных граждан, проголосовали за него. Конституция Черногории требует большинства более чем в три пятых от поданных голосов.

Некоторые конституции требуют минимального участия избирателей в референдуме. Например, Конституция Дании требует большинства поданных голосов, но только при участии более 40% избирателей. При этом Венецианская комиссия называет это слишком серьезным ограничением. Нарастание абсентеизма в последние годы приводит к снижению участия, и даже знаменитые швейцарские референдумы проходят уже при явке в районе 30%.

Как правило, выносимые на рассмотрение граждан конституционные изменения – касаются ли они социальных гарантий, национальных ценностей или эффективности государственных институтов – это итог довольно длительной политической практики и широкого общественного консенсуса. По массиву данных, **как правило, вопрос получает на референдуме или голосовании одобрение с большим перевесом – в среднем 65/70 на 35/30 процентов голосов**. Если не считать, конечно, огромного числа швейцарских референдумов по самым разным народным инициативам, зачастую непроработанным.

Автор:

**Соколова Екатерина Никитична**

Руководитель Департамента  
стратегических исследований и  
прогнозирования ЭИСИ, кандидат  
политических наук