

Основные положения Доклада РОИИП¹

«Международный опыт изменения Основного закона страны»

Об изменениях Конституции:

Современный мир не знает ни одного государства, которое в ходе своего поступательного развития не вносило изменений в Основной закон (Конституцию) страны.

Базой стабильной законности и легитимности того или иного конституционного строя является существующая возможность для избирателей легально вносить в него изменения, обусловленные меняющейся ситуацией.

Динамика обновления конституций в современном мире

По данным англоязычного портала *Constituteproject*² в XXI веке новые конституции были приняты в 45 из 201 государства мира, в том числе в последнее десятилетие (с 2010 по 2019 гг.) - в 26 государствах. Конституции 44 государств действуют уже более полувека, а 6 основных законов (США, Норвегии, Бельгии, Аргентины, Канады, Люксембурга)³ имеют более чем полуторавековую историю.

Обновление Конституции и развитие демократии

Как отмечает Венецианская Комиссия Совета Европы⁴, все конституции, достигшие определенного «зрелого» возраста, отражают интересы не современных, а прежних поколений, при этом слишком большое сопротивление поправкам и реформам предполагает, с демократической точки зрения, сомнительный принцип «управления обществом по воле ушедших из жизни», предоставляя возможность (иногда мифическую) «отцам-основателям» диктовать в интерпретации судей и ученых ответы на политические проблемы и вызовы современности»⁵.

Стандарты изменений: гибкость процедур и жесткость базовых принципов.

Международный опыт и законотворческая практика государств мира говорят о широком усмотрении национального законодателя в регламентации соответствующих процедур, которые в первую очередь должны опираться на волю народа.

Международные подходы по проведению национальных конституционных реформ, не имеющие сегодня согласованных стандартов, но подтвержденные Венецианской комиссией Совета Европы, сводятся к тому, что **всем конституционным системам желательно иметь достаточно гибкие правила внесения поправок для того, чтобы приспособливаться к фундаментальным**

¹ Российский общественный институт избирательного права

² <https://www.constituteproject.org/search?lang=en>

³ Портал *Constituteproject* включает в число этих основных законов и Конституцию Нидерландов 1815 г., что очень спорно, учитывая факт формальной отмены первой Конституции Нидерландов.

⁴ Венецианская комиссия, официально Европейская комиссия за демократию через право — консультативный орган по конституционному праву, созданный при Совете Европы.

⁵ П. 86 и 87 Доклада о конституционных поправках Венецианской комиссии Совета Европы.

изменениям в политике и обществе. Вместе с тем правила относительно фундаментальных ценностей должны быть достаточно жесткими, чтобы обеспечить требование конституционной законности и направлены на обеспечение широкого консенсуса по конституции, ее легитимности и через нее - всей политической системы⁶.

Важность достижения баланса между конституционной жесткостью и гибкостью, а также должное внимание к требованиям конституционной законности является общим для всех демократических государств. В большинстве государств это достигнуто за счет положений, которые усложняют внесение конституционных поправок, хотя и не делают их невозможными.

Авторы исследования Департамента политической науки Мичиганского университета также отмечают, что в конституции обычно вносятся поправки после особых процедур, таких как квалифицированное большинство в одной палате, одновременное большинство в двух палатах и, возможно, по итогам одобренного референдума. Квалифицированные пороги для одобрения и изменения гарантируют, что в момент принятия или изменения конституция находится в «конституционном центре (ядре)» страны⁷, подтверждая необходимость широкой поддержки таких изменений в обществе.

Как принимать поправки: точка отсчета – мнение граждан

Международная практика и опыт современных государств по внесению изменений в Основной закон страны свидетельствует о большом разнообразии подходов и форм внесения поправок или изменения положений национальной Конституции. Каждое государство при выборе процедуры опирается на свои национальные, правовые, культурные, исторические и даже экономические условия.

Но при этом всегда **право народа на участие в вопросах управления делами государства является фундаментальным и общепризнанным, хотя далеко не во всех государствах оно реализовано в достаточном объеме.** Формы такого участия могут быть различны. Сегодня, как правило, сложившееся в «цивилизованных нациях»⁸, народ привлекается к участию во всенародных плебисцитах только в тех случаях, когда его воля действительно необходима для принятия решения по важным вопросам развития и деятельности государства.

Роль парламента в принятии поправок: мнение Венецианской комиссии

Несмотря на разнообразие подходов к внесению конституционных поправок, Венецианская комиссия придерживается мнения о том, что национальный парламент является наиболее подходящей ареной для принятия конституционных поправок в соответствии с современной идеей демократии. **При этом легитимность конституционных поправок может быть усилена путем прямого участия народа в процедуре внесения поправок в конституцию⁹.**

⁶ П.15 и 201 Доклада о конституционных поправках Венецианской комиссия Совета Европы, 2009 г.

⁷ https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/05/BJPS_final_april2.pdf

⁸ Выражаясь языком ст. 38 Статута международного Суда ООН.

⁹ П.183 и 184 Доклада о конституционных поправках Венецианской комиссия Совета Европы, 2009 г.

Венецианская комиссия также отмечает, что **процедуры внесения конституционных поправок, допускающие принятие конституционных изменений без предварительного одобрения парламента, на практике создают довольно много проблем, по крайней мере, для новых демократий.**

В вопросе обновления Конституций общего стандарта нет

Венецианская комиссия отмечает, что общие фундаментальные элементы механизмов конституционных изменений формулируются и сочетаются в столь же большом количестве вариантов, сколько существует конституций. Даже в Европе они варьируются в диапазоне от государств, в которых конституционные изменения осуществляются довольно легко, до государств, где на практике это почти невозможно. Не существует единой европейской «лучшей модели» принятия поправок к конституции и тем более общих обязательных правовых требований. Предпринимались только отдельные попытки¹⁰ сформулировать какие-либо общие европейские стандарты.

Совершенно по разному решаются вопросы на национальном уровне по процедурам участия населения в вопросах изменения Основного закона страны: прямое или представительное участие, привлечение населения или только законодателей к обсуждению норм Конституции, организация процедур учета мнения населения - по числу дней голосования, в том числе с учетом досрочного голосования, по ограничениям (поражению) в праве участия в голосовании, по регулированию различных форм и видов агитации, по процедурам подсчета голосов, оспаривания итогов голосования и наблюдения за электоральными процессами.

День голосования

Процедура общенародного голосования, (выборы, референдумы, плебисциты и др.) в мире проводится во все дни недели
понедельник (Канада, Норвегия, Филиппины),
вторник (Дания, Израиль, США),
среда (Нидерланды, ЮАР),
четверг (Великобритания, Индия),
пятница (Чехия, Ирландия),
суббота (Латвия, Словакия, Исландия, Австралия, Новая Зеландия),
воскресенье (ФРГ, Франция, Польша, Австрия и др.).

В новейшей истории России второй тур президентских выборов 3 июля 1996 года прошел в среду.

Сроки подготовки и проведения голосования

Сроки проведения голосования, как отмечено в Докладе о конституционных поправках Венецианской комиссии Совета Европы, **после решения парламента о внесении изменений в Конституцию** составляют 15 дней (Испания), 30 дней (Корея, Румыния), 60 дней (Албания, Польша, Сербия), 90 дней (Италия), 3 месяца

¹⁰ Речь идет о подготовке Доклада о конституционных поправках, одобренного на заседании Венецианской комиссии 11-12 декабря 2009 г.

(Эстония), 6 месяцев (Дания, Мальта), 12 месяцев (Швейцария) после того, как поправка была принята парламентом.

В мировой практике существует и более сжатые сроки проведения голосований. Так, 27 июня 2015 года предложение о проведении голосования было внесено премьер-министром Греции Алексисом Ципрасом, 26 июня – поддержано парламентом Греции (Палатой депутатов) и на 5 июля 2015 года было назначено голосование на референдуме, т.е. решение о проведении референдума в Греции было принято и реализовано в течение практически 10 календарных дней.

Время голосования

Как правило, голосование (без учета досрочного голосования) проводится в один день, при этом в некоторых государствах голосование проводилось в течение нескольких (от двух до трех или более) календарных дней (например, Босния и Герцеговина, Египет, Мальта, Мексика, Норвегия, Сербия, Чехия). Своеобразным рекордом можно считать референдум в Новой Зеландии по вопросу о государственном флаге страны, в ходе которого голосование проводилось в течение двух календарных этапов (20 ноября–11 декабря 2015 года и 3–24 марта 2016 года), т.е. совокупно в течение 44 календарных дней.

О возможности голосования по поправкам в целом

Венецианская комиссия считает вполне допустимым проведение голосования по проекту правового акта в целом, в том числе акта о внесении изменений в конституцию, предполагающим изменение целого ряда статей и глав, на котором предполагается одобрение либо неодобрение акта в целом, без отдельных вопросов по его частям, т.е. голосование за или против проекта в целом, а не за или против отдельных поправок, включенных в этот проект. Ряд государств использовали такое голосование в своей истории при внесении изменений в свои Основные законы.

Важно отметить: требование единства содержания вопроса, предполагающее внутреннюю связь между различными частями вопроса, не относится к проекту закона, в том числе о поправках к конституции, даже выносимого на голосование для принятия, а не на голосование после принятия парламентом в установленном порядке¹¹.

Венецианская комиссия: пороги одобрения должны быть разумными

Венецианской комиссией не рекомендуется устанавливать минимальный уровень участия, при котором результаты голосования считаются действительными (кворум), так как этим все воздержавшиеся от голосования лица приравниваются к сторонникам отрицательного ответа на вопрос голосования.

Не рекомендуется вводить кворум одобрения, который обуславливает признание действительности результатов всенародного голосования

¹¹ Венецианская комиссия Совета Европы. Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов, 2007 г

одобрением или же отклонением вопроса референдума, который установлен в процентном отношении от определенной законодательно минимальной доли избирательного корпуса (т.е. процент от списочной численности лиц, имеющих право участия). Это обусловлено риском возникновения ситуации в том случае, если проект законодательного акта одобряется простым большинством голосов, которое в процентном отношении расположено ниже уровня, требуемого кворумом.

Единого подхода к условиям признания референдума состоявшимся нет. Например, в Ирландии, где конституционные поправки после принятия парламентом в обязательном порядке выносятся на ратификационный референдум, законодательство не предусматривает порога явки, а решение считается принятым, если за него проголосовало большинство лиц, принявших участие в референдуме.

Также отсутствует порог явки как условие признания референдума состоявшимся в Австрии, Андорре, Канаде, Испании, Швейцарии и др.

Голосование за Конституцию 2020 в свете мирового опыта

В рамках проходящего в настоящее время процесса принятия поправок к Конституции Российской Федерации предусмотрен ряд **дополнительных процедур, усложняющих процесс, но увеличивающих его легитимность.** Законом Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» предусмотрены две дополнительные, по сравнению с установленным Конституцией РФ общим порядком, процедуры, положительное завершение которых является необходимым условием вступления поправок в силу:

- проверка Конституционным Судом Российской Федерации соответствия поправок и усложненного порядка их принятия главам 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, по результатам которой он дает заключение о соответствии (несоответствии), при этом в случае несоответствия – поправки не вступают в силу;

- проведение общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, предусмотренных указанным законом, при этом поправки считаются одобренными и вступают в силу в случае, если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании.

Таким образом, текущая процедура внесения поправок в Конституцию Российской Федерации согласуется с международной практикой и соответствует рекомендациям межгосударственных организаций, а согласно заключению Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 г. № 1-3, соответствует и Конституции РФ.

Положение об одобрении проекта большинством от числа принявших участие в голосовании граждан также в полном объеме согласуется с рекомендациями Венецианской комиссии.

Именно для минимизации проблем, связанных с прямым вынесением вопроса на «суд» граждан, и сохранения «контроля» со стороны парламента в Российской Федерации, реализуется наиболее сложная (многоступенчатая) из применяемых в мире систем внесения конституционных поправок, в которой

задействованы обе палаты Федерального Собрания, институты гражданского общества, законодательные органы 85 субъектов Российской Федерации¹², Конституционный Суд и процедура общероссийского голосования (как решающая стадия конституционного проекта).

Процедура голосования, предусмотренная законом о поправке и проектом порядка голосования, одобренном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, предусматривает **создание максимально удобных условий для избирателей для участия в голосовании**. Так, будет применяться успешно апробированная на трех электоральных кампаниях и доработанная с учетом практики применения система «мобильный избиратель», позволяющая избирателю проголосовать по месту нахождения на любом избирательном участке, заблаговременно подав заявление о внесении его в список избирателей на этом участке, а также обусловленное уважительной причиной досрочное голосование в течение трех дней до дня голосования.

Система «мобильный избиратель» создает возможность обеспечения голосования граждан, **не имеющих регистрации по месту жительства**, исключая при этом их двойное голосование (гражданин вправе подать заявление о включении в список избирателей на любом выбранном им избирательном участке, но однократно).

Досрочное голосование с учетом распространения коронавирусной инфекции, кроме создания удобства избирателям, направлено также на снижение числа участников голосования, одновременно присутствующих в помещении.

О юридической силе решения народа

Одобрение поправок на общероссийском голосовании является, согласно положениям закона о поправках, **юридически значимым действием и необходимым условием вступления поправок в силу**; отсутствие такого одобрения, в свою очередь, будет препятствием вступления в силу, возможность преодоления парламентом или иным органом которого не предусмотрена.

При таких обстоятельствах невозможно повторение практики консультативных референдумов, например, на одном из которых в Нидерландах 6

¹² Обязательным этапом принятия поправок в России как федеративном государстве является одобрение не менее чем двумя третями законодательных органов субъектов Российской Федерации, т.е. парламентами не менее чем 57 субъектов Российской Федерации. Данная процедура характерна не для всех федеративных государств, например, в крупнейшем федеративном государстве – члене Европейского Союза – Германии такая процедура не предусмотрена. Кроме того, поскольку Россия является федеративным государством с наибольшим в мире количеством субъектов федерации, необходимым условием вступления в силу поправки является ее одобрение наибольшим в абсолютном выражении числом парламентам субъектов федерации – 57. Например, в США, где подобный элемент процедуры принятия поправок к конституции был введен впервые в мире, требуется одобрение 3/4 законодательных органов штатов или в настоящее время 38 легислатурами. При этом, если в США в процессе одобрения поправок участвуют представительные органы не всех регионов, а только штатов (кроме штатов в США имеются федеральные территории: федеральный округ Колумбия и территории, находящиеся под юрисдикцией США: Пуэрто-Рико, Гуам, Северные Марианские Острова, Виргинские Острова, Американское Самоа, на которых действует конституция и законы США), то в Российской Федерации все регионы участвуют в процессе одобрения поправок без исключения и на абсолютно равных условиях, обеспечивая в конечном счете и равные права граждан, где граждане могут выразить свое отношение к поправкам, в том числе, через избранные ими региональные законодательные органы.

апреля 2016 г. граждане отклонили ратификацию Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Украиной, однако с учетом ряда оговорок менее чем через год со дня проведения референдума соглашение было ратифицировано парламентом. Фактически консультативный референдум создал условия для игнорирования воли избирательного корпуса.

Право назначения наблюдателей, делегированное Общественной палате Российской Федерации и региональным общественным палатам, гарантирует участие этой структуры гражданского общества в оформлении полномочий наблюдателей, кандидатуры которых могут представлять различные заинтересованные организации и лица. Законодательство зарубежных государств так называемой «старой демократии» такие права для наблюдателей не гарантирует. По факту этот вопрос отнесен на усмотрение правоприменяющих органов.

Общий вывод: Таким образом, текущие процедура внесения поправок в Конституцию Российской Федерации полностью согласуется с международной практикой и соответствует рекомендациям межгосударственных организаций.