



**КонсультантПлюс**  
надежная правовая поддержка

"Конституционная  
реформа в современном  
мире: Монография"  
(Хабриева Т.Я.)  
("Наука РАН", 2016)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

[www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

Дата сохранения: 07.03.2017

# РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

## КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

МОНОГРАФИЯ

**Т.Я. ХАБРИЕВА**

Талия Ярулловна Хабриева - академик Российской академии наук, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, вице-президент Российской академии наук, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), профессор кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России, приглашенный профессор **Université Paris I Panthéon-Sorbonne** (Франция), член Президиума Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации, главный редактор изданий "Журнал российского права", "Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения", член редколлегии журнала "Вестник РАН".

Автор свыше 280 научных работ, раскрывающих современные проблемы теории государства и права, конституционного права, в том числе теории конституции, ее толкования и правовой охраны, парламентаризма, федерализма, правового регулирования этнокультурных и миграционных отношений. Наиболее известные монографии: "Телеологическое (целевое) толкование советского закона" (1988 г.), "Конституционный контроль" (1992 г.), "Правовая охрана Конституции" (1995 г.), "Толкование

Конституции Российской Федерации: теория и практика" (1998 г.), "Национально-культурная автономия в Российской Федерации" (2003 г.; 2007 г. на болгарском языке); "Теория современной конституции" (2005 г., в соавт.; 2009 г. на болгарском языке), "Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент" (2005 г., в соавт.), "Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование" (2010 г.)

Руководитель авторских коллективов, ответственный редактор и соавтор монографий "Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации" (2003 г.), "Концепции развития российского законодательства" (2004, 2010 гг.), "Правительство Российской Федерации" (2005 г.), первого в отечественной государствоведческой литературе издания "Парламентское право России" (1999, 2003, 2013 гг.; 2016 г. на английском языке), монографий "Коррупция: природа, проявления, противодействие" (2012 г.; 2014 г. на китайском языке), "Правосудие в современном мире" (2012 г.; 2013 г. на английском языке), "Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности" (2013 г.), "Реформа науки и образования" (2014 г.), "Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право" (2014 г.), "Арктическое право: концепция развития" (2014 г.), "БРИКС: контуры многополярного мира" (2015 г.), "Шанхайская организация сотрудничества: новые приоритеты развития" (2015 г.), "Научные концепции развития российского законодательства" (2015 г.).

Является членом ряда научно-консультативных и совещательных органов: Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам,

Комиссии Администрации Президента Российской Федерации по законопроектам, Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, Правительственной комиссии по проведению административной реформы, Экспертного совета Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, Комиссии по вопросам совершенствования законодательства и правоприменительной практики Совета при Президенте Российской Федерации по международным отношениям (с 2015 г.), Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере; Научного совета по правотворчеству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации; Экспертного совета при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; Экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; Общественных советов Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной налоговой службы и др.; коллегии Министерства культуры Российской Федерации; заместителем председателя Международного союза юристов и членом Президиума Ассоциации юристов России.

## ВВЕДЕНИЕ

Стремительно меняющаяся картина мира убеждает, что многие тренды, которые сложились в конце XX века, сегодня подвергаются тяжелым испытаниям. Конституционное развитие стран также приобретает новые черты, в том числе в связи со значительным усилением влияния глобализационных процессов на национальные правовые системы. Именно правовая, а в большей степени

конституционно-правовая сфера вовлечена в эти процессы непосредственно.

Одна из аксиом конституционного права состоит в том, что в правовом государстве недопустим разрыв между конституцией и общественной практикой. Управлять государством и обществом можно только на основе конституции, в тех формах и теми методами, которые предусмотрены в ней. Однозначно, что обновление и соблюдение конституции - две стороны единого конституционного процесса, хотя реконструкция основного закона (частичная или полная) всегда требует больших инвестиций, "ломает" правовую систему, выстроенную последовательно на фундаменте конституции. С течением времени основные законы претерпевают изменения: вносятся поправки, принимаются новые конституционные тексты. Исследования подтверждают, что большая часть конституций, действующих в современных государствах, корректировалась. Это коснулось и "старейших" конституций, и самых новых основных законов <1>. Изменения имеют разный характер и часто достигают степени конституционных реформ.

-----  
<1> Например, не избежала этого одна из новых конституций - Конституция Венгрии 2011 г.

Для предыдущих столетий (XVIII - XIX вв.) - эпохи относительной конституционной стабильности - было характерно создание новых конституций в результате революций, поправки к ним были сравнительно редки: как известно, в Конституцию США за два с лишним века внесено всего 27 поправок. XX век можно рассматривать как период крупных конституционных изменений, ознаменовавшийся принятием первой конституции социалистического типа - Конституции РСФСР 1918 г. и созданием новых конституционных моделей <1> после Второй мировой войны. Это относится не только к 130 государствам, возникшим в

результате освобождения от колониальной зависимости, но и к основным законам традиционных капиталистических государств, а также к новым конституциям постсоциалистических стран.

-----

<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Первый выпуск. С. 3 - 9; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.

В завершающее десятилетие XX в. и начале XXI в. происходили многочисленные конституционные реформы по всему миру, назначение, масштаб и динамика которых заметно отличаются от прежних лет.

В истории цивилизации немало ярких правовых образцов, но даже самые прогрессивные для своего времени правовые акты имеют недостатки. Ни одна конституция в мире не является совершенной, причем неурегулированность тех или иных проблем основным законом нельзя считать его дефектом и даже конституционным пробелом <1>. Определить исчерпывающий перечень вопросов, требующих конституционной регламентации, очень сложно, так как он зависит от исторических, социально-политических условий, целевого назначения конституции, степени зрелости общественных отношений и др. В то же время планки конституционных идеалов весьма высоки, а их достижение обусловлено временными и другими существенными факторами.

-----

<1> Например, в Основном законе ФРГ не закреплены право на благоприятную окружающую среду, право на охрану здоровья и медицинское обслуживание, обязанность платить налоги.

Конституция - развивающаяся правовая материя,

она поддается давлению обстоятельств и должна быть изменена, если этого потребует сложившаяся ситуация.

Жизнь современного общества динамична, и даже масштабные события зачастую непредсказуемы, что влечет за собой трансформации в экономике, социальной сфере, политике и иногда в идеологии, в результате происходит множество экономических, политических и иных реформ.

Другая сторона конституционного процесса связана с тем, что основной закон обеспечивает верховную легализацию общественного и государственного строя, поэтому любые изменения фундаментальных отношений требуют конституционных преобразований. Не имеет значения, принята "хорошая" или "плохая" конституция, демократическая или не очень. Любая конституция выполняет стабилизационную функцию, а в наше время все, что обеспечивает стабильность, является ценным. Конституция призвана поддерживать стабильность не только правовой системы, организации государства, но и общественных устоев. Вместе с тем излишняя консервация основного закона может вызвать значительное общественное напряжение и привести к нарушению эволюционного развития государственности, к отмене прежних, принятию временных, а впоследствии и новых конституций. Так было во многих социалистических странах Европы, модернизированных арабских государствах Азии и Африки.

Тезис о конституции как развивающейся правовой материи особого качества является почти общепризнанным. Существуют различные взгляды на то, что является двигателем развития. В самом широком смысле их первоосновой считают изменение условий жизни. Данная позиция не указывает на юридические средства и пути таких изменений. Некоторые ученые и практики в этом свете рассматривают деятельность судебных органов

(верховных судов, конституционных судов, конституционных советов, а иногда и иных судов, как в Великобритании). Идеи подобного рода составляют основу концепции "живой конституции", особенно распространенной в США. В том же ряду упоминаются научные исследования, воплощаемые на практике <1>.

-----

<1> См., например: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998.

Тем не менее основным средством развития конституции является принятие к ней поправок. Поправки вносятся в конституционные тексты гораздо чаще, чем принимаются новые конституции. Правда, немалая их доля имеет незначительный, технический характер.

Теоретически и практически актуален вопрос, когда изменение основного закона знаменует конституционную реформу.

Очевидно, что конституционная реформа - это всегда определенный перерыв постепенности, качественное изменение конституционно-правовых институтов и норм, и этим она отличается от других изменений конституционного текста.

Принятие конституционного или иного закона о конституционной реформе - ключевое событие, часть процесса реформирования общественных отношений. В самом законе о реформе часто содержится только принципиальное положение, затрагивающее определенный институт общественного, государственного строя, основы правового положения личности <1>. Крайне редко одного такого положения, сформулированного как новый принцип, бывает достаточно. Почти всегда изменение конституции требует принятия новых правовых актов, пересмотра действующего законодательства. Этот процесс может быть длительным, поскольку принятие законов и

введение правовых институтов требует времени.

-----  
<1> Например, включение в 2004 г. в Конституцию Китая 1982 г. положения о "социалистическом рынке", переход от унитарной формы государственного устройства к федеративной в соответствии с конституционной поправкой 1993 г. в Бельгии, включение в британскую Конституцию в 1978 г. закона об основных правах человека, скопированного в основном с текста Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Создание в соответствии с конституционными нормами новых законодательных массивов, изменение территориального деления государства, формирование правоприменительной практики, перемены в правосознании населения - все это определенные переломы общественного развития. В большинстве случаев они имеют позитивный характер, даже если являются социально нейтральными; открыто реакционные конституционные реформы редки. Однако подобные изменения наряду с положительным содержанием неизбежно имеют отрицательные последствия, так как прерывают поступательный процесс развития государства и общества. Самым серьезным из них может стать снижение авторитета конституции и права. Им нельзя пренебрегать и с точки зрения обыденного сознания. Отмена даже некоторых конституционных положений может быть представлена как отказ от уже воспринятых конституционных ценностей. Это чревато дезориентацией субъектов права, в первую очередь граждан, разрушением того тонкого пласта конституционного правосознания, который сформировался и отражает идеи и взгляды, определявшие их поведение долгие годы.

Изменения конституции должны быть управляемым процессом. Это вовсе не означает, что они должны направляться только "сверху". Напротив,

предложения об изменениях будут полнее соответствовать задачам социального прогресса, если их будет выдвигать общественность. Тогда конституционная реформа может играть свою роль в предотвращении ненужных потрясений и стать важнейшей составной частью модернизации общества.

Немаловажной в этом является роль ученых, в том числе конституционалистов. Анализ отечественной литературы по вопросам конституционных реформ показывает, что на протяжении более десяти лет, т.е. до середины 2000-х гг., наука ставила задачу обеспечения главным образом стабильности нового основного закона, неприкосновенности его текста, что напрямую связывалось с его ролью в поддержании стабильности общества <1>. Основными научными направлениями этого периода были исследования проблем конституционализации законодательства, развития внутреннего потенциала конституции за счет различных форм толкования, в том числе судебного, ее прямого действия и охраны <2>. Это не мешало авторам указывать на недостатки действующей российской Конституции и предлагать возможные пути ее совершенствования, в том числе через конституционную реформу <3>. Определенный вклад в изучение темы конституционной реформы внесли исследования экономической, правовой, судебной, федеративной, административной и иных реформ <4>.

-----

<1> См., например: Страшун Б.А. Не спешить с конституционной реформой // Конституция как фактор социальных изменений: Сборник докладов / Отв. ред. Л.О. Иванов. М., 1999. С. 86; Кабышев В.Т. Конституционализм в современной России // Государство и право на рубеже веков. Конституционное и административное право: Материалы всероссийской конференции. М., 2000. С. 10 - 11.

<2> См., например: Хабриева Т.Я. Развитие правового потенциала Конституции и деятельности

Конституционного Суда Российской Федерации по ее толкованию // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М., 1999. С. 185 - 196; Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. N 1. С. 105 - 112.

<3> См., например: Захаров А. К проблеме совершенствования российской Конституции 1993 года // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998; Добрынин Н.М. Конституционная реформа и формирование новых федеративных отношений: реальности и закономерности // Свободная мысль XXI. 2004. N 1. С. 103 - 112; Осейчук В.И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 5. С. 6 - 11; Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 9. С. 2 - 9.

<4> См., например: Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты / Под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, 2003; Мальцев Г.В. Конституция и правовая реформа в Российской Федерации // Современное российское право: анализ основных тенденций: Сборник научных трудов / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. М., 2005. С. 8 - 11; Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008; Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010; Правосудие в современном мире: Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой, В.М. Лебедева. М., 2012.

В российской и зарубежной литературе имеется

множество работ, посвященных учению о конституции, истории конституций, конституционным процессам, отдельным конституциям или их типологическим и модельным группам. Однако немногочисленны специальные исследования <1>, предметом которых является конституционная реформа как особое явление. Более того, в известных зарубежных учебниках <2>, выдержавших более десятка переизданий, нет обособленных частей о конституционной реформе. Обычно авторы ограничиваются сведениями о том, как вносятся поправки в конституции, и иногда упоминаниями о содержании основных поправок. В немногих монографиях и статьях иностранных авторов внимание уделяется процедурным вопросам внесения поправок и принятию нового текста конституции, в частности в сравнительно-правовом ракурсе на основе опыта разных стран <3>.

-----  
<1> См., например: Бутько Л.В. Современная конституционная реформа: теория и практика. СПб., 1997; Хабриева Т.Я. **Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость** // Журнал российского права. 2003. N 11. С. 20 - 32; Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

<2> См., например: Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15 ed. L., 2011; Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im **öffentlichen** Recht. 18 aufl. **München**, 2010; Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25 ed., 2011.

<3> См., например: Bjorn Erik Rasch, Roger D. Congleton. Amendment Procedures and Constitutional Stability // Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence. Cambridge, Mass, 2006; David E. Kyvig. Arranging for Amendment: Unintended Outcomes of Constitutional Design // Unintended Consequences of Constitutional Amendment. Athens:

Univeristy of Georgia Press, 2000; Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Routledge, 2012.

В настоящем исследовании проведено обобщение современного опыта конституционных реформ, что позволило не только их систематизировать с опорой на выявленные главные черты, но и автономизировать от общей массы конституционных изменений, произошедших в последние два десятилетия. Предлагаемые в работе доктринальные оценки в определенной мере восполняют пробел в изучении волны конституционных реформ конца XX - начала XXI вв. и позволяют обнажить ряд новых проблем в конституционном праве, требующих своего разрешения, в том числе ввиду необходимости учета международных демократических правовых стандартов.

В книге рассматривается в основном юридическая сторона конституционных реформ, хотя затрагиваются и исторические, социальные, политические и иные условия конституционных изменений, раскрываются разные их грани.

Подчеркивается многообразие конституций, которое налагает свой отпечаток и на особенности осуществления конституционных реформ, например, в государствах с консолидированными конституциями они несколько иные, чем в странах с неконсолидированными, а в некоторых монархических государствах Востока отличаются от тех, что предусмотрены в странах с республиканской формой правления.

Логика исследования потребовала обращения к ценностным характеристикам конституций, их видам и формам, а также анализа конституционных моделей как результатов крупных конституционных реформ.

Обозначены границы возможных конституционных преобразований, учитывающие виды

изменений основного закона и запреты, устанавливаемые правовыми системами государств, в частности в контексте признания легальности и легитимности конституционных изменений.

Ключевое место занимают вопросы теории конституционной реформы. Вводится ее доктринальное определение, анализируются сущностные признаки, отличные от иных изменений основного закона, процедурно-процессуальные особенности проведения конституционных реформ.

Необходимым элементом конституционной реформы выступает ее реализация, включая законодательную стадию претворения в жизнь новых правовых формул, а также последующие стадии, связанные с правоприменительной практикой.

В работе широко использован конституционный опыт зарубежных стран, представленный в приложении, а также результаты деятельности Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), которая в соответствии с европейскими стандартами в области демократии, прав человека и верховенства права готовит экспертно-правовые заключения по отдельным вопросам и институтам конституционного права, дает оценки конституционным процессам различных стран, оказывает помощь государствам в проведении правовых и институциональных реформ <1>. Эти результаты пока не получили достаточного освещения в отечественной научной литературе, однако все чаще признаются образцом доктринального искусства, "золотым правовым эталоном", содействуют сохранению конституционного наследия и продвижению общепризнанных конституционных ценностей.

---

<1> Подробнее об этом см.: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право / Под ред. Т.Я. Хабриевой, В.И. Лафитского. М., 2014; Венецианская комиссия о конституциях,

конституционных поправках и конституционном правосудии: Сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / Сост. Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбанов, В.И. Лафитский; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016.

Настоящая работа продолжает авторские исследования по проблеме конституционных преобразований <1> в свете актуальности разработки теории конституционных реформ, отдельные узловые моменты которой хотя и определились на базе эмпирических обобщений, но не оформились в концептуальное единство.

-----

<1> См., например: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998; Хабриева Т.Я. Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2003. С. 8 - 24; Хабриева Т.Я. **Реформирование Конституции Российской Федерации**: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. N 11. С. 20 - 32; Хабриева Т.Я. Десять лет без права пересмотра // Россия: третье тысячелетие. Удачи XXI века. Вестник актуальных прогнозов. 2004. N 9. С. 102 - 105; Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель и развитие законодательства // Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2004. Книга II. С. 5 - 18; Хабриева Т.Я. Тырновская конституция: Особенности конституционной модели // 125-летие принятия Тырновской конституции: Сборник докладов научной конференции болгарских и российских юристов, состоявшейся в г. Велико-Тырново 14 - 16 апреля 2004 г. София, 2004. С. 31 - 39; Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного

законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Первый выпуск. С. 3 - 9; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005; Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика: Материалы Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 1 - 3 июня 2006 г.) / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2007. С. XI - XXV; Хабриева Т.Я. **Теория современного основного закона** и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. N 12. С. 15 - 24; Хабриева Т.Я. Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. N 4. С. 10 - 14; Хабриева Т.Я. Конституция России в мировом пространстве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. N 6. С. 956 - 964; Хабриева Т.Я. Конституционные типологии // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 26 - 41; Хабриева Т.Я. Вызовы глобализации и современная конституция // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 41 - 47; Хабриева Т.Я. **Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства** // Журнал конституционного правосудия. 2013. N 6. С. 25 - 30.

Автор выражает благодарность сотрудникам Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, оказавшим помощь при подготовке приложений к этому изданию.

## **Глава 1. КОНСТИТУЦИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ ДОКТРИНЫ**

## § 1. Конституция: ценность, содержание и формы

Разнообразие содержания и форм современных конституций влечет за собой неодинаковые способы их изменений. В неконсолидированные конституции поправки вносятся не так, как в консолидированные, а именно в отдельные, составляющие их законы; комбинированные конституции могут быть изменены путем постепенного утверждения правового обычая. Такая зависимость и своеобразие конституционных преобразований диктует необходимость обращения к характеристикам конституции и их особенностям.

Термин "конституция" (от лат. *constitutio* - (я) устанавливаю, учреждаю, постановляю) известен со времен римских императоров периодов принципата и домината (I - III в. н.э.) <1>.

-----  
<1> Среди императорских актов (мандатов, эдиктов и др.) были акты, начинающиеся словами: "(Я) устанавливаю". Они содержали не только общенормативные правила, но и решения по судебным делам (декреты), ответы на вопросы, адресованные императору (рескрипты).

Сначала конституцию связывали с актами, которые устанавливали государственный порядок и обозначались латинским термином *res publicae constituere*. Со временем конституциями начали называть акты императоров, посвященные разным вопросам, включая организацию власти. Термин "конституция" употребляли и после распада единой Римской империи - соответствующее название имели акты императора ромеев (Византийской империи) Юстиниана, изданные в VI в. с целью организации кодификации римского права.

В дальнейшем в работах римских юристов все они получили обобщенное название конституций. Конечно, они были не похожи на современные

конституции, регулировали отдельные вопросы некоторых отраслей права, в том числе и те, которые в наши дни регламентируются основными законами государств мира (например, вопросы собственности).

В научной литературе высказывается мнение о том, что, видимо, впервые конституции изучал Аристотель (IV в. до н.э.) <1>. Он сопоставлял уставы более 150 афинских городов (полисов), исследовал политический строй и, кстати, использовал термин не "конституция", а "полития" <2>.

-----

<1> См., например: Марченко М.Н., Мачин И.Ф. История политических и правовых учений. М., 2008.

<2> См.: Аристотель. Афинская полития / Пер. С.И. Радцига. М., Л., 1936.

На основе предложенной Аристотелем классификации античных конституций древнегреческий философ Полибий во II в. до н.э. предложил политологическую концепцию круговорота конституций, согласно которой вследствие неотвратимого процесса распада различные формы правления циклично следуют одна за другой <1>. Представление о круговороте конституций оказало сильное влияние на теоретиков республиканизма и стало причиной требования Цицероном смешанной конституции, которая должна была стабилизировать политическое устройство, а также проекта республики Никколо Макиавелли во времена Возрождения <2>.

-----

<1> См.: Полибий. Всеобщая история / Пер., вступ. ст. и прим. Ф.Г. Мищенко. СПб., 1895. Т. 2.

<2> См., например: Чернышов Ю.Г. Теория "смешанной конституции" у Цицерона и система принципата // Древнее право. *Ivs antiquvm*. 1996. N 1. С. 95 - 101; Макиавелли Н. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. М., 2001; Максимовский В.Н. Идеи диктатуры у Макиавелли. СПб., 2002.

Конституций в нынешнем их понимании в Древнем мире не было. Правового акта, который рассматривался бы как основной закон, не существовало и в Средние века. Правда, тогда в Европе принимались документы, иногда официально или неофициально называемые конституциями, например об устройстве монашеских орденов, городских республик, а также правовые акты, содержавшие положения, которые теперь считаются имеющими конституционное значение. К их числу относились Великая хартия вольностей 1215 г. в Англии, и сейчас являющаяся частью британской Конституции, хотя ее содержание изменено или поглощено более поздними актами, Золотая булла 1222 г. в Венгрии, Великий мартовский ордонанс 1357 г. во Франции и др.

Понятие конституции как **особого учредительного акта**, который должен изменить прежний порядок в обществе и ввести новый, зародилось в преддверии буржуазных революций в Европе в XVII - XVIII вв. в трудах мыслителей-просветителей, энциклопедистов. Именно с этим периодом связывают ренессанс термина "конституция".

С целью характеристики государственного строя этот термин одним из первых в Европе употребил Ш. Монтескье. В его знаменитом произведении "О духе законов" имеется глава "О государственном устройстве Англии", при этом речь идет о так называемой фактической конституции, то есть о реальном порядке организации и осуществления государственного властвования <1>. Такую же трактовку конституции предложил Ж.Ж. Руссо, который в не менее известном произведении "Об общественном договоре" отождествил этот договор с основным законом <2>.

---

<1> См.: Монтескье Ш. О духе законов / Вступ. ст. М.М. Ковалевского. М., 1900. С. 156 - 157.

<2> См.: Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. М., 1938. С. 46.

Тогда же возникло понимание конституции как общественного договора между людьми, а в более поздней европейской литературе ее толкование как договора между властвующими и подвластными. В истории конституционализма представление о конституции как об основном законе государства соединилось с идеей о договоре, в соответствии с которым создается и функционирует государство. В XVII веке Т. Гоббс впервые сформулировал тезис о том, что основной закон тождественен такому договору <1>. Хотя трактовка содержания конституции была очень узкой, так как новый порядок ограничивался закреплением естественных прав человека, требованием ликвидации королевского абсолютизма и создания новых высших органов власти, сама идея имела величайшее значение. Она на столетия определила конституционное развитие многих стран и народов и была одной из главных составляющих политической платформы движущих сил английской революции XVII в., требовавших составления подобного договора (Agreement of the People). Факт тождественности конституции как основного закона и общественного договора обнаруживается и в том, что конституция рассматривалась как акт, принятие которого предполагало волеизъявление народа.

-----

<1> См.: Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 2001. С. 120, 128 - 137.

В XVII - XVIII веках в периоды буржуазных революций появились подобия документов конституционного характера, в частности во времена Кромвеля в Англии - "Орудие управления" - "Форма правления государством общего блага (Commonwealth)

Англии, Шотландии и Ирландии и владениями, им принадлежащими" (1653 г.). В них содержались положения о пределах власти, гарантиях прав людей, правда, прежде всего о гарантиях прав парламентариев.

Идеи о необходимости основного закона, ограничивающего абсолютистский произвол, перекочевали на американский континент вместе с бежавшими от притеснений во времена революции и после нее британскими эмигрантами. С их деятельностью и связан первый конституционный опыт <1>. Впервые краткий акт под названием "Фундаментальный порядок управления" был принят в американской колонии Коннектикут в 1631 г., - по существу первая колониальная конституция. Английские колонисты создали в Новой Англии (восточное побережье современных США) свои территориальные объединения - "штаты" (от англ. states).

-----  
<1> См.: Loewenstein K. Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung. Berlin, 1961. S. 9.

Положение штатов регулировалось хартиями, дарованными британским монархом. Они предусматривали определенное самоуправление штатов, но последние оставались "белыми колониями" Великобритании. Британская монархия всячески стесняла их развитие, в том числе промышленное, что привело к противостоянию штатов и британского королевского правительства, а в 1776 г. - к принятию Декларации независимости, войне за независимость, созданию конфедерации (1777 г.), а с принятием Конституции 1787 г. - федерации США.

Еще до провозглашения Декларации независимости 4 июля 1776 г. некоторые штаты, стремясь к отделению от Великобритании, приняли свои основополагающие конституции. Они редко назывались конституциями, обычно закрепляли форму управления и

т.п., в своем большинстве были ориентированы на соглашение с британским монархом, но позже в них вошло положение об отделении от Великобритании. Именно такой была конституция в штате Вирджиния от 12 июня 1776 г. Позднее для обозначения нормативного правового акта со свойствами основного закона государства термин "конституция" был употреблен в 1780 г. в североамериканском штате Массачусетс. С тех пор принятие конституции стало символизировать независимость, а позже - образование государства, хотя еще позже конституции стали приниматься и в субъектах федераций, и даже в автономных образованиях.

Конституции штатов в определенной мере послужили источником для первой писаной Конституции государства - США. Действующая с 27 поправками почти 230 лет, она оказала огромное влияние на последующие конституции других стран.

Вместе с тем Конституция США имела ограниченный характер, связанный с историческими условиями ее принятия, а также некоторые реакционные черты, обусловленные интересами плантаторов-рабовладельцев южных штатов. В соответствии с представлениями того времени ее содержание сводилось к регулированию вопросов организации государственной власти: структуры и взаимоотношений высших органов государства. В тексте не было положений об основах общественного строя, но говорилось об обязанности выдавать одним штатом другому беглых рабов, которые осторожно именовались лицами, обязанными работать или быть в услужении; не содержалось положений о правах человека и гражданина; до 1919 г. были лишены избирательных прав женщины, до 1924 г. - индейцы, живущие в племенных резервациях. Политические и личные права были вскоре установлены первыми 10 поправками к Конституции, получившими название "Билль о правах", который был ратифицирован

необходимым количеством штатов и официально включен в Конституцию США в 1791 г. Социально-экономические права человека отсутствуют в тексте Конституции США и в настоящее время.

После Конституции США были приняты Конституции Франции и Польши. Затем в первой половине XIX в. конституционное правотворчество охватило почти всю Европу от юга (Италия, Испания) до севера (Швеция, Норвегия), первые конституции появились также в Латинской Америке. Во второй половине XIX и начале XX вв. конституционный процесс распространился на Азию. В 1918 году первая Конституция была принята в советской России, а в 1924 г. - в СССР, тогда же - в Бухаре, Хиве, Монголии, Туве. После Второй мировой войны и крушения колониальной системы были учреждены конституции в странах, освободившихся от колониальной зависимости.

В 90-х годах XX в. акты конституционного характера были приняты в странах мусульманского фундаментализма, и первой стала Конституция Кувейта 1962 г., хотя официально конституцией объявлен Коран (ст. 1 Основного низама об управлении Саудовской Аравии 1992 г.). Наряду с ним конституционное значение имеет Сунна - жизнеописание пророка. На основе этих священных книг конструируются многие положения конституционного значения, складывается правоприменительная практика. В последние десятилетия к этим документам присоединяются королевские основные низамы. Истории известны и другие оригинальные документы, которым придавалось конституционное значение, например "Зеленая книга" "лидера ливийской революции" Муаммара Каддафи.

В группе стран, где нет конституций и их роль выполняют "священные книги", в принципе речь не может идти о реформе. Тексты Корана и Сунны неприкасаемы. На практике же реформирование осуществляется низамами монархов, например актами об управлении (в Саудовской Аравии в 1992 г.). В других

мусульманских странах, где есть конституции, принятые парламентами или на референдуме, конституционные изменения принимаются общепринятыми способами, несмотря на то что часто им предшествуют временные конституции (например, в Египте периода "арабской весны" 2010 - 2011 гг.).

Отдельные принятые еще в XIX и начале XX вв. конституции сохранились в качестве действующих и в современных государствах - Эйдсволльская Конституция Норвегии (1814 г.), Конституции Люксембурга (1868 г.), Конституция Австралийского Союза (1900 г.). Конституция Швейцарии (1874 г.) действовала до 1 января 2000 г., нынешняя принята народным референдумом 18 апреля 1999 г.

Конституции характеризуются разнообразием форм. **Консолидированная** (кодифицированная) конституция состоит из единого документа с поправками, которые включаются в нее, заменяя прежний текст (Россия), или прилагаются к ней (США) <1>.

-----  
<1> В Индии используются оба способа. Пространные поправки не включаются в текст, а прилагаются к нему.

**Неконсолидированные** состоят из нескольких основных законов, принятых в соответствии с определенной процедурой. Так, в состав Конституций Швеции входит 4, а Израиля - 10 основных законов.

**Комбинированные** конституции включают статуты, обычные законы по конституционным вопросам, судебные прецеденты конституционного значения, конституционные обычаи. В странах англосаксонского права (например, Великобритания, Новая Зеландия) в состав конституции входят законы, не называемые основными; как известно, в англосаксонской правовой семье нет понятия основного закона, считается, что все законы, кроме писаной

конституции (там, где она есть), одинаковы по юридической силе.

Американские авторы указывают, что британскую Конституцию составляют более 300 законов <1>, а в Новой Зеландии их 114. С текстами конституций некоторых стран действуют пространные поправки, как в Индии, где отдельные из них сопоставимы по объему с Конституцией США, и приложения. Так, в Великобритании приложения к законам, имеющим конституционный характер, например к закону о реформе Конституции 2005 г., иногда в десятки раз превышают основной текст <2>. В состав Конституций Великобритании, Новой Зеландии, Канады входят, как уже упоминалось, также судебные прецеденты (решения высоких судов по вопросам конституционного значения), конституционные обычаи - конвенциональные соглашения, сложившиеся в политической практике. В Великобритании считается также, что в конституции включаются принципиальные выводы известнейших британских юристов, поскольку на таких положениях суды основывали свои решения по конституционным вопросам.

-----  
<1> См.: Great Britain. Constitutions of the Countries of the World. N.Y., 1984.

<2> См.: Constitutional Reform Act 2005. L., 2005. Chap. 4.

Иногда число конституционных актов сложно сосчитать. Так, в Канаде к ним относятся, кроме британских актов о Северной Америке, соглашения с провинциями, решения Британского Тайного совета и др. Поэтому в некоторых странах англосаксонской системы права, где нет консолидированных конституций, зачастую только по содержанию акта можно определить, что он означает конституционную реформу. Это может относиться и к latinoамериканским странам, где существуют писанные

конституции, но конституционные реформы осуществлялись законами, которые, правда, принимались не простым большинством, как в странах общего права, а квалифицированным.

В современной французской литературе наряду с термином "конституция" используется понятие "конституционный блок". Конституция Франции 1958 г. главным образом закрепляет систему и порядок отношений высших органов государства, а многие другие вопросы регулируются Декларацией прав человека и гражданина 1789 г., действующей преамбулой ныне отмененной Конституции 1946 г., Хартией окружающей среды 2004 г. и другими актами.

Понятие конституционного блока во Франции, как и иные подобные понятия в странах романо-германской системы права, не препятствуют выявлению актов конституционной реформы. Они отличаются названиями: "конституционный закон", "закон о поправке к Конституции" и др., что не исключает их содержательного анализа с точки зрения значимости изменений, которые могут носить и характер незначительных поправок.

В большинстве государств для обобщенного названия этого основополагающего нормативного материала, даже если он состоит из разнородных элементов, используется термин "конституция". В немногих странах официальным является название "Основной закон" (Германия, Финляндия), которое может использоваться наряду с понятием конституции. В испаноязычных странах Латинской Америки, англоязычных государствах Карибского региона часто применяется понятие "политическая конституция" (Венесуэла, Колумбия, Мексика и др.).

В ряде стран мира сменилось множество конституций: во Франции - 17, в Таити - 24, а в Доминиканской Республике с 1844 до 2014 гг. - 38, т.е. смена происходила практически каждые два года. Новый основной закон не всегда означал серьезные

перемены, порой был связан с внесением лишь отдельных поправок, но в некоторых случаях знаменовал полноценную конституционную реформу.

Истории известны факты, когда конституции прекращали действие, а затем восстанавливались. Это имело место не только в развивающихся странах (Бахрейн, Кувейт и др.), но и в Европе.

Конституция Австрии 1929 г. прерывала свое действие в 1934 - 1938 гг., после того как правящая христианско-социалистическая партия ввела свой конституционный закон, а в 1938 г. после аннексии Германией была принята новая Конституция, но в 1945 г. была восстановлена Конституция 1929 г.

Таким образом, в истории конституционного развития имеется значительное число примеров создания и действия конституций разного рода <1> (около 1000).

---

<1> См.: Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: Монография / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011.

В мире накоплен огромный опыт по изменению текстов конституций. Далеко не все изменения представляют конституционную реформу, но и их немало <1>. В целях проникновения в суть этих явлений, установления способов разных конституционных преобразований, их обобщения и классификации необходимо прежде всего определить понятие конституции в современных условиях, ее ценность для общества, объект конституционного регулирования, изучить формы основных законов, безусловно, влияющие на процедуры конституционных реформ.

---

<1> См.: [приложения](#).

Конституция - это особый юридический документ

или их совокупность, основной закон государства. На формирование понятия конституции оказывали влияние самые различные факторы, включая национальные государствоведческие доктрины, правовые системы, устоявшиеся обычаи и традиции и, конечно, этапы исторического развития, без которых конституцию определить невозможно.

Один из основателей формально-юридической школы немецкий ученый Г. Еллинек трактовал понятие конституции как "совокупность правоположений, определяющих высшие органы государства, порядок призвания их к отправлению их функций, их взаимные отношения и компетенцию, а также принципиальное положение индивида по отношению к государственной власти" <1>. Такой набор признаков, по его мнению, и отличает конституцию от других законов. Близким к этому было и определение других государствоведов, в частности Т. Маунца, который также стремился свести назначение конституции к установлению компетенции государственных органов и регулированию взаимоотношений между ними <2>.

-----  
<1> См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1907. С. 37.

<2> См.: Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959. С. 88 - 89.

Е. Уэйд и Г. Филлипс определяли конституцию как собрание принципов, в соответствии с которыми регламентируется деятельность органов власти, права управляемых и отношения между ними. Во многом это объясняется тем, что Конституция Великобритании - не единый писанный документ и под ней понимают нечто большее, чем правовой акт; не совокупность норм, а совокупность принципов, в соответствии с которыми осуществляется регламентация <1>.

-----  
<1> См.: Уэйд Е., Филлипс Г. Конституционное

право. М., 1950. С. 23.

По мнению Ч. Бирда, конституция - это документ, устанавливающий пределы активности органов власти, предписывающий границы их полномочий и определяющий свободы граждан <1>.

-----  
<1> Цит. по: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2001. С. 50.

В теории конституционного права наряду с государствоведческим заметное место занимает и более широкий подход к понятию конституции. Его сторонники, в числе которых А.Д. Градовский, стремились отразить в определении основного закона сущность конституционализма как принципа, составляющего главный смысл конституции демократического государства. По мнению А.Д. Градовского, "основным и общим признаком конституционных форм является то, что можно назвать самоограничением государственной власти, в силу чего эта власть не является абсолютной, в чьих бы руках она ни находилась, в руках народа или монарха с народным представительством" <1>.

-----  
<1> Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав. СПб., 1895. С. 3.

Таким образом, формально-юридический подход к определению конституции через ее форму и предмет регулирования был доминирующим среди позитивистов. Но по мере изучения процессов, связанных с конституцией, представители социологических школ стали все больше обращать внимание на вопросы сущности конституции, обусловленной теми фактическими отношениями, которые складываются в связи с реализацией конституционных норм, конституционными коллизиями.

Так, Ф. Лассаль как один из сторонников фактической конституции еще в 1862 г. отметил, что конституция является действительным соотношением сил страны. Эти фактические отношения записываются на бумаге, получают письменную форму, а когда они подписаны, то уже выражают право, правовые нормы, нарушение которых наказуемо <1>. Сущность прусской конституции, по его мнению, состоит вовсе не в статьях основных законов, составленных юристами, а во взаимодействии сил короля, опирающегося на армию, дворянство, владеющее поместьями, промышленников, купцов, а также ремесленников и рабочих, поскольку они тоже представляют реальную силу.

-----  
<1> См.: Лассаль Ф. О сущности Конституции. СПб., 1905. С. 18.

С ним не был согласен известный русский правовед и культуролог Е.В. Спекторский, который в своем труде "Что такое конституция?" (1917 г.) указывал, что рассуждения Ф. Лассаля ошибочны в двояком отношении. Е.В. Спекторский писал: "Во-первых, они основаны на смешении права и факта. Одно дело - правомерное соотношение сил, другое дело - фактическое". При этом "кто станет утверждать, что такое соотношение и есть единственно возможное право? Во-вторых, как бы ни была непримирима экономическая борьба классов, есть известные блага, предоставляемые конституцией, которые равно ценны для каждого человека, независимо от его принадлежности к тому или иному классу. И капиталист и рабочий, и горожанин и крестьянин равно заинтересованы в том, чтобы не подвергаться произвольному аресту, иметь право свободно высказывать свои мнения, участвовать в управлении страной и т.п. Словом, конституция есть нечто такое, что, нисколько не устраняя классовой борьбы и отнюдь не обещая этого, равно необходима для всех, подобно

просвещению и другим благам культуры" <1>.

-----  
<1> См.: Спекторский Е.В. Что такое конституция? М., 1917. С. 6 - 8.

Е.В. Спекторский отмечал, что "конституция необходима для всякого государства. Особенно она необходима для государства, переживающего революцию. Мало сбросить устаревшие формы политической жизни. Необходимо установить новые формы. Мало завоевать свободу. Необходимо ее обеспечить. И обеспечить ее надлежит не только силой, ибо сила может иссякнуть или столкнуться с большею и враждебной силой, а правом и законом. Какое же обеспечение делает данное государство конституционным? Иными словами, что такое конституционное государство?.. И вот конституционным государством является такое, где власть не только организована, но еще и ограничена, и притом не фактически только, а юридически или правомерно. Ограничена же она не чем другим, как признанием за населением публичных прав или политической свободы. Осуществляя эти права, население превращается из управляемых подданных в самоуправляющихся граждан. Совокупность таких ограничений образует конституцию данной страны, не ту, о которой говорил Лассаль и которая представляет лишь фактический учет реальных сил страны, а ту, о которой учат юристы и для которой право выше факта" <1>. Главным недостатком концепции Лассаля Е.В. Спекторский видел то, что она отрицает созидательный потенциал юридической (писаной) конституции.

-----  
<1> Спекторский Е.В. Указ. соч. С. 6 - 8.

Как справедливо отмечает Е.В. Спекторский, юридическая конституция нужна не только для того, чтобы фиксировать сложившуюся организацию

государственной власти, о чем говорил Ф. Лассаль, но еще и для того, чтобы ограничить ее.

К этим аргументам Е.В. Спекторского иногда добавляют еще один: лассальянская концепция конституции как соотношение общественных сил с неизбежностью приводит к отрицанию необходимости особого механизма защиты юридической конституции, поскольку, по логике Ф. Лассаля, неприкосновенность юридической (писаной) конституции гарантирована ее соответствием фактической (действительной) конституции <1>.

-----  
<1> См.: Овсепян Ж.И. Развитие научных представлений о понятии и сущности конституции // Правоведение. 2001. N 5. С. 24 - 36.

Цивилизационное значение конституции состоит в том, что она воплотила такие идеалы, как учреждение механизмов и процедур осуществления властных функций и определение юридических границ вмешательства государства в сферу политической, экономической и социальной свободы индивида.

Тем не менее именно на соотношении между юридической и фактической конституциями, а также на изучении классовой сущности конституции было акцентировано основное внимание советской юридической науки <1>.

-----  
<1> Так, по мнению Н.Я. Куприца, "Конституция есть основной закон государства, выражающий волю господствующего класса, закрепляющий главные начала общественного и государственного строя" (см. Куприц Н.Я. Советское государственное право. М., 1975. С. 54). Аналогичного мнения придерживался и Я.Н. Уманский (см.: Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 59).

В юридической литературе отмечалось, хотя и с

оговорками о государственной природе конституции, что это основной закон не только государства, но и общества <1>. Данный вывод был предложен для характеристики социалистических конституций и опирался на объект их регулирования - основы общественного строя. Уместно вспомнить о работе Международного конгресса конституционалистов стран Центральной и Восточной Европы в 2000 г., где было поддержано мнение относительно того, что закрепление и регулирование в конституции основ общественных отношений не делает ее документом общественного характера, подобным уставу общественной организации <2>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Ильинский И.П. Конституции мира и дружбы народов. М., 1968.

<2> См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Десять лет демократического конституционализма в Центральной и Восточной Европе. Рецензия на кн.: Ten yeares of democratic constitutionalism in central and eastern Europe (Десять лет демократического конституционализма в Центральной и Восточной Европе) / Edited by Kazimerz Dzialocha, Ryszard Mojak, Krzysztof Wojtowich. Lublin, 2001 // Государство и право. 2003. N 3. С. 117 - 119.

Позиция о государственной природе конституции не отвергается и положением о том, что демократическая конституция, принятая демократическим способом, содержит элементы общественного договора <1>. При характеристике конституции как государственного документа речь идет о его юридической природе, а не о социальной составляющей способа принятия.

-----  
<1> См., например: Чиркин В.Е. Вызовы времени и конституция: элементы общественного договора // [Конституционное право и политика](#): Сборник материалов международной научной конференции:

Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова,  
28 - 30 марта 2012 г. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012.

Современные исследователи представляют разные понятия конституции. В зарубежных изданиях, как правило, конституция рассматривается как совокупность правил, относящихся к государству <1>, главное видится в том, что "конституция определяет законность власти" <2>. Британский конституционалист Дж. Олдер, систематизируя эти и другие признаки, констатировал, что единого юридического определения конституции не существует, авторы называют ее характерные черты (комбинация правовых и неправовых норм, устанавливающих основы управления и регулирующих поведение его участников; инструмент под названием "конституция" или "основной закон", принятый и изменяемый путем установленной процедуры; совокупность правил, определяющих работу правительства), которые не подходят для определения британской Конституции <3>.

-----  
<1> См.: Hamon P., Troper M. Droit Constitutionnel. 30<sup>ed.</sup> P., 2007. P. 24; Guissani E. Constitutional and Administrative Law. L., 2008. P. 4 - 5.

<2> Barnett H. Constitutional and Administrative Law. 7th ed. L., 2009. P. 5.

<3> См.: Alder J. Constitutional and Administrative Law. 6th ed. N.Y., 2007. P. 7.

Во французской литературе замечено, что это "магическое слово (Имеется в виду конституция. - Т.Х.) используется в период, когда в жизни народа завершается "процесс рационализации и национализации власти". Конституция - нечто наиболее ценное, основной закон, выражающий политические права нации, форму управления и организации политической власти" <1>.

-----

<1> См.: Gicquel F., Giquel F.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques, 25<sup>e</sup> éd. Montchrestien. P., 2011. P. 183.

В немецких источниках назначение конституции обычно сводится к регулированию государства. Так, профессор А. Катц пишет, что конституция (нем. die Verfassung) "понимается как целостная всеобщая организация связей", "содержит основополагающие правовые нормы о системе организации государственных связей и способах функционирования государственной власти" <1>. Исследователь Дж. Овона (Камерун) также считает, что "конституция содержит совокупность правил и принципов, управляющих функционированием государства, предназначением правящих, и определяет права, свободы и обязанности граждан" <2>.

-----  
<1> Katz A. Staatsteht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010. S. 151.

<2> См.: Owona G. Droits constitutionnels et institutions politiques du monde contemporain. Étude comparativ L. Harmattan. P., 2010. P. 71.

Учеными предложено много характеристик конституции: юридическая и фактическая, формальная и материальная, гибкая и жесткая, "живая", временная и постоянная, кодифицированная, консолидированная, неконсолидированная, комбинированная и др.

Под **юридической** конституцией государства понимается юридический документ (совокупность документов, а в отдельных случаях - иных норм) государства, который устанавливает основы общественного и государственного строя, правового положения человека и гражданина. **Фактическая** конституция государства - это реально складывающиеся общественные отношения в сфере конституционного

регулирующие. Они могут соответствовать тому, что предусмотрено в юридической конституции, а могут расходиться с ней. Это свойственно тоталитарным государствам: в тексты конституций могут быть включены самые передовые демократические положения, в том числе о правах человека, которые в действительности не реализуются. Соответственно, в этой части юридическая конституция становится фиктивной. В таком понимании конституции ее реформа приобретает неодинаковое значение. Она может закреплять действительные изменения, а может представлять собой лишь их видимость, по существу ничего не меняя, например, когда корректируется только словесная ткань конституционных формулировок.

Конституционная реформа связана с юридической конституцией, но новые нормы оказывают свое влияние и на реальный порядок, видоизменяя фактическую конституцию.

Под **формальной** конституцией французские юристы П. Амон и М. Тропе понимают совокупность правил, принятых в форме конституции и изменяемых в особом порядке, совокупность положений, верховных по отношению к другим, и эта совокупность презюмируется как основная ценность для всех других норм <1>.

**Материальную** конституцию они отличают от фактической. "Конституция в материальном смысле - совокупность правил, относящихся к организации государства" <2>, причем с их точки зрения государство - это население, территория и власть. Другие авторы материальной конституцией считают совокупность актов, которые не только являются по форме конституционными законами, но и по своему содержанию регулируют вопросы конституционного значения <3>. С этой точки зрения, например, конституционные законы в России, издание которых предусмотрено соответствующими статьями [Конституции](#) РФ, а также некоторые другие законы или

их определенные нормы, например в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях", могут входить в понятие материальной конституции <4>.

-----  
<1> См.: Hamon P., Troper M. Droit constitutionnel. 30<sup>ed.</sup> P., 2007. P. 18, 33.

<2> Ibid. P. 18, 24. Это понятие П. Амон и М. Тропе часто связывают по существу с государственной властью и государством. В работах других французских конституционалистов тоже превалирует государствоведческий аспект. Содержание конституции они нередко ограничивают явлениями государственности. В еще большей степени, как уже отмечалось, это относится к работам британских конституционалистов. См.: Alder J. Op. cit. P. 5; Guissani E. Constitutional and Administrative Law. L., 2008. P. 4; Barnett H. Constitution and Administrative Law. L., 2009. P. 7. Шире подходят к характеристике содержания конституции политологи, особенно французские.

<3> См.: Сравнительное конституционное право: Учебное пособие / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 19 - 20, 71.

<4> См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 33.

**Гибкими** конституциями называются основные законы, изменяемые в упрощенном порядке. Такова британская Конституция. Акты парламента, считающиеся в Великобритании конституционными и входящими в состав британской Конституции наряду с ее другими составными частями, изменяются законами, принятыми по обычной процедуре. Подавляющее большинство конституций мира являются **жесткими**, изменяемыми в усложненном порядке, когда требуется квалифицированное большинство голосов в парламенте, а иногда референдум; некоторые - очень жесткими, в отдельные главы не допускается внесение

поправок, они могут быть изменены только в результате общего пересмотра и принятия новой конституции.

Очевидно, что указанные видовые характеристики конституции оказывают влияние на масштаб и процедуры конституционных изменений. Понятно, что гибкая конституция существенно облегчает принятие законов о реформе, тогда как жесткая затрудняет, а иногда, как уже упоминалось, делает изменение отдельных статей и даже целых глав невозможным. В Бразилии, например, нельзя путем реформы изменить форму государственно-территориального устройства, а во Франции - ограничить принцип всеобщего избирательного права. Конституция России - крайне жесткая, вообще исключает какие-либо изменения трех ее глав (1, 2, 9), предписывая в случае необходимости их преобразования либо оставлять в неприкосновенности, либо принимать новую конституцию.

В этом смысле механизм "корректировки" российской Конституции по своим формально-юридическим параметрам в полной мере согласуется с задачей обеспечения ее устойчивости и в целом стабильности отечественного конституционного развития <1>. Тем не менее следует согласиться с тем, что каким бы жестким ни был порядок изменения конституции, его значение не стоит преувеличивать, поскольку сами по себе особые процедурные требования, предъявляемые к изменению конституции, не способны гарантировать оптимального соотношения конституционной стабильности и динамизма конституционного развития <2>. Государственно-правовая практика приспособляется и к жесткой, и к гибкой конституции. В ряде стран жесткость не препятствует адаптации норм конституции к условиям современности. Так, Конституция Мексики 1917 года, объявленная "принятой на все времена" и не отменяемая даже в ходе революций, "позволила"

подвергнуть конституционный текст изменениям свыше 600 раз. Безусловно, важны сложившиеся в стране государственно-правовые традиции, политическая практика, устоявшиеся обычаи и сопутствующие им общественные ожидания.

-----  
<1> См.: гл. 2.

<2> См.: Князев С.Д. [Стабильность Конституции и ее значение](#) для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 1. С. 4 - 12.

Принято считать, что для стабильного функционирования любого государства более предпочтительными являются жесткие конституции. Но какова должна быть мера жесткости? Очевидно, что ее невозможно установить априорно, рассчитать по формуле или исходя из абстрактной идеи по строгим логическим законам. Степень жесткости, как и мера изменчивости конституционных норм, определяется с учетом множества социальных и культурных факторов, отражает потенциал органов государственной власти в их умении находить варианты решения новых проблем, не изменяя границ конституционного регулирования. При этом нельзя не согласиться с Г.В. Мальцевым в том, что "совершенно жесткие, так же как и излишне гибкие конституции, свидетельствуют обычно о неблагоприятном конституционном развитии страны, слабой способности государственных властей решать не только стратегические, но и тактические, повседневные проблемы политической и правовой жизни" <1>.

-----  
<1> Мальцев Г.В. Конституции и правовая реформа в Российской Федерации // Современное российское право: анализ основных тенденций: Сборник научных трудов / Отв. ред. Е.Ю. Догадайло; под общ. ред. Г.В. Мальцева М., 2005. С. 8 - 9.

Как свидетельствует исторический опыт конституционализма, возможности развития основных законов без вторжения в текст конституции имеются. Они заложены в том числе в институте конституционного правосудия. Преобразовательную функцию правосудия отмечал еще Н.И. Лазаревский, который считал, что "судебный контроль изменяет самый характер конституции" <1>. Показательными в этом плане являются и слова У. Дж. Бреннана, одного из судей Верховного Суда США (в период с 1956 по 1990 гг.): "Гениальность Конституции не в неизменности смысла, который она имела в мире, ныне ушедшем в далекое прошлое, но в способности ее основных принципов приспособляться к текущим проблемам и нуждам" <2>. Именно эта способность делает конституцию **"живой"**, поскольку позволяет определять смысл ее положений не на основе текста, буквы, а духа этого уникального политико-правового акта. Однако такая модернизация имеет очень сжатые возможности для дальнейшего развития государства и общества.

-----  
<1> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. I. С. 435. Подробнее об этом см., например: Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2003. Вып. 4. С. 30 - 39.

<2> Речь У. Дж. Бреннана в университете Джорджтауна. Цит. по: Лачуги Нодар. Правила жизни Уильяма Бреннана // Право.Ru.

**"Живой"** конституцией американские юристы называют Конституцию США, которая в таком понимании состоит из толкований основного закона Верховным судом США. Неслучайно многократно цитируется высказывание судьи Верховного Суда США

Ч. Хьюга: "Конституция - это то, что о ней скажут судьи" <1>.

-----  
<1> Цит. по: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 2009. С. 130.

Господство такой позиции в американской доктрине в основном связано с тем, что Конституция США принята больше двух столетий назад и ее положения неоднократно истолкованы и применены Верховным судом США. Конституционное право США - не только страницы текста конституции и его комментарии, но и несколько сотен томов решений Верховного Суда и других судов, обычаи и традиции. Большинство конституций в других странах принималось в условиях современной эпохи, и понятие живая конституция уже практически не используется, хотя и существует довольно широкая практика толкования конституции органами конституционного правосудия <1>.

-----  
<1> См. подробно: § 3 гл. 3.

Определения **"временная"** и **"постоянная"** использовались в наименованиях конституций главным образом в странах Востока (Египет, Ирак, Йемен, Таиланд), в Африке (Временная конституция ЮАР 1994 г.). Временные конституции часто провозглашались президентами, военными, революционными советами <1> и были рассчитаны на короткий период <2>. Конституции, называвшиеся постоянными, принимались в соответствии с установленными процедурами и были ориентированы на длительный срок, например Конституция Египта 1971 г. <3>. В большинстве стран в названиях конституций не используется понятие "временная", и ее нелимитированный временем период действия предполагается. Практика реформ

конституций, официально названных временными, неизвестна, хотя с определенной условностью в качестве таковых можно рассматривать опыт, имевший место во время событий в Египте в 2010 - 2011 гг., а также существенные преобразования конституции Ирака до 2005 г.

---

<1> Временная конституция ЮАР была принята демократическим способом.

<2> Но, например, Временная конституция Ирака 1970 г., принятая Советом революционного военного командования, действовала более 30 лет.

<3> Тем не менее Конституция Египта три раза принципиально изменялась (1980, 2005, 2007 гг.), приостановлена Военным советом в 2011 г., отменена в 2013 г. и заменена новой Конституцией, а через год - опять заменена Конституцией 2014 г.

В юридической литературе различают, главным образом с точки зрения круга регулируемых отношений, **инструментальные** и **социальные** конституции. Первые ограничиваются вопросами государственности и положениями об основных личных и политических правах граждан, вторые регулируют некоторые стороны общественного строя и содержат положения о социально-экономических правах человека и гражданина <1>. Такое деление не имеет существенного значения для способов и процедур изменения конституции, но важно для оценки конституционных изменений как реформы. В инструментальную конституцию вносятся поправки применительно к органам государства и др. Внесение крупных поправок социально-экономического характера способно превратить инструментальную конституцию в социальную.

---

<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.

Британский конституционалист Дж. Олдер выделяет **правовые** и **политические** конституции. Под вторыми он подразумевает, скорее, частный случай фактической конституции, рассматривая ее в политическом аспекте, как "результат борьбы между соревнующимися интересами" различных социальных групп в связи с вопросами власти и индивидов и т.д. Кроме того, он выделяет шесть групп конституций, используя следующую терминологию: 1) федеральные и унитарные (в зависимости от государственно-территориального устройства); 2) многослойные (**multilayered**) и унитарные (имеет место разделение властей или оно отсутствует); 3) гибкие и жесткие; 4) писаные и неписаные; 5) парламентарные и президентские (по форме правления государства); 6) монархические, аристократические, демократические <1>. Очевидно, что предложенная классификация создана на базе различных оснований деления.

-----  
<1> Аналогичная классификация (кроме выделения аристократических и многослойных конституций) дается другими британскими авторами. См.: Guissani E. Op. cit. P. 5; Barnett H. Op. cit. P. 8.

Расширение предмета конституционного регулирования не только на политические, но и на экономические, социальные, духовно-нравственные, экологические отношения, привело к появлению в теории права таких понятий, как "экономическая конституция", "экологическая конституция", "социальная конституция". Термин "экономическая конституция" появился благодаря немецким ученым и получил некоторое развитие в российской научной литературе <1>. Феномен экологической конституции, тесно связанный с конституционализацией экологических норм, также исследовался в трудах российских ученых

<2>. Характеризуя конституционные основы охраны окружающей среды, они особо выделяют такие группы конституционных норм, как нормы-принципы и нормы-рамки, отражающие определенные правила поведения и более конкретные в своем регулятивном воздействии. Видовое разнообразие этих норм можно продолжить, обнаружив в конституционных процессах последних лет не только нормы, закрепляющие право на благоприятную окружающую среду, но и нормы-гарантии этого права как ответ на глобализацию экологического кризиса.

-----  
<1> См.: Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М., 2006. С. 3 - 4.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник М.М. Бринчука "Экологическое право" включен в информационный банк.

---

<2> См.: Боголюбов С.А. Экологическое право. М., 2001. С. 25 - 26; Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2003. С. 84 - 86.

Распространение конституционного регулирования на духовные и культурные отношения позволяет говорить о гуманизации конституций, обусловленной стремлением укрепить нравственные начала развития общества и государства.

В ряде стран это проявляется в особой связи правовых и религиозных норм, что наиболее характерно для стран Востока, где заметна связь религии и государства, приверженность конституционных норм религиозной идее.

Таким образом, конституции неодинаковы не только по форме, но и по сущности, социальному, правовому содержанию. Ясно, что по своей сущности конституции стран тоталитарного социализма иные, чем конституции капиталистических стран, а конституции,

относящиеся к одному и тому же типу, различаются по социальному содержанию. Например, Конституция Кувейта 1962 г. - государства мусульманского фундаментализма - значительно отличается от Конституции "модернизованного" мусульманского государства Египет 2014 г.

Спецификой обладает и правовое содержание, заключенное в конституции. Правовой состав республиканской Конституции Франции далек от Конституции монархического Бахрейна, а Конституция Китая с ее положениями о господстве социалистической собственности, руководящей роли коммунистической партии и т.д. - от Конституции Бразилии с равноправием форм собственности и политическим плюрализмом.

Вместе с тем вопреки мнению некоторых зарубежных авторов и несмотря на разнообразие форм и содержания основных законов, существуют общие признаки, которые определяют конституцию именно конституцией. Безусловно, особенности конституционно-правовой и духовной культуры стран имеют существенное значение, однако они не препятствуют научно-практической попытке дать универсальное определение конституции на основе принципиальных сторон того общего, что свойственно юридической конституции. При создании такого определения предлагается намеренно отвлечься от социальных различий конституций, которые в рамках общего понятия, конечно, необходимо анализировать и учитывать. Именно это позволяет дать прагматическое определение конституции, раскрывающее ее отличие от других правовых явлений, в чем и состоит главный познавательный смысл.

Любая конституция характеризуется определенной ценностной ориентацией, исходит из положений, признаваемых не только творцами конституции, но и народом страны в качестве идеалов данной цивилизации, в той или иной форме закрепляет их.

Конституция, временная или постоянная, - это основной закон. Множественность трактовок конституции не умаляет главного подхода - ее формально-юридического определения, формулируемого в единстве с материальным (содержательным) аспектом. Но единство формального и материального - свойство любого правового явления в его реальном измерении.

Конституции как основному закону свойственен особый **усложненный порядок принятия и изменения**, призванный обеспечить, с одной стороны, возможно большую степень согласия в обществе, а с другой - более взвешенное, тщательное отношение к содержанию ее текста. **Усложненный порядок изменения** конституции должен гарантировать ее устойчивость и конституционную стабильность <1>.

-----  
<1> См.: гл. 2.

Конституция как основной закон имеет высшую юридическую силу, ей должны соответствовать все остальные правовые акты и правоприменительная практика. В таком качестве она требует повышенной степени правовой охраны. В этих целях вводятся особые органы конституционного контроля, которые проверяют соответствие конституции законов и других нормативных актов <1>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Насырова (Хабриева) Т.Я. Конституционный контроль. Казань, 1992.

Общее заключается и в объекте конституционного регулирования. Исторически первые конституции, как уже упоминалось, ограничивались регулированием отношений власти, а также некоторых личных и политических прав индивида. Такой традиционный подход к объекту до сих пор сохраняется в ряде стран и поддерживает вышеприведенные

определения авторов, которые считают главным объектом конституционного регулирования государство. Современные конституции регламентируют основы общественных отношений: экономической, социальной, политической систем общества, его духовной жизни, правового статуса человека и гражданина, прямых и обратных взаимосвязей индивида - коллектива - государства - общества путем применения государственной власти, используемой в конечном счете для создания и распределения социальных ценностей при сотрудничестве и состязательности различных сил общества <1>.

-----  
<1> См. подробнее: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 74.

Этот более широкий подход к объекту конституционного регулирования в известной мере принят новыми конституциями (основными законами) стран мусульманского фундаментализма (Саудовской Аравии 1992 г., Султаната Оман 1996 г. и др.) и в какой-то степени относится к странам, где в XXI в. действуют "старые" инструментальные Конституции (США, Норвегия). Узость конституционного регулирования в них компенсируется текущим законодательством, имеющим, по существу, конституционное значение (например, о политических партиях). Конституция в том или ином объеме закрепляет основы общественного и государственного строя. Это делает ее основным законом, соответствующим вызовам времени, придает ей элементы общественного договора. Разумеется, речь идет только о конституции, которая принята демократическим путем, а не навязана народу авторитарными режимами.

Не все принципиально новые положения о человеке как высшей ценности, социальной функции частной собственности, социальной справедливости,

социальном партнерстве, роли общественных объединений, власти народа на разных уровнях территориальных публичных коллективов, об институтах непосредственной демократии, о прогнозировании и планировании, об идеологическом плюрализме, основах внешней политики, о принципах распределения общественного продукта и социальных ценностей (образование, здравоохранение и др.) нашли отражение даже в новейших конституциях. Более того, полного набора этих положений, по сути, нет ни в одной конституции. Однако в целом конституции в настоящее время отражают тенденцию к созданию системного юридического документа, устанавливающего правовой фундамент жизнедеятельности человека, коллективов (объединений), государства и общества на основе применения государственной власти от имени общества, народа.

Наконец, юридическая сущность конституции проявляется в ее учредительном характере. Временные конституции редко устанавливают что-то новое, хотя возможны исключения. Как упоминалось, Временная конституция ЮАР 1994 г. кардинально изменила общественный строй апартеида. Несущественные перемены, как видно из опыта некоторых развивающихся стран, приносят и частые смены конституций, но в основном принятие новых конституций является определенной вехой в общественном развитии. Они могут закреплять принципы иного общественного и государственного строя, положения личности, как, например, советские конституции периода диктатуры пролетариата. Таким образом, в той или иной мере учредительный характер конституции, правда, порой только в формальном плане, находит свое выражение в любой конституции как основном законе.

Итак, юридическая конституция - это основной закон (совокупность основных законов, а иногда и других актов конституционного значения), имеющий

высшую юридическую силу, исходящий из признания основных общечеловеческих ценностей и ценностей данной цивилизации, закрепляющий в том или ином объеме основы правового статуса личности, экономической, социальной, политической систем и духовной жизни общества, взаимоотношений человека, коллектива, государства и общества путем применения (на базе сотрудничества и состязательности различных общественно-политических сил) государственной власти, используемой для установления основ порядка создания и распределения социальных благ в обществе <1>.

---

<1> См. также: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 39.

Такое определение, на наш взгляд, может быть применено ко всем разновидностям современной конституции. Все новые конституции в разной степени содержат положения, относящиеся к элементам данного определения. Конституции, принятые столетия назад, тоже, хотя и с оговорками, ему соответствуют <1>. Предложенное определение конституции - основа для исследования теоретических и практических проблем конституционной реформы в ее различных проявлениях.

---

<1> В Конституции США есть нормы, касающиеся экономической системы (положения о частной собственности), есть социальные характеристики власти народа (в [преамбуле](#)). Вопросы политической системы представлены регулированием организации и основ деятельности высших органов государства, основы правового положения граждан содержатся в [Билле](#) о правах. Она отражает борьбу и сотрудничество различных сил общества, что видно в изменяющихся толкованиях ее положений Верховным судом США, например, по вопросу о дискриминации цветного

населения, в реформах, проводимых с опорой на [Конституцию](#) (реформа медицинского обслуживания). Со ссылками на [Конституцию](#) распределяется государственный бюджет, органы государства принимают иные законы о распределении социальных благ.

## § 2. Конституционные модели: становление и развитие

Общие признаки современной конституции определяют основные направления возможных наиболее крупных конституционных реформ: правовой статус личности, основы общественного и государственного строя. Конституционные реформы, затрагивающие такие основополагающие вопросы, осуществляются не очень часто <1>. Примером является принятие 5 октября 2015 г. Национальным Собранием Республики Армения масштабных поправок к Конституции Армении 1995 г., а затем 6 декабря 2015 г. на референдуме - поправок, затрагивающих все разделы основного закона: форма правления (переход к парламентарной республике), права человека, организация судебной власти, роль церкви и др.

-----  
<1> См.: Хабриева Т.Я. [Реформирование Конституции Российской Федерации](#): возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. N 11. С. 20 - 32; Хабриева Т.Я. Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. N 4. С. 10 - 13.

Чаще всего заметные конституционные реформы осуществляются в рамках определенной модели конституции, без ее изменения.

Понятие конституционной модели, вошедшее в современный научный оборот <1>, - это не типологическая формационная характеристика,

например конституция капиталистического или социалистического типа. Конституционная модель представляет обобщенное и наиболее отчетливое выражение признаков, выделяющих данное явление из ряда других того же рода. Это некий образ конституционного регулирования главных общественных отношений. Конституционная модель может быть представлена и несколькими конституциями, обладающими единством содержательных признаков, как модель конституции советской союзной республики, и в единичном варианте, если некоторые основные черты конституции характеризуются значительной спецификой, отражающей новое решение конституционных проблем. Такова, на наш взгляд, российская Конституция 1993 г., которая принадлежит к числу демократических, антитоталитарных конституций, как и Конституция Болгарии 1991 г. или Польши 1997 г., но в то же время существенно отличается от них своими конкретно-историческими, национально-специфическими особенностями, вытекающими из своеобразия российского общества.

-----

<1> См., например: Юдин Ю.А. Современные модели Конституции // Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996; Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель и развитие законодательства // Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2004. Книга II. С. 5 - 18; Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Первый выпуск. С. 3 - 9; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 16 - 30.

Понятие конституционной модели охватывает

множество параметров, выходя, как представляется, за пределы тех характеристик, которые дают известные классификации в теории конституции. Безусловно, оно связано с традиционно выделяемым понятием исторического или, точнее, социально-политического типа конституции. Кстати, в литературе именно с этих позиций выделены три конституционные модели: либеральная, этатистская и либерально-этатистская, различающиеся между собой по роли государства, масштабам его вмешательства в жизнь общества и граждан.

Такая классификация имеет свои основания, но, на наш взгляд, она охватывает не все стороны явления и игнорирует национально-специфические черты той или иной страны, ее социально-политические условия, традиции, которые всегда в той или иной степени отражаются в подходах к конституционному регулированию. Именно это и призвано учесть понятие конституционной модели.

В данном понятии заложен расширенный информационный потенциал, так как в обобщенном виде оно включает в себя схему организации общества и государства, основы правового статуса личности, пределы и методы государственного регулирования, социальное содержание конституционных отношений с точки зрения учета общечеловеческих ценностей и социальных интересов различных групп населения, статичность и динамичность этих отношений, некоторые формально-юридические признаки конституции.

Понятие конституционной модели не ограничивается страноведческой характеристикой. Так, Конституция Великобритании существенно отличается почти от всех других конституций государств мира, кроме Новой Зеландии и частично Канады, но это все же не особая родовая модель, она содержит принципиальные общие черты с другими современными конституциями.

Возникновение конституционных моделей

обусловлено этапами развития человеческого общества последних четырех столетий, если начинать отсчет со времени появления конституций в колониальных штатах Северной Америки.

Первый этап конституционного развития связан со становлением и утверждением капиталистического общества в странах Европы и Америки и с закреплением некоторых его основ в первых Конституциях (США, Франция и др.). Второй этап характеризует разрыв единого конституционного процесса в результате появления социалистической Конституции в России в 1918 г. Это был одновременно и новый тип конституции (социалистическая конституция), и его особая модель (советская конституция тоталитарного социализма). Третий этап начинается с демократического движения народов во время и после Второй мировой войны. Он иллюстрируется созданием новой модели Конституций (Италия, Германия и др.), которая значительно отличается по своему содержанию и от Конституции США, и от довоенных конституций в этих странах. Четвертый этап обозначает крушение колониальной системы, появление около 130 новых государств и гораздо большего числа их конституций, так как в ряде стран они заменялись неоднократно. Первоначально они нередко копировали основные законы прежних метрополий, но не всегда (например, Индия). Их конституционная практика породила неодинаковые модели. Наконец, пятый этап связан с крушением тоталитарных социалистических режимов и появлением новых моделей.

Таким образом, конституционная модель - это родовая характеристика конституций, возникающая на определенном этапе глобального развития человеческого общества и выражающая особые социально-экономические, политические и юридические признаки конституций. Она может появиться и часто появляется в отдельной стране в соответствии с вызовами времени, а затем распространяется на другие

страны. Конституционная модель характеризует определенный социально-политический подход к объекту, содержанию и способам конституционного регулирования общественных отношений, к использованию в этих целях тех или иных конституционно-правовых институтов.

Понятие конституционной модели охватывает множество характеристик, помимо тех, которые предлагают известные в доктрине классификации. Оно, как упоминалось, несет большую информационную нагрузку, раскрывая правовые параметры организации общества и государства, которые, однако, не выходят за типологические признаки конституции, а проявляются как особенности в рамках этих признаков.

Понятию конституционной модели присущи следующие основные черты. Во-первых, возникая на переломном этапе исторического развития, та или иная конституционная модель является ответом на назревшие главные, коренные, а не частные потребности общества. Конституционная модель отражает определенное мировоззрение и уровень правового сознания населения, особенности социального и политико-правового состояния общества в данной стране.

Во-вторых, конституционная модель характеризуется органическим единством. Это определенный образец, единая схема регулирования общественных отношений. Она с позиций общечеловеческих ценностей, с учетом специфических условий страны образует "каркас" для регулирования общественного и государственного строя, положения различных коллективов в обществе, правового статуса личности. Указанное единство может быть достигнуто различными путями, чаще всего в ходе социального компромисса противоборствующих сил и тенденций, но оно так или иначе складывается при создании новой конституционной модели во многих странах, в том числе и в России.

В-третьих, конституционная модель - это юридическая проекция общественного развития. Она не только и, может быть, не столько фиксирует настоящее, сколько является ориентиром на будущее.

В-четвертых, новая конституционная модель является фактором стабилизации общества после пережитых социальных потрясений. После принятия той или иной модели создаются условия для развития общественных отношений по новой канве. Разумеется, это требует создания определенного массива законодательства. Однако новая конституция довольно редко означает рождение новой конституционной модели. За 200 лет конституционного развития в некоторых странах Латинской Америки сменилось около 30 конституций, но они были похожи друг на друга и не привели к созданию новой модели. То же относится к отдельным странам Азии и Африки. В Таиланде, например, сменилось 17 конституций. Новые конституционные модели в Латинской Америке связаны с появлением конституции социалистической Кубы в 1976 г. и другого рода модели в Бразилии в 1988 г. В Азии и Африке новые модели постоянных, а не временных конституций стали возникать только после принятия Конституции Индии 1949 г. и при возникновении другой конституционной модели - конституций социалистической ориентации в Египте (с 1956 г.), Гане (с 1957 г.), Бирме (с 1974 г.).

Принятие исторически первой конституционной модели - либерально-инструментальной конституции связано с утверждением капиталистического строя и закреплением в конституциях некоторых его основ. Главное в них составляли положения о ликвидации федерального абсолютизма, признание естественных прав человека, введение элементов демократии (парламенты, ограниченное избирательное право, в одних странах - республиканская форма правления, в других - ограниченная монархия). Соответственно, суть модели составляло регулирование групп отношений:

система органов власти, права человека, ограниченная демократия. Отсутствовали элементы коллективистского характера (общественные объединения), не регулировались социально-экономические права. В подавляющем большинстве норм регламентировались вопросы организации государства, система и деятельность его органов. Поэтому такую конституционную модель предложено называть индивидуалистической либерально-институциональной капиталистической моделью периода политического утверждения капитализма. Она заложила основы конституционного строя, имела непреходящее значение для развития общества, государства, статуса человека и гражданина <1>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Конституционные типологии // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 30 - 39.

После Первой мировой войны (1914 - 1918 г.) в странах капитализма и в первом социалистическом государстве - Российской Советской Федеративной Социалистической Республике (РСФСР), затем - в Союзе Советских Социалистических Республик (СССР), а также в Монголии и Туве возникли другие конституционные модели.

В странах капитализма новая модель вызревала медленно. Первыми были Конституции Мексики 1917 г. и Германии (Веймарская конституция 1919 г.), принятые в результате революционных событий, а также Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г., появившийся в результате распада Австро-Венгерской империи, Конституции Польши и Чехословакии 1921 г. Отдельные новые положения, относящиеся к социальным вопросам, содержались в Конституциях

Чили 1926 г., Ирландии 1937 г. Некоторые из этих конституций отошли от традиционного объекта конституционного регулирования и сделали шаг к концепции социального государства. В мексиканской Конституции 1917 г., которая действует с огромным числом поправок и в наши дни, провозглашалось "непрерывное улучшение экономического, социального и культурного уровня жизни народа" (ст. 3), утверждалось, что "государство направляет национальное развитие, обеспечивая его целостный характер" (ст. 25), упоминалось о распределении доходов и богатств между индивидами, группами и социальными классами (ст. 25), о социальной справедливости (ст. 28). Веймарская конституция 1919 г., которая в литературе чаще всего определяется как первая европейская социальная конституция, помимо некоторых социально-экономических прав, содержала формулировку о социальной функции частной собственности, предусматривала развитие демократических институтов. Однако это не помешало приходу к власти в Германии фашистов. Более того, Конституция оставалась формально действовавшей и при них с поправками, изменившими ее суть.

Первый Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. говорил об исключении классовых привилегий (ст. 7), о земельной реформе, о "профессиональных палатах рабочих и служащих", "признании бедных" (ст. 12), о равноправии этнических групп. В ирландской Конституции 1937 г. была уже специальная глава "Основные принципы социальной политики", состоявшая, правда, из одной статьи (ст. 45). В этой главе и других статьях говорилось, что "право собственности должно регулироваться в соответствии с принципом социальной справедливости" (ст. 43), о недопущении концентрации собственности в руках немногих индивидов, о том, что "государство должно защищать население от несправедливой эксплуатации" (ст. 45).

Таким образом, после Первой мировой войны в единичных капиталистических государствах зарождаются элементы новой конституционной модели, которой принадлежало будущее. В конституциях названных стран еще отсутствует комплексное регулирование основ общественного строя, детальная регламентация форм собственности, ориентации экономики, характера государственной власти, политических партий, других общественных объединений, местного самоуправления, хотя во многих странах эти институты в тот период начинают распространяться. Некоторые из них носили ограниченный характер. Так, избирательное право женщинам предоставлялось далеко не всегда даже в демократических странах, как известно, во Франции это произошло только после Второй мировой войны в 1946 г., в Швейцарии - в 1971 г. В конституциях этой модели были лишь обозначены некоторые новые подходы, названы отдельные новые принципы. Тем не менее очевидно, что они существенно отличаются от принципов первой конституционной модели. Это **инструментальная с социальными элементами либерально-капиталистическая модель в основном демократического характера**. Она представляет собой определенный шаг к **социальной** конституции.

Наряду с этой моделью в странах социализма - СССР, Монголии и других после Первой мировой войны сложились две принципиально иные модели. Первая из них была представлена в этот период Конституциями РСФСР 1918 г., СССР 1924, 1936 и 1977 гг. Это была **конституционная модель тоталитарного социализма**, открыто идеологизированная, основанная на принципах марксизма-ленинизма. Инструментальной данная модель была в незначительной степени, так как процедурам, отношениям органов государства придавалось мало значения.

В соответствии с советскими конституциями население страны разделялось на классы трудящихся -

рабочих, крестьян-бедняков и середняков и "эксплуататоров" - частных собственников и др. Последний класс подлежал ликвидации в результате социалистических преобразований, в том числе через использование насильственных мер, частная собственность запрещалась. Тезис о власти народа был отвергнут и заменен тезисом о классовом государстве. Провозглашалась власть трудящихся, диктатура пролетариата. Конституция СССР 1977 г. констатировала, что государство диктатуры пролетариата переросло в общенародное социалистическое государство. Местное самоуправление принципиально отвергалось, создавалась единая соподчиненная система государственных органов - советов. Они избирались, но "эксплуататоры" были лишены политических прав до принятия Конституции СССР 1936 г. Провозглашалась руководящая и направляющая роль в обществе и государстве единственной в стране Коммунистической партии. С 1936 года эта роль была закреплена в конституциях. КПСС было невозможно отторгнуть от власти путем выборов. Ее отстранение было осуществлено в ходе антитоталитарной демократической революции в конце 1980-х - начале 1990-х гг. в основном мирным путем. Конституции данной модели провозглашали единственную обязательную идеологию - марксизм-ленинизм. Пропаганда иных взглядов каралась в соответствии с уголовным законодательством.

В настоящее время к этой модели относятся Конституции социалистических стран (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба, Лаос), хотя все они имеют свои особенности. Кроме того, в 1990 - 2000-х гг. почти в каждую из них внесены изменения, ослабившие их тоталитарный характер, в основном в сфере экономики: разрешена частная предпринимательская деятельность, многопартийность (в Китае), "эксплуататоры" пользуются политическими правами, а

в Китае их с начала 2000-х гг. даже принимают в ряды Коммунистической партии и избирают на руководящие партийные должности.

Своеобразная модель возникла после Первой мировой войны в Бухаре и Хорезме, Монголии и Туве <1>. В Бухаре и Хорезме эта модель существовала недолго, в 1924 г. они вошли в состав СССР под другими названиями после национально-государственного размежевания в Средней Азии. Тува также в качестве автономной республики в 1944 г. вошла в состав СССР, Монголия - самостоятельное государство. Это были первые конституции социалистической ориентации в отсталых земледельческих и скотоводческих странах. Они находились в зависимости от СССР и в своих конституциях копировали советские образцы. Однако в них не было положений о социализме, диктатуре пролетариата, руководящей роли коммунистической партии и др.

-----  
<1> В советской доктрине того времени Монголия и Тува считались государствами, переходными к социализму в форме советско-народного, а не советского социалистического строя.

Особая конституционная модель возникла после Второй мировой войны в обстановке развития демократического движения в мире. На некоторые параметры этой модели свое влияние оказал конституционный опыт СССР, роль которого в мире выросла благодаря решающему вкладу Советского Союза в победу над фашизмом. В конституциях СССР, особенно в более поздних, содержались новые положения, которых тогда не было в основных законах стран Запада. Сказанное относится к роли партий, но только в плане закрепления руководящей роли Коммунистической партии и других общественных объединений, социально-экономическим правам,

признанию роли человека труда в развитии общества, значению государства в обеспечении прогресса общества, принципам распределения общественного продукта. В условиях тоталитарного социализма многие из этих положений приобретали характер лозунгов. Роль человека низводилась, по выражению И.В. Сталина, до "винтика" партийно-государственной машины, а провозглашенные **Конституцией** 1936 г. права нарушались систематически и в массовом порядке. Однако очевидно, что создатели зарубежных конституций после Второй мировой войны в определенной мере использовали социалистический опыт конституционного строительства для иного по существу конституционного регулирования <1>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Конституция России в мировом пространстве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. N 6. С. 959.

В результате в настоящее время обозначились и получают глобальное распространение основные черты **полусоциально-инструментальной демократической модели современной конституции** <1>. Эта модель не ограничена пределами прежних индивидуалистических инструментальных капиталистических конституций, в ней получили развитие те социально-экономические элементы, которые были лишь намечены в мексиканской и **Веймарской конституциях** второго десятилетия XX в. В полусоциально-инструментальной демократической капиталистической модели уже содержатся нормы о демократическом социальном, правовом, светском государстве, о принципах социальной справедливости, социальном партнерстве, социально ориентированной экономике, политической оппозиции, справедливом распределении социальных благ, есть детальные положения о роли политических партий, а иногда об

общественных объединениях.

-----

<1> Хабриева Т.Я. Вызовы глобализации и современная конституция // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 38 - 39.

Правда, кроме отмеченных характеристик государства, норм о политических партиях, эти положения обычно закреплены не в конституциях развитых капиталистических стран, а в основных законах развивающихся стран, которые в большей степени испытали влияние идей социализма.

Создание конституционной модели полусоциального капитализма - большой шаг в развитии конституционализма. Это "улучшенный капитализм", но недостатки, присущие ему как социально-экономической системе, сохраняются.

Выше на примерах Бухары, Хорезма, Монголии и Тувы упоминалось о появлении конституции, переходной к социалистической. Дальнейшее развитие этой модели связано с возникновением государств социалистической ориентации в Азии, Африке, Латинской Америке (Конго, Южный Йемен, Эфиопия, Ангола, Никарагуа и др.). В отличие от СССР и некоторых других социалистических государств в Европе и Азии государственная власть в этих странах не характеризовалась как диктатура пролетариата, а получила название национально-демократической власти, представленной блоком различных социальных сил, в котором участвовала и патриотически настроенная национальная буржуазия. Хотя нельзя отрицать, что во многих из указанных стран имели место революционные выступления народа. Такие попытки выражались в насильственном процессе слома эволюционного развития общества в начале 1990-гг., а в некоторых государствах еще в 1970 - 1980-х гг.

закончились крахом "социалистической ориентации". Тем не менее переходное общество и государство в течение определенного времени существовали, что отражалось в конституциях того периода, представлявших собой наряду с народно-советскими конституциями Бухары, Хорезма, Монголии и Тувы особую конституционную модель.

В связи с крушением колониальной системы и обретением независимости многими странами Тропической Африки и островными государствами Океании, где доминировали патриархальные отношения, появилась модель инструментально-социальной конституции тоталитарной капиталистической ориентации. Конституции, принятые в этих странах, строившиеся по образцу основных законов прежних метрополий, были предназначены для применения в совершенно иных условиях. Анализ показывает, что свой опыт они учитывали в минимальной степени, а новые государства изначально находились в орбите мирового капитализма <1>.

-----  
<1> См.: Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С. 64.

Особой конституционной моделью, одновременно изменяющей типологический характер конституций, в настоящее время является постсоциалистическая конституция в трех десятках государств Европы и Азии (Болгария, Монголия, Чехия и др.).

Постсоциалистические конституции отражают достоинства и недостатки переходного периода. Они восприняли новые ценности, выработанные вековым опытом человечества, такие как многообразие форм собственности, свобода предпринимательской деятельности, власть народа, разделение ветвей государственной власти, социально-экономические права граждан, но вместе с тем сохранили и старые

элементы, в том числе излишне сильную регулирующую роль государства, бюрократизм, слабость судебной системы и роли гражданского общества и др.

Соединение нового и старого придало отдельным институтам конституционного права своеобразное содержание и гибридные формы. При сохранении равенства форм собственности и провозглашении свободы экономической деятельности остается приоритетным регулирование государственной собственности, отдельные институты парламентаризма недостаточно развиты, парламентский контроль за исполнительной властью слаб, в форме правления нередко преобладают черты сильной президентской власти, централизации, государственно-территориальное устройство не завершено, в местном самоуправлении либо сохраняется излишний централизм (некоторые страны Центральной Европы), либо оно практически не осуществляется из-за недостатка экономических возможностей, финансовой базы у органов муниципальных образований <1>. Все это свидетельствует о том, что постсоциалистические конституции представляют собой особое явление. Новизна заключается прежде всего в соединении форм правового регулирования, основанных на конституциях и в них использующихся. Это **переходная незавершенная гибридная конституционная модель**, объединяющая растущее новое и уходящее, преодолеваемое старое. Такой переход будет завершен еще, видимо, не скоро. Поэтому и с точки зрения временных критериев постсоциалистические конституции можно рассматривать как новый опыт в конституционном развитии человечества, особую модель.

---

<1> Это один из выводов доклада ООН, в подготовке которого участвовал автор (см.: Decentralization and Local Democracy in the World. First

UCLG Global Report. Barcelona: UCLG, 2007).

В передовых странах современного капитализма, а он значительно отличается от капитализма XVII - XIX вв. и даже первой половины XX в., и в постсоциалистических странах в основных чертах складывается модель социально-инструментальной демократической конституции нового общества. Пока сложно точно определить ее характер, но ясно, что такая модель использует социалистические идеи, приспособлявая их к новым реалиям, а также элементы "улучшенного капитализма". Участие в рассматриваемой модели принимают и страны тоталитарного социализма, вводя в свои конституции некоторые положения капиталистического характера, пока, как отмечалось, относящиеся к экономике, а не к политической системе. Естественно, сильные стороны и недостатки присущи и возникающей конституционной модели.

Таким образом, обращение к этому понятию, исследование динамики развития различных моделей составляет теоретическую и практическую основу изучения конституционных реформ, так или иначе реализуемых в рамках устоявшихся конституционных моделей либо коренным образом их меняющих.

## **Глава 2. КОНСТИТУЦИЯ: ГРАНИЦЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

### **§ 1. Виды конституционных изменений**

Изменения конституции, как убеждает современная практика, весьма разнообразны, и лишь часть из них представляет собой конституционную реформу. Изученный опыт внесения изменений в конституции стран мира позволяет выделить несколько групп таких изменений в зависимости от характера и масштабов коррекции текста и оценить в свете

рассматриваемой темы.

Анализ показал, что значительную часть изменений конституций составляют те, которые затрагивают отдельные слова и знаки текстов основных законов. Например, поправка, внесенная в ч. 1 ст. 7 Конституции Австрии Конституционным законом от 21 ноября 2003 г. N 100, заменила слова "все граждане" на слова "каждый гражданин" <1>, Законом Швейцарии от 9 февраля 2014 г. ст. 121 федеральной Конституции дан новый заголовок, но содержание статьи осталось неизменным <2>, в 2014 г. в Норвегии конституционным решением от 20 июня 2014 г. N 778 последняя глава стала обозначаться литерой "F" <3>.

-----  
<1> См.: интернет-сайт информационной правовой системы Федеральной канцелярии Австрийской Республики. URL: <http://www.ris.bka.gv.at>.

<2> См.: Федеральная конституция Швейцарской конфедерации от 18 апреля 1999 г. (по состоянию на 9 февраля 2014 г.). URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=15251>.

<3> URL: <http://www.ccsdd.org/researchprojectPistan.cfm>.

Такой вид изменений часто связан со стилистическими поправками текста. Они, как правило, не принимаются специально, а осуществляются одновременно с другими, более существенными изменениями, с перестановкой статей конституции и, соответственно, новой нумерацией. Цифры, обозначающие номера статей, могут сохраняться, а новые статьи получать литерную нумерацию и др.

В этом ряду изменений конституции особого внимания заслуживает смена названий, которая в конституционно-правовой практике зарубежных стран считается полноценной поправкой, то есть ее внесение в конституцию подчинено общим правилам. Отечественный опыт складывается по-другому,

изменения названий не всегда признаются поправками к **Конституции**, и процедуры их внесения иные.

Речь идет о **ч. 1 ст. 65** Конституции РФ. Порядок внесения изменений предусмотрен **ч. ч. 1 и 2 ст. 137** Конституции РФ. Она устанавливает, что изменения названия субъектов Российской Федерации <1> "подлежат включению в **Конституцию**", но умалчивает, кто и каким образом осуществляет процедуру; определяет, что если в состав Российской Федерации принимается или образуется в ее составе новый субъект, изменения в **ст. 65** вносятся на основании федерального конституционного закона, а не закона о поправке к **Конституции**.

-----  
<1> Субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно изменять свое название, и они неоднократно этим правом воспользовались (Республика Ингушетия, Республика Чувашия, Ханты-Мансийский автономный округ и др.).

В первом случае, когда происходит коррекция названия субъекта, она не оказывает влияния на его статус. Очевидно, что изменения никакого отношения к конституционной реформе не имеют. Первоначально такие изменения вносились на основании **Постановления** Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. N 15-П "По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации" <1> Указами Президента РФ (1996 - 2003 гг.) <2>.

-----  
<1> СЗ РФ. 1995. N 49. Ст. 4868.

<2> Указы от 9 января 1996 г. **N 20**, от 10 февраля 1996 г. **N 173**, от 9 июня 2001 г. **N 679**, от 25 июля 2003 г. **N 841**. См., например: Лучин В.О. Указное право в России. М., 1996; Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента Российской Федерации. Основные социальные и правовые характеристики. М., 2000.

Позже в отечественной литературе практика внесения изменений в основной закон подверглась критике. В последующем она прекратилась, но сам факт использования для изменений **Основного Закона** правового акта такого ранга косвенно свидетельствует, что эти изменения в тексте **Конституции** не могут рассматриваться как элементы конституционной реформы.

Изменения **ч. 1 ст. 65** в связи с преобразованием субъекта Российской Федерации, например с объединением с другим субъектом или вступлением в состав Российской Федерации нового субъекта, как это произошло в 2014 г. с Крымом и Севастополем, имеют другой характер. В результате подобных процессов на основе существовавших субъектов Российской Федерации возникают новые, например, Пермский край создан путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Соответственно, происходит изменение численности субъектов и всей структуры Федерации. Как известно, в момент принятия **Конституции** в 1993 г. в составе Российской Федерации находилось 89 субъектов, после указанных преобразований их число сократилось до 85. Но цепь этих событий не дает веских оснований к признанию их реформой, хотя в своей совокупности они могут составлять элемент длящейся конституционной реформы определенной части государственно-территориального устройства страны. Надо еще раз отметить, что в России рассмотренные изменения осуществляются принятием федеральных конституционных законов <1>, а не законов о поправке к **Конституции**, поэтому каждый отдельный случай такого рода юридически не может рассматриваться как элемент конституционной реформы.

---

<1> Примечательно, что **Конституция** Индии не содержит перечня субъектов федерации, он помещен в приложение. Поэтому упразднение и объединение

штатов осуществляется обыкновенным законом парламента, а не поправкой к [Конституции](#).

Предложенный подход применим при оценке создания в России федеральных округов в качестве конституционной реформы. Процесс развивается постепенно: начавшись в 2000 г. с образования 7 федеральных округов (Центральный, Уральский, Сибирский и др.), он продолжился в 2010 г. (Северо-Кавказский) и в 2014 г. (Крымский). Является ли он самостоятельной конституционной реформой, этапом длящейся конституционной реформы вместе с объединением субъектов Российской Федерации в 2003 - 2007 гг., или речь должна идти только о совершенствовании имеющейся системы российского государственного территориального устройства, не достигающем уровня реформы? Видимо, и юридически, и фактически формирование федеральных округов невозможно признать конституционной реформой. Юридически это недопустимо, поскольку их образование осуществлялось не поправками к [Конституции](#) РФ и даже не законами Российской Федерации (ни конституционными, ни обыкновенными), а указами Президента РФ. Кроме того, форма государственно-территориального устройства определена [Конституцией](#) РФ как федеративная, а указанные округа субъектами Федерации не являются. Отсутствуют и фактические основания для отнесения таких действий государства к реформе, так как территории субъектов Российской Федерации остались прежними. Округа определяют пространственные границы осуществления контроля за выполнением полномочными представителями Президента РФ указов Президента РФ и российского законодательства, координации деятельности государственных органов власти и не имеют прямых управленческих функций по отношению к субъектам Российской Федерации. Их создание дополняет действующую систему

государственного управления, но кардинально ее не меняет, поэтому к реформе оно относиться не может.

Другой вид довольно многочисленных изменений текстов конституций имеет, как и выше рассмотренные, терминологический характер. Они предполагают замену одного термина или терминологического оборота другим, но уже с иным или уточняющим смыслом. В отличие от предыдущего вида такие изменения имеют не формальный, а содержательный характер. Вновь вводимый термин может иметь общее значение для всего конституционного текста и последующего законодательства. Например, изменение, осуществленное Конституционным законом Австрии от 21 декабря 1994 г. N 1013, когда в связи со вступлением страны в Европейский союз (ЕС) было изменено название австрийского Основного закона. Вместо Конституционного закона был принят термин "федеральная Конституция", смысл которого иной, чем Конституционный закон, так как последний обычно используется для внесения поправок в Конституцию. Это понимание утвердилось в правосознании народов большинства европейских стран, и Австрия, вступая в ЕС, предпочла использовать общепринятое название. Новое название, конечно, повлекло новый терминологический смысл, но подобные поправки (замена названия Конституции), даже если они существенные, конституционной реформой не являются.

Сказанное допустимо относить и к другим случаям изменения или исключения из текста терминов, в том числе названий высших органов государства. Вместе с тем иногда эти изменения принципиальны, например исключение из названия Конституции Чехословакии слова "социалистическая" и другие подобные коррективы на рубеже 1980 - 1990-х гг. во многих странах Восточной Европы. Терминологические изменения такого рода могут отражать глубокие социальные, политические и экономические

преобразования, означать начало конституционной реформы, изменений законодательства и правовой системы в целом, что демонстрирует недавний опыт многих постсоциалистических стран.

При изменении конституций в них часто происходит частичная внутриинституциональная смысловая коррекция. Речь идет о замене, о включении или об исключении из конституционного текста положений, конституционных формулировок, понятий, относящихся к определенному конституционно-правовому институту, не затрагивающих природу самого института. Прежний конституционно-правовой институт в основном законе сохраняется, но он подвергается модификациям, например в части отдельной конституционно-правовой нормы. Эти поправки - наиболее распространенная форма модернизации конституционного текста. Они могут быть вызваны эволюцией взглядов в политической сфере, иными процессами, необходимостью привести в соответствие статьи конституции с другими, уже измененными или изменяемыми, нередко связаны со сроками полномочий органов государства. Так, Законами о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. [N 6-ФКЗ](#) и [N 7-ФКЗ](#) срок полномочий Государственной Думы в России был увеличен на один год - до пяти лет, а срок полномочий Президента РФ на два года - до шести лет. Поправки призваны обеспечить оптимальные временные условия для наиболее полного осуществления названными органами своих полномочий. Сами институты главы государства, парламента остались прежними.

На протяжении последних десятилетий во многих странах часто изменялся в сторону понижения избирательный возраст для активного избирательного права. Обычно он составляет 18 лет, а в некоторых странах - Иран, Куба и др. - 16 лет. Такая замена может стать не очень значительным элементом другой, более

объемной реформы, хотя в прошлом снижение избирательного возраста могло иметь существенное значение для демократизации политического режима в стране.

Частичным изменением содержания конституционно-правового института была поправка в ч. 1 ст. 138 Конституции Швейцарии 1999 г. в 2003 г. Поправки к Конституции Швейцарии принимаются на референдуме и оформляются в виде федерального декрета. Поправка от 9 февраля 2003 г. установила вместо института полного пересмотра Конституции институт частичного пересмотра по инициативе 100 тыс. избирателей, а также сроки и другие условия такого пересмотра.

Изменения конституции могут выражаться во включении в текст нового конституционно-правового института, в замене или упразднении ранее существовавшего. Это уже не частичное, а целостное конституциональное изменение. Правовой институт - это совокупность и система однородных конституционно-правовых норм, сходных по своему содержанию, в пределах определенной отрасли права, например институты гражданства, главы государства, правительства, основных прав человека, конституционного контроля и др.

Иногда институты конституционного права формируются постепенно и затем утверждаются в конституциях. Несмотря на то что Великобритания, Швеция, Испания являются монархиями, в них появились институты, типичные для республик. Юридически там существует институт подданства, но практически он не применяется и, за исключением некоторых церемониальных форм, заменен институтом гражданства. Это довольно кардинальное изменение в правовом положении человека, основах конституционного строя.

Тем не менее такой процесс тоже не может быть отнесен к реформе. Конституционная реформа - это

действие, имеющее целенаправленный характер, или совокупность однородных целенаправленных действий, растянутых во времени <1>. В приведенном примере целевая установка на реформирование отсутствовала. Изменения в праве происходили в соответствии с изменениями правосознания народа. Недопустимо называть их конституционной реформой и по сугубо юридическим основаниям, так как специальные конституционные поправки не принимались. Новый институт права вошел в конституции спонтанно. По существу, таким же образом вошел в основные законы (ст. 88-6 Конституции Франции в 2008 г., ст. 5 "а" Конституции Швейцарии в 2004 г.) 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. Каких-либо специальных поправок о включении именно этого принципа не принималось, упоминание о нем вошло в другие статьи Конституции попутно с иными положениями.

-----  
<1> См.: § 1 гл. 3.

В истории различных стран многие новые конституционно-правовые институты существенного и несущественного характера вводились специальными поправками к конституциям. Такова одна из первых поправок к Конституции РФ 1993 г. (Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ) об установлении ежегодных отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ. По своему содержанию она несколько неполна, так как принятие решения по отчету с оценкой деятельности Правительства не предусмотрено, однако с ее помощью введен не очень крупный, но все же новый институт

конституционного права. Он не оказал существенного влияния на сложившуюся схему отношений "глава государства - правительство - парламент" и не развился в конституционную реформу.

Подобным по своему значению стало изменение института конституционного контроля во Франции в 2008 г., что было только частью других широких конституционных преобразований. Указанный институт во Франции имеет ограниченный характер, поскольку физическое лицо не может непосредственно обращаться в Конституционный совет. Если в обычном суде при рассмотрении дела вынесено решение о том, что положение закона наносит ущерб гарантируемым Конституцией правам и свободам, вопрос может быть передан в Конституционный совет Государственным советом - высшим органом административной юстиции или Кассационным, т.е. Верховным судом. По обращению последних Конституционный совет принимает решение. Несмотря на отмеченную ограниченность, в ходе провозглашенной реформы 2008 г. появился новый институт конституционной жалобы лица на нарушение его конституционных прав и свобод. Представляется, что это незавершенная реформа, но в условиях данной страны - ее существенный элемент в модернизации институтов Французской Республики.

Итак, речь идет о примерах создания новых институтов разной степени значимости. Они не относятся к конституционной реформе, хотя нередко являются ее элементом. Вместе с тем в определенной ситуации включение в конституцию крупного института, важного для основных составляющих конституционного строя (основ правового статуса личности, объединений граждан, общественного и государственного строя), может представлять собой конституционную реформу. Обычно это происходит на переломе эпох, нередко сопровождается проведением референдумов. Например, конституционной реформой была

упразднена монархия в странах Восточной Европы в конце 1940-х гг. при переходе к новому строю (Албания, Венгрия), позже в Греции, в XXI в. в Непале и т.д. В качестве конституционной реформы допустимо рассматривать принятие поправки 1993 г. о переходе к федеративному устройству в Бельгии, так же как и выделение автономии курдов в Ираке. Теперь по Конституции 2005 г. Ирак - федеративное государство, состоящее из двух субъектов Федерации. В этом же ряду можно назвать ликвидацию федеральных территорий и преобразование их в штаты в Бразилии поправками к Конституции 1988 г. и проч. Таким образом, изменения Конституции требуют изучения и оценки с позиций содержательного характера и с учетом конкретной исторической ситуации в стране.

Конституции могут пополняться не одним, а системой новых конституционно-правовых институтов, органично соединяемых с существующими. Указанная взаимосвязь нового и старого - важная черта реформы. В противном случае происходило то, что некоторые авторы называют "конституционная революция" <1> - принятие новой по своему существу конституции. При этом неоднократно отмечалось <2>, что принятие новой Конституции отнюдь не всегда означает коренное изменение, реформу. Нередко, особенно в развивающихся странах Азии, Африки, Латинской Америки новые конституции являлись "переизданием" прежних. Создание системы новых институтов не обязательно влечет переворот по своему социальному содержанию.

---

<1> См.: Медушевский А.Н. Конституционные революции в России XX века: сравнительный анализ // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. 2005. N 6. С. 48 - 56; Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов // ПОЛИС. 2006. N 2. С. 51 - 59.

<2> См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория

современной конституции. М., 2005. С. 76 - 104.

Такое значение имели несколько конституционных реформ в Португалии. В 1974 году в результате выступления Движения вооруженных сил были приняты Временные конституционные положения <1>. Они оставили в силе нормы действующей Конституции 1933 г., но определили механизмы власти до принятия новой Конституции: Учредительное собрание, Президент, Совет национального спасения, Государственный совет, Правительство, судебные органы. Позже в 1976 г. была принята Конституция, действующая по настоящее время. Конституция 1976 г., принятая на волне демократического движения, подвергалась реформированию в 1989 г., причем система органов осталась неизменной, но были существенно ограничены полномочия президента. Из Конституции исчезли многие положения идеологического характера, изменилась часть II об организации экономики, в частности удалены положения, относящиеся к земельной реформе, национализации, участию работников в управлении производством.

-----  
<1> Конституция Португалии от 2 апреля 1976 г.

URL:

[http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm).

Система конституционно-правовых институтов в сфере организации органов государства почти всегда изменялась при военных переворотах, не затрагивавших социальной природы государства. В XIX и XX веках особенно в странах Латинской Америки, а после Второй мировой войны в Азии и Африке (Йемене, Гвинее, Кот-д'Ивуаре, Сьерра-Леоне, Ираке, Сирии, Таиланде), в Европе (Греция, Португалия) произошло более тысячи военных и государственных переворотов.

Создавались военные советы, хунты. Действие прежних конституций юридически приостанавливалось, а фактически отменялось, принимались временные акты конституционного значения. Такие события почти всегда означали конституционную реформу, хотя и без изменения базовых ценностей общественного строя.

Конституционные преобразования могут происходить и через изменение основной идеологии. Они могут быть связаны с революционными событиями и, как правило, наиболее отчетливо обнаруживаются в принятии новых конституций, часто после временных конституционных актов, переходных к конституциям другого типа.

События подобного рода в XX и XXI вв. имели место при отказе некоторых развивающихся стран социалистической ориентации от социалистического пути, при выборе новых направлений развития отдельными странами тоталитарного социализма. Такая переоценка многих важнейших конституционных ценностей Основного закона произошла в Украине в 2014 - 2015 гг.

Провозглашение социалистических принципов имело место в XX в. приблизительно в 15 государствах (Ангола, Бирма, Гана, Гвинея, Египет, Мадагаскар, Мозамбик, Южный Йемен, Бенин и др.), которые после освобождения от колониальной зависимости перенимали систему конституционно-правовых институтов прежней метрополии. Переход к социалистической ориентации осуществлялся обычно в результате военного (реже государственного) переворота и создания военного, революционного совета <1>, парламенты распускались, президенты и правительства смещались <2>, формировалась система военного управления, основанная на назначении на должности военных офицеров. Судебная система чаще не изменялась, но учреждались военные суды, рассматривавшие и некоторые "контрреволюционные" дела гражданских лиц.

-----  
<1> В Гане подобный совет не создавался, власть изначально сосредоточилась в руках провозглашенного президента.

<2> В Эфиопии, Египте был смещен монарх.

Крушение социалистической ориентации тоже, как правило, было связано с переворотами, причем иногда в среде самих революционных демократов <1>. В значительной степени это провоцировалось внешним вторжением, например Северного Йемена в Южный, и образованием единого государства. Подобные процессы влекли за собой последствия, аналогичные рассмотренным выше: отмену прежних конституций, провозглашавших социалистический путь развития, принятие временных конституционных актов, создание новых органов государственной власти и т.д.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 86 - 87; Викторов В.П., Ранчинский В.П. Страны Центральной и Юго-Восточной Европы и Азии: судьбы социализма. Брянск, 1995.

Вместе с тем иногда смена базовых конституционных ценностей происходила постепенно. Так было в Египте, когда после смерти Г.А. Насера к власти пришел вице-президент А. Садат. Первые изменения в Конституцию 1971 г., подготовленную от имени Арабского социалистического союза, были внесены лишь в 1980 г. Социалистическая фразеология была удалена, исключены некоторые основные положения, в том числе о социалистической системе хозяйства. Полностью с прежними базовыми положениями было покончено в 2007 г. <1>. Поправка к Конституции окончательно удалила положения о социализме и социалистических целях, которые заменены положениями о социальной справедливости;

отменила характеристику государства как социалистического, опирающегося на союз трудовых сил народа; изменила нормы о правах трудящихся, государственном планировании и др.

-----

<1> Эта поправка в официальном издании Министерства информации Египта была названа модернизацией египетской Конституции.

Конституционные изменения этого вида всегда приобретают характер конституционной реформы, когда налицо признаки не только принятия конституции, но и введения новой конституционной модели <1>.

-----

<1> См.: § 2 гл. 1.

Таким образом, изменения конституции - это разнообразные коррекции текста основного закона: от замены отдельных терминов и знаков до введения нового института или нескольких институтов, в том числе сменяющих конституционную модель.

## § 2. Возможности и пределы изменения конституции

Преобразование конституционного текста ограничено определенными возможностями и пределами.

Во-первых, границы конституционного регулирования, как и любого правового воздействия, связаны с объектом конституционной регламентации. Как уже отмечалось, в некоторых странах (США, Норвегии и др.), где действуют "старые", инструментальные конституции, реализуется узкий подход к объекту регулирования: форма правления, форма государственного устройства, полномочия органов государства, иногда права человека и гражданина. Правда, в таких странах существует большое количество законов и иных актов

конституционного права, регулирующих различные стороны жизни общества, многие социальные вопросы, но сами конституции подобные нормы включают далеко не всегда. В большинстве новейших конституций принят широкий подход к объекту регулирования, включающему основы общественных отношений: экономической, социальной, политической систем общества, его духовной жизни, правового статуса человека и гражданина. В последнее время на уровень конституционного регулирования переносятся вопросы, которые ранее были предметом обычного закона, а то и вовсе не входили в орбиту правового воздействия <1>.

---

<1> Например, положения об "эффективном государстве" и "эффективном управлении", о "сервисном государстве"; о принципах устойчивости правовой системы и об ответственности крупного бизнеса и его структур перед обществом; о праве на "открытое и гласное управление", получение от государства "публичных услуг", защиту частной жизни и персональных данных; о правах "нового поколения" на надлежащую экологию, космос, океаны, открытое море, морское дно и т.п.; о статусе партий и принципах деятельности партийной системы и об оппозиции; о повышении роли конституционных судов, в т.ч. через право экспертизы законопроектов; о создании системы административной юстиции; об основных принципах миграционной политики.

Конституции не могут вместить в себя все содержание конституционного права, поэтому в них так или иначе закреплены "основы основ", включены общечеловеческие ценности в их наиболее обобщенном виде, а также ценности, которые представляются особенно важными для народа данной страны (например, унитаризм без этнических автономных образований в Конституции Болгарии, федерализм в Конституции Бразилии). Напомним, что в

конституции закрепляется только общая схема взаимосвязей индивида (человека и гражданина), коллективов, государства и общества, а детализация, которая присутствует в некоторых конституциях, чаще всего отражает правовые традиции той или иной страны, а иногда преходящую ситуацию.

Во-вторых, пределы конституционного воздействия нельзя сводить только к определению включаемых в это регулирование общественных отношений. Важно и то, в каком объеме осуществляется такое регулирование <1>, поэтому, помимо установления объекта конституционного регулирования, важно и выявление границ вмешательства государства в общественные отношения исходя из принципов свободы и ответственности между личностью, обществом и государством. Например, провозглашение государства правовым требует не только обеспечения верховенства права, но и соблюдения принципов устройства власти, организации и функционирования ее органов. В научной литературе указывают на важность достижения баланса при воздействии государства на сферу гражданского общества. "Задача конституции всякого конституционного государства сегодня заключается в установлении пределов государственного вмешательства в сферу общественного саморегулирования для того, чтобы это вмешательство не смогло нанести вред институтам и механизмам саморегулирования, действующим в рамках гражданского общества" <2>.

-----  
<1> См.: Юдин Ю.А. Предмет и пределы конституционного регулирования // Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. М., 1999. С. 122.

<2> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 2004. С. 56.

В-третьих, конституцию необходимо

рассматривать в системе не только правовых, но и иных социальных регуляторов. Целесообразность и эффективность выбора формы нормирования опять же может определяться традициями правовой культуры, особенностями исторического пути страны. Так, специфика регулирования правового статуса личности проявляется в тех странах, где применяется обычное право <1>.

---

<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 140 - 141.

В-четвертых, процессы глобализации и важные гуманистические завоевания цивилизации требуют оценки конституционного регулирования с позиций международных стандартов, определяющих принципы статуса человека и гражданина, основы правового положения коллективов, организации государства и общества. При этом некоторые государства ограничивают возможность оказания давления на текст конституции и его изменения, провозглашая верховенство конституции в правовой системе страны, в том числе и по отношению к международным договорам.

В связи с этим примечательным представляется [Постановление Конституционного Суда РФ по поводу исполнения решений Европейского суда по правам человека \(ЕСПЧ\) и соответствия международных договоров Российской Федерации положениям Конституции РФ <1>](#), согласно которому решения ЕСПЧ должны исполняться только в случае, если они не противоречат [Конституции РФ](#). Обеспечение верховенства [Конституции России](#) при исполнении принятых ЕСПЧ решений возможно проверкой Конституционным Судом конституционности норм законов, в которых ЕСПЧ обнаружил изъяны. Таким образом, конституционное правосудие подтвердило

верховенство **Конституции** РФ, исключив возможность изменения ее содержания под влиянием ЕСПЧ. Данное решение вполне логично - именно **Конституция**, а не акт международного суда, является проявлением воли народа и гарантией его прав <2>.

-----  
<1> См.: **Постановление** Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. "По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней", пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса".

<2> Федеральным конституционным **законом** от 14 декабря 2015 г. N 7-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" (СЗ РФ. 2015. N 51. Ст. 7229) Конституционному Суду было предоставлено право проверять возможность исполнения в соответствии с **Конституцией** РФ решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании межгосударственными органами по защите прав и свобод человека, с точки зрения основ конституционного строя Российской Федерации и установленного **Конституцией** РФ правового регулирования прав и свобод человека и гражданина.

Большинство других европейских стран в данном вопросе исходит из приоритета национальных конституций. Например, **ст. 54** Конституции Франции гласит, что если Конституционный совет, запрошенный президентом Республики, премьер-министром или председателем одной из палат, заявит, что

международное обязательство содержит положение, противоречащее Конституции, то разрешение на его ратификацию или одобрение может быть дано только после пересмотра Конституции. Иными словами, Конституция устанавливает свою первичность в качестве источника права.

В США согласно ст. 6 Конституции международный договор и внутренний федеральный закон обладают одинаковой юридической силой. При этом нормы международного права должны быть имплементированы в национальное законодательство через законодательный процесс. Вопрос о противоречии между ними и национальным правом даже не возникает, а в случае конкуренции норм применяется тот акт, который был издан позже. Таким образом, можно прекратить юридическое действие норм международного права, издав не соответствующий им внутренний закон.

В Германии Конвенция о правах человека по положению находится ниже Основного закона, т.е. на уровне федерального закона. Например, по делу Лаутси <1> Правительство ФРГ заявило, что не будет исполнять решения ЕСПЧ в части их несоответствия нормам национального права ФРГ. В Основном законе Германии указано, что он является единственным и высшим источником права в стране, а международные акты, ратифицированные Германией, имеют силу обыкновенного закона. Аналогичным образом дело обстоит в Австрии, Северной Ирландии, Италии, Великобритании. Следовательно, Конституция РФ, развивая отечественный опыт взаимодействия национального и международного права, учитывает практику конституционного регулирования других стран.

---

<1> См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 18 марта 2011 г. N 30814/06 по делу "Лаутси и другие против Италии".

Возможности изменения конституционного регулирования устанавливаются действующими конституциями. Коррекция текста основного закона должна подчиняться логике конституционного развития страны, а потому может быть ограничена самой конституцией.

В отдельных конституциях предусматривается их замена, принятие нового основного закона, например в Конституции Болгарии 1991 г., Конституции Венесуэлы 1999 г., Конституции Панамы 1972 г. Полная замена конституции - целостное изменение всего текста, т.е. создание другой конституции, может носить типологический характер, если влечет принятие конституции иной социальной сущности и означает переход к новой модели, но может выразиться и в принятии Конституции, практически дублирующей предыдущую (Йемен, Таиланд, Венесуэла).

Представляется, что даже если замена конституции прямо не предусмотрена в ее тексте, носитель государственного суверенитета вправе принять новый учредительный акт. Тогда актуален вопрос, насколько они связаны принципами и провозглашенными ценностями заменяемой конституции. Видимо, в зависимости от конкретных исторических условий возможна замена не только конституции, но и конституционной модели.

Конституции в основном позволяют изменять подавляющее большинство правовых норм, но часто вводят запрет в отношении определенных глав или статей.

Наличие и характер "защищенных" глав (статей) зависит от того, какие идеи создатели конституций считали особенно ценными для общества в тот или иной исторический момент. В Российской Федерации к таким положениям относятся [гл. 1](#) Конституции об основах конституционного строя, [гл. 2](#) о правах и свободах человека и гражданина и [гл. 9](#) о порядке изменения Конституции. Отнесение первых двух глав

Основного Закона РФ к указанной категории понятно и объяснимо. Они регулируют основы экономической, социальной, политической системы и духовной жизни общества, а также правовой статус личности. Логично и включение в рассматриваемый перечень гл. 9, так как при допущении обратного возможна ее коррекция таким образом, что изменяемыми становятся две первые главы.

Мировой конституционный опыт дает примеры введения ограничения для изменения отдельных статей. Например, на основании Конституции Болгарии 1991 г. к полномочиям Великого Народного собрания отнесено решение вопросов об изменении ст. 5 <1>, пар. 2 и 4 ст. 57 <2>, пар. 1 и 3, а также об изменении и дополнении гл. 9 <3> Конституции.

-----  
<1> Статья 5 Конституции Болгарии 1991 г. посвящена правовому статусу Конституции и международным договорам.

<2> Статья 57 посвящена основным правам граждан.

<3> Глава 9 "Изменение и дополнение Конституции. Принятие новой Конституции".

По Конституции Греции 1975 г. запрет касается п. 1 ст. 2, п. п. 1, 4 и 7 ст. 4, п. п. 1 и 3 ст. 5 и др. Они содержат важные положения: первоочередная обязанность государства - уважение и защита достоинства человека, равенство греков перед законом, равные права и обязанности мужчин и женщин, непризнание и невозможность присвоения дворянских титулов и т.д. Следует отметить, что введенные ограничения главным образом призваны защищать права граждан.

Известны и другие подходы к неизменяемым статьям. Конституция Бахрейна 2002 г. в ст. 120 запрещает предлагать поправки к ст. 2, предусматривающей шариат в качестве источника

законодательства, арабский язык в качестве официального, конституционную монархию и наследное правление, двухпалатную систему парламента, принципы свободы и равенства, установленные [Конституцией](#).

Избирательный подход к различным разделам основного закона, позволяющий сохранять их неприкосновенность, имеет свои положительные и отрицательные стороны. Положительная заключается в том, что обеспечивается стабильность основ организации жизни общества и правового положения человека и гражданина. В то же время, как и в любой другой юридический текст, в конституцию, при всей тщательности подготовки проекта, могут проникнуть явные погрешности, неточности или положения, принятые в специфических условиях, со временем отвергнутые доктриной и практикой.

Обычно в качестве примера справедливо приводят [ч. 4 ст. 5 Конституции РФ 1993 г.](#) о республиках в составе Российской Федерации как государствах, которая была включена в проект [Основного Закона](#) в период известной неустойчивости федеративных отношений, "парада суверенитетов". В Федеративном [договоре](#) 1992 г. предусматривалось, что республики в составе Российской Федерации являются суверенными государствами. Норма вошла в конституции республик и в [Конституцию РФ](#). После ряда решений Конституционного Суда РФ в 2000 г. <1> положения о суверенитете республик из их конституций были постепенно удалены <2>. Однако упомянутая [ч. 4 ст. 5](#) о республиках-государствах в составе России сохранилась в понимании органа судебного конституционного контроля как отражение особенностей их конституционно-правового статуса, связанных с факторами исторического, национального и иного характера.

-----  
<1> См.: [Постановление Конституционного Суда](#)

РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 25. Ст. 2728; [Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. N 92-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан" // СЗ РФ. 2000. N 29. Ст. 3117.](#)

<2> Решения Конституционного Суда были исполнены лишь спустя 9 лет, при этом 8 июня 2009 г. Конституционный Суд России вновь призвал Республики Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутию) в кратчайшие сроки изъять из своих конституций положения о суверенитете. См.: решение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2009 г. "Об информации об исполнении решений Конституционного Суда РФ". URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ExecutionKS.aspx>.

Соответственно, исправить сложившуюся ситуацию можно, изменив по правилам [гл. 9](#) Конституции РФ только саму [Конституцию](#).

В так называемых неприкасаемых главах могут содержаться и редакционные или стилистические неточности. В [главе 2](#), названной "Права и свободы человека и гражданина", содержатся нормы, посвященные обязанностям. Неточность имела место и в [гл. 7](#), в названии которой упоминалась судебная власть, но одновременно регулировались основы организации и деятельности прокуратуры, и это

допускало неверный вывод, что прокуратура также осуществляет судебную власть. Принятая в 2014 г. поправка к Конституции РФ исправила погрешность конституционного текста <1>.

-----  
<1> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // СЗ РФ. 2014. N 6. Ст. 548.

Нередко в конституциях неизменяемыми объявляются не статьи, а определенные положения. Установленные запреты корректировать какие-либо части конституции могут распространяться на нормы, имеющие характер принципов. Их обозначение сразу дает ясное представление об особо защищаемых конституционных ценностях.

Так, согласно Конституции Парагвая 1992 г. не подлежат изменению ни путем поправок, ни путем реформирования положения не только глав I, II, III и IV титула II, части I, но и о порядке избрания, составе, сроке полномочий любой из ветвей государственной власти (ст. 290).

В странах мусульманского фундаментализма следуют принципам, которые не вписываются в конституционную доктрину западных государств, например признание преимущества мужчин по сравнению с женщинами. Свой ряд принципов был присущ конституциям тоталитарного социализма, в частности принцип руководящей роли Коммунистической партии - ключевой в советских конституциях - не может быть воспринят в других конституционных моделях.

В Конституции Марокко от 29 июля 2011 г. установлено, что положения Конституции, касающиеся мусульманской религии, монархической формы правления, демократического строя государства и фундаментальных прав и свобод человека не подлежат

пересмотру (ст. 175).

Конституция Афганистана 2004 г. (ст. 149) не допускает внесения поправок в положения, закрепляющие основы религии ислама и системы власти Республики. Запрет на изменение формы правления и порядка престолонаследия устанавливает и Конституция Катара 2003 г. (ст. 145).

Конституция Чехии 1992 г. не допускает изменения основных атрибутов демократического правового государства. Во Франции запрет действует только в отношении целостности территории государства и республиканской формы правления (ст. 79 Конституции Франции 1958 г.). В Германии запрещено изменять федеративное устройство. В Италии и Доминиканской Республике не может быть предметом пересмотра форма правления.

Большой перечень принципиальных положений, не подлежащих реформированию, устанавливает Конституция Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи 1990 г. (ст. 154): независимость, целостность национальной территории и единство государства; светский характер государства; республиканская форма правления; права, свободы и гарантии граждан; всеобщее избирательное право, прямой, тайный и регулярный характер выборов органов суверенной власти, а также региональной и местной властей; разделение властей и взаимозависимость органов государственной власти; автономия региональной и местной властей; независимость судов; плюрализм мнений и политических организаций, включая политические партии и право на демократическую оппозицию.

Такой избирательный подход, очевидно, более практичен, чем запрет на изменение целых глав, если формулировки статей непротиворечивы и существует необходимость внести в какую-либо из них поправку. Кроме того, когда вводится запрет в виде указания номера статьи или главы, то за цифрами теряется

смысл самих положений, объявленных неизменными, который, безусловно, исключительно важен для граждан, которым адресованы конституционные нормы. "Цифровые" выражения не дают им представления о тех ценностях, которые защищаются недопущением изменять отдельные статьи, не способствуют достижению целей воспитания гражданина в уважении конституционных принципов. В определенном смысле рассмотренный способ ограничения изменений конституции противоречит требованиям доступности и ясности основного закона - обязательных условий качества правового акта.

В действующих конституциях содержание и объем рассматриваемых запретов неодинаковы, единая система в их установлении не прослеживается. Изучение ограничений позволяет выделить принципы, которые запрещено изменять, хотя часто формулировки конституций не дают полного представления о защищаемых таким образом ценностях, а иногда имеют для нашего времени сравнительно частный характер, например, когда запрещается изменять принцип всеобщего избирательного права.

При этом возникает и другой сложный вопрос: относятся ли такие запреты к будущим конституциям, т.е. связаны ли они указанными принципами при принятии нового основного закона.

Например, в Конституции Бразилии предложения о ее пересмотре не должны быть направлены на отмену федеративного устройства государства, прямого, тайного всеобщего и периодического голосования, разделения властей, индивидуальных прав и гарантий (ст. 60). Согласно Конституции Румынии 1991 г. положения Конституции о национальном, независимом, едином и неделимом характере румынского государства, республиканской форме правления, территориальной целостности, независимости юстиции, политическом плюрализме и официальном языке не могут являться предметом пересмотра. Не может

производиться пересмотр Конституции, если его результатом станет отмена основных прав и свобод граждан или их гарантий.

Видимо, универсального ответа нет, так как он обусловлен характером общественного строя, национальными традициями страны.

Но есть ли основание предполагать, что ограничения гарантируют предметно-материальные начала нерушимости конституции? Можно ли их расценивать, например, как не исключающие принятие (посредством поправок) новых глав, и таким образом, допускающие вторжение в содержательные характеристики тех институтов, которые закрепляются в соответствующих "запретных" для пересмотра главах? Исходя из формальной логики это возможно, причем даже без анализа содержания конкретных положений, которые предлагается включить в запланированные для внесения в конституцию главы.

При рассмотрении возможностей и пределов конституционных преобразований остается открытым и вопрос об изменении преамбулы основного закона. В зарубежной практике известны примеры придания преамбуле конституции юридической силы. Так, во Франции Конституционный совет рядом своих решений признал юридическую силу [преамбулы](#) действующей Конституции. В 2005 году в общем порядке внесения изменений в Конституцию ее [преамбула](#) была дополнена положением о конституционном характере [Хартии](#) окружающей среды.

Преамбула является составной частью конституции и имеет для законодательной и исполнительной власти не только моральную, но и юридическую силу, а судами должна восприниматься в качестве "оселка, с помощью которого выверяется адекватность истолкования конституционных норм, содержащихся в разделах, главах и статьях конституции". [Преамбула](#) Конституции "является не просто сводом политико-правовых деклараций или

исторической справкой, а имеет юридическую силу и составляет своеобразный договор между народом, волей которого освящена **Конституция**, и государством, выступающим от имени народа" <1>.

-----

---

КонсультантПлюс: примечание.

**Комментарий** к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина) включен в информационный банк согласно публикации - Норма, Инфра-М, 2011 (2-е издание, пересмотренное).

---

<1> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд. М., 2013. С. 37, 38.

В своих решениях Конституционный Суд РФ многократно ссылался на **преамбулу** в ее нормативном единстве и сопряжении с рядом иных положений **Конституции** <1>. Кроме того, в **преамбуле** Конституции РФ раскрываются те ценности, которые занимают ведущее положение во всей иерархии общественных ценностей, и цели, которые преследует **Конституция**, - утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, сохранение исторически сложившегося государственного единства страны, возрождение суверенной государственности России и неизбежность ее демократической основы <2>.

-----

<1> В частности: **Постановление** Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. N 17-П "По делу о проверке конституционности ряда положений пункта "а" статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова" // СЗ РФ. 1996. N 1. Ст. 54; **Постановление** КС от 7 июня 2000 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 25. Ст. 2728.

<2> См.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 42, 43.

Можно предположить, что нормативное содержание, заложенное в **преамбуле** Конституции, надо связывать с иными конституционными положениями, в отношении которых действуют ограничения на их изменение. Так, **преамбула** Конституции РФ неразрывно связана с ее **гл. 1 и 2**, предполагающими особый порядок изменения. Поскольку существует явный правовой пробел в **Конституции** РФ по поводу порядка изменения **преамбулы**, то, очевидно, что этот вопрос может быть разрешен Конституционным Судом России в соответствии с **ч. 5 ст. 125** Конституции РФ.

Запреты на изменение конституции могут быть связаны с фактическими обстоятельствами, при наступлении которых принятие конституционных поправок становится невозможным. Как правило, это вызвано стремлением к обеспечению объективности, продуманности и установлению независимости новелл от временных факторов.

Например, Конституция Румынии не допускает пересмотра в период осадного или чрезвычайного положения и во время войны (ст. 148). В соответствии со ст. 235 (абз. 6) Конституции Польши 1997 г. принятие Сеймом закона, затрагивающего положения разделов I, II или XII Конституции <1>, может состояться не ранее, чем на шестидесятый день после первого чтения проекта этого закона.

---

<1> Раздел I "Республика", раздел II "Свободы, права и обязанности человека и гражданина. Общие

принципы", раздел XII "Изменение Конституции".

Итак, изменение конституции имеет свои пределы. Мировая практика знает разные способы изменения конституции, различия в его содержании и пределах, что обуславливается в том числе своеобразием национально-правовой системы и культурно-историческими особенностями развития того или иного государства.

В целом рассмотренные возможности и пределы изменений конституции сохраняют свое значение, когда осуществляется конституционная реформа.

### § 3. Легальность и легитимность конституционных изменений

Для того чтобы быть принятыми обществом, конституционные изменения, в частности те, которые составляют конституционную реформу, должны быть легальными и легитимными.

Оба этих термина (от лат. lex - закон) в самом общем понимании означают законность (правомерность) определенных явлений, созданных людьми объединений, совершаемых ими действий и т.д.

Понятие законности широко исследовано отечественной юридической наукой, особенно в советский период <1>. Применительно к деятельности государства термин "законность" в литературе используется для обозначения не только соответствия правовым актам, иными словами, **легальности**, но и правильности, оправданности, целесообразности самих законов и иных актов, а также и самой власти, - **легитимности** <2>.

-----  
<1> См., например: Недбайло П.Е. Советская социалистическая законность, ее основные принципы и назначение. М., 1958; Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.,

1966; Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973; Самощенко И.С. Социалистическая законность в условиях развитого социализма. М., 1979; Пономарев Д.А. Теоретические проблемы развития понятия законности в отечественной юридической науке: Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002; Законность в Российской Федерации: Монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, В.П. Кашепов. М., 2008.

<2> См., например: Лившиц Р.З. О легитимности закона. Теория права: новые идеи. М., 1995. Выпуск четвертый. С. 18 - 32; Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. N 8; Воскобоев А.И. Легальность и легитимность применения силы в политике // Философия права. 2008. N 1 (26).

Считая возможным применение этих понятий в отношении конституционных реформ, представляется, что их следует рассматривать с особых позиций.

Легальность не может оцениваться, как многие иные действия, с позиций соответствия обыкновенному закону. Это изменения не обычного и даже не конституционного (как в России) или органического (как во Франции) либо дополнительного (как в Бразилии) закона, а основного закона - конституции. Поэтому легальность или нелегальность конституционной реформы оценивается с позиций конституционной законности.

Конституция имеет высшую юридическую силу, и это исходное положение для понимания соотношения конституции и законности, конституционализма и законности, разработки понятия конституционной законности.

В отличие от соотношения конституции и закона понятийный аппарат для этих явлений, на наш взгляд, еще не выстроен в должной мере. В российской и в зарубежной науке анализу соотношения этих понятий

уделено недостаточное внимание, хотя имеются отдельные исследования по данной тематике <1>.

-----  
<1> См., например: Ключков В.В. О конституционной законности // Конституционная законность и прокурорский надзор: Сборник научных трудов. М., 1994; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000; Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2001; Витушкин В.А. Роль определений Конституционного Суда Российской Федерации в укреплении конституционной законности // Конституционная законность: предпосылки и реальность: Сборник научных трудов. М., 2002. С. 41; Виноградов В.А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2003; Куленко О.И. [Соотношение законности и конституционной законности](#) // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 4. С. 3; Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. М., 2008; Виноградов В.А., Ткачев В.Н. Конституционная законность в российской правоприменительной (судебной) практике. М., 2013; Евдокимов В.Б. Конституция как нормативно-правовая основа конституционной законности в Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015. N 1. С. 10 - 15.

Как цель законность должна присутствовать в деятельности всех органов государства, общественных объединений, граждан. Там, где соблюдается законность, взаимодействие людей, их организации имеют прочный правовой фундамент, а в этом

заинтересованы все. Законность - также правовой постулат, требование, обращенное ко всем участникам общественных, а иногда и личных отношений (например, в семье). Как правовой режим законность утверждается в результате правовой регламентации тех отношений в обществе, которые должны быть урегулированы правовыми нормами и поддаются такому воздействию, а также реализации правовых норм на практике. Это сочетание статической и динамической стороны законности, причем, во-первых, речь идет не только о законах, но и о правовых актах, изданных во исполнение законов, а, во-вторых, что еще более важно, о соответствии законов и иных актов общечеловеческим ценностям, общепризнанным принципам международного права. Законы, иные акты, им противоречащие, как было, например, в фашистской Германии, и дискриминационная практика их осуществления не являются элементами законности, они ликвидируют ее. Напротив, реализация законов, отвечающих принципам справедливости, взаимопомощи и партнерства, свободы и достоинства личности, выработанных человечеством, составляют фактическую часть режима законности.

Сказанное относится и к конституционной законности. Вместе с тем необходимо учитывать, что конституционная законность - это не просто часть общего режима законности, а его основа, ядро <1>. Это обусловлено тем, что главные параметры общественного и государственного строя, статуса человека и гражданина определены основным законом - конституцией.

-----  
<1> См.: Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 59 - 73.

Такая оценка имеет две стороны: формальную и содержательную. Первая относится главным образом к

процедуре изменений и их формализованному выражению, другая - к содержанию правовой материи норм, которыми осуществляется конституционная реформа.

Нелегальность конституционных поправок, направленных на конституционные реформы, может проявиться на самых первых стадиях необходимых процедур - инициативы внесения изменений. Действующая конституция почти всегда (кроме, например, британской или новозеландской) прямо предусматривает субъектов, правомочных выступить инициаторами изменений конституции. Как правило, это глава государства (президент, монарх, коллегиальный глава государства, например Высший совет союза в ОАЭ), высший орган государства (правительство и др.), субъект федерации (или определенная группа субъектов федерации), группа депутатов парламента или отдельный депутат. Если в конституциях регулируются вопросы пересмотра конституции, завершающегося принятием новой конституции, то в последнем случае круг инициаторов конституционной реформы может быть еще более ограничен <1>.

-----  
<1> См.: [гл. 4](#).

Инициатива конституционных изменений, предложенная недолжным субъектом, не влечет за собой положительных юридических последствий: она отвергается, не доходя до следующих процедурных стадий, обсуждения в парламенте.

Известно немало примеров инициирования конституционных реформ недолжным субъектом. Они имели место после государственных и военных переворотов, которых исследователи насчитывают в XIX - XXI вв. многие сотни. Речь идет о развивающихся странах, странах Латинской Америки, Европы <1>. Так, после военного переворота в 1986 г. в Греции "черные полковники" предложили новый проект конституции.

-----  
<1> См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 76 - 104.

Революционные события, массовые выступления народа тоже нарушают установленные процедуры. Например, Движение вооруженных сил в Португалии в 1974 г. сместило прежний режим, приостановило действие авторитарной конституции, которая затем демократическим путем была заменена новой. Опыт показывает, что при такого рода переворотах новые власти не отменяют, а юридически приостанавливают действие конституции, отменяются обычно положения о высших органах государства. В России Президент Б.Н. Ельцин [Указом](#) от 21 сентября 1993 г. N 1400 также приостановил положения [Конституции](#) РСФСР 1978 г. о системе высших органов государства, установил новые виды палат парламента (Государственная Дума, Совет Федерации), другие органы <1>.

-----  
<1> См.: [Указ](#) Президента РФ от 21 сентября 1993 г. N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 39. Ст. 3597.

Следует обратить внимание и на фактические последствия подобной инициативы. Несмотря на то что она исходит от недолжного субъекта, она может стать предметом обсуждения в палатах парламента, вызвать полезную дискуссию, в том числе относительно конкретных предложений по уточнению конституции. Если эти предложения не находят необходимой общественной и политической поддержки, то они не получают дальнейшего развития, но могут быть восприняты органами и должностными лицами, имеющими право вносить предложения об изменении конституции, и представлены в палату парламента. Кстати, подобные предложения нередко содержатся в

публикациях ученых.

В России внесенная в Конституцию РФ в декабре 2008 г. поправка о ежегодных отчетах Правительства РФ в Государственной Думе отразила и предшествовавшие ей задолго до принятия выступления депутатов разных созывов в российском парламенте. Имеются основания полагать, что уточнение названия гл. 7 в Конституции РФ, которое исключило возможность отнесения органов прокуратуры к судебной власти, учитывало научные изыскания в этой области <1>. В Германии длительная реформа федерализма (2001 - 2010 гг.) началась и продолжалась в связи с выступлениями в Бундестаге депутатов от земель, проводилась постепенно, и ее этапы определились в ходе консультации представителей от земель и от федерального правительства.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Росинский В.В. Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. С. 14 - 45.

После поддержки идеи конституционных изменений, установленной процедурой инициирования, требования легальности относятся к последующим стадиям обсуждения. Они нечасто детально урегулированы в конституциях, в основном о них говорится в отдельных законах и регламентах палат. Некоторые из указанных стадий обязательно упоминаются в конституции, например о преодолении президентского вето, а при двухпалатном парламенте - и о преодолении вето верхней палаты. Соответственно, соблюдение стадий обсуждения является конституционным требованием. Их несоблюдение, в частности, если нижняя палата не передает принятый ею текст проекта закона в верхнюю палату, представляет собой нарушение легальности всего процесса конституционной реформы. Нарушением

процедуры реформы также является принятие закона недолжным большинством голосов, просрочка в подписании законопроекта главой государства.

К формам самих стадий процесса, как правило, не предъявляется конституционных требований, и выбор той или иной формы процедуры обычно не является нарушением легальности. В Великобритании первое чтение законопроекта о конституционной реформе носит несколько иной характер, чем в России, и состоит в оглашении названия законопроекта и так называемом предварительном вопросе, в то время как в России имеет место обсуждение самой концепции предлагаемой реформы.

Несоблюдение тех или иных процедур органами и должностными лицами палаты парламента может быть нарушением легальности. Однако парламент в этом отношении обладает определенной свободой. Палата может соединить все три чтения и без промежуточной или начальной комитетской стадии принять законопроект в один день, председательствующий вправе ставить на обсуждение не каждое предложение депутата отдельно, а суммировать их и т.д. В таких действиях нарушения легальности отсутствуют.

Оценка легальности конституционных изменений с позиций их содержания связана прежде всего с вопросом соответствия их идей основным положениям изменяемого основного закона. Они заменяют одни нормы, оставляя другие в действии, поэтому важно определить, насколько новые нормы будут согласованы с сохраняющимися в конституции.

Разумеется, вопрос о легальности не возникает при незначительных изменениях текста, таких как корректировка номеров статей, некоторых слов, не имеющих институционального значения, но при включении новых терминов поиск ответа на этот вопрос неизбежен. Новый термин может изменить смысл той или иной статьи, а иногда и всего правового института <1>. Термины и определения - важный инструмент

юридической техники <2>. Любые допущенные неточности, ошибки и противоречия при их закреплении впоследствии могут стать предметом споров и разбирательств, в том числе на уровне органов конституционного правосудия <3>.

-----  
<1> Еще в XVIII в. М.В. Ломоносов отмечал, что основная задача юристов - составление точно определенных терминов, "ибо употребление слов неограниченных и сомнительных и двузнаменательных приводит к великим беспорядкам и отдаляет от правды к заблуждению и ябедам" (См.: Ломоносов М.В. Полное собрание сочинений. М., 1957. Т. 10. С. 149).

<2> См., например: Ильберт К. Техника английского законодательства // Журнал Министерства юстиции. 1906. N 3; Брауде И.Л. Очерки законодательной техники. М., 1958; Язык закона / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990; Власенко Н.А. Неопределенность в праве: понятие и пути исследования // Российское правоведение. 2006. N 7. С. 4 - 13; Юридическая техника / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Н.А. Власенко. М., 2009; Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М., 2013.

<3> См., например: [Постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью "Агентство корпоративной безопасности" и гражданина В.В. Макеева"](#) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. N 1.

Легальность в условиях XXI в. имеет социально-экономические, политические, духовно-психологические и юридические аспекты. Они находят свое выражение, прежде всего, в принципах современной конституции, непосредственно

обозначенных в основном законе (республиканская форма правления, принцип разделения властей, федеративное устройство и т.д.) или вытекающих из его буквы и духа. Принципы конституции и являются объектом обеспечения легальности конституционной реформы.

В рассматриваемом контексте особое место занимает вопрос о соотношении конституционализма и законности. Частично этот вопрос охватывается понятием конституционной законности как законности, основанной на действующем праве, на нормах конституции и конституционного права. Этот аспект рассмотрен выше. С другой стороны, конституционализм - доктринальное понятие <1>. Оно стало складываться еще до принятия первых конституций государства (другие акты, называемые конституциями, были негосударственными или фактически ничего общего не имели с понятием современной конституции) и отражало, во-первых, представление мыслителей о правовых основах организации власти, ее ограничениях (такие представления о конституции возникали в условиях абсолютизма) и, во-вторых, об основных правах человека и гражданина. В дальнейшем представление о конституционализме было распространено на основные принципы общественного и государственного строя, новые "поколения прав", обязанности человека и гражданина перед обществом, государством и другими людьми, принципы межгосударственных отношений и отношений с международным сообществом. Как доктринальное представление не только о сущем, но и о должном, конституционализм включает прогностические элементы. Эта его часть не связана непосредственно с законностью, но соответствующие идеи могут стать основой для принятия нового законодательства и выработки средств для его реализации. Это "будущая конституционная законность".

-----

<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Конституция и законность // Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 59 - 73.

Легальность изменения конституции связана с конституционным контролем, а в более широком смысле - с правовой охраной конституции <1>. Институт конституционного контроля и соответствующие органы существуют теперь в подавляющем большинстве государств мира.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995.

Специализированными органами конституционного контроля, как правило, являются органы конституционного правосудия. Но не все государства закрепляют участие этих органов в обеспечении конституционной законности при проведении конституционной реформы.

Отсутствие права конституционного суда рассматривать содержание положений основного закона является обычной практикой во многих государствах - членах Совета Европы. В этом смысле весьма показательна позиция Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), которая в 2010 г. подчеркнула, что предварительная оценка конституционности проекта изменений основного закона является "довольно редким процессуальным механизмом" <1>.

-----  
<1> См.: Доклад о конституционной поправке. Заключение по пересмотру Конституции Бельгии (CDL-AD (2010) 001).

Большинство конституционных систем действуют на основе предположения, что все конституционные установления имеют аналогичный нормативный статус

и что орган, который пересматривает конституцию, имеет право изменять, таким образом, другие уже существующие конституционные положения. Отсутствие судебного рассмотрения конституционных изменений обусловлено тем, что конституционный пересмотр есть выражение суверенитета, который представлен парламентом. Авторитет решения о внесении изменений в основной закон обеспечивается требованиями достижения квалифицированного большинства при его принятии.

Венецианская комиссия исходила из того, что это является вопросом баланса частично антагонистических конституционных ценностей народного суверенитета и верховенства права в отношении того, стоит ли разрешать верховенству права ставить барьеры конституционному пересмотру или судебному рассмотрению. Большинство конституций в данном контексте отдают приоритет суверенитету <1>.

-----  
<1> См.: Доклад о конституционной поправке. Заключение по пересмотру Конституции Бельгии (CDL-AD (2010) 001).

Однако в некоторых государствах конституционные суды могут рассмотреть конституционные поправки, во-первых, для того чтобы убедиться, что они не затрагивают какие-либо положения основного закона, изменение которых запрещено, а во-вторых, для подтверждения соблюдения процедуры изменения конституции.

Во всех случаях, когда конституция имеет не подлежащие изменению положения или основные принципы, обычный конституционный закон расценивается как "нижестоящий" в отношении таких "высших" норм. Эта внутренняя иерархия не является европейским стандартом, хотя она распространяется все больше и больше в государствах, где

конституционные суды имеют полномочия отменять неконституционные законы <1>.

-----  
<1> См.: Заключение о Четвертой поправке к Основному закону Венгрии (CDL-AD (2013) 012).

В Австрии Конституционный суд имеет право рассматривать конституционные положения на предмет того, соответствуют ли они основополагающим принципам Конституции. Например, в 2001 году австрийский Конституционный суд признал недействительной ту часть конституционного закона, которая препятствовала ему проверять положения на соответствие Конституции. В Болгарии конституционные поправки могут быть рассмотрены в свете того, могут ли они изменять форму государственного устройства и форму правления. Основные законы [Германии](#) и Турции содержат неизменяемые положения, однако Конституционный суд Германии может решать, были ли они нарушены, в то время как Конституционный суд Турции ограничивается контролем процедуры проведения конституционных поправок, но при этом, по-видимому, может шире трактовать свои полномочия и анализировать конституционные поправки по существу. В 2009 году Конституционный суд Чехии отменил конституционную поправку о сокращении срока полномочий Палаты депутатов.

В Украине, Азербайджане, Молдове, Румынии законопроекты о внесении изменений в конституцию рассматриваются при наличии заключения органа судебного конституционного контроля.

Интересен факт, когда орган конституционного правосудия признал противоречащим основному закону страны ограничение его компетенции в рассмотрении законов, изменяющих конституцию. Так, в 2006 г. Верховная Рада Украины внесла изменения в Закон "О Конституционном суде Украины". Однако Конституционный суд в решении от 28 июня 2008 г.

признал данный Закон не соответствующим Конституции, указав, что отсутствие судебного контроля за процедурой его рассмотрения и принятия может иметь следствием ограничение либо упразднение прав и свобод человека и гражданина, ликвидацию независимости или нарушение территориальной целостности Украины либо изменение конституционного строя способом, не предусмотренным Основным законом страны. При этом предметом подобных дел в рамках последующего контроля может быть только проверка соблюдения конституционно установленной процедуры принятия такого закона, а не его материальное содержание, которое проверяется на стадии предварительного конституционного контроля.

Данная позиция была использована Конституционным судом Украины в 2010 г. при признании неконституционности Закона Украины от 8 декабря 2004 г. N 2222 "О внесении изменений в Конституцию Украины", в результате принятия которого была проведена конституционная реформа, сменившая президентско-парламентарную республику на парламентарно-президентскую. Именно признание нарушения процедурного порядка, заключавшееся, по мнению Суда, в отсутствии его положительного заключения не только на первоначальный текст законопроекта, но и на поправки, внесенные в него в процессе работы парламента, стало основой для принятия такого решения.

Конституционный Суд РФ осуществляет последующий конституционный контроль в отношении законов и иных нормативных правовых актов, вступивших в законную силу, и только в результате обращений к нему. Предварительный контроль возможен лишь в отношении международных договоров Российской Федерации, не вступивших в законную силу. Конституционный Суд РФ не вправе рассматривать дела по своей инициативе. При этом проверка закона о поправке к [Конституции](#) Российской Федерации по

содержанию является фактически проверкой положений самого Основного Закона, поскольку такой закон в части, касающейся изложения отдельных норм Конституции России в новой редакции, включения в ее текст новых положений или исключения из нее каких-либо положений, следует рассматривать как утративший самостоятельное юридическое значение с момента его вступления в силу. С учетом того что закон о поправке в [гл. 3 - 8](#) Конституции РФ не может противоречить положениям ее [гл. 1, 2](#) и [9](#) как по содержанию, так и по порядку принятия, возникающие по этому поводу споры носят конституционный характер, а потому, как указал Конституционный Суд России <1>, подлежат разрешению именно в порядке конституционного судопроизводства, что соответствует предназначению судебного конституционного контроля. В противном случае нарушались бы закрепленные Конституцией РФ принципы, лежащие в основе организации и осуществления правосудия, разграничения видов судебной юрисдикции, обеспечения правосудием прав и свобод граждан. В связи с этим не исключается внесение в Конституцию РФ и в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" положений о возможностях проверки Конституционным Судом закона о поправке к Конституции с точки зрения соответствия положениям [гл. 1, 2](#) и [9](#) Основного Закона России до его вступления в силу, т.е. до того момента, с которого внесенные им в Конституцию РФ поправки становятся ее неотъемлемой составной частью.

-----  
<1> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. N 19-П, от 11 апреля 2000 г. N 6-П и от 21 марта 2007 г. N 3-П.

Возможность участия Конституционного Суда России в оценке конституционной реформы существует

при проверке конституционности пересмотра **Основного Закона** РФ в случае вынесения Конституционным Собранием проекта новой конституции на всенародное голосование. Согласно Федеральному конституционному **закону** от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" Президент России направляет документы, на основании которых назначается референдум, в Конституционный Суд с запросом о соответствии **Конституции** инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам). Кроме того, если решение Центральной избирательной комиссии России об отказе в регистрации референдума в связи с несоответствием вопроса (вопросов) референдума **Конституции** РФ обжаловано в Верховный Суд России, последний направляет запрос в Конституционный Суд. Однако в литературе отмечается, что по данному виду производства предметом судебного конституционного контроля будет только установление соответствия **Конституции** России вопроса, вынесенного на референдум, а не текста новой Конституции <1>.

-----  
<1> См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 2005. С. 459.

Позицию Венецианской комиссии в отношении судебного рассмотрения конституционных поправок, касающихся **неизменяемых** положений, нельзя признать безупречной. Комиссия считает, что неизменяемые положения и принципы должны толковаться и применяться узко и что судебный пересмотр должен проводиться с осторожностью и умеренностью, оставляя его на усмотрение разработчикам Конституции <1>. Вместе с тем Комиссия упускает из виду, что участие конституционного суда в оценке конституционной реформы может быть обусловлено выбранной моделью конституционного

правосудия, предполагающей, что только орган судебного конституционного контроля обладает полномочием по официальному толкованию основного закона и тем самым только он может определить соответствие предлагаемых преобразований текста конституции ее основополагающим принципам. Но, безусловно, здесь остается проблема пределов деятельности конституционного суда <2>.

---

<1> См.: Заключение по окончательному проекту Конституции Республики Тунис (CDL-AD (2013) 032).

<2> См. об этом: § 2 гл. 3; Хабриева Т.Я. Толкование Конституции РФ: теория и практика. М., 1998. С. 214 - 223.

Конституции многих государств, созданных на постсоветском пространстве (России, Грузии, Эстонии, Литвы, Латвии и т.д.), были приняты в порядке, не предусмотренном положениями прежних "советских" конституций. И конституционные суды отказываются признавать неконституционный характер новых основных законов, несмотря на нарушение процедур, установленных прежней конституцией. Это вовсе не говорит об их нелегальном характере <1>. Такую сторону конституционной реформы надо рассматривать в свете понятия легитимации.

---

<1> Подробнее об этом см.: Худолей К.М., Худолей Д.М. Конституционный контроль в отношении актов конституционной реформы // Электронное приложение к "Российскому юридическому журналу". 2011. N 1. URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=system/files/01.+%D0%A5%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%B9.pdf>.

**Легитимация** (от лат. "законность") - тоже узаконение, но не только и не столько в правовом смысле, так как отражает отношение общества,

различных слоев населения к проводимой конституционной реформе. В связи с тем что общество неоднородно, его отношение к нововведениям неодинаково. Исторический опыт свидетельствует, что очень редко складывается ситуация, когда с конституционными изменениями, тем более конституционной реформой, согласны все политические силы, общественные объединения, политические партии и т.д. Для конституционных преобразований обеспечение возможно более широкой поддержки населения - очень важная часть их подготовки и реализации.

Есть основания считать, что легитимация включает оценку законности изменений, так как предусмотренные правовые процедуры призваны определить не только порядок важного юридического процесса, но и уровень политической поддержки изменений через публичные обсуждения, голосование на референдуме и т.п.

Вопросы социальной поддержки реформ, в том числе конституционных, хорошо исследованы в науке, так же, как и способы их легитимации <1>.

-----  
<1> См., например: Ядов В.А., Климова С.Г., Халий И.А., Климов И.А., Кинсбургский А.В., Топалов М.Н., Клемент К.М. Социальная база поддержки реформ и потенциал массового протеста // Россия в глобальных процессах: поиски перспективы / Под ред. члена-корреспондента РАН М.К. Горшкова. М., 2008. С. 85 - 101.

Практика конституционных реформ свидетельствует о множестве путей поиска согласия или компромисса при их подготовке. В зарубежной литературе замечено, что они становятся возможными благодаря "консенсуальному конституционному духу" <1>.

-----

<1> Подробнее об этом см.: Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. L., 2012.

Символический статус основного закона в правовой культуре зависит в основном от особенностей политической системы, которые лежат за пределами конституции. Совершенствование текста конституции теоретически несет и позитив, и негатив: может повысить уважение к конституции путем обеспечения доступности механизмов для внесения необходимых изменений, но может и отрицательно сказаться на нормативности конституции. Справедливо замечено, что широкий консенсус позволяет производить регулярные изменения именно потому, что его достижение возможно, когда функционирует зрелая партийная система. Так, обоснование внесения конституционных поправок осуществляется посредством межпартийного консенсуса в верхней и нижней палатах парламента. В современной политической реальности это, как правило, приводит к соглашению между двумя доминирующими политическими партиями. И очень важную роль играет орган конституционного правосудия в качестве основного партнера в диалоге с законодательным органом. В то же время его задача состоит в том, чтобы быть гарантом и защитником конституции, особенно в области основных прав <1>.

-----

<1> Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. L., 2012.

В модели прямой демократии <1> народ в состоянии инициировать изменения и принимать окончательное решение относительно их введения. Конституционные референдумы имеют обязательный, а не факультативный характер. Незыблемых положений,

которые не могут подвергаться корректировке, не существует. Иначе говоря, эта модель построена вокруг концепции народного суверенитета в отношении конституционных изменений.

-----  
<1> См.: § 1 гл. 3.

Влияние прямой демократии на конституционные изменения хорошо отображается на примере Швейцарии, где референдумы являются важной частью правовой и политической культуры. Конституция Швейцарской Конфедерации может быть пересмотрена в любое время, как в полном объеме, так и частично (разд. 6). Полный пересмотр Конституции может быть предложен народом или одной из палат Федерального собрания либо постановлением Собрания. Если инициатива полного пересмотра исходит от народа или между Советами существуют разногласия, решение о проведении полного пересмотра принимается народом. При этом, если народ согласен с полным пересмотром, оба Совета должны быть переизбраны. Население Швейцарии как постоянный участник процесса изменения конституции ограничен только императивными нормами международного права. Инициативой частичного пересмотра Конституции обладает народ или парламент. При таком пересмотре также должен соблюдаться принцип единства предмета пересмотра. Народные инициативы могут быть успешными, несмотря на иные рекомендации парламента, но могут создавать определенную угрозу основным правам, особенно тем, которыми пользуются меньшинства.

Зарубежные авторы считают, что предоставление населению решающего слова относительно конституционных поправок является зеркальным отражением модели прямой демократии. Обычно приводится пример Конституции Дании 1849 г., в которую вплоть до реформы 1953 г. изменения

вносились только четыре раза. Модель прямой демократии не предусматривает ограничений по изменению всего содержания Конституции. Процедура внесения поправки требует большинства двух последовательно избранных парламентов. Кроме того, народное голосование назначается в случае необходимости получения одобрения по меньшей мере 40% населения. Очевидные трудности получения такого одобрения и политические опасности в случае неудачи референдума приводят к тому, что в литературе названо "конституционной инерцией" <1>. Возраст конституции сохраняет свое символическое значение, но ее язык становится недоступным для граждан: оставаясь неизменной в меняющейся политической обстановке, такая ситуация вызывает разрыв между содержанием конституции и функционированием политической системы, которую она организует. Дистанция между письменным документом и его применением является следствием конституционных механизмов, стремящихся возложить на общественность роль проводника конституционных изменений, в то время как в действительности граждане рассматривают предложения ограниченно, потому что перед ними, как правило, ставятся вопросы, имеющие большую вероятность успешного решения на референдуме.

---

<1> См., например: Xenophon Contiades. Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. L., 2012.

Другой пример - Ирландия, где окончательное решение о внесении конституционных изменений тоже остается за населением, но в результате значительное количество конституционных поправок проводится иным путем. Следовательно, сочетание сильного прямого демократического и эволюционного элементов в этом процессе позволяет оценить обязательный референдум

в качестве ограничения возможности конституционных изменений. В условиях политической поляризации фактически блокируются конституционные процессы, проводимые через формальные процедуры. Поправки к конституции должны быть приняты обеими палатами и впоследствии одобрены на референдуме. Конституция не предусматривает неизменяемых положений, поэтому при таком порядке изменения конституции важную роль играют суды. Известно, что большинство преобразований Конституции Ирландии 1937 г. явились реакцией на судебное решение и произошли с помощью органических законов и разбирательств в Верховном суде. Так складывается модель конституционных изменений, осуществляемых через взаимодействие главным образом между законодательной и судебной властью, при которой окончательное решение принимает население, выступающее в качестве проводника изменений.

На обеспечение легитимности конституционной реформы очень часто обращает внимание Венецианская комиссия, указывая, что принятие новой конституции должно основываться на наиболее полном консенсусе в обществе, а также на широкой и предметной дискуссии с участием различных политических сил, неправительственных организаций и ассоциаций граждан, научных кругов и средств массовой информации, что является важным условием для принятия стабильного текста, приемлемого для всего общества, в соответствии с демократическими стандартами. В связи с этим предлагается избегать слишком жестких ограничений по времени, даже определить во время дискуссии график принятия новой конституции <1>.

---

<1> См., например: Заключение о порядке внесения изменений в Конституцию Украины (CDL-AD (2004) 030); Заключение по трем правовым вопросам, возникающим в процессе разработки новой конституции

Венгрии (CDL-AD (2011) 001); Заключение по концептуальному документу о создании и функционировании Конституционного Собрания Украины (CDL-AD (2011) 002); Заключение по проекту новой конституции Исландии (CDL-AD (2013) 010); Заключение по проекту концепции о конституционных реформах Республики Армения (CDL-AD (2014) 027); Совместное заключение по проекту Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики" (CDL-AD (2015) 014).

Рассматривая проект пересмотра Конституции Румынии, Венецианская комиссия посчитала неудовлетворительными факты, согласно которым такой сложный процесс, требующий тщательной оценки долгосрочных политических решений, не позволил извлечь пользу из взаимодействия между большинством и оппозицией, а также из вклада в него важных государственных и общественных институтов. Общественное обсуждение основных конституционных изменений и нововведений имеет ключевое значение с точки зрения законности будущей конституции, видимо, в контексте ее легитимности. Это особенно важно в случаях, когда конституционные преобразования требуют одобрения на референдуме <1>.

-----  
<1> См.: Заключение по проекту закона по пересмотру Конституции Румынии (CDL-AD (2014) 010).

В то же время в практике Венецианской комиссии легитимность конституционных изменений оценивается с позиций не только масштаба их общественного обсуждения, но и избранной формы самих преобразований. Например, в результате экономического кризиса Исландия столкнулась с кризисом доверия населения к политическим институтам. Именно поэтому возникла идея разработки новой Конституции, направленной на восстановление

доверия и закрепление в современной и всеобъемлющей форме новых основ для более справедливой и более демократической Исландии. В процессе разработки новой Конституции Исландии в 2010 - 2012 гг. были использованы различные, в том числе инновационные, консультационные механизмы: организация национального форума, выборы среди населения членов Конституционного совета для подготовки проекта новой Конституции, обширные неофициальные консультации, привлечение общественности путем современных технологий, а также консультативный референдум. Данные механизмы обеспечили широкое участие населения и получили признание на международном уровне.

Тем не менее, анализируя ход этого диалога с заинтересованными сторонами, Венецианская комиссия посчитала, что альтернативой принятию новой Конституции с точки зрения более легкого способа достижения консенсуса было бы принятие лишь определенных конституционных поправок, необходимых для страны в данный момент, и сохранение преемственности Основного закона <1>.

-----  
<1> См.: Заключение по проекту новой конституции Исландии (CDL-AD (2013) 010).

В своем Заключении по вопросам, возникшим в процессе разработки новой конституции Венгрии, Венецианская комиссия выразила озабоченность по поводу этого процесса. Во время нескольких поездок делегации в страну <1> Комиссия установила недостаточную прозрачность процедуры принятия новой Конституции и вовлеченность общества. Она негативно оценила отсутствие добросовестной консультации и согласия среди политических сил и в обществе в целом, необходимого для легитимности конституции.

-----

<1> Подготовка заключений часто сопровождается изучением не только документальной части реформы, но и фактических условий ее проведения на местах, хотя заключение по референдуму в Крыму в марте 2014 г. о вхождении в состав Российской Федерации было сделано без подобного визита.

Комиссия не отрицает суверенное право парламента принимать конституцию или вносить в нее поправки, но основной закон страны должен обеспечить чувство конституционализма, ощущение, что это действительно основополагающий документ, а не просто политическая декларация. Следовательно, и форма, в которой она будет принята, и способ, которым это будет реализовано, должны создавать уверенность, что по своей природе конституция является стабильным актом, не подлежащим легкой замене по прихоти большинства. Постоянство конституции не может быть основано исключительно на арифметических показателях, вытекающих из соотношения между численностью правящих и оппозиционных партий в парламенте. Конституционная практика и обыкновенная политическая практика должны быть четко разделены, потому что конституция не является частью "политической игры", а устанавливает правила для этой игры. Основной закон должен установить нейтральные и общепринятые правила политического процесса. Для его принятия и внесения в него поправок нужно искать широкий консенсус <1>.

-----  
<1> См.: Заключение по трем правовым вопросам, возникающим в процессе разработки новой конституции Венгрии (CDL-AD (2011) 001); Заключение о Четвертой поправке к Основному Закону Венгрии (CDL-AD (2013) 012).

Таким образом, легальность конституционных

изменений, включая реформы, составляет важную часть их характеристики, и в мире существует большой опыт легитимации конституционных преобразований.

### **Глава 3. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ**

#### **§ 1. Конституционная реформа: понятие и признаки**

Особым видом конституционных изменений является конституционная реформа, которую отличают масштаб и последствия как для современного и развивающегося правового регулирования, так и в целом для системы общественных отношений в орбите конституционного воздействия.

Углубленное исследование теории и практики конституционной реформы предполагает введение ее обоснованного понятия. Несмотря на широкое использование термина "конституционная реформа" для обозначения конституционных преобразований, в частности, в практической деятельности различных международных организаций, таких как Венецианская комиссия, в отечественной и зарубежной доктрине ее общепринятое понимание пока не сложилось.

Иногда встречается и легальное закрепление определения "конституционная реформа", например в Конституциях Никарагуа (разд. X), Боливии (ст. 411), Венесуэлы (ст. ст. 342 - 346), Эквадора (ст. ст. 441 - 444), Чили (ст. ст. 127 - 129). Причем его содержание может означать любое изменение конституционного текста, а также отдельных структурных частей основного закона и даже принятие новой конституции.

Исследование показало, что чаще законодатель использует более конкретные термины - "изменение конституции", "пересмотр конституции" (Монако, Кот-д'Ивуар, Россия), "конституционные поправки" (Черногория, Сейшельские Острова, Пакистан, Фиджи и др.) <1>.

-----  
<1> Нетождественность этих понятий понятию "конституционная реформа" может показаться условной, поскольку любая конституционная реформа влечет изменение конституционных норм, и ее юридическая сторона, как и иных преобразований основного закона, может быть схожей (например, проходить в виде поправок в текст конституции).

Изменения конституции имеют неодинаковую значимость. Необходимо различать понятия "изменение конституции", "поправка к конституции", "реформа конституции", "пересмотр конституции" и т.п. <1>. В русском языке несовпадение этих терминов следует не только из семантики слов. Оно выявляется при анализе некоторых статей Конституции РФ, а также российской конституционной практики. Из названия гл. 9 "Конституционные поправки и пересмотр Конституции" Конституции России следует вывод о нетождественности понятий поправки и пересмотра, и их регулирование, как показывает сопоставление содержания ст. ст. 135 и 136 Конституции, тоже различно. Вместе с тем в ст. 137 упоминаются понятия: "изменения в статью 65 Конституции" (речь идет о перечне названий субъектов Российской Федерации) и "изменения наименования субъекта Российской Федерации", которые не рассматриваются как поправки. Но понятие "изменение" более широкое, чем понятия "поправка" и даже "пересмотр", так как оно охватывает любую модификацию конституционного текста.

-----  
<1> В зарубежных конституциях это различие прослеживается не всегда. Поправки понимаются как пересмотр конституции (Греция и др.). Различие поправок и реформы содержится в Конституции Венесуэлы 1999 г. Она устанавливает, что внесение поправок (изменений) предполагает дополнение или изменение одной или нескольких статей Конституции

без изменения ее основной структуры, тогда как реформа предполагает частичный пересмотр Конституции (ст. ст. 340 - 350).

В юридической науке, особенно зарубежной, как и в практике международных организаций, обычно не проводится различий, учитывающих характер конституционных изменений. Не все они приобретают свойства реформы, и большое значение в определении ее необходимых параметров имеет доктрина, которая может обозначить границы вносимых в **Основной Закон** изменений, за пределами которых уже можно ставить вопрос о конституционной реформе <1>.

-----  
<1> См.: Хабриева Т.Я. **Доктринальное значение российской Конституции** // Журнал российского права. 2009. N 2. С. 35.

Высказанным в литературе подходам к понятию конституционной реформы, на наш взгляд, свойственно следующее.

В основном, как признают сами авторы, эти подходы имеют **общий характер**, очень широко обозначая контуры изучаемого явления и позволяя объединить разные социально-политические и правовые явления, например принятие новой конституции и внесение изменений в действующую, существенные и частичные, прогрессивные и регрессные изменения конституционного текста. Правда, ряд ученых полагают, что особенности конституционных реформ не могут быть выражены в ее определении, а должны быть охарактеризованы в рамках типологии конституционных реформ <1>.

-----  
<1> См., например: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

Как было показано, мировая практика свидетельствует о многообразии конституционных изменений <1>. Некоторые из них приближаются к реформе. В связи с этим возникает вопрос об уровнях конституционных реформ: частичных и более или менее целостных. Очевидно, что они имеют неодинаковый объем, различаются по актам о конституционных изменениях. Так, под полной конституционной реформой понимают введение в действие новой конституции и одновременное прекращение действия прежней. Частичной реформой называют изменение отдельных положений основного закона, т.е. внесение поправок в его текст <2>. Такое разделение учитывает внешние проявления реформы, но не отражает сущности изменений, соответственно, не может быть достаточно для итоговых оценок.

-----  
<1> См. подробно: § 1 гл. 2.

<2> См., например: Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. М., 2000.

В литературе предложено определение конституционной реформы как последовательности политико-правовых решений и действий государственной власти, направленных на приведение писаных норм высшего юридического закона страны в соответствие с той реальной, "живой" конституцией, конституцией в материальном смысле слова, которая диктуется потребностями общественного развития и правосознания <1>.

-----  
<1> См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994. С. 14.

Другие авторы, рассматривая конституционную реформу как дополнение или замену конституции, а

также как более глубокие изменения в обществе и правлении, отмечают, что этот термин не имеет четкого определения <1>.

-----  
<1> См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 351.

Сложность и многообразие конституционных изменений, отсутствие устойчивого единства в определении конституционной реформы обусловили **использование наряду с этим понятием и иных терминов**, таких как "концептуальные изменения" <1>, "радикальная реформа" <2>, "радикальная ревизия" <3>, "кардинальный пересмотр", "смена действующей конституционной модели" <4>, "тотальный пересмотр конституции" <5>, "революционные изменения", "корректировка конституции" <6>, "модификация конституции" <7>, "конституционное переустройство" <8>, "конституционная модернизация" <9> и др.

-----  
<1> См., например: Ескина Л.Б. Конституционная реформа в России: кризис или очередной этап? // Правоведение. 2001. N 2. С. 9.

<2> См.: Зиновьев А.В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России // Правоведение. 2000. N 4. С. 47.

<3> См.: Краснов М.А. Конституция России: заповедная территория или среда обитания? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. N 4. С. 138.

<4> См., например: Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя - сохранять, сохраняя - обновлять // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. N 2.

<5> См.: стенограмма выступления В.В. Бойцовой // Научный подход к обоснованию внесения поправок в Конституцию Российской Федерации: Материалы

круглого стола // Журнал российского права. 1999. N 1. С. 51.

<6> См.: стенограмма выступления М.С. Студеникиной // Научный подход к обоснованию внесения поправок в Конституцию Российской Федерации: Материалы круглого стола // Журнал российского права. 1999. N 1. С. 43 - 44.

<7> См.: Белкин А.А. Пересмотр конституции (теоретические аспекты) // Правоведение. 1995. N 1. С. 73.

<8> Там же. С. 89.

<9> См., например: Бутусова Н.В. [О модернизации российской Конституции](#) (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 1. С. 5 - 10; Медушевский А.Н. [Конституционная модернизация России](#): стратегия, направления, методы // Закон. 2013. N 12. С. 41 - 52; Бондарь С.Н. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М., 2014.

Относительно возможных способов (форм) изменения конституции в литературе отмечается, что они могут реально выступать как конституционная модернизация и конституционная реформа. Оба способа довольно хорошо выделены и более или менее институционализированы в Конституции РФ ([ст. ст. 134 - 137](#)) <1>. Терминологически различие между этими способами подчеркивается тем, что в первом случае в конституцию вносятся поправки (в [гл. 3 - 8](#) Конституции РФ), во втором осуществляется пересмотр конституционных положений (в отношении [гл. 1, 2 и 9](#) Конституции РФ).

-----  
<1> См.: Мальцев Г.В. Конституции и правовая реформа в Российской Федерации // Современное российское право: анализ основных тенденций: Сборник научных трудов / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. М., 2005.

## С. 7.

Конституционная **модернизация** (новеллизация) - это эволюционный процесс внесения поправок в конституционный текст, обновления конституционных норм в целях их совершенствования, придания им большей системности в неизменных рамках существующего конституционного строя. Очевидно, что модернизация в виде внесения поправок в **гл. 3 - 8 Конституции РФ (ст. 136)** не требует изменения лежащих в основе **Конституции** фундаментальных политико-юридических решений и схем. Она также оставляет незатронутыми предмет и границы конституционного регулирования.

Конституционная реформа в Российской Федерации возможна как пересмотр положений **Конституции** РФ, направленных на изменение основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, порядка внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции, т.е. изменения положений **гл. 1, 2 и 9 (ст. 135)**. Конституционные преобразования этого типа не могут не носить характера реформы. Основы конституционного строя, закрепленные в **гл. 1 Конституции РФ**, - это комплекс фундаментальных положений и принципов, которые составляют базу для развития самой **Конституции** РФ, конституционно-правовых отношений в стране. Нормы, закрепляющие основы конституционного строя, являются в известном смысле первичными, приоритетными, им не могут противоречить никакие другие положения Конституции (**ст. 16**).

Такой подход явно выражен в отношении **Конституции** РФ, однако его нельзя с той же легкостью отнести к конституциям других государств мира, где такой четкой институционализации конституционных изменений не произведено.

Кроме того, следует указать, что модернизационное развитие конституции вообще не

может сводиться только к внесению в нее текстовых изменений. Модернизация (фр. - moderniser), как известно, представляет собой процесс изменения того или иного явления (объекта) соответственно требованиям современности, когда вводятся различные усовершенствования <1>. В юридической науке давно доказывается, что модернизация не влечет коренного пересмотра законодательства, но и не ограничивается его текущим совершенствованием, так как требует, помимо новых законов, еще и новых подходов к решению стоящих перед государством и обществом проблем. Модернизация - не простое создание (разработка, принятие) законодательного решения, это формирование комплекса нормативного правового регулирования на основе всеобъемлющей доктринальной модели в тех или иных областях политической, социальной жизни. При этом она является следствием и инструментом проводимых реформ <2>.

-----  
<1> См.: Современный словарь иностранных слов. М., 2000. С. 388.

<2> Подробнее об этом см.: Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика (материалы Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1 - 3 июня 2006 г.) / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2007. С. XI - XXV.

Следовательно, когда речь идет о модернизации конституции, то предполагается ее постепенное преобразование под влиянием новых направлений общественного развития. При этом фактическая конституция как выражение соотношения социальных сил с точки зрения реальных (а не

формально-юридических) характеристик суверенитета, власти, собственности, свободы в обществе подвержена изменениям даже при неизменном тексте юридической конституции.

В зарубежной литературе происходит вовлечение в научный оборот дополнительных понятий, в том числе в связи со включением в изучение темы политологов, социологов, экономистов. В понятийном аппарате уже закрепились результаты поисковых исследований о "конституционном дизайне" <1>, "конституционном инжиниринге" <2>.

-----  
<1> Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence. Cambridge, 2006.

<2> Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA / Xenophon Contiades (ed). L., 2012. P. 1 - 2.

В отечественной литературе, как уже упоминалось, встречается термин "конституционная революция" <1>. Социальная революция ниспровергает существующие порядки и устанавливает новые основы правового положения человека, общественного и государственного строя. Конституция в таких случаях сразу или через определенный промежуток времени заменяется. Так, после победы социалистической революции была принята Конституция РСФСР 1918 г., Основные государственные законы Российской империи в редакции 1906 г. были отменены. В конце 1940-х гг. были приняты социалистические конституции в Польше, Румынии, Чехословакии и некоторых других странах, сменившие предшествовавшие им конституции. Такого рода изменения ликвидируют прежние основные институты конституционного строя и закрепляют иные. Оправданно ли включение в юридическую терминологию понятия "революция" при рассмотрении подобных конституционных преобразований, когда оно, как известно, в большей мере относится к арсеналу

политологических? Кроме того, сами авторы "революционных преобразований" могут относиться к ним иначе, а это вносит большую долю субъективизма в юридическую оценку одних и тех же событий.

-----  
<1> Медушевский А.Н. Конституционные революции в России XX века: сравнительный анализ // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. 2005. N 6. С. 48 - 56; Он же: Теория конституционных циклов // ПОЛИС. 2006. N 2. С. 51 - 59.

На основе обобщения подходов можно сделать вывод о том, что конституционной реформой также признаются:

- 1) принятие новой конституции;
- 2) изменения, принципиально преобразующие организацию публичной власти;
- 3) многочисленные изменения, по сути, корректирующие концептуальную направленность основного закона;
- 4) возникновение новой государственности или качественные изменения существующей и др.

Множественность и неоднозначность определений рассматриваемого явления не снижает ценности проведенных исследований, но актуализирует необходимость их систематизации.

Анализ также показал, что в известных определениях конституционной реформы главное место отводится ее процедурной стороне, что, безусловно, важно, когда предусмотрен особый порядок внесения изменений. Но в таком случае не учитываются другие случаи развития основного закона, в частности так называемая реформа без реформ <1>, изучаются "формальные" проявления реформы (в виде конституционных поправок или нового текста конституции), главным образом юридические признаки процедурно-процессуального характера, которые не всегда позволяют оценить характер изменений. Как уже

упоминалось, и принятие незначительных изменений, и проведение конституционной реформы обычно осуществляется поправками в основной закон, которые, как правило, укладываются в традиционные стадии законодательного процесса, хотя возможно и использование референдума <2>.

-----  
<1> См.: § 3 гл. 3.

<2> См.: гл. 4.

Иллюстрацией особого внимания исследователей к процедурным особенностям изменения конституции является представленная в литературе типологизация стран по функционированию механизмов коррекции основного закона, которая также учитывает изменение фактической конституции. Выделяют **эволюционную модель**, предполагающую постепенные, медленные конституционные изменения, в основном путем судебных толкований, как в Канаде и США; **прагматическую модель**, означающую конституционные изменения на основе поиска консенсуса, как в Австрии; **модель недоверия**, действующую при "хрупком" сплочении партий и других сил и сопровождающуюся конфликтами, поиском компромиссов и участием народа в референдумах, как в Бельгии и Греции; **модель прямой демократии**, в которой народ "говорит окончательное слово" о конституционных изменениях, как в Дании и Швеции; **эластичную модель**, представляющую механизм действий по изменению конституции через текущее законодательство и толкования судей, как в Великобритании. Четыре последние вариации базируются на процессуальной стороне конституционных преобразований <1>, которая важна для характеристики изменений конституций, поскольку само явление всегда имеет внешнее проявление, порой весьма доступное для понимания. Суть явления, сокрытая за его внешними формами, но

характеризующая его внутреннее содержание, отражающая происходящие в нем глубинные процессы, требует познания. "Если бы форма проявления и сущность вещей непосредственно совпадали, то всякая наука была бы излишней..." <2>.

-----  
<1> См.: Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA / Xenophon Contiades (ed). L., 2012. P. 440 - 457.

<2> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. Ч. 2. С. 384.

Раскрывая свойства конституционной реформы, часто обращают внимание на то, что:

1) содержание конституционной реформы предполагает создание или видоизменение основных институтов конституционного строя, переустройство государственных органов, развитие конституционного законодательства;

2) закрепляемые и осуществляемые нововведения направлены на обеспечение развития общества. Конституционная реформа выступает как проявление присущей общественной жизни общей тенденции к прогрессу;

3) конституционная реформа должна иметь характер поступательного, поэтапного, эволюционного процесса, противостоящего революционному и радикальному слому институтов и норм преобразуемого строя; не уничтожает положительных ценностей существующей социальной системы, но серьезно меняет и совершенствует ее структуру в целом и отдельные институты;

4) по масштабу действия различают полные (полный пересмотр или принятие новой Конституции) и частичные реформы. В первом случае речь может идти не о простом усовершенствовании законодательства, а о качественном развитии правовых основ, разрешении противоречий, накопившихся в условиях отставания конституционной сферы от динамики общественных

явлений <1>.

-----

<1> Подробнее об этом см.: Мархгейм М.В., Смоленский М.Б., Яценко И.С. Конституционное право Российской Федерации. СПб., 2003.

Все эти признаки конституционной реформы относятся и к содержательной (создание новых принципов конституционного строя), и к формальной (принятие нового текста основного закона) ее стороне.

Таким образом, в литературе существуют различные подходы к рассматриваемому понятию, выражающиеся как через перечисление признаков этого явления, так и в виде относительно лаконичного определения.

Научный подход требует обобщения разнородных случаев по основаниям, позволяющим привести их к единству. Конституционная реформа характеризуется не одним уникальным признаком, идентифицирующим ее в ряду схожих явлений, не может быть измерена количественными показателями, поэтому важно выявить условия, или **критерии**, соответствие которым позволит отнести конституционные преобразования к классу конституционных реформ.

С учетом доктринальных определений наряду с признаками процедурного характера следует обратить внимание на содержательные признаки конституционной реформы. Некоторые из них упоминаются в литературе, например, указывается на цель изменений - достижение социально и экономически детерминированной политической стабильности <1>.

-----

<1> См., например: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008. Такое назначение конституционной реформы рассматривается и Венецианской комиссией: "что касается существенной

части предполагаемого процесса конституционной реформы, Венецианская комиссия подтверждает свою рекомендацию о том, что конституционная реформа должна привести к "эффективному укреплению стабильности, независимости и эффективности государственных учреждений путем четкого разделения полномочий и эффективной системы сдержек и противовесов" (см.: Заключение по концепции создания и функционирования Конституционного собрания Украины, CDL-AD (2011) 002).

Когда целевая установка состоит в проведении именно конституционной реформы, она выступает не только процессом, но и конечным результатом, на который направлены изменения конституции. Если авторы конституционных преобразований рассматривают их в таком ключе, то это позволяет упорядочить все принимаемые решения, определить **содержание** затрагиваемых поправками положений основного закона. Последнее, собственно, и составляет сущностный признак конституционной реформы. Отличительная особенность реформаторских изменений конституции в том, что они связаны с фундаментальными основами конституционного регулирования. Изменение таких положений основного закона влечет прерывание **конституционной стабильности**.

Стабильность как особое проявление принципа правовой непрерывности предполагает закрепление правовых институтов в качестве долгосрочного механизма регулирования. Это в целом неотъемлемое качество права, которое характеризует эффективность системы регулирования общественных отношений <1>. Закон, тем более основной закон, не должен быть подвержен быстрым и многочисленным изменениям. Это подрывает авторитет права, снижает его потенциал.

-----

<1> См.: Хабриева Т.Я. Стабильность закона, модернизация законодательства и задачи юридической науки // Закон: стабильность и динамика. Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 1 - 3 июня 2006 г.). М., 2007. С. XI - XXV; Хабриева Т.Я. Стабильность Конституции РФ и реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. М., 2008. Вып. 4. С. 10 - 13.

**Устойчивость** конституции <1>, т.е. способность достаточно долго соответствовать существующим общественным отношениям, зависит от конституционной стабильности, но обратная связь не очевидна, поскольку постоянство конституционного текста может быть обусловлено, например, высоким уровнем обобщения конституционных положений.

-----  
<1> В юридической литературе применительно к системе законодательства понятие "устойчивость" иногда рассматривается как синоним понятия "стабильность" (см., например: Белоусов С.А. Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика) / Под ред. И.Н. Сенякина. Саратов, 2015). Полагаем, что такой подход допустим при рассмотрении не отдельных актов, а именно системы законодательства в его развитии.

Устойчивость основного закона вовсе не означает его неизменности. Актуализация конституционного регулирования, своевременное правовое обеспечение политических, социальных, экономических и иных потребностей согласно их позитивной динамике не только не противоречит, но и составляет одну из сторон конституционной стабильности.

Неоднократно замечено, что конституций, пригодных для всех времен и народов, не существует <1>. Каждая из них предназначена для определенных

условий. Использование термина "постоянная конституция" в названиях некоторых основных законов, принимавшихся после периода действия конституций, называвшихся временными, не привело к вечному действию таких конституций, не означало их неприкосновенности, они также были заменены.

---

<1> Подробнее об этом см.: Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности. К 20-летию Основного Закона России: Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2007. С. 43 - 45.

Тем не менее "устойчивый основной закон страны, к которому постоянно адресуются не только праведы, но и политики и рядовые граждане, постепенно становится одним из ключевых символов правовой идентичности нации" <1>. В государствах со стабильной конституционной системой конституция приобретает в массовом сознании своего рода сакральный статус. Именно поэтому нации идут на кардинальный пересмотр конституции лишь тогда, когда новая социальная ситуация жестко требует такого пересмотра. Во всех других случаях обходятся локальными поправками либо просто уточняют применительно к меняющимся условиям трактовку базовых конституционных положений <2>. В одном из своих докладов Венецианская комиссия выразила обеспокоенность по поводу слишком частых поправок или попыток внесения изменений в конституцию, так как это может негативно повлиять на конституционную и политическую стабильность. Конституция не может быть изменена в связи с каждым изменением политической ситуации в стране или после формирования нового парламентского большинства <3>.

---

<1> Зорькин В.Д. [Цивилизация](#) [права:](#)

современный контекст // Журнал конституционного правосудия. 2014. N 5. С. 6.

<2> Там же.

<3> См.: Совместное заключение по проекту Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики" (CDL-AD (2015) 014).

Прерывание конституционной стабильности не всегда представляет собой отрицательное политико-правовое явление. Оно обосновано, если назрели условия для обновления основ конституционного строя. В западноевропейской государственоведческой литературе специально замечено, что принцип стабильности конституции "не должен становиться препятствием там, где необходимы маневренность и поступательное развитие, иначе развитие выйдет за рамки правового поля... Ведь вопрос об изменении конституции возникает только в том случае, когда широта и гибкость конституции уже не позволяют справиться с поставленной задачей" <1>.

---

<1> Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 35.

Конституционная стабильность может и не прерываться внесением в конституцию крупных поправок или принятием новых конституций. Конституции РСФСР, сменявшие друг друга, не нарушали конституционной стабильности, поскольку они все исходили из одних и тех же базовых принципов советского строя.

Нереформаторский характер имеют конституционные изменения, которые развивают базовые положения конституции, уточняют их смысл и содержание. Это относится, например, и к инициированной Президентом РФ в 2008 г. поправке в Конституцию России о контрольных полномочиях

Государственной Думы в отношении Правительства РФ. Рассматривая проект Конституции Украины в 2008 г., Венецианская комиссия указала, что он обозначен как проект совершенно новой конституции. Однако документ был оценен как достаточно консервативный, основанный на тексте действующего Основного закона. В этих условиях Комиссия отметила необоснованность выбора метода принятия новой Конституции, поскольку изменения можно было бы внести путем поправок в действующую Конституцию, что имеет преимущество в свете символической непрерывности и способствует обеспечению стабильности конституционного порядка. "Конституционная стабильность является важным элементом для достижения стабильности в стране в целом, и никто не должен принимать новую Конституцию как средство "быстрого решения" текущих политических проблем" <1>.

-----  
<1> См.: Заключение по проекту Конституции Украины (CDL-AD (2008) 015).

Конституционно-правовая практика дает примеры более сложных случаев.

В 1990 году, не нарушая устойчивости Основного закона ФРГ 1949 г., было осуществлено объединение Германии. В то же время для восточной части государства конституционная стабильность была прервана введением новой конституции, новой конституционной модели, созданием на ее основе новой правовой системы.

Особого внимания заслуживают конституционные реформы, которые не меняют конституционную модель. Так, поправки к Конституции Китая в 1988 - 2004 гг. значительно ее скорректировали. Они, безусловно, носили существенный характер, хотя ограничивались сферой экономики. Поправки 1988 г. легализовали частное хозяйство и аренду земли (ст. ст. 10 и 11); в

1993 г. в связи с курсом на "социализм в модернизованном виде" появились положения о рынке ("социалистическая рыночная экономика"); в 1999 г. частные предприятия уже не только допускались, но и были охарактеризованы как важный компонент социалистической рыночной экономики, а не дополнение к ней; было включено положение о "социалистическом правовом государстве"; в 2004 г. провозглашено равенство прав и обязанностей всех граждан, тогда как прежде говорилось о преимуществах для трудящихся; введена ранее отрицаемая формулировка "права человека".

Изменения более чем серьезные, особенно если вспомнить, что частная собственность, недавно объявлявшаяся несовместимой с существующим строем, была не только конституционно признана, но и провозглашена необходимым элементом социализма. При этом основой экономики осталась социалистическая собственность (ст. 6), которая "священна и неприкосновенна" (ст. 12), рынок является социалистическим, как и правовое государство. Такие изменения не нарушили конституционной стабильности, а, напротив, укрепили ее, поскольку позволили сохранить базовые ценности модели. Но адаптация этих ценностей к новым условиям общественного развития, связанная с появлением новых институтов, не свойственных аналогичным моделям, позволяет считать эти изменения реформаторскими.

Можно утверждать, что конституционная стабильность не исключает реформы конституции, если это происходит последовательно и в течение длительного времени. Так, серия конституционных изменений с 1970 г. постепенно превратила Бельгию из унитарного и франкоязычного государства в федеративное государство с тремя официальными языками, на которых говорят в разных регионах страны (юридически это было закреплено поправкой 1993 г.) Кроме того, Бельгия получила возможность

делегировать часть своего суверенитета международным публичным правовым институтам (в первую очередь Европейскому союзу), изменилась система основных прав и свобод граждан, реформировались органы власти. Указанные трансформации стали примером действия "закона перехода количественных изменений в качественные". Непрерывность конституционных изменений, зачастую "нереформаторских", стала причиной эволюционного скачка - коренного изменения общественных отношений и превращения конституции в иной учредительный акт государства.

Таким образом, анализ новелл при изучении конституционной реформы требует не формального подхода, а оценки их сущности.

Важен и другой критерий содержательного характера - ресурсное обеспечение реформы, под которым понимается ее материальное, правовое, информационное и прочее подкрепление.

Полноценное исследование изменений основного закона на предмет конституционной реформы, конечно, должно сопровождаться изучением упомянутых выше формальных признаков конституционных преобразований, включая процедурно-процессуальные особенности, которые явным образом свидетельствуют о реформе.

Таковыми могут выступать нормативные правовые акты, содержащие соответствующие конституционные поправки или новый текст основного закона, а также процедуры проведения конституционных изменений, причем последние могут быть связаны не только с процессом реализации правотворческой инициативы, но и с иными событиями в стране, которые их сопровождают (общественное обсуждение, обсуждение политическими партиями, в средствах массовой информации, народные выступления и т.п.)

Например, о значимости предполагаемых

коренных преобразований в Непале свидетельствовали столкновения между сотнями демонстрантов и полицией в июле 2015 г. во время общественного обсуждения проекта новой конституции страны, предполагающего постепенный переход к светскому государству и новое федеративное устройство.

Прямые текстуальные изменения конституции многообразны. Они, как уже упоминалось, могут состоять лишь в замене слов и даже цифры или буквы, а в отдельных случаях, по существу, "переписывают" всю конституцию. Нередко изменяется только форма, иногда содержание того или иного конституционно-правового института или суть самой конституции, как это было в 1989 г. в Венгрии. Конституция Венгрии 1949 г. в редакции 1989 г. кардинально отличалась от первоначального текста, принимавшегося под лозунгами коммунистической идеологии. Она провозгласила демократическое и правовое государство, установила многопартийность и парламентскую республику, в ней уже отсутствовали положения о руководящей роли коммунистической партии (Венгерской партии труда), говорилось о разделении партий и государственной власти, признании и соблюдении прав человека. Конституция 1949 г. в новой редакции предусмотрела равную защиту общественной и частной собственности, свободу предпринимательской деятельности и конкуренцию, создание конституционного суда, должностей комиссаров парламента по правам человека и правам национальных меньшинств, гарантии ответственности правительства перед парламентом, местное самоуправление вместо государственной власти советов.

В связи с этим следует еще раз подчеркнуть, что само наличие проектов или даже утвержденных текстов конституционных изменений требует содержательного анализа. Суть конституционной реформы не может быть сведена лишь к проблемам обновления конституции как

нормативного правового акта, поскольку осуществление конституционной реформы выходит далеко за пределы процедурных вопросов и задач юридической техники <1>. Тем более что реформы может и не быть, даже если налицо изменение конституционного текста. Так, за время правления диктатора Хуана Гомеса в 1908 - 1935 гг. в Венесуэле было принято семь конституций, но большинство из них отличалось только в части его полномочий. Кроме того, как ранее отмечалось, имеется значительный опыт проведения конституционных реформ и без текстовых изменений основного закона <2>. Указанные индикаторы важны, но способны помочь сделать вывод о конституционной реформе только в совокупности с другими критериями.

-----  
<1> См.: Киреев В.В. [К вопросу о понятии и методологии](#) исследования конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. N 4; СПС "КонсультантПлюс".

<2> См.: [§ 3 гл. 3](#).

Конституционная реформа - не только юридический процесс, некая последовательность стадий проведения преобразований, но и социально-политический процесс <1>, который, по нашему мнению, не может ограничиваться рассмотрением исключительно с позиций правопедания. Критерии конституционной реформы могут отражать социальные, политические, юридические и даже ментальные ее аспекты, что требует более разностороннего их изучения, предполагает привлечение арсенала методов и средств иных отраслей знания.

-----  
<1> В.В. Киреев, давая определение конституционной реформы, указывает на то, что это социально-политический и правовой процесс (см.: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования

Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008. С. 9).

Перечень критериев может иметь временные пределы и изменяться в будущем. Допустимо ожидать нового содержания самих критериев, особенно в части определения фундаментальности изменяемых конституционных положений. По этой причине в науке, особенно зарубежной, ставят вопрос о границах конституционного регулирования и указывают на то новое, что появляется в современных конституциях <1>. Это развивающийся пласт отношений, требующих конституционного регулирования, который зависит от многих исторических, социально-политических условий, целевого назначения конституции, степени зрелости общественных отношений и др.

-----  
<1> См.: § 2 гл. 2.

Определение всех признаков такого сложного явления - задача непростая, отягощенная неизбежными элементами субъективности в оценке ключевых характеристик конституционной реформы, что может отразиться и на точной ее типологизации. Кроме того, допустимы другие подходы к изучению конституционной реформы во всем многообразии ее форм.

Таким образом, конституционная реформа - это единовременный или продолжительный политико-правовой процесс по преобразованию конституционного текста, который характеризуется изменениями фундаментальных основ государства и общества, целеполаганием, достаточным ресурсным обеспечением и определенными юридическими и фактическими результатами.

Предлагаемый подход к определению конституционной реформы посредством перечисления сущностных признаков не охватывает случаи проведения реформы через трансформацию

фактической конституции. Очевидно, что некоторые из них требуют отдельного рассмотрения, например, когда формально текст основного закона не затрагивается. В то же время процедурная сторона, связанная с принятием поправок или нового текста конституции, важна, как выше указывалось, с точки зрения признания легальности и легитимности конституционных изменений.

## § 2. Цели, содержание и ресурсное обеспечение конституционной реформы

Конституционные преобразования должны подчиняться имманентной логике реформаторского процесса. Это означает, что конституционная реформа является целью подготовительной, правотворческой и правореализационной деятельности. Обозначение такой цели побуждает к последовательным действиям всех заинтересованных участников, определяет набор возможных организационных и правовых средств и способов таких действий (например, создание специального органа, общественное обсуждение, роспуск парламента и проведение новых выборов и т.д.) <1>.

-----  
<1> См. подробно: [гл. 4](#).

Целеполагание многозначно. Цель реформирования основного закона во многом определяется предметом реформирования, лежит в сфере общественных отношений, регулируемых конституцией, их формирования и развития. Основным законом является инструментом для достижения этой цели, которая как идеальное выражение будущего в настоящем пронизывает своим существом все содержание конституционной реформы. Таким образом, реформа в определенном смысле сама становится целью, стимулирующей, организующей и

направляющей практической деятельностью. Достижение результата конституционной реформы может рассматриваться в ближайшей и отдаленной перспективах, в зависимости от возможностей для ее осуществления, но должно быть очевидно, что без нее осуществление необходимых изменений невозможно.

Выбор реформы как способа преобразований во многом зависит от состояния общественных институтов, политических сил, их соотношения, экономических и иных факторов. И целевые установки на реформу должны быть обусловлены поиском оптимального решения, несущего наименьшие издержки.

Безусловно, это в идеале, поскольку нельзя исключать элементов стихийности конституционных изменений. Нередко задуманная реформа не может быть проведена сразу, оказывается растянутой во времени, постепенно трансформируя конституцию. Например, Конституция Индонезии 1945 г. реформировалась в четыре этапа с 1999 по 2002 г. Масштаб реформы зачастую обуславливается сложностями политических и социальных разногласий в обществе, недостаточностью ресурсной базы. Результатом таких событий может стать появление временной конституции <1>.

-----  
<1> Например, Временная конституция Чехословацкой Республики 1918 г., Временная конституция Ирака 2004 г.

Целеполагание при конституционной реформе находится в зависимости от общих закономерностей развития общественных отношений, от реальных возможностей государственных и иных институтов и применяемых средств.

Конституционная реформа не должна иметь характера *ad hoc*, т.е. быть продиктована мотивами экономической, политической и иной конъюнктуры, она должна основываться на стратегических программах,

устремленных в будущее. Следовательно, требуется этап подготовительной работы, политического, социального, экономического и правового обоснования реформы для убеждения населения в необходимости ее проведения. Должен быть выработан алгоритм осуществления реформы, в котором на базе четко определенных целей избираются адекватные средства, устанавливаются сроки и этапы проведения реформы, определяются механизмы контроля, критерии оценки промежуточных и конечных ее результатов.

Речь идет об особом значении целеустремленности соответствующих субъектов в решении долгосрочных задач в экономической, социальной и других сферах.

Разные стороны проблемы обеспечения целевого развития права и законодательства всегда представляли интерес для правовой науки. "Цель как философская категория лежит в основе исследования правовых явлений и процессов, детерминирует правотворчество, само право, законодательство и его реализацию, совершенствование и развитие правовой системы" <1>. Получая в праве свое выражение, цель стимулирует, организует, направляет практическую деятельность субъектов права по ее претворению в жизнь <2>.

---

<1> Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 292.

<2> См.: Элькинд П.С. Цели и средства их достижения в уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 15; Насырова (Хабриева) Т.Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Теория и практика. Казань, 1988. С. 15.

Юридическая доктрина допускает для каждого элемента законодательства наличие качественно отличных целей по сравнению с другими элементами,

но в рамках общих целей, поскольку законодательство представляет собой не совокупность разрозненных норм, а определенную систему правил, проникнутых общими началами и принципами, находящимися во взаимосвязи и взаимозависимости. "Возможность достижения целей более высокого уровня всегда требует предварительного решения задач более низкого уровня. При этом цели более низкого порядка должны рассматриваться в качестве средства для достижения более высоких целей. Основные задачи той или иной отрасли законодательства могут быть решены при условии предварительного достижения целей конкретных правовых институтов, а цели последних - на основе достижения конкретных частных целей правовых норм и их групп" <1>.

-----  
<1> Эффективность правовых норм: Монография / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. М., 1980. С. 34.

Когда последовательно достигаются цели правотворчества различного уровня, в определенный момент они могут потребовать внесения изменений не только в законодательство, но и в конституцию.

Здесь заметное значение имеют документы программно-концептуального свойства, которые позволяют прогнозировать направления, пределы и возможные способы реализации государственной политики в законодательстве. Помимо собственно целеполагания, они содержат и такие составляющие, как методы, инструменты, организационные институты его реализации, ожидаемые результаты (показатели) и т.д., позволяют получить четкое представление не только о главных целях, но и об иных задачах, и ориентируют законодателя в выборе правовых средств (например, тех или иных методов регулирования - запретов, стимулирования, поощрения и др.), а также предполагают использование правового

инструментария в единстве с другими механизмами, обеспечивающими государственное управление.

Так, начало конституционным преобразованиям в СССР в конце 1980-х гг. дала XIX Всесоюзная партийная конференция (28 июня - 1 июля 1988 г.). Положения о необходимости изменений и дополнений Конституции СССР были включены в Резолюции "О демократизации советского общества и реформе политической системы" и "О неотложных мерах по практическому осуществлению реформы политической системы страны", которые рекомендовали ЦК КПСС реформировать систему высших органов государственной власти СССР.

Принятию новой редакции Конституции Армении парламентом 6 октября 2015 г., а затем 5 декабря 2015 г. на референдуме предшествовало утверждение 13 марта 2015 г. Президентом Армении Концепции конституционных реформ в Армении, предусматривающей переход от президентской к парламентарной республике, реформу избирательной и судебной систем.

К характеристике таких актов допустимо применение используемого в основном в международном праве понятия "акты мягкого права" (soft law). У последних отсутствует элемент императивности, их реализация основана на авторитете тех субъектов, от которых они исходят, и практическое их влияние на содержание будущих конституционных изменений различно, но значение как носителей информации о целевой направленности предполагаемых изменений очевидно.

Анализ подобных документов также свидетельствует о том, что их роль в ориентировании конституционного законодателя на решение насущных проблем правового регулирования общественных отношений не всегда достигается в полной мере. Примером подобного документа и сложности его реализации является [Комплекс мер по выполнению](#)

Минских соглашений, принятых 12 февраля 2015 г., направленных на проведение конституционной реформы на Украине со вступлением в силу к концу 2015 г. новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов) <1>. Целевые установки конституционного реформирования обозначило и Всеобъемлющее мирное соглашение между Правительством Непала и Коммунистической партией Непала (маоистской) в ноябре 2006 г., положившее конец десятилетнему вооруженному конфликту в стране <2> и закрепившее замену монархии республикой.

-----  
<1> Российская газета. 2015. 14 февраля.

<2> См.: Аналитическое исследование по вопросам прав человека и правосудия переходного периода. Обзор аспектов, связанных с правами человека и правосудием переходного периода в заключенных в последнее время мирных соглашениях: Ежегодный доклад Верховного комиссара по правам человека ООН и доклады управления Верховного комиссара и Генерального секретаря (Документ A/HRC/12/18/Add.1, 21 August 2009). URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-18-Add1\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-18-Add1_ru.pdf).

Таким образом, целевые установки на проведение именно конституционной реформы составляют один из ее оценочных критериев. Они, как правило, достаточно четко обозначаются в правовых и сопутствующих источниках, их правильное понимание важно для их реализации. При этом цель самой конституционной реформы заключается в формировании и развитии новой системы общественных отношений посредством изменения положений основного закона.

Опыт отечественных и зарубежных конституционных преобразований позволяет сделать вывод о том, что конституционная реформа всегда затрагивает фундаментальные положения основного закона. Это ее главный критерий.

В связи с этим требуется определить, изменение каких конституционных основ означает конституционную реформу, учитывая, что современные конституции регулируют важнейшие стороны общественной жизни: политические, экономические, социальные и духовно-культурные отношения. Разумеется, в реальности многие из этих отношений переплетаются, их различное сочетание нередко отражено и в нормах конституций. Как уже упоминалось, на уровень конституционного регулирования все чаще переносится то, что прежде содержалось в обычном законе, например, основы режима различных форм собственности в Конституции Болгарии 1991 г., порядок пенсионного обеспечения в Конституции Бразилии 1988 г. В орбиту конституционного регулирования вовлекаются отношения в сфере экологии и природопользования, градостроительства, технической политики, науки и художественного творчества, прав политической оппозиции и др. <1>. В результате значительная группа отношений, которые ранее к устоям общества не относились, а то и вовсе правом не регулировались, переходят в плоскость публичного права, относятся или примыкают к основам конституционного строя.

-----  
<1> См.: § 2 гл. 2.

Показателен пример самых масштабных с момента распада СССР конституционных изменений в Армении, которые официально не назывались реформой, хотя авторы концепции и последующих текстов проекта конституции признавали, что речь идет практически о новой редакции Основного закона, но

политически проведение анонсированной реформы всегда сложнее, чем внесение изменений. Это вновь подтверждает необходимость анализа не только формально-юридической стороны конституционных поправок (как уже отмечалось, и реформа, и незначительные изменения осуществляются поправками), но и их сути. Оценивая проект концепции изменения Конституции Армении, Венецианская комиссия охарактеризовала его как концепцию конституционной реформы, указав, что изменения направлены на признание человеческого достоинства в качестве центрального элемента, четкое определение гарантий осуществления основных прав и допустимых ограничений, что создаст предпосылки для государства, основанного на верховенстве права, и сбалансированной и устойчивой системы демократического правительства, а в итоге - на максимальное приближение государства к полной реализации ценностей Совета Европы <1>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Заключение по проекту концепции конституционных реформ Республики Армения, принятое Венецианской комиссией на 100-й пленарной сессии 10 - 11 октября 2014 г. (CDL-AD (2014) 027). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)027](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)027).

Анализ также демонстрирует, что не все конституционные изменения достигают уровня конституционной реформы. Значение имеет установка на институциональное реформирование конституции <1>. Она прослеживается уже в самом замысле внесения изменений в конституцию. Если инициаторы ставят задачу изменить сроки полномочий парламента с 4 до 5 лет, избирательный возраст президента с 35 до 40 лет, повысить возраст для активного избирательного права с 18 до 19 лет (Австрия) или понизить его до 16

лет (Куба), то такие установки не могут стать реформой и даже ее элементами. Это - текущие изменения. Для реформы необходимы институциональные изменения, в том числе если они касаются юридического содержания отдельных, но взаимосвязанных институтов, их взаимоотношений.

-----  
<1> См.: § 1 гл. 2.

Конституционная реформа в Украине в 2004 г. преобразовала президентско-парламентарную республику в парламентарно-президентскую. Институты президента и парламента были существенно изменены. Президент был лишен возможности оказывать влияние на принятие решений Верховной Радой и Кабинетом Министров, а также права назначать и увольнять членов правительства, глав местных администраций. Назначение премьер-министра стало прерогативой парламента. "Кадровые" полномочия Верховной Рады при этом стали зависимы от коалиции депутатских фракций и групп. Правительство по предложению премьер-министра получило право назначения глав местных государственных администраций. Все это создало новый механизм государственной власти.

Таким образом, должны происходить институциональные изменения качественного характера, которые в условиях конституционной реформы имеют определенные пределы по объему и содержанию. В связи с этим возникает вопрос: может ли принципиальное изменение одного конституционного института означать конституционную реформу?

В поисках ответа важно установить, каково значение такого института в общей системе конституционных связей. Видимо, речь может идти только о таких институтах, которые имеют основополагающий характер. Здесь стоит согласиться с имеющимися в литературе рассуждениями о значении института президентской присяги. Он, безусловно,

важен, без произнесения присяги глава государства не может вступить в должность. Более того, присяга должна быть произнесена точно, без какой-либо ошибки в словах, так, как она определена конституцией. Вступая в должность, президент США Б. Обама в 2012 г. ошибся в одном предлоге, и принимавший присягу председатель Верховного суда США потребовал ее повторить. Но в некоторых странах такой присяги нет, например когда глава государства - монарх. Это свидетельствует о том, что президентская присяга не относится к числу основных институтов.

Иное дело - институт президентства. Замена монарха президентом (Греция в 1968 г., Румыния в 1947 г.) или попытки ввести пост монарха вместо президента (Албания) означают изменение формы правления, т.е. существенное институциональное изменение в конституционно-правовой системе, которое имеет качественный характер, и следовательно, является реформой.

Другим примером подобного рода может быть Бельгия, где конституционной поправкой 1993 г. было введено федеративное государственно-территориальное устройство взамен унитарного. Соответственно, один, но крупный институт повлек за собой трансформацию связей во многих конституционно-правовых отношениях. При этом она была осуществлена в пределах общей системы основ конституционного права.

Опираясь на исследования в этой области и используемые в мировой практике конституционные формулы, можно определить примерный "свод" положений современной конституции, имеющих "реформаторский" потенциал. В самом общем виде это положения, связанные:

- со статусом человека (положениями о высшей ценности человеческой личности, свободе человека, его правах и, что не менее важно, о его обязанностях в отношении общества, государства и других индивидов);

- с экономической системой (принципами социально ориентированной экономики, множественности и равноправия форм собственности; свободным рынком, регулируемым в определенной степени государственной властью с целью исключения негативных элементов свободы рынка; свободой конкуренции с государственной регистрацией хозяйствующих субъектов);

- с социальной системой (социальным государством, свободой труда, принципом социальной справедливости, социальным партнерством, распределением общественного продукта согласно экономическому вкладу, количеству и качеству труда);

- с политической системой (властью народа, демократическим государством, политическим плюрализмом, свободой объединения и политической оппозицией в рамках закона) <1>.

-----  
<1> См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 131 - 174, 192 - 226.

Исследователи конституционных реформ соглашались с тезисом о том, что необходимой стороной изучения данного политико-правового процесса является анализ с точки зрения аксиологии <1>. Применение аксиологического подхода в различных отраслях знания приобретает свои особенности.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

В настоящее время в изучении ценностей существуют разные направления: объективно-идеалистическое (ценности существуют объективно, но это смысл событий и явлений, а не само

событие); субъективно-идеалистическое (ценность - явление индивидуального осознания конкретного человека, т.е. сам человек определяет, что есть ценность явления в истории или окружающем мире); натуралистическое (ценность - выражение естественных потребностей человека и оценка ценности с этих позиций); иногда ценности рассматриваются как выражение законов природы и общества и т.д. В философии различаются порядки ценностей (реальные и декларированные, натуральные, трансцендентальные, онтологические, социальные и т.д.) <1>.

-----  
<1> См., например: Йоас Х. Возникновение ценностей. СПб., 2013; Наука и ценности / Отв. ред. А.Н. Кочергин. Новосибирск, 1987; Проблема ценности в философии / Под ред. А.Г. Харчева. М., 1966; Мантатова Л.В. Стратегия развития: ценности новой цивилизации. Улан-Удэ, 2004; Модернизация в России и конфликт ценностей / Под ред. С.Я. Матвеевой. М., 1994.

Несмотря на то что в аксиологии выделяются группы, порядки, разряды ценностей, она прежде всего решает вопросы на основе дихотомии: ценность - не ценность. Для конституционных изменений этого, на наш взгляд, недостаточно. Любая поправка к конституции может иметь последствия в текущем правовом регулировании, совершенствуя или уточняя его. В связи с этим представляется, что в отличие от общефилософского аксиологического подхода в конституционном праве следует различать уровни ценностей, выделять не только базовые ценности и соответствующие им конституционные изменения, но и другие ценности, которые значимы для правового регулирования. С таких позиций даже переименование субъекта федерации, когда не меняется его статус, может иметь свою ценность для населения этого

субъекта, так как новое название может лучше отвечать историческим традициям и национальному сознанию народа, но это, как выше отмечалось, не является конституционной реформой.

Вопрос о базовых ценностях конституции относится к дискуссионным <1>. Они могут иметь общий характер для всех конституций без учета их социального содержания. В таком случае это обязательный круг регулируемых общественных отношений, который может быть определен только в самом общем порядке. Напомним, что современная конституция должна закреплять основы правового положения личности, общественного и государственного строя, взаимосвязи в системе отношений: личность - объединение (сообщество, коллектив) - общество в целом - государство <2>. Социальную определенность базовым ценностям в этой системе придает характер общества. При социализме это государственная социалистическая собственность на средства производства, руководящая роль коммунистической партии, в определенные периоды - диктатура пролетариата. В условиях иного строя, например в настоящее время в России, - равноправие форм собственности, политическое многообразие, власть народа и др. Однако какими бы ни были базовые ценности общественного строя, конституционная реформа направлена на их изменение.

-----  
<1> См.: Базовые ценности российской Конституции // Двадцать лет Конституции Российской Федерации / Отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М., 2013. С. 9 - 37.

<2> См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 95 - 104.

Признавая фундаментальный характер положений основного закона, следует учитывать их значимость при характеристике конституционной

модели и роль в обеспечении конституционной стабильности.

В процессе конституционной реформы ценностные ориентиры основного закона меняются. Однозначным ее признаком выступает появление новой конституционной модели <1>.

-----  
<1> См.: § 2 гл. 1.

Ценностные ориентиры конституционных моделей ярко проявляются в подходах к конституционному статусу личности, выбор которого во многом определяет саму конституционную модель.

Обобщая конституционное законодательство и практику стран мира, можно выделить пять основных подходов к вопросу конституционного статуса личности: либерально-индивидуалистический, социалистический, мусульманский, существующий в обычном праве отдельных племен и складывающийся либерально-социальный. Эта классификация в известной мере условна, но она дает общее представление о наиболее важных чертах указанных подходов.

По своему происхождению **либерально-индивидуалистический** подход является западным. Он возник в результате ликвидации феодального строя и абсолютной власти монарха и длительное время был единственным (исключая регулирование в обычном праве племен). Индивидуалистические черты в нем иногда превалируют и теперь (особенно в англосаксонской системе права), хотя принятые во многих странах Запада новые конституции, исходящие из идей социально ориентированной рыночной экономики, поддержки слабых и обездоленных слоев населения, во многом изменяют его первоначальное содержание. Либерально-индивидуалистический подход предполагает приоритет личности перед обществом и

государством, личную свободу, выделяя естественные, неотчуждаемые права человека. При этом подчеркивается значение "автономии личности", ее независимости от государства в "гражданском обществе". Наряду с естественными (в основном личными) правами большое внимание уделяется политическим правам и свободам, а социально-экономические права в старых конституциях совсем не фигурируют (в новых они представлены, что является одним из показателей преобразования либерально-индивидуалистического подхода в либерально-социальный).

Либерально-индивидуалистическому подходу к правовому статусу личности был противопоставлен **социалистически коллективистский** подход, сформулированный марксизмом-ленинизмом. Он делает акцент не на личных правах, правах человека (понятие естественных прав вообще отвергается), а на правах гражданина, трудящегося (а не эксплуататора) и на социально-экономических правах (труд, отдых, пенсии, образование и др.), которые считаются особенно важными для трудящегося человека. Данный подход основан на приоритете коллектива (общества, класса, объединения) и государства ("государства трудящихся") по отношению к личности. Считается, что человек может реализовать свои права и выполнить обязанности только в определенном сообществе людей (действительно, это невозможно на необитаемом острове), гарантом такой реализации может быть только государство, в том числе используя механизмы государственного принуждения. В конституциях стран тоталитарного социализма права и обязанности для разных категорий граждан могут быть неодинаковыми (избирательные права могут предоставляться лишь трудящимся, равно как право на отдых, бесплатное государственное образование или медицинское обслуживание, пенсии и т.д.). Установка на превалирование общественных интересов над личными

при социалистическом подходе, как следствие, влечет приоритет не столько прав личности, сколько ее обязанностей перед обществом, государством и коллективом. Главными гарантиями прав считаются материальные, в основе которых "социалистическая экономика", и политические - "власть трудящихся"; юридическим гарантиям придается второстепенное значение (иногда они почти не упоминаются в конституциях тоталитарного социализма).

Третий подход к правовому статусу личности связан с **мусульманской** концепцией права, в котором сильно влияние предписаний Корана, Сунны, стоящих в иерархии правовых источников над законами. Это право религиозного характера и право персоналистское: оно распространяется на исповедующих ислам, хотя некоторые нормы относятся и к находящимся в мусульманской стране иностранцам или приверженцам иных религий. Особенности в регулировании правового статуса личности отчетливо проявляются в тех странах, где применяется традиционное (классическое) мусульманское право (Оман, Саудовская Аравия и др.). Там статус гражданина можно получить только в связи с религиозной принадлежностью: надо родиться мусульманином или принять ислам и соответствующий образ поведения, в том числе в быту. В других арабских странах существуют преимущества для мусульман по сравнению с немусульманами, в частности при назначении на государственные должности.

Даже в тех государствах, где классическое мусульманское право государственными органами непосредственно не применяется, высшие государственные должности (например, президент в Сирии) согласно конституциям могут занимать только мусульмане. Несмотря на то что в конституциях может содержаться положение о равноправии мужчин и женщин, в ряде стран женщины по-прежнему ограничены в политических, имущественных, личных правах. Там, где в странах мусульманского

фундаментализма есть парламенты и выборы (Кувейт), женщины лишены избирательных прав. Не равны наследственные права: сестра получает половину того, что причитается брату по наследству. Свидетельские показания двух женщин в суде приравниваются к показаниям одного мужчины <1>. Мусульманское право устанавливает и иные различия в положении личности, но в отличие от стран тоталитарного социализма в данном случае основанием служат вера, пол, иногда принадлежность к правящей семье (разные доли от государственных доходов, главным образом от продажи нефти, объявленной государственной собственностью). Главное в мусульманском праве - не столько права личности, хотя они признаются, сколько ее обязанности перед Аллахом и уммой - общиной правоверных.

-----

<1> Правда, классическое мусульманское право устанавливает и определенные материальные гарантии для женщин и детей (например, при разводе), признает право женщин заниматься предпринимательской деятельностью и т.д.

**Обычное право** - это система правовых обычаев племен в Азии, Африке, Океании, в отдельных странах Латинской Америки, хранящиеся в памяти вождей, старейшин племен, хотя некоторые западные юристы составляли записи обычаев, делали сборники и даже отчасти кодифицировали обычаи. Обычное право создает обычно-правовую модель положения индивида. Правовой статус лица в этом случае в определенной мере зависит от его принадлежности к племени, но, разумеется, на личность распространяются и правовые нормы.

Как и мусульманское право, обычное право имеет персоналистский характер, повседневная жизнь в племени регулируется племенными традициями и сложившимися на их основе правовыми нормами. Последнее, однако, может дополнять "государственный"

правовой статус, но не изменять его. Принуждение в обычном праве опирается в основном на моральные отношения соплеменников. Нормы законодательства, действующие в странах Африки, запрещают не только уголовные, но и административные санкции для применения норм обычного права, которое имеет узкую сферу действия. Оно не регулирует публичные отношения, хотя выборы вождей племен или иные формы придания статуса вождям, старейшинам можно отнести к публичной сфере, старейшины и вожди лишены административных полномочий. Область регулирования обычного права - ряд гражданско-правовых отношений (разрешение споров между соседями по поводу причиненного ущерба), вопросы земельного права (порядок обработки общинной земли и ее распределение по семейным наделам), брачно-семейное, наследственное право. Но и здесь оно регулирует главным образом обряды и ритуалы при вступлении в брак, необходимость советоваться со старейшинами при решении этих вопросов и т.д. Отдельные положения обычного права иногда включаются в законы (например, в Семейный кодекс Конго 1984 г.), но в целом оно не регулирует и не может регулировать конституционный статус личности, а касается только тех или иных сторон статуса индивида, относящихся в основном не к публичному, а к частному праву.

Складывающийся в современных условиях **либерально-социальный подход** к правовому статусу личности воспринял, переработав, дополнив, изменив, позитивные стороны разных подходов. Он соединяет индивидуальность и коллективизм, собственную активность, заботу о себе и социальную поддержку со стороны государства, свободу личности и ее социальную ответственность <1>.

---

<1> Об основных подходах к проблеме конституционного статуса личности см.: Хабриева Т.Я.,

Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 137 - 141.

Изменение фундаментальных положений конституции, связанных, в частности, со статусом личности, может повлечь прерывание **конституционной стабильности** <1>, часто оказывает влияние на ключевые характеристики общественного и государственного строя.

-----  
<1> См.: [§ 1 гл. 3.](#)

Однако, напомним, не все изменения затрагивают сущностные качества конституции, так как они имеют различную аксиологическую значимость и только при определенном наборе качественных изменений поправки к конституции могут быть оценены как элемент конституционной реформы или даже как полноценная реформа.

Конституционная реформа основывается на глубоком понимании, что прежняя конституционная система отношений либо отдельные ее звенья не могут дальше развиваться без радикального обновления. Она означает "ломку и демонтаж" изживших себя социальных форм и построение новых. В результате проведения реформ могут быть прерваны (нарушены) отношения преемственности в развитии конституционных отношений. При этом конституционная реформа не может не затрагивать базисных устоев государства и общества, ограничиваясь отдельными институциональными изменениями, в противном случае - это реформа конкретных институтов и отношений, а не конституционная реформа.

Выше отмечалось, что целеполагание в свете конституционной реформы связано не только со стремлением к такому результату, но и с выбором средств для ее достижения, во многом предопределенных ресурсными возможностями.

Социальные и политические условия для изменения конституции зависят от тех резервов, которыми располагают инициаторы изменений, включая их положение в системе власти и даже личные качества - устремленность, настойчивость и т.д., а также от степени их поддержки весомыми политическими силами, различными слоями населения. В связи с этим адекватная целям конституционных преобразований организационно-правовая, экспертная, информационная, материальная поддержка является одним из критериев конституционной реформы. На практике она может быть оказана в разных сочетаниях, образуя необходимое сопровождение конституционных изменений.

Надо отметить, что в юридической науке данная проблема еще не получила должного освещения, хотя иногда констатируется, что при разработке и принятии законов важно их ресурсное обеспечение <1>.

-----  
<1> См., например: Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

Конституционная реформа не может иметь место, если она не обеспечена на всех ее этапах. Условия проведения реформы, как и последующей реализации, создает, прежде всего, государство <1>. Именно оно обладает большинством средств для реформ конституционного "ранга".

-----  
<1> См.: гл. 5.

**Организационно-правовое обеспечение** конституционной реформы, как правило, осуществляет специальный орган по подготовке соответствующих изменений.

В современных условиях непосредственная

подготовка проекта конституции парламентом или учредительным (конституционным) собранием вряд ли всегда обоснована. В большой коллегии, состоящей из нескольких сот членов <1>, сложно отрабатывать формулировки, поэтому на практике в последние десятилетия учредительные собрания (там, где они были организованы), парламенты и главы государств формировали особые комиссии.

---

<1> В Филадельфийском конвенте США при разработке проекта **Конституции** 1787 г. их было только несколько десятков.

Опыт показывает, что в состав комиссии целесообразно включать не только членов учредительного собрания или парламента, представителей иных органов власти, политических партий, общественных объединений, но и специалистов по конституционному праву, других правоведов (в зависимости от масштаба изменений) или формировать при комиссии группу экспертов <1>.

---

<1> Однако такие члены комиссии не только не должны составлять в ней большинства, но и иметь пропорционально небольшую численность (например, не более пятой части), чтобы не доминировать при принятии решений комиссией. Конечно, в определенных ситуациях можно ограничиться и созданием группы экспертов, но тогда роль их мнений будет гораздо менее весома. Сама конституционная комиссия тоже не должна быть громоздкой, излишне многочисленной. Это должен быть не парадный, а работающий орган. В коллегии численностью более 70 - 100 человек сложно по-деловому обсудить формулировки конституции. Кроме того, в зависимости от масштаба реформы целесообразно создать и другие, например тематические, рабочие группы.

Помимо собственно подготовки поправок к конституции или нового текста основного закона, комиссия может обеспечивать взаимодействие органов государственной власти и различных общественно-политических сил при рассмотрении вопросов, связанных с конституционной реформой и подготовкой предложений для их решения.

В 1999 году парламент Гайаны образовал комиссию по проведению конституционной реформы, чтобы осуществить переход от декларированной социалистической модели экономики к рыночным принципам. Комиссия представила доклад, в котором предлагалась 171 поправка. С 1990 по 2009 годы они вносились отдельными законами. Наряду с удалением социалистических положений существенные изменения затронули нормы о правах граждан, женщин, об избирательном праве.

В 2009 году в Грузии для подготовки реформ указом президента была создана государственная конституционная комиссия, которая подготовила проект, означающий переход от президентской республики к парламентской; в 2011 г. в Иордании, когда реформировалась Конституция 1953 г., - королевская комиссия; в 2013 г. указом президента Армении - комиссия по конституционной реформе; в 2015 г. указом Великого Государственного Хурала - парламента Монголии - рабочая группа по разработке проекта закона о внесении изменений и дополнений в [Конституцию](#) 1992 г.

Не все конституционные реформы отличаются таким организационным обеспечением. В различных странах бывают ситуации, когда конституции разрабатываются и принимаются в весьма упрощенном порядке. Это особенно относится к временным конституциям. Во многих развивающихся странах они разрабатывались и провозглашались президентами, военными или военно-революционными советами, другими чрезвычайными органами. Так, Временная

Конституция Ирака 2004 г. подготовлена при участии военных представителей США в Ираке Временным управляющим советом, созданным после свержения режима С. Хусейна войсками США и их союзников. Иногда упрощаются процедуры и при подготовке постоянных конституций, т.е. тех, что принимаются без обозначения окончательного срока действия. Такого рода случаи могут привести к недостаточной проработке важнейшего правового документа государства и необходимости дальнейших конституционных изменений.

**Немаловажно экспертное обеспечение.**

Отсутствие обоснованных подходов может снизить эффективность "реформаторской" работы, тем более не всегда удается верно ощутить реальную потребность в реформе, правильно с ее помощью наметить решение крупной задачи. В ряде случаев реформа рождается из концепций разработчиков, которые представляют определенные интересы, не всегда соответствующие общественным интересам, иногда продиктованные желанием реализовать личную, корпоративную, ведомственную цель в виде "правового монумента".

Интеграционные процессы, а также стремление государств к внедрению цивилизационных достижений конституционализма зачастую обуславливают экспертно-правовую, а порой и материальную поддержку различного рода авторитетных организаций международного характера. В этом ключе можно рассматривать роль Венецианской комиссии при подготовке действующей Конституции Туниса <1>.

---

<1> См.: Заключение по окончательному проекту Конституции Республики Тунис, принятое Венецианской комиссией на 196-й пленарной сессии 11 - 12 октября 2013 г. (CDL-AD (2013) 032). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)032-e).

Новейшим примером такой обеспеченности реформы является опыт Армении, получившей профессионально-экспертную и иную поддержку известного германского международного фонда и помощь Венецианской комиссии <1>.

-----  
<1> Об этом, в частности, свидетельствует обращение в ноябре 2013 г. координатора профессиональной комиссии по конституционной реформе Армении - председателя Конституционного Суда Республики - с запросом о содействии Венецианской комиссии в процессе пересмотра конституции. В сентябре 2014 г. разработанный проект концепции конституционной реформы был представлен в Венецианскую комиссию, соответствующее заключение было принято Венецианской комиссией на 100-й пленарной сессии в г. Риме, и в марте 2015 г. Президент Армении одобрил концепцию конституционной реформы. Профессиональная комиссия приступила к разработке текста поправок к основному закону, варианты которых неоднократно направлялись на рассмотрение Венецианской комиссии. В итоге многочисленные поправки практически ко всем разделам конституции были подготовлены в свете рекомендаций Заключения Венецианской комиссии, одобренного на 104-й сессии в октябре 2015 г. (см.: Первое заключение по проекту поправок в Конституцию Республики Армения (главы 1 - 7, 10) (CDL-AD (2015) 037); Второе заключение по проекту поправок в Конституцию Республики Армения (главы 8, 9, 11 - 16)) (CDL-AD (2015) 038). URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=42&year=all>). В нем, в частности, отмечено, что работа, проделанная Конституционной комиссией Армении, чрезвычайно высокого качества и заслуживает поддержки и одобрения, а атмосфера искреннего диалога и плодотворный обмен мнениями с Венецианской комиссией позволили Конституционной

комиссии разработать текст, который соответствует международным стандартам.

**Информационное обеспечение** реформы предполагает предоставление разработчикам конституционного проекта необходимых сведений о мировом опыте конституционного регулирования соответствующих отношений и проведении преобразований, чтобы они могли узнать больше о различных конституционно-правовых системах. Этими сведениями пользуются члены конституционных комиссий, парламентарии, представители политических партий, иные участники подготовки конституционных поправок или нового текста основного закона. В целях получения подобной информации члены комиссии по пересмотру Конституции Фиджи посетили Малайзию, Маврикий и ЮАР (для учета этнического аспекта в конституционном регулировании), официальные лица и лидеры гражданского общества Южного Кордофана и Голубого Нила Судана - Индонезию (для изучения опыта, связанного с отделением Восточного Тимора), представители непальских политических партий - Швейцарию (для ознакомления со швейцарской системой федерализма), члены индонезийского Народного консультативного конгресса - Таиланд и Южную Корею (для ознакомления с работой конституционных судов).

Но справедливо замечено, что эти поездки имеют ценность только в случае участия в них лиц, обладающих достаточными знаниями по конституционному праву, иначе полученная информация может оказаться не востребовавшей или использованной некорректно <1>.

---

<1> См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 57 - 58.

Подготовка реформы может потребовать широкого вовлечения общества в этот процесс. Порой это необходимо не только для выяснения мнения общественности о предлагаемых изменениях, но и для разъяснения гражданам сути изменений. Конституционное регулирование затрагивает очень сложные вопросы, и без освещения их содержания и механизмов реализации общественные силы могут заблокировать реформу.

Так, в течение двух лет до референдума по проекту конституции в Руанде в 2003 г. проводилась работа, в том числе и среди абсолютно неграмотного населения, по объяснению смысла проекта основного закона. В итоге были обеспечены и высокая явка граждан в день голосования, и подавляющее большинство сторонников проекта.

В ЮАР в 2006 г. аппаратом Учредительного собрания был создан отдел по связям с общественностью, который подготовил плакаты, брошюры, открытки, комиксы, буклеты и дважды в неделю издавал конституционный информационный бюллетень с еженедельным тиражом 160 тысяч экземпляров. Университетом Кейптауна был разработан официальный тематический веб-сайт; еженедельно на телевидении велась телевизионная программа, соответствующая радиопрограмма на восьми языках позволяла собирать более десяти миллионов человек; на пяти языках работала горячая телефонная линия. Четыре с половиной миллиона копий проекта основного закона (в сокращенном варианте) и двенадцать миллионов копий окончательного варианта конституции были отправлены по почте бесплатно, а также распространялись в такси и школах. Были сделаны версии Брайля, звукозаписи и графические версии Билля о правах. Учебные пособия с текстом конституции были распространены в школах. Было проведено почти 500 семинаров по особенностям конституционного процесса, конституционной истории

ЮАР, правам человека для самых обездоленных жителей страны <1>.

-----  
<1> Там же. С. 89 - 146.

Указанные действия характеризуют и соответствующее **материальное обеспечение** реформы. Подготовка и проведение реформы требует финансирования: на привлечение специалистов, документирование процесса, доведение необходимой информации до граждан, проведение референдума, обеспечение безопасности участников и т.д. Например, расходы на проведение референдума по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 г. были предусмотрены специальной статьей в республиканском бюджете России (82,7 млрд. руб.) <1>. Расходы только на разработку конституций государств Африки составили: ЮАР - 30 млн. долл. США, Уганды - 10 млн. долл. США, Эфиопии - 6 млн. долл. США, Эритреи - 4,5 млн. долл. США <2>.

-----  
<1> См.: Указы Президента РФ от 16 ноября 1993 г. N 1843 "О финансировании расходов на проведение всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации"; от 21 декабря 1993 г. N 2234 "Об уточнении показателей республиканского бюджета Российской Федерации на IV квартал 1993 г."

<2> См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Указ. соч. С. 37.

Мировой опыт проведения конституционных реформ показывает, что в статьи соответствующего бюджета, как правило, забывают включить расходы на проживание и питание консультантов, содержание офисов (аренда, электричество, ремонт), транспорт, охранные услуги, связь, большое количество бумаги, а также на средства для печати и копирования, устный и письменный перевод, социологические опросы; учебные

мероприятия и др. <1>.

-----  
<1> См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 153 - 154.

Уже упоминалось, что процесс разработки конституционных изменений может финансироваться не только самим государством, но и с привлечением средств международных и зарубежных фондов. При этом справедливо замечено, что "всеобъемлющее финансирование, как правило, осуществляется в тех случаях, когда субъекты международного сообщества не столько выполняют функцию доноров конституционного процесса, сколько преимущественно являются лидерами переходного политического процесса в той или иной форме" <1> (например, в Афганистане в 2004 г., Ираке в 2005 г.)

-----  
<1> Там же. С. 175.

Таким образом, ресурсное обеспечение, как и целенаправленность и содержательная сторона реформы составляют ее важнейшие признаки. Но все это характерно для юридической конституции. Изменение фактической конституции происходит иначе. Разрыв между фактической и юридической конституциями нередко превращающий последнюю в фиктивный документ, может преодолеваться без текстуальных изменений основного закона, в ряде случаев, по сути, изменяя основной закон без проведения его реформы в установленном порядке.

### § 3. Конституционная реформа "без реформы"

Рассмотренные выше определения и основные черты конституционной реформы присущи изменениям конституций, которые нашли свое

формально-юридическое выражение в виде поправок, нового текста конституции. В то же время существует феномен конституционной реформы без заметной коррекции юридического текста. Он во многом обусловлен и тем, что специфика конституций как нормативных актов общего характера дает значительный простор для проведения преобразований без изменения их текстов на основе закрепленных в них принципов. Такое развитие конституции, ее потенциала довольно подробно рассматривается в литературе, но безотносительно к конституционной реформе.

Основным законам свойственно не только выступать отражением действительности, но и включать положения целевого характера. Все большее вовлечение в конституционное регулирование различных отношений, характеризующих устой общества, ведет к возрастанию в конституциях объема правил самого общего характера, часто декларативных. Формулировки норм-принципов, норм-целей, норм-дефиниций всегда отличаются высокой степенью абстракции, нуждаются в других правовых актах, официальных истолкованиях, что снижает непосредственное действие некоторых конституционных норм. Однако несмотря на то, что они ослабляют юридические свойства основного закона, они усиливают его идеологические, воспитательные качества. Такие нормы остаются в ряде случаев пожеланиями, иногда неосуществимыми при данном строе, при современном уровне развития человечества, иногда - просто лозунгами, не имеющими соответствующих юридических механизмов для их претворения в жизнь.

В связи с этим, оставаясь устойчивой в своих базовых положениях, конституция страны может допускать вариативность правовых моделей регулирования общественных отношений, в том числе и в кризисных условиях, не препятствуя развитию этих отношений. На основе конституционных принципов

проводятся реформы отдельных сторон устройства общества и государства, которые не оцениваются как конституционная реформа. Главным образом они связаны с обеспечением действия конституционных положений. Но неизменность конституционного текста еще не является однозначным признаком того, что конституционная реформа не состоялась. Возможна реформа фактической конституции.

Развитие конституций в таком случае идет через законодательство и судебную практику, включая толкование, позволяющие преодолеть жесткость конституции и сэкономить правотворческие усилия конституционного законодателя.

В юридической науке подобные превращения основного закона рассматриваются как преобразование конституции - "изменения, которые оставляют ее текст в прежнем виде и вызываются фактами, не связанными непременно с намерением произвести такое изменение, или с сознанием, что последнее обязательно произойдет" <1>. В современной литературе нетекстуальные изменения конституции получили различные оценки: от негативных <2> до необходимых в определенных условиях <3>. В последнем случае авторы полагают, что постепенная и осторожная адаптация конституции к велениям времени позволяет максимально использовать заложенный в ней потенциал, ослабить ее фиктивность и обеспечить стабильность правовой системы. К тому же преобразование в сравнении с текстуальной модификацией основного закона "обладает определенными преимуществами, к числу которых могут быть отнесены гибкость (приспособляемость к существенно изменившимся обстоятельствам), оперативность, сравнительно высокая вероятность избежания социально-политических катаклизмов, часто сопровождающих реформирование конституции" <4>.

---

<1> Еллинек Г. Конституции, их изменения и

преобразования / Пер. с нем. Б.А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 5.

<2> См.: Авакьян С.А. Проблемы реформы конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. М., 1999. С. 74 - 75.

<3> См.: Митюков М.А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. N 1. С. 105 - 112.; Аничкин Е.С. "Преобразование" Конституции Российской Федерации: сущность и причины // Вестник Томского гос. ун-та. 2009. N 6. С. 202 - 206.

<4> Аничкин Е.С. "Преобразование" Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 - начале 21 вв.: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 22.

Оценивая формы изменения Конституции США, зарубежные авторы указывают, что "фундаментальные изменения в конституционном порядке произошли вследствие других мер, нежели процесс внесения поправок. Они произошли без внесения поправок независимо от отказа от внесения поправок, или таким способом, который сделал поправки лишь эпизодически важными... Это не означает, однако, что конституция не отражает волю народа. Это означает, что на практике конституция включает в себя не только текст документа, но и устоявшиеся понятия, которые разработаны помимо текста. Народ правит не через дискретные, высшие, политические акты, такие как формальные конституционные поправки, а другим образом - просто проживая свою неполитическую жизнь, иногда сочетая ее с политической деятельностью, передавая свои знания через поколения" <1>.

-----  
<1> См., например: Strauss D.A. The Irrelevance of Constitutional Amendments (Недопустимость поправок к Конституции) // 114 Harvard Law Review (2001). P. 1505.

**Конституция** России 1993 г., ознаменовавшая переход к новой конституционной модели, стала не только юридической базой проводимых в стране различных реформ, но и сама развивалась в ходе их осуществления под воздействием **законодательства**.

Так, особо следует сказать о правах человека и гражданина. Стабильность этих прав в российской **Конституции** обусловлена прежде всего тем, что они закреплены на уровне общепризнанных международных требований и в то же время наполнены новым содержанием, например, объявляя в **ст. 2** человека, его права и свободы высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и местного самоуправления. При сопоставлении этой нормы и других положений **Конституции** РФ выявляется суть политики государства по отношению к человеку: создание условий, обеспечивающих его достойную жизнь и свободное развитие. Тем самым впервые сделана попытка реализовать комплексный подход к этим конституционным вопросам, который находит свое достаточно последовательное отражение в отечественном законодательстве и в решениях Конституционного Суда России.

На основе положения **Конституции** об идеологическом и политическом многообразии сложилась современная система политических партий, общественных объединений, институтов гражданского общества. Соответствующее законодательство и практика его применения раскрывают демократический потенциал российского **Основного Закона** <1>.

-----  
<1> Без изменения текста **Конституции** совершенствуется отечественная избирательная система. См.: Постников А.Е. **Актуальные направления развития избирательного законодательства** // Журнал российского права. 2004. N 2. С. 3 - 10; Шейнис В.Л.

Превращения избирательной системы в России // Общественные науки и современность. 2008. N 6. С. 39 - 52.

Благодаря модернизации законодательства, развивающего основные конституционные принципы, но не изменяющего текста **Конституции**, на всем протяжении его действия удается совершенствовать отношения между Федерацией и ее субъектами, которые в **Конституции** отражены недостаточно четко, а иногда и противоречиво. Законодательное регулирование этих отношений шло в основном в трех направлениях: 1) введение институтов федерального воздействия (принуждения); 2) уточнение роли федерального закона, внутрифедеративных договоров и соглашений; 3) разграничение полномочий в дихотомии "центр - регионы". Решению указанных проблем и было в основном посвящено законодательство последних лет, в результате чего в России сложилась абсолютно новая модель федеративных отношений <1>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2003; Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. N 8. С. 5 - 13; Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Андриченко Л.В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. N 4. С. 37 - 56.

**Конституция** допускает дальнейшее продолжение поиска схемы разграничения полномочий, позволяющей

находить оптимальное соотношение между централизацией и децентрализацией. Так, в первоначально установленный Федеральным **законом** от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" перечень полномочий региональных органов власти, осуществляемых ими за счет бюджетов субъектов Федерации, за 12 лет вносились изменения уже более 100 раз. Такая частота изменений законодательства при неизменном тексте **Конституции** свидетельствует о продолжении этого процесса и все же не способствует стабильности правовых отношений.

Жесткость конституционной формулы внесения поправок приводит к неформальным изменениям, происходящим на субгосударственном уровне во многих "сложносоставных" государствах. Например, в Испании текстуальные изменения конституции являются редкостью, фактически осуществляются автономными сообществами, которые путем расширения компетенции и реформирования уставов преобразуют конституционный порядок, в то время как текст общенациональной Конституции остается неизменным. Неформальные изменения конституций стимулируются землями в Австрии и провинциями в Канаде в результате межправительственных переговоров и соглашений.

Доказано, что успех реализации государственной политики в разных сферах во многом зависит от действенности низового уровня публичного управления - местного самоуправления. Признание **Конституцией** РФ 1993 г. автономии этого уровня власти явилось, по сути, революционным шагом, отрицавшим существовавшую десятилетия систему "вертикали" Советов. Однако в силу разных причин, в том числе неэффективности законодательных основ, местное самоуправление не справилось с предназначенной ему

**Конституцией** ролью. Оно не стало партнером государственной власти в реализации стратегии развития страны.

Потребовалось дальнейшее совершенствование законодательства и практики в рамках конституционных принципов функционирования этого института. Необходимо было создать условия для полноценной работы органов местного самоуправления, обеспечить заинтересованность муниципальных образований в развитии своего экономического потенциала, изменить отношение к местному самоуправлению со стороны граждан и органов государственной власти. С учетом этих задач большинство вопросов организации местного самоуправления было перенесено с уровня регионального законодательства на федеральный и муниципальный уровни правового регулирования, были расширены формы непосредственного участия граждан во всех сферах общественной жизни, конкретизированы вопросы местного значения и т.д. <1>.

-----

<1> Подробнее об этом см.: Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005; Хабриева Т.Я. Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации: Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2008; Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.

Другим каналом оживления конституции, перевода ее положений в конкретное поведение участников конституционного процесса выступает **толкование конституции**. Такие случаи "реформирования" конституции известны и, как правило, рассматриваются в свете способов развития конституции, что довольно подробно исследовано в зарубежной и отечественной науке.

Будучи едва ли не главным механизмом конституционной эволюции в некоторых странах, например в США, конституционное правосудие размывает грань между конституционным изменением и конституционным толкованием. В литературе отмечается, что конституционный диалог неизбежно сосредоточен на конституционном правосудии, а методы толкования приобретают повышенную важность. Ясной характеристикой этого механизма является то, что он производит изменения через различные режимы судебной рациональности и обоснованности. В Италии, где существует система централизованного конституционного контроля, сильный Конституционный Суд устанавливает европейский вариант судебного толкования, обеспечивающий основу конституционной эволюции. Конституционное право продолжает развиваться с помощью юриспруденции, и Конституция Италии воспринимается как живой документ <1>.

-----  
<1> См.: Groppi Tania. Constitutional Revision in Italy: A Marginal Instrument for Constitutional Change // Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA / Ed. by Xenophon Contiades. L., 2012. P. 203 - 227.

Так называемая эволюционная модель конституционных реформ <1> предполагает динамичное развитие неформальных изменений конституции. При этом текстовые изменения редки и могут возникнуть в результате взаимодействия конституционного законодателя и суда; они тщательно выстроены через правовую аргументацию, как подобает судебному обоснованию. Вместе с тем изменение конституции не может быть связано исключительно с судом; политические силы, само общество могут быть движущей силой конституционных преобразований, а наработки судебной системы способствуют тому, что

конституция постоянно находится в активном состоянии и адаптируется к меняющимся требованиям времени <2>.

-----  
<1> См. подробно: § 1 гл. 3.

<2> См.: Ярков В.В. Конституция Российской Федерации и правосудие // Журнал российского права. 2009. N 4. С. 10 - 20.

В США судебная власть является основным средством критики и интерпретации текста, его неформального изменения. Суд может "реконструировать" американскую конституцию <1>. Уважение к конституции характерно для американской культуры, так как ни возраст конституции, ни порядок ее изменения не оказали негативного влияния на ее символическое восприятие или нормативность. Но сам текст конституции стал весьма далеким от начального варианта. Конституция США может быть понята только в сочетании с огромной массой судебных решений, что вселяет жизнь в ее положения и теоретические подходы, которые тщательно разработаны прецедентным правом.

-----  
<1> См., например: Хаустов С.А. Роль Верховного суда в системе государственной власти США // Вестник МГИМО - Университета. 2010. N 3. С. 179 - 186.

В Конгресс США вносилось около сотни предложений о поправках, было принято около 40, а штаты ратифицировали 27. Некоторые поправки прошлого не ратифицированы отдельными штатами до сих пор, например, штат Миссури ратифицировал XVII поправку 1865 г. только в 2013 г. Поэтому толкования Конституции США Верховным судом США имеют очень важное значение и большую юридическую силу: положения, признанные Верховным судом неконституционными, не действуют, не должны

применяться.

На наш взгляд, некоторые толкования Верховного суда (их иногда называют доктринами), особенно по вопросу о расовой дискриминации, означали конституционную реформу <1>.

-----

<1> После отмены рабства Верховный суд создал доктрину отдельных, но равных удобств для белого и цветного населения. Она относилась к средствам транспорта, школам, больницам, пляжам, другим общественным местам. В таких сферах общественного обслуживания были введены отдельные места для белых и цветных. Правда, вскоре эта доктрина перестала применяться к объектам, основанным и содержащимся за счет налогоплательщиков (белых и цветных), но она применялась до 1954 г. к частным больницам, школам, средствам транспорта и т.д. В 1954 году Верховный суд после массовой борьбы афро-американского населения признал такую практику противоречащей Конституции США. Борьба за реализацию этого постановления Суда продолжалась очень долго. В 1970-х годах были факты, когда губернаторы штатов, федеральные должностные лица, агенты ФБР становились у дверей "белых" школ, чтобы пропустить туда негритянских детей.

Практика толкования Конституционного Суда РФ выглядит также вполне успешной на фоне некоторых несостоявшихся поправок к Основному Закону, что позволяет сделать вывод об использовании толкования как альтернативы жесткости Конституции. Толкование Конституционным Судом Основного Закона внесло новое понимание в особенности реализации конституционных прав граждан, воплощение конституционных принципов демократического федеративного правового социального государства и др. <1>.

-----

<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998.

При использовании толкования конституции как фактора повышения ее жизнеспособности, по сути, речь идет о развитии конституционной доктрины в координатах определенного правового пространства, в контексте современных событий жизни общества.

Неформальное изменение конституции может быть обусловлено членством в межгосударственных и международных организациях. Примеры Германии и Португалии иллюстрируют различные аспекты одного и того же явления. Открытость Конституции Германии к международному и европейскому праву находится в рамках понятий защиты прав человека и верховенства закона. В то же время европейская интеграция является основным источником неформальных изменений в Португалии, которая испытывает конституционные преобразования в условиях экономического кризиса <1>.

-----  
<1> См.: Markus Kotzur. Constitutional Amendments and Constitutional Changes in Germany // Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Ed. by Xenophon Contiades. L., 2012. P. 125 - 150; Jonatas E.M. Machado. The Portuguese Constitution of 1976: Half-life and Decay // Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA. Ed. by Xenophon Contiades. L., 2012. P. 273 - 298; Клемин А.В. О соотношении национального и европейского права // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. N 2. С. 184 - 194.

Влияние судебной практики ЕСПЧ превосходит даже границы его юрисдикции <1>. Международные суды влияют на конституции по различным каналам, в

первую очередь диктуют изменения через трансформацию законодательной системы или путем воздействия на юрисдикции национальных судов. Например, Конституционный суд Испании в полной мере использует в своей практике толкование ЕСПЧ не только для доктринального анализа прав человека, но и для придания нового смысла неизменяемым положениям конституции.

-----  
<1> См.: Зорькин В.Д. Россия и Страсбург. Проблемы имплементации Конвенции о правах человека // Российская газета. 2015. 21 октября.

В этом ряду динамика отечественного законодательства и деятельность Конституционного Суда РФ достаточно органично вписываются в продолжающийся процесс конституционного развития России, включенности **Основного Закона** в общественную практику.

Вряд ли можно назвать еще какой-либо действовавший в России конституционный акт, который сыграл бы такую роль в ее государственном строительстве. Так сложилось, что эффективные правовые конструкции создавались западными демократиями в течение десятилетий. У России было намного меньше времени, чтобы в жесткой конкурентной борьбе занять свое место в глобализирующемся мире. И все эти годы, несмотря на меняющуюся политическую и экономическую конъюнктуру, **Конституция** сдерживала кризисные потрясения и служила полноценным инструментом проведения необходимых государственных и общественных реформ. Но все ли эти преобразования однозначно можно характеризовать как нереформирующие **Конституцию**? Ответ на этот вопрос, на наш взгляд, возможен при определении изначального замысла конституционного законодателя <1>. Известная дискуссия, разделившая теоретиков на

два лагеря по вопросу выявления воли законодателя или содержания текста закона при его интерпретации <2>, имеет особое значение для толкования конституции. "Смысл закона в полной мере раскрывается лишь в том случае, если рассматривать его положения с учетом тех целей, которые решал законодатель, того социально-политического значения, которое заложено в его содержании" <3>.

<1> См.: Хабриева Т.Я. Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство: по материалам международной научно-практической конференции (Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2003. С. 22 - 24.

<2> Данная теоретико-правовая дискуссия имеет свою историю. Еще в начале XX в. Е.В. Васьковский утверждал, что "толкование должно воспроизвести те представления и понятия, которые связывал с данной нормой ее создатель" (Васьковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов. М., 1997. С. 29). Прямо противоположный взгляд высказывал Г.Ф. Шершеневич, считая, что "для толкования существенно то, что выражено в законе, а не то, что хотели в нем выразить" (Шершеневич Г.Ф. Применение норм права // Журнал Министерства юстиции. 1903. N 1. С. 56).

<3> Алексеев С.С. Азбука закона. Свердловск, 1982. С. 195.

В связи с тем что такое реформирование конституции осуществляется без изменения ее текста, важно, чтобы подобные изменения не превратили конституцию в фиктивный основной закон. Поэтому реформа фактической конституции должна повлечь реформу конституции юридической, т.е. конституционное оформление. Иначе это дискредитирует юридическую конституцию не только в части искажения ее первоначального замысла, а в большей мере в ее основополагающей и

стабилизирующей роли в правовой системе, особенно в условиях сложного территориального устройства государства. Существующие каналы преобразования фактической конституции (законодательство, судебная практика) актуализируют проблему самоограничения власти.

Речь идет не только о стремлении властной организации реализовать свои функции, конкретные полномочия, но и об умении соизмерить их в зависимости и вне зависимости от ситуации (не только политической) со своим конституционным статусом, целями и задачами деятельности, законодательно определенной компетенцией, а также теми же пределами (статусом, компетенцией и т.п.), в рамках которых могут и должны функционировать другие государственные органы, и с действующей системой сдержек и противовесов, принятой в государстве. Иначе говоря, самоограничение власти - это ее реализация, за пределами которой можно говорить о злоупотреблении правом, поскольку это сдерживающий фактор, тормозящий переход из нормального правового поля деятельности государственного органа в беспредел при постоянном или временном, случайном (например, при допущенной противоречивости законодательства) или намеренном отсутствии видимых ограничений. Но если законодательная власть может быть "проконтролирована" судебной властью, актуальность проблемы самоограничения последней остается.

Самый яркий пример - практика общего суда или конституционного суда при наличии пробела в праве. В судебной деятельности возможно его преодоление, но в зависимости от современного состояния законодательства, политической ситуации, перспектив волеизъявления законодателя суды могут пойти по пути отказа от решения вопроса, ограничившись, скажем, инициативным указанием на пробел, тем самым не предвзято законодательное решение проблемы, не сужая сферу функционирования законодательной

власти. Хотя не исключена и ситуация, когда, по существу, вмешательство в сферу другой власти оправданно, например, в связи с необходимостью немедленной защиты основных прав и свобод граждан, что является в реализации конституции не меньшим приоритетом, чем принцип разделения властей.

Способность власти к самоограничению пока не признана неотъемлемым атрибутом (его сложно выразить формально) демократического государства <1>, тем более современное состояние государственно-правовых отношений не способствует развитию рассматриваемого свойства <2>. Особенно это заметно в переломные периоды государственных и общественных преобразований. Скажем, если обратиться к деятельности исполнительных органов в период октябрьских событий 1993 г. в России, то неизвестно, какой был бы итог противостояния властей, если бы они думали о самоограничении. Это пример активного пренебрежения им. Но еще сложнее предугадать дальнейший сценарий развития событий в случае забвения указанных пределов деятельности законодательной власти. Следовательно, самоограничение власти есть фактор действия принципа разделения властей, гармоничного их сосуществования только при условии взаимности. Хотя, наверное, им можно было бы и пренебречь, когда государственный механизм настолько отлажен и действует не столько по букве закона, сколько по традиции, глубоко вошедшей в сознание субъектов права. Но для большинства государств, к сожалению, это отдаленная и неочевидная перспектива.

-----

<1> Вместе с тем в науке имеется достаточно ясное представление о причинах и способах ограничения власти по отношению к гражданскому обществу. Проблема в основном состоит в совершенствовании конкретных механизмов и средств адекватного ограничения власти. Справедливо

замечено, что наиболее эффективным средством регламентации отношений между властью и обществом служит закон, произвольное толкование которого должно быть сведено до минимума. (См.: Демидов А.И. Почему власть должна быть ограниченной? (К природе конституционализма как политического феномена) // Конституционное развитие. Саратов, 1996. Вып. 2. С. 40; см. также: Малько А.В. Государство: проблемы правового ограничения // Теория политики (общие вопросы). Саратов, 1994.) Соответственное значение имеет и конституционное толкование. Оно выполняет роль указанного конкретного средства, являясь инструментарием специального органа, деятельность которого по сравнению с другими властными механизмами в наименьшей степени зависит от произвола случая или отдельного лица (см.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 68, 69).

<2> Наукой доказано, что конституционный контроль (а значит, и толкование Конституции) развивается успешнее там, где сильны идеи правового государства и где они пустили корни до начала современных процессов развития демократии. (См.: Топорнин Б.Н. Конституционный контроль: идеи и проблемы реализации // Теория права: новые идеи. М., 1991. Вып. 1. С. 31; Beume K. von. The Genesis of Constitutional Review Parliamentary Systems // Constitutional Review and legislation. P. 37.)

Пока же каждая власть основывается на своем толковании соответствующих норм конституции, в том числе и регулирующих статус иных органов. Этим в том числе объяснимы частые обращения (некоторое время назад) депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд РФ по поводу актов Президента России. Это не просто свое толкование [Конституции](#), но и свое понимание статуса, компетенции органов исполнительной власти.

Но только у судов толкование правовых (конституционных) норм - не второстепенная, а основная функция и, как ранее отмечалось, определяющая содержательную сторону их деятельности <1>. Только Конституционный Суд уполномочен на нормативное толкование Конституции. Применительно к зарубежной системе также замечено, что хотя толкование не является прерогативой органов судебного конституционного контроля, в сравнении с соотношением функций в системе иных видов власти в судебном конституционном контроле толкование преобладает и является основой его эффективного функционирования в механизме разделения властей. Толкование в значительной мере определяет и специфику положения судебного конституционного контроля в механизме разделения властей в качестве арбитра, посредника между законодательной и исполнительной властью <2>.

-----

<1> См.: Насырова (Хабриева) Т.Я. Конституционный контроль. Казань, 1992. С. 13 - 16.

<2> См.: Овсепян Ж.И. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов н/Д, 1992. С. 40.

Учитывая, что решения конституционного суда, как правило, окончательны и обжалованию не подлежат и при этом нет власти, которая могла бы оценить конституционность действий самих конституционных судей, указанный "ограничительный" принцип, безусловно, полезен, особенно когда нарабатывается опыт новых институтов, таких как конституционное правосудие, и велик соблазн пойти по пути американской юстиции. Уже не раз отмечалось, что едва ли не большая часть "фундаментальных перемен" в американской Конституции, как и в том, что относится к регулированию экономических и социальных отношений в стране, была сделана не столько

конгрессом и legislatures штатов, сколько решениями Верховного суда США <1>. В ФРГ в распоряжении Федерального конституционного суда имеется такое средство, как "сообразное толкование", т.е. суд оставляет норму в силе, но дает ей свое толкование, которое считается обязательным <2>. Фактически получается, что суд приобретает возможность корректировать конституционные нормы. Практика показала, что отступление от правовых начал грозит конституционному правосудию кризисом и потерей доверия.

-----  
<1> См.: Черниловский З.М. От Маршалла до Уоррена. Очерки истории Верховного суда США. М., 1982. С. 3.

<2> См.: Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Советское государство и право. 1988. N 3. С. 131.

Таким образом, суды, которые по своей природе, назначению и характеру деятельности должны способствовать соблюдению другими властями установленных конституцией ограничительных пределов, и сами должны таковыми руководствоваться.

В процессе толкования правовых норм интерпретатор никогда не может отходить от объективированного результата воли законодателя - нормативного акта. Поэтому использование в ходе уяснения закона дополнительных источников, сопровождающих принятие акта, например материалов правотворческой инициативы и обсуждения проекта закона (пояснительные записки к нему, заявления, предложения специалистов, ученых, общественных и государственных деятелей и т.д.), уместно только тогда, когда они отразились на его смысле. В противном случае воля нормодателя может приобрести неопределенный характер, вследствие чего не исключена возможность "подправления" закона с

помощью толкования. Подобное "толкование" таит опасность нарушения стабильности права, может породить неуверенность в отношениях между людьми и прямые нарушения правовых норм. Оно не способствует также воспитанию граждан в духе уважения к закону.

В соответствии с требованиями законности толкование не вносит и не должно вносить изменений и дополнений в интерпретируемые нормы. Учет перемен общественной жизни в процессе толкования правовой нормы возможен только в рамках содержания, вложенного в нее законодателем. При этом надо иметь в виду, что содержание нормативного установления может изменяться в результате издания законодателем новых нормативных актов. Такие ситуации возможны в силу глубоких общественно-политических процессов. В этом случае истинный смысл правовой нормы устанавливается в зависимости от изменившейся воли законодателя. Придание нового смысла нормативному предписанию в целях приспособления к отдельной ситуации или из-за каких-либо прагматических соображений не будет соответствовать назначению толкования как деятельности по уяснению и разъяснению выраженной в законе государственной воли.

Следует подчеркнуть, что конституционное толкование, в отличие от других видов толкования, особенно близко к правотворчеству. Более того, если придерживаться широких трактовок права, то в ряде случаев речь пойдет именно о формировании права в ходе интерпретационной деятельности столь высокой инстанции, какой является Конституционный суд <1>.

-----  
<1> О пределах деятельности конституционного правосудия см.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 214 - 223.

Рассмотренные пути развития положений основных законов, свойственные современным конституциям, имеют достаточное распространение и могут выступать альтернативой конституционной реформе, учитывая ограниченность последней по способам ее осуществления, и еще раз указывают на необходимость изучения не только формальных, текстовых признаков изменений. Это вновь подтверждает, что конституционная картина мира складывается под воздействием многих факторов и требует детального научного исследования.

## **Глава 4. ПОРЯДОК И ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ**

### **§ 1. Конституционная реформа: от инициативы до проекта**

Конституционная реформа предполагает изменение текста конституции, соответственно, сопровождающие ее процедуры во многом совпадают с другими конституционными изменениями, не имеющими "ранга" реформы. Но все же ее процедурно-процессуальная сторона отличается от проведения "рядовых" поправок к конституции, что особенно заметно при принятии новой конституции. Причем она усложнена не за счет включения, например, дополнительных стадий, а за счет большей длительности и основательности обсуждения проектируемых конституционных положений в парламенте и в средствах массовой информации, так как это предопределяется и объемом изменяемого текста, и его содержанием.

Конституция и законодательство, как правило, регламентируют правила и порядок проведения преобразований как гарантии легальности и легитимности изменений основного закона, которые, в свою очередь, должны по сути и по юридической

технике отвечать предъявляемым к ним высоким требованиям. Порядок принятия конституционных изменений различается, иногда предусматривается созыв специального органа (Конституционного Собрания в России) или роспуск парламента (в Дании или Норвегии), поэтому устанавливается разнообразный круг связанных с ним участников.

В случае переворотов или иных конфликтов этот процесс может происходить иначе, нежели закреплено в самой конституции, даже на основе других документов. Так, порядок проведения конституционной реформы в России в 1993 г. регулировался [Указом](#) Президента РФ от 21 сентября N 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" <1> и принятыми в его развитие актами Президента России <2>.

-----  
<1> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 39. Ст. 3597.

<2> Порядок принятия [Конституции](#) РФ был определен [Указом](#) Президента РФ от 15 октября 1993 г. N 1633 "О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации" (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 42. Ст. 3995).

При этом надо иметь в виду, что реформа основного закона - это прежде всего политический процесс, и его внешнее выражение не всегда отражает суть происходящего даже на стадиях общественного обсуждения проекта конституционных изменений, поскольку реформа может осуществляться под влиянием международного сообщества или отдельных государств, как, например, это было при принятии новых Конституций [Японии](#) 1947 г., Боснии и Герцеговины 1995 г., Афганистана 2004 г., Ирака 2005 г. и др.

Как и любой политико-правовой процесс, конституционная реформа начинается с ее инициирования. Для порядка проведения

конституционной реформы, в отличие от обычного законодательного процесса, характерно наличие стадий, предшествующих внесению текста конституционных изменений на рассмотрение в орган, их принимающий. Иначе говоря, следует различать политическую и законодательную инициативу. Постановка вопроса о проведении реформы может исходить от различных политических сил, и в этом смысле процесс принятия конституционных изменений не ограничивается рамками государственных институтов. В таком понимании порядок подготовки и проведения конституционной реформы включает в себя действия и отношения, предворяющие собственно законодательный процесс, в частности выявление потребности в конституционных преобразованиях, организационная и экспертная подготовка инициативы. Поэтому конституционная реформа не всегда имеет заранее установленное правовое регулирование и не исчерпывается принятием конституционных изменений.

Во многих развивающихся странах инициатива конституционных реформ исходила от широких слоев общественности, созданных национальных конференций, форумов по примирению противоборствующих сил.

В Демократической Республике Конго инициатором поправок, а затем принятия новой Конституции 2001 г. стал Форум национального примирения 1998 г., инициатива была продолжена Национальной конференцией 2001 г., которая приняла Конвенцию о мире и определила основы конституционной реформы.

Когда инициаторами конституционной реформы выступают социальные слои, которые не принадлежат к доминирующим и далеки от правящей элиты, процедуры реформы имеют более открытый характер, к ней привлекаются разные общественные силы. Однако то, что реформы иницируют определенные группы населения "снизу", например часть вооруженных сил, не

всегда означает, что сама реформа и ее процедуры будут иметь демократический характер. Движение вооруженных сил в Португалии в 1974 г. обеспечило в дальнейшем демократическое реформирование всей страны, тогда как "черные полковники" в 1968 г. в Греции осуществили "правую" конституционную реформу.

Вместе с тем между предложениями "сверху" и "снизу" не всегда можно провести четкие границы. Меры "сверху" встречали поддержку "снизу", и эта поддержка, а иногда и давление заставляли правительство быстрее проводить реформаторские изменения.

В некоторых странах с инициативой выступают одновременно и общественные силы, и представители науки, правительства. Именно так развивались события в 2003 г. в Австрии, когда был образован Австрийский Конвент, состоявший из 10 рабочих групп. В 2005 году он представил парламенту отчет, который был положен в основу реформы Конституции 1929 г. Подготовку к реформе проводила экспертная группа, сформированная правительством при Федеральной канцелярии <1>.

-----  
<1> Первые поправки были приняты в 2007 г., они касались государственных границ, передачи суверенных прав и заключения государственных договоров. В 2008 году поправками были созданы административные трибуналы и определен конституционный статус прокуратуры. В том же году были отменены около 1000 конституционных положений и обычных законов. Третий этап конституционного реформирования - 2012 г., в ходе которого осуществлена децентрализация, расширены полномочия местных органов власти, изменена судебная система (созданы суды общей юрисдикции, административные суды земель, Федеральный финансовый суд и др.).

Участие общественности в инициировании реформы, равно как и в обсуждении и принятии конституционных изменений, отражает демократическую сторону процесса, но может скрывать и конфликт. Исследователи отмечают, что общество очень консервативно в отношении многих социальных институтов (например, семьи, религии, школы), но в то же время весьма радикально относится к правовому решению некоторых экономических, социально-культурных, этнических проблем. Достижение компромисса по этим позициям нередко затруднительно <1>. Причина может быть и в противоборстве различных общественных сил, которое способно привести к изменению нормального хода реформы, как это было в Сомали, Афганистане, Ираке, где участники процесса подвергались насилию и даже уничтожению.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 26.

Как правило, инициация конституционной реформы происходит на уровне институтов государственной власти. Зачастую они же являются и субъектами соответствующей законодательной инициативы.

Как следует из сказанного, идея о проведении конституционной реформы может возникнуть в органах власти и среди определенных слоев населения. Первая ситуация исторически была чаще всего связана с идеями реорганизации управления, необходимостью привести конституционные положения в соответствие с принятыми стандартами. Это отчетливо демонстрирует развитие законодательства многих западноевропейских государств, когда под влиянием вызовов времени и общественного движения правительства и парламенты проводили реформы по расширению избирательного

права: ликвидировался имущественный ценз для участия в выборах, избирательные права предоставлялись женщинам, снижался избирательный возраст, упразднялся ценз грамотности и т.д. В результате таких длительных поэтапных реформ в развитых странах субъективное избирательное право стало действительно всеобщим.

В результате инициатив со стороны органов государства и под давлением общественности проводились также многие социальные реформы. В частности, в конституции капиталистических стран были включены социально-экономические права (на труд, социальное обеспечение, образование, пенсии и др.) <1>. В определенной мере на это повлияло советское конституционное право, где впервые был закреплён целостный комплекс подобных прав. Есть и другие примеры, когда реформы проводились под воздействием общественных сил, имели долговременный характер. Таким образом, народ шаг за шагом добивался новых уступок <2>.

-----  
<1> Однако в большинстве стран, где приняты основы англосаксонской семьи права, социально-экономические права в конституциях не закреплены и не рассматриваются как подлинные права из-за особенностей их судебной защиты.

<2> См., например: Мещеряк И.Е. Конституционное развитие республики Зимбабве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989.

Идеи реформы со стороны правящей элиты обычно обусловлены не социальными вызовами, а иными мотивами, а именно поисками более целесообразных систем управления в государстве, например в Бельгии в 1993 г. или во Франции в 2008 г. В результате иногда упразднялись верхние палаты парламентов (в частности, в Дании), постепенно было изменено положение монарха (в развитых странах он

превратился в безвластную фигуру), пересматривалось административно-территориальное деление страны (Болгария, Польша и др.). Социальные цели совсем не присутствовали в первой конституционной реформе США - при принятии [Билля](#) о правах в 1791 г., по существу, не присутствуют в конституционной реформе Франции 2008 г., посвященной модернизации институтов Пятой Республики.

Стадия политической инициативы обычно завершается созданием специального органа по подготовке проекта конституционных изменений.

Уже отмечалось, что это выступает важным организационно-правовым ресурсом обеспечения реформы <1>. Так, в Лаосе парламентом в 2014 г. создан Национальный комитет по реформе [Конституции](#). В Бахрейне в 1999 г. для проведения реформы указом короля был создан комитет из 44 человек <2>.

-----  
<1> См. подробно: [§ 2 гл. 3](#).

<2> Однако Комитет не создал проект новой конституции, а опубликовал Национальную хартию действий, где говорилось о намерениях реформ, в том числе конституционной реформы, об изменении некоторых сторон политического строя. Но король и его окружение пошли по пути восстановления Конституции 1973 г., которая была отменена указом эмира больше четверти века назад, с отдельными поправками.

Преимущество специальных органов состоит в том, что они имеют возможность в определенной степени дистанцироваться от интересов политических партий, учитывать мнение экспертов.

Во время "арабской весны" в 2011 г. для прекращения протестов населения монарх Бахрейна обратился за вооруженной помощью к Саудовской Аравии, чьи войска вошли в страну и подавили восстание. Монарх был вынужден созвать представительное собрание под названием

"Национальный диалог" для реформы Конституции 2002 г. В результате была создана специальная комиссия для внесения поправок в Конституцию <1>.

---

<1> Тем не менее принципиальные положения ст. 2, поправки к которой запрещены, не были затронуты. Реформа свелась к определенному сужению прав монарха распускать нижнюю палату (он должен был предварительно проконсультироваться с Консультативным советом и Конституционным судом), повышена роль правительства, оно должно было представлять в парламент свою программу. Если она отвергалась, монарх мог отправить правительство в отставку или распустить парламент. Предусматривалась также более тщательная процедура рассмотрения законопроектов, но в целом реформа имела ограниченный характер, затронув только некоторые высшие органы государственной власти.

Во многих развивающихся странах (Мавритания в 2006 г., Египет в 2010 г. и др.) инициатива реформы исходила от военных советов, образованных на волне народного движения. Они принимали временные конституции, выносимые на референдум. По существу, это была конституционная реформа, завершающаяся принятием новой конституции.

В Швеции установлен особый порядок для проведения всеобъемлющей реформы. Инициатива принадлежит парламенту, который требует от правительства представить доклад с рядом предложений. Такое обращение было, например, в 2004 г. по вопросу об углублении демократии в стране. Доклад был подготовлен через четыре года, а затем в 2009 г. правительство представило законопроект, который был принят в 2010 г. <1>.

---

<1> Закон коснулся всех основных конституционных положений: прав граждан, усиления

защиты частной собственности, изменения полномочий государственных органов, судебной системы.

В Финляндии инициатива реформы прежней Конституции также исходила от парламента, по требованию которого в 1990 г. правительство разработало реформу <1>.

-----  
<1> По идее, должен был быть создан новый баланс власти между президентом, парламентом (эдускунтой) и Государственным советом (правительством), но был изменен только порядок выборов президента: вместо 300 выборщиков были предусмотрены прямые выборы.

В Ливане согласно [ст. 76](#) Конституции инициировать поправку может только президент, который поручает правительству разработать проект конституционного закона и представить его парламенту; конституция также может быть пересмотрена по инициативе Палаты депутатов (предложения могут внести по меньшей мере 10 депутатов). Если Палата депутатов примет это предложение, оно поступит в правительство, которое готовит проект конституционного закона. Но правительство может не принять предложение палаты и подготовить конституционный закон по своему усмотрению. Палата может настоять на пересмотре, и правительство обязано подготовить соответствующий проект по предложениям палаты.

Общая схема правительственной процедуры подготовки законопроекта о конституционной реформе в демократических странах следующая.

До тех пор пока проект конституционных изменений не будет представлен для принятия, происходит лишь обсуждение основных положений концепции. В самом правительстве, особенно если это правительство коалиционное, вокруг концепции

реформы разворачивается партийная борьба. Каждая партия при разработке концепции стремится продвинуть свои программы. Например, при обсуждении концепции реформы в сфере социальных отношений представители левых партий в правительстве настаивают на повышении минимального размера оплаты труда, пенсионных выплат, при реформе избирательного права - на снижении избирательного возраста, ориентируясь на свой электорат и др., правые делают акцент на сохранении позиций частной собственности, двухпалатной структуры парламента и т.д.

Во многих странах основные положения концепции конституционной реформы освещаются в средствах массовой информации, обсуждаются в печати. В Европе нередко с разъяснениями концепции реформы выступают главы правительств. В странах англосаксонского права обычно официально публикуются "синие" и "белые" книги с обоснованием реформы <1>. Представители других партий в разработке концепции органами власти не участвуют, но они знакомятся с ней по документам и принимают участие в обсуждении в парламенте.

-----  
<1> "Цветные книги" появились первоначально в Англии (название по цвету обложки), в них публиковались официальные документы правительства (дипломатические документы, представляемые парламенту и др.). Во второй половине XIX в. такие книги (зеленые, желтые и др.) появились в некоторых других крупных европейских государствах. Иногда "цветные книги" содержат выражение официального взгляда правительства на ту или иную проблему.

Если концепция закона правительством принята, начинается разработка текста законопроекта о конституционной реформе. После подготовки он представляется правительству, а также главе

государства, в том числе монарху, хотя в европейских странах он повлиять на проект закона не может.

При коалиционном составе правительства в процессе подготовки концепции реформы часто возникают разногласия, министры от некоторых партий заявляют принципиальные возражения, что может повлечь правительственный кризис, который подчас ведет к отставке правительства. При таком развитии ситуации законопроект переходит к новому правительству, если оно найдет его целесообразным.

Проект может быть разработан и предложен под руководством главы государства (только в президентских и президентско-парламентарных республиках), и он вносит его в парламент. В любом случае проект предварительно изучается и обсуждается в кабинете министров.

Если проект правительства или иной проект о реформе им принят, а в некоторых странах он должен быть одобрен и главой государства, иногда - формально, а нередко - по существу, процедура подготовки законопроекта о конституционной реформе закончена. Проект представляется премьер-министром на пленарное заседание парламента. На практике, как и другие законопроекты, по распоряжению председателя палаты парламента он идет сначала в профильный постоянный комитет палаты (ответственный комитет) по проблематике данной реформы.

Свои особенности при подготовке официального проекта о конституционной реформе (ряда законопроектов, означающих глубокие преобразования) присущи странам тоталитарного социализма. Все подобные инициативы готовятся под руководством правящей коммунистической партии. Идея реформы выдвигается ее центральными органами или на съезде партии. Основные положения проекта реформы утверждаются центральным органом партии. Правительство лишь оформляет законопроект для внесения его в парламент, а чаще всего он вносится от

имени центрального органа партии, который одновременно рекомендует принять его <1>.

-----

<1> Это делается в одном чтении. Так, например, принимались все четыре поправки к Конституции Китая в 1988 - 2004 гг., явившиеся основой длительной конституционной реформы в сфере социально-экономических отношений.

В странах мусульманского фундаментализма, где есть Конституции (Бахрейн, Кувейт), изменения в них, в том числе на уровне конституционной реформы, инициируются монархом и обсуждаются сначала в его совете (аш-шуре) и правительстве, возглавляемом обычно самим монархом или его братом. В процессе подготовки обязательно участвуют улемы и другие священники ислама, знатоки Корана и Сунны.

Позиция монарха предreshает вопрос о принятии законопроекта о конституционной реформе. Его мнение может быть преодолено только единогласным решением аш-шуры, но, по крайней мере, новейшей истории такие факты неизвестны <1>.

-----

<1> Глубокие конституционные реформы в этих странах не проводились, хотя, возможно, с позиций мусульманского права можно считать такой реформой предоставление в Кувейте в 2007 г. особым законом избирательного права женщинам. Правда, в самой Конституции Кувейта 1962 г. об избирательных правах ничего не говорилось. Вряд ли такой реформой является обширная поправка к Конституции ОАЭ 1996 г. в 2002 г. Она предоставила новые весьма важные законодательные полномочия Высшему совету союза ОАЭ (семь эмиров), но и без этого он в соответствии с общей формулировкой Конституции мог издавать законы по всем вопросам как единственный законодательный орган, так как назначаемый при правительстве парламент законы не издает.

Подготовленный проект конституционной реформы далее подлежит внесению в орган, уполномоченный его рассмотреть и принять. Обычно это парламент. Но далеко не все органы и лица, обладающие правом законодательной инициативы, могут выступить с такой инициативой. Для этого надо обладать правом конституционной инициативы, что избавляет парламент от работы над непродуманными предложениями популистского характера, обеспечивает обоснованность, взвешенность будущих конституционных изменений.

Конституционная инициатива существенно отличается от обычной законодательной, поэтому она редко может быть предложена одним парламентарием. Такая возможность предусмотрена, например, в Самоа, Папуа - Новой Гвинее (сведения о ее реализации отсутствуют), США (действует консолидированная писаная Конституция, поправка принимается не в форме закона, а в форме объединенной резолюции обеих палат парламента, но такую резолюцию может внести один парламентарий). В странах тоталитарного социализма конституционная инициатива не используется, так как все законы принимаются по инициативе коммунистической партии, в странах англосаксонского права - так как там нет деления на конституционные и обыкновенные законы.

В реальности отдельный парламентарий, даже если поправка поступает от его имени, практически никогда не является ее истинным инициатором, хотя бы потому, что у такой поправки немного шансов быть принятой, обычно за ней стоит орган исполнительной власти. В большинстве стран англосаксонского права это кабинет министров, в США - глава государства (президент).

В некоторых государствах проект любого закона, в том числе о поправке, может внести только группа депутатов. Например, в Китае это 1/5 членов

Всекитайского собрания народных представителей.

Не делает различий между внесением проекта обыкновенного закона и закона о поправке к Конституции Основной закон ФРГ 1949 г. Проекты подобных законов может внести в Бундестаг федеральное правительство, члены Бундестага или Бундесрат.

В России предложить поправку к Конституции могут Президент РФ, любая из палат парламента, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа парламентариев (не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы <1>). Аналогичные положения, распространяющиеся на президента и правительство, характерны для федеративных государств, в них право предложить поправку предусматривается для субъектов федерации (в Бразилии более половины Законодательных собраний членов Федерации), а также определенная часть парламентариев (например, в Турции - 1/3).

-----  
<1> В России существует также ограниченная законодательная инициатива. Она принадлежит Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения. Права конституционной законодательной инициативы они не имеют.

Согласно ст. 64 Конституции Китая 1982 г. изменения в нее вносятся по предложению Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей или, как ранее было указано, 1/5 членов этого парламента. В Болгарии инициатива внесения изменений принадлежит 1/4 депутатов и президенту (ст. ст. 153 - 161 Конституции 1961 г.).

В отдельных странах инициатором поправок и, следовательно, реформы может стать определенная группа граждан - избирателей (в Венесуэле - 15%, в

Уругвае - 10%, в Литве - 300 тыс. избирателей).

Указанная часть порядка подготовки и проведения конституционной реформы в большинстве случаев урегулирована самой конституцией: кто вносит предложения об изменении конституции, кем и каким образом они рассматриваются. Некоторые действия - подготовка текста, привлечение различных политических сил, способы продвижения тех или иных идей и концепций протекают вне правовой регламентации и развиваются в духе национальных политических традиций и практик.

## § 2. Конституционные поправки

Следующий этап конституционной реформы, напомним, связан с рассмотрением закона о конституционной реформе в парламенте. Речь идет о конституционных поправках, и они принимаются, как правило, в известных процедурах и стадиях законодательного процесса <1>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. М., 2004. С. 69 - 73, 254 - 262.

Принятие конституционных поправок, в том числе тех, которыми реализуется реформа конституции, не требует созыва учредительного собрания. Обычно поправка принимается парламентом, хотя в некоторых государствах (Египет, Швейцария) может приниматься только на референдуме.

Общее, что характеризует все конституционные поправки, "реформаторские" и "рядовые", - то, что они изменяют текст конституции, могут быть предложены и принимаются в усложненном порядке, за исключением многих стран англосаксонского права. В остальном у них

немало различий.

Для некоторых стран характерно внесение множества поправок в Основной закон. Так, в Швейцарии в течение последних десятилетий они принимались ежегодно и даже дважды в год. В Бразилии до 2015 г. приняты 84 закона о поправках, это сотни изменений статей Основного закона. Конституция Мексики 1917 г., как ранее упоминалось, изменялась по разным подсчетам до 600 раз. В Пакистане с 1974 по 2015 гг. принят 21 закон о поправках к Конституции 1973 г. В Ирландии в 2012 г. принята 30-я поправка к Конституции 1937 г., в Шри-Ланке 18 раз реализована процедура внесения поправок в Конституцию (последняя - в 2010 г.).

Понятие "поправить" в русском языке имеет достаточно определенный, более конкретный по сравнению с понятиями "изменить", "развить" смысл, означающий "исправить", "улучшить", "выпрямить" <1>. Из грамматического и логического толкования текста Конституции РФ в связи с рассматриваемым понятием вытекает, что поправки к Конституции должны касаться конкретных вопросов, относиться к отдельным нормам и институтам конституционного права, нуждающимся в улучшении или исправлении. В отечественной литературе такая форма вторжения в текст Конституции получила определение "точечных" изменений <2>. Но они могут приниматься лишь тогда, когда по тем или иным причинам как правового, так и политического характера, которые допускаются и вполне соответствуют природе Конституции как политико-правового документа, необходимость "исправления" текста Конституции не может быть проигнорирована конституционным законодателем. Сказанное подтверждается новейшей практикой конституционного развития России: при всем многообразии оценок принятых поправок к Конституции 1993 г., они отвечают указанным требованиям, предпосылкам и основаниям внесения в действующую

## Конституцию РФ <3>.

---

<1> См.: Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М., 2000. С. 506.

<2> См.: Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 24; Бондарь Н.С. Социоисторический динамизм Конституции - без переписывания конституционного текста // Журнал конституционного правосудия. 2014. N 2 (38). С. 23.

<3> См.: Бондарь Н.С. Социоисторический динамизм Конституции - без переписывания конституционного текста // Журнал конституционного правосудия. 2014. N 2 (38). С. 23.

Поправки имеют неодинаковые названия. В России - это закон Российской Федерации о поправке к Конституции <1>, в большинстве стран - конституционный закон, имеющий свое название, например во Франции - Конституционный закон о модернизации институтов Республики (2008 г.) <2>. В Швейцарии используется название "Декрет Федерации", объявляющий принятие поправки на референдуме <3>. В США текст поправки обычно выносится на рассмотрение сразу в обе палаты, однако в отличие от закона, который иногда приобретает двойное имя лиц, которым было поручено разработать проект закона, например закон Тафта - Хартли, поправка такого имени не получает. В Великобритании, как указывалось ранее, закон, изменяющий неписаную британскую Конституцию, по форме ничем не отличается от обычных законов. Поправка при принятии имеет форму резолюции, но публикуется как обыкновенный закон.

---

<1> Такой вид закона не сразу вошел в иерархию отечественных источников права. Подробнее об этом см.: Зенкин С.А. Как изменить конституцию: о конституционном пересмотре и конституционных поправках // Представительная власть: мониторинг,

анализ, информация. 1996. N 8.

<2> Loi constitutionnelle N 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. URL:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256>.

<3> См.: поправки, принятые к Федеральной конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. (Federal Constitution of the Swiss Confederation), например: Federal Council Decree of 3 Oct. 2003, Federal Council Decree of 26 Jan. 2005, Federal Council Decree of 7 Nov. 2007 - AS 2007 5765 5771; BBI 2002 2291, 2003 6591, 2005 951. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201405180000/101.pdf>.

Наличие у субъекта права конституционной инициативы означает, что парламент обязан рассмотреть внесенное данным субъектом предложение об издании закона или его проект. Вместе с тем парламент не обязан принимать такой закон и может принять его совсем в ином виде, чем предлагалось.

Обсуждение проекта поправки к конституции в парламенте в основном подобно обсуждению проекта иного закона и соответствует общим правилам законодательной процедуры, изученной парламентским правом <1>. Обычно проводятся три чтения, иногда два (в Болгарии) или - четыре (в прошлом в Албании).

-----  
<1> См., например: Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 213 - 227; Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. М., 2004. С. 69 - 73, 254 - 262.

Обсуждение проекта закона о поправке

(конституционного закона) не всегда ограничивается определенным числом стадий (чтений). В некоторых государствах действует правило, согласно которому через установленный промежуток времени парламент принимает поправку еще раз. Причем для этого устанавливаются сроки, например, в Греции не менее чем через месяц после принятия, а в Италии - через три месяца. Правда, на этот раз детальное обсуждение проекта поправки не проводится, идет лишь повторное голосование. Вторичное рассмотрение поправки в парламенте (вторичное голосование), очевидно, преследует цель более продуманного отношения к вводимым положениям. В установленный промежуток времени парламентарии должны еще раз изучить предлагаемые новеллы и возможные последствия их принятия. Повторное голосование может проводиться не прежним, а новым составом парламента, специально избираемым для этого (Бельгия, Дания, Норвегия, Финляндия).

Процесс принятия поправки усложнен не только возможностью еще одного рассмотрения с обязательным голосованием, но и другими условиями. По общему правилу, кроме Великобритании и других стран Содружества <1>, принятие поправки в парламенте требует при голосовании квалифицированного большинства в однопалатном парламенте, в каждой из палат двухпалатного парламента и при принятии поправки "в конгрессе" - на совместном заседании палат.

-----  
<1> Несмотря на то что в подавляющем большинстве государств - членов Содружества есть консолидированные конституции, которые устанавливают, что "Конституция обладает верховенством" и любой закон, не соответствующий ей, является недействительным (ст. 2 Конституции Антигуа и Барбуды 1981 г.), они не предусматривают особых условий для принятия поправки к конституции и

принимаются в общем порядке принятия закона.

Необходимое квалифицированное большинство в парламенте различается. Чаще всего предусматривается 2/3 голосов, например в однопалатном парламенте Лаоса, Албании, в конгрессе Мексики, в парламенте Германии и США. Но бывают и иные требования: 3/5 голосов в однопалатном парламенте Греции, 3/4 в однопалатном парламенте Болгарии, 3/5 в двухпалатном парламенте Испании (при частичных поправках), в конгрессе Франции, 4/5 голосов в конгрессе Казахстана (при определенных условиях). В Азербайджане принятие поправки однопалатным парламентом требует 95 голосов из 125.

Условие квалифицированного большинства голосов призвано обеспечить более значительную поддержку поправке к конституции, ее больший авторитет. Венецианская комиссия Совета Европы подчеркивает, что в дополнение к гарантии конституционной и политической стабильности положения о квалифицированной процедуре внесения поправок в конституцию направлены на достижение широкого консенсуса. Это укрепляет легитимность основного закона <1> и тем самым политическую систему в целом <2>. При этом определение численности квалифицированного большинства не должно приводить к ситуации, когда внесение изменений в конституцию может стать очень трудным <3>.

-----  
<1> См. подробно: § 3 гл. 2.

<2> См.: Совместное заключение по проекту Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики" (CDL-AD (2015) 014).

<3> Там же.

Длительность процесса обсуждения поправки в

парламенте может зависеть от результата общественной дискуссии по проекту этой поправки. Так, принятие палатами парламента Бельгии важной поправки в ст. 195 Конституции страны в феврале - марте 2012 г. чуть более чем за месяц Венецианской комиссией не было оценено негативно, поскольку краткость официальных прений не означает, что вопрос не был должным образом рассмотрен. На самом деле, во время длительной разработки "институционального соглашения" были урегулированы существенные вопросы. Учитывая то, как долго готовился данный документ, его имплементация произошла без задержек <1>.

-----  
<1> См.: Заключение по пересмотру Конституции Бельгии (CDL-AD (2012) 010).

После того как парламент принял поправку, в том числе во второй раз, в федеративных государствах его решение должно быть утверждено определенным большинством субъектов федерации, хотя в Германии этого не требуется, а в Индии предусмотрено только в особо важных случаях. Такое большинство субъектов федерации в России составляет 2/3, в США - 3/4, в Мексике - более половины.

В последние десятилетия распространение получает убеждение, что принятия поправки только парламентом недостаточно, для большей поддержки и авторитета она должна быть подтверждена и прямым голосованием избирателей на референдуме. Однако пока это введено далеко не во всех государствах. В Германии, США, во многих странах Азии, особенно монархических, Африки, в Китае, КНДР общегосударственные референдумы никогда не проводились, но в других странах они происходят все чаще.

Известны три пути проведения референдума. Во-первых, при принятии поправки парламент издает

постановление о ее вынесении на референдум, хотя это не закреплено в конституции как обязательная мера (Азербайджан, Албания, Греция, Польша, Румыния, Венесуэла и др.). Проект поправки, принятый парламентом, может быть вынесен на референдум не по решению парламента, а по требованию его определенной части (например, 1/5 в Албании).

Во-вторых, конституция может содержать правило о том, что после принятия парламентом поправка обязательно должна выноситься на референдум (Дания, Испания и др.).

В-третьих, некоторые конституции могут устанавливать принятие поправок только референдумом (Египет, Швейцария, Япония с 2010 г.). В Японии указанная норма еще ни разу не была реализована, а в Египте имела место неоднократно (в 1980, 2005, 2007 гг.). В Швейцарии конституционные референдумы, как уже упоминалось, проходят практически ежегодно (кроме 2007 г.) со времени вступления в силу Конституции 1999 г. вплоть до 2015 г., причем одновременно на референдуме принимались от одного до трех актов, изменяющих Конституцию. Такой способ может исключать принятие поправки парламентом (что иногда используется в Швейцарии), если граждане определенного числа кантонов - субъектов Швейцарской Конфедерации - выступят с инициативой и соберут 100 тыс. голосов избирателей в пользу поправки, но на практике она обсуждается и в парламенте, хотя голосование в нем не проводится.

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. В одних странах это хорошо сформированная и неотъемлемая часть процедуры внесения поправок, в других, где

конституционные системы не предполагают референдума, парламент является законным конституционным законодателем. Представительная демократия тоже обладает легитимностью и часто может быть более подходящей для детального обсуждения и оценки конституционных изменений <1>. Такой подход объясняется тем, что референдум делает процедуры конституционных преобразований громоздкими, негибкими, но Комиссия не относит это к случаям, когда решаются вопросы принципиального характера <2>.

-----  
<1> См.: Доклад о конституционной поправке (CDL-AD (2010) 001); Совместное заключение по проекту Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики" (CDL-AD (2015) 014).

<2> См.: Временное заключение о конституционных реформах в Армении (CDL-AD (2004) 044). В литературе давно замечено, что референдум - не самый оптимальный способ принятия решений. В частности, обращают внимание, что "если вокруг референдума и выносимых на него документов, вопросов идет ожесточенная борьба, референдум и связанная с ним пропагандистская кампания могут привести к расколу общества, противостоянию социальных групп, движений, партий, поляризации сил. Не случайно ряд крупных стран отказался от общегосударственных референдумов" (Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М., 2015. Т. 1. С. 411).

В данном контексте следует напомнить, что Венецианская комиссия с учетом европейского опыта за последние 20 лет выразила мнение относительно большого риска превращения конституционного референдума в новых демократиях в плебисцит о руководстве страны, использования его в качестве

средства для обеспечения легитимности авторитарных тенденций. В связи с этим Комиссия считала, что Президент Республики Тунис не может представлять конституционный закон на референдум, пока этот закон не будет принят Собранием народных представителей <1>. Кроме того, обязательное участие парламента в одобрении текста конституционных изменений, выносимых на референдум, позволяет снизить риск политической нестабильности, к которому часто приводят народные инициативы конституционных референдумов, даже несмотря на довольно высокое количество подписей в пользу его проведения <2>.

-----  
<1> См.: Заключение об окончательном проекте Конституции Республики Тунис (CDL-AD (2013) 032).

<2> См.: Второе заключение о проекте изменений в Конституцию (в частности, в главы 8, 9, и с 11 по 16) Республики Армения (CDL-AD (2015) 038).

Интересна позиция Венецианской комиссии и по необходимому количеству участников референдума. Если положения о проведении референдума требуют не только большинства голосов, но и согласия определенного процента электората, то результат будет зависеть от явки избирателей, что на практике может во многих странах сделать внесение конституционных поправок практически невозможным. Так, в Дании требованием о проведении референдума по внесению изменений в конституцию является большинство голосов при 40-процентной явке избирателей. Но даже в такой небольшой и политически зрелой демократии, как Дания, с традиционно высокой активностью избирателей, подобная процедура в действительности создает серьезное препятствие для осуществления конституционной реформы. По этой причине Комиссия приветствовала снижение порога явки зарегистрированных участников (с 1/3 до 1/4) для признания состоявшимся референдума по

конституционной реформе в Армении <1>.

-----  
<1> См.: Окончательное заключение о конституционной реформе в Республике Армения (CDL-AD (2005) 025).

Как уже отмечалось, многие конституции, принятые после Второй мировой войны, содержат нормы, запрещающие путем поправок изменять некоторые их положения <1>. В то же время ряд положений конституций могут подчиняться не столь жестким правилам и изменяются в упрощенном порядке, например в Индии. Однако и в данном случае применяются усложняющие правила. Обычным законом изменяются лишь те положения, которые содержатся не в основном тексте конституции, а в приложениях к ней.

-----  
<1> См.: § 2 гл. 2.

Венецианская комиссия посвятила обширное исследование **процессу изменения Конституции** <1>. Она подчеркнула, что единой формулы здесь не существует. Попытка сформулировать оптимальную модель конституционной поправки невозможна и нежелательна. Задача состоит в том, чтобы сбалансировать требования жесткости и гибкости. Точка равновесия в этом случае может отличаться в разных государствах в зависимости от социального и политического контекста, конституционной культуры, возраста, уровня детализации и характеристик конституции, а также от ряда других факторов. При этом баланс не является статичным и может изменяться в течение времени в соответствии с социальными, экономическими и политическими преобразованиями <2>.

-----  
<1> См.: Доклад о конституционной поправке (CDL-AD (2010) 001).

<2> См.: Заключение по проектам трех конституционных законов о внесении изменений в два конституционных закона о внесении изменений в Конституцию Грузии (CDL-AD (2013) 029).

Конституцию Бельгии можно отнести к числу самых жестких конституций в современном конституционном праве в мире, в частности, ввиду требования о получении согласия парламента в двух последовательных законодательных периодах. Инициирование процесса внесения конституционной поправки приводит к роспуску парламента и новым выборам. Существует мнение, что "растягивание" процесса пересмотра Конституции на две легислатуры является демократическим минимумом. Это укрепляет демократическую легитимность конституционного пересмотра, но может оказаться серьезным препятствием для проведения срочной реформы. Венецианская комиссия отмечает, что принятие конституционных изменений посредством жесткой процедуры (с использованием роспуска парламента, квалифицированного большинства, референдума) не является правилом и не может рассматриваться как демократический минимум <1>.

-----  
<1> См.: Заключение по пересмотру Конституции Бельгии (CDL-AD (2012) 010).

В других случаях Комиссия столкнулась с противоположной проблемой, где поправки или попытки внести изменения в конституцию происходят слишком часто, вслед за каждым изменением политической ситуации в стране или формированием нового парламентского большинства, что также может негативно повлиять на конституционную и политическую стабильность <1>.

-----  
<1> См.: Совместное заключение по проекту

Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики" (CDL-AD (2015) 014).

Заключительная стадия конституционного процесса, которая предусмотрена большинством действующих конституций современных государств, - санкционирование уполномоченным органом или лицом (как правило, главой государства) в установленные сроки принятого парламентом закона о конституционной поправке и опубликование его в официальном издании. Только после этой стадии закон приобретает обязательную силу.

В некоторых странах такая процедура является формальной и ограничена рамками парламента: законы подписываются председателями палат парламента (Монголия, Швейцария). Однако в большинстве государств (преимущественно в президентских и полупрезидентских республиках) глава государства (или иное лицо) является не просто "техническим" исполнителем по удостоверению и опубликованию закона, а активным участником конституционного процесса.

Считается, что глава государства (президент) не имеет вето <1> по отношению к конституционной поправке, так как оно заранее преодолено ее принятием квалифицированным большинством членов парламента. Как известно, для преодоления вето президента требуется такое же, а иногда даже меньшее квалифицированное большинство. Вместе с тем в Индии, Нидерландах и Пакистане вето главы государства может распространяться и на законы о поправках к конституции, но на практике не применяется. Там глава государства, по существу, не обладает самостоятельными полномочиями, он действует "по совету" правительства, и ни одна поправка в этих странах без согласия правительства не принимается.

-----  
<1> Монарх теоретически имеет право абсолютного вето (некоторые государства Азии и Африки), но в странах Европы не вправе пользоваться им, иногда он и юридически лишен этого права (Испания, Япония).

Таким образом, конституционные поправки являются формой внесения изменений в основной закон, в зависимости от содержания могут представлять собой конституционную реформу; порядок их принятия, как правило, соответствует законодательным процедурам, установленным в стране, но в то же время имеет свои особенности в инициировании и рассмотрении.

### § 3. Пересмотр (ревизия) и принятие конституции в новой редакции

Конституционные поправки предполагают частичные изменения основного закона, а самым ярким проявлением конституционной реформы является принятие нового текста конституции. Это может выражаться путем пересмотра (ревизии) конституции или принятия конституции в новой редакции.

В зарубежных конституциях отдельные главы имеют заголовок "изменение" конституции, другие - "пересмотр", хотя речь идет только о поправках; иногда используется понятие "ревизия" <1>. Четкое разграничение этих терминов проводится не всегда, но в любом случае подразумевается принятие конституционного закона о поправке к конституции. При этом использование понятий "пересмотр" или "ревизия" вовсе не означает полного преобразования конституции, ее замены.

-----  
<1> Многое зависит от перевода иностранных слов на русский язык.

**Конституция** РФ, как уже упоминалось, такое разграничение демонстрирует отчетливо. Под пересмотром в Конституции РФ понимается совокупность действий, которые могут предприниматься, когда необходимо изменить **гл. 1, 2 и 9** Конституции, они завершаются принятием новой Конституции. Если этого не происходит и Конституционное Собрание оставляет действующую **Конституцию** в силе, значит, пересмотр проводился, но не состоялся.

В ряде стран перспективы ревизии конституции связываются с предыдущими попытками парламента, обычно неудачными, ее осуществить. Так, в Албании пересмотр Конституции по одному и тому же вопросу не может проводиться повторно, до того как пройдет год со дня одобрения законопроекта в Кувенде, и раньше, чем пройдет три года со дня неодобрения его референдумом (ст. 177). Подобные положения включены в тексты Основных законов **Бахрейна**, **Йемена**, **Катара**, **Парагвая**, **Кувейта** и ряда других стран.

В некоторых странах возможность ревизии конституции связывают с окончанием установленного срока после ее принятия или предыдущей ревизии. Так, в Бахрейне, Кувейте, Португалии этот срок составляет пять лет. В Парагвае изменения в Конституцию могут быть внесены через три года, а ее пересмотр может быть осуществлен не ранее чем через десять лет после ее вступления в силу.

Конституция РФ устанавливает, что пересмотр **Конституции** РФ возможен, если внесено предложение об изменении **гл. 1, 2 и 9**. Такое предложение может быть сделано уже упомянутыми субъектами права конституционной инициативы - Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ, законодательными органами субъектов Российской Федерации, необходимое число которых не определено, 1/5 членов Совета Федерации

или депутатов Государственной Думы (ст. 134). Если такое предложение поступит, то для дальнейшего продвижения оно должно быть поддержано 3/5 голосов Совета Федерации и Государственной Думы. Отсутствие поддержки означает прекращение рассмотрения названного предложения.

В российской практике инициирование изменений гл. 1, 2 и 9 Конституции происходит в форме предложения новых формулировок глав или статей (их частей) этих глав. Основной Закон России не предусматривает требования к форме инициативы, как это сделано в отношении законопроектов, в том числе и о конституционных поправках, учитывая, что пересмотр Конституции будет осуществляться не парламентом, а специально созданным для этого Конституционным Собранием. В то же время в Регламенте Государственной Думы (ст. 138) закреплено, что постановление палаты об одобрении предложения направляется в Совет Федерации вместе с законопроектом. Поскольку виды конституционных законов в России определены, можно предположить, что это проект федерального конституционного закона.

При поступлении указанного предложения в Конституционное Собрание, оно может принять одно из трех решений: отказаться от пересмотра Основного Закона и оставить в силе действующую Конституцию, разработать и принять новую Конституцию, вынести подготовленный им проект новой Конституции на референдум.

В связи с пересмотром Конституции России возникают вопросы. Так, не ясно, если Конституционное Собрание примет решение о пересмотре Основного Закона, должен ли этот пересмотр ограничиваться только конкретными предложениями или возможна переработка всего текста Конституции. Точного ответа положения гл. 9 Конституции РФ не содержат. По мнению некоторых авторов, если уж началась разработка текста новой конституции, то

Конституционное Собрание должно воплотить в нем все, что имеется в соответствующий момент истории <1>.

-----  
<1> См.: Авакьян С.А. Конституции России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 219. Как известно, предложений о пересмотре Конституции РФ 1993 г. в соответствии с условиями ст. 134 не поступало.

Зарубежные конституции предусматривают и иные возможности принятия новых конституций. Так, Конституция Болгарии 1991 г. (ст. 158) устанавливает право Великого Народного собрания на принятие новой конституции, не раскрывая процедурных особенностей его реализации. Конституция Венесуэлы 1999 г. под пересмотром Основного закона понимает изменение текста, не затрагивающее его структуры и основных принципов (ст. 342). Для разработки и принятия новой Конституции созывается Национальная учредительная ассамблея. Инициатива созыва Ассамблеи принадлежит Президенту Республики, заседающему в Совете министров, Национальной ассамблее с согласия 2/3 от общего числа ее членов, муниципальным советам с согласия 2/3 от общего числа их членов или 15% от общего числа граждан, зарегистрированных в гражданском и избирательном реестрах. При этом подчеркивается, что Президент Республики не вправе выступить против новой конституции (ст. ст. 347 - 350).

Конституция Никарагуа 1986 г. допускает ее частичный и полный пересмотр (ст. ст. 191 - 195). Национальное Собрание уполномочено инициировать частичный пересмотр Конституции, а также рассматривать и согласовывать инициативы по ее полному пересмотру. Правом выступать с инициативой по частичному пересмотру обладают Президент или 1/3 членов Национального Собрания. Половина общей численности плюс один член Собрания требуются для

ее полного пересмотра. Инициативы по пересмотру должны обсуждаться в соответствии с процедурой принятия законов. Но предложение о частичной реформе должно быть заслушано в рамках двух сессий Национального собрания, а для полного пересмотра, в случае одобрения инициативы, парламент назначает срок, в течение которого должны быть проведены выборы в Национальное учредительное собрание. Национальное Собрание продолжает осуществлять свои полномочия до образования Национального учредительного собрания.

Согласно Конституции Панама 1972 г. (ст. 314) новая конституция может быть принята Параллельным учредительным собранием, созываемым по решению исполнительной власти, утвержденному абсолютным большинством законодательного органа, или 2/3 голосов законодательного органа, или народной инициативой, подписанной не менее 20% граждан, внесенных в списки избирателей на 31 декабря года, предшествующего инициативе.

Параллельное учредительное собрание состоит из 60 членов, которые представляют панамцев всех провинций и регионов на пропорциональной основе в соответствии с голосованием населения; разрешается выдвижение независимых кандидатов. В связи с этим Избирательный трибунал устанавливает избирательную систему, применяемую на выборах в Учредительное собрание.

Параллельное учредительное собрание может проводить полный или частичный пересмотр действующей Конституции, но не вправе принимать решения, имеющие обратную силу, или изменять срок полномочий выборных или назначаемых должностных лиц, которые реализуют свои полномочия на момент вступления в силу новой Конституции. Параллельное учредительное собрание должно иметь не менее 6 и не более 9 месяцев для завершения работы.

Новый законодательный акт, утвержденный в

данном порядке, в течение срока не менее 3 месяцев и не более 6 месяцев с момента его опубликования должен быть направлен на референдум.

Конституция Черногории 2007 г. (ст. 155) устанавливает, что предложение об изменении Конституции может быть внесено Президентом, Правительством или не менее 25 членами Парламента Черногории. При этом предложение может состоять в изменении или исправлении отдельных положений Конституции либо принятии нового Основного закона.

Предложение об изменении Конституции принимается в Парламенте большинством в 2/3 от общего числа его членов. Если предложение не будет принято, то оно может быть внесено повторно не ранее чем через один год.

Это примеры частичного или полного пересмотра конституции в определенном ею порядке. Но ревизия основного закона может произойти и в порядке, не установленном специально для замены конституции, в случае неэволюционного реформирования. Как уже отмечалось, этот процесс может включать самые различные стадии и участников и не всегда является оптимальным.

Так, в Кении в 2005 г. в результате урегулирования этно-политических конфликтов противоборствующими силами было заключено соглашение по полному пересмотру Конституции, однако было определено слишком много стадий согласования проекта Основного закона: национальная конституционная конференция, народное собрание и (по требованию, выдвинутому судом, когда процесс был почти завершен) референдум. Избыток этих стадий в конечном счете позволил правительству убедить парламент одобрить проект, отличный от принятого конференцией, но он не получил поддержки на референдуме. Продолжающиеся конфликты в итоге привели к международному посредничеству в разработке новой Конституции, отодвинув ее принятие

почти на пять лет.

Интересная ситуация сложилась в Колумбии в 1991 г., когда народное движение выступило за создание учредительного собрания, хотя согласно действующей Конституции вопросы конституционной реформы относились к компетенции конгресса. Президент предложил решить этот вопрос на предстоящих президентских выборах. Поскольку закон запрещал проявление народных инициатив в избирательных бюллетенях, результаты волеизъявления были направлены в конституционный суд, который их утвердил, опираясь на признание суверенитета народа.

В Американском Самоа в 2010 г. процесс конституционного пересмотра был введен рядом распоряжений губернатора территории. Это было сделано в рамках действующей Конституции, предоставлявшей полномочия принимать подзаконные акты, не противоречащие законам США, которые могут быть применены к законам Американского Самоа или к действующей Конституции.

Процедура принятия конституции в новой редакции основными законами специально не предусматривается. Однако такая форма конституционных изменений имеет место. Подобная процедура либо осуществляется фактически, без указаний, что речь идет о новой редакции конституции, либо об этом официально объявляется уже после завершения процесса.

Один вид такой процедуры типичен для стран Азии, Африки, Латинской Америки, когда к власти приходила новая группа политиков, военных. Как показывает опыт, после некоторого периода там проводились выборы, избирался новый президент, создавался парламент, принимались новые основные законы. Текстуально конституция могла изменяться существенно и даже полностью, но ценностное содержание оставалось неизменным по сути. Это были

редакции прежних конституций. Сказанное относится, например, ко многим конституциям Таиланда, к большинству конституций Венесуэлы.

Другой вид принятия конституции в новой редакции означает не только пересмотр текста и его полную или почти полную коррекцию, но и изменение правового содержания и социального характера конституции, что представлено опытом Венгрии. По-видимому, это единственный пример такого рода. Понять всю глубину этих изменений можно, только сопоставив социалистическую Конституцию Венгрии 1949 г. и ее новую редакцию 1989 г., принятую парламентом при смене общественного строя. Измененная в 1989 г., эта Конституция по-прежнему публиковалась (до принятия новой Конституции Венгрии в 2011 г.) как Конституция от 18 августа 1949 г. Этот факт подчеркивал, что юридически действует новая редакция Конституции, которая, по существу, создала иную Конституцию, принципиально отличающуюся от социалистической. Более того, есть все основания полагать, что в форме новой редакции Конституции была принята новая конституционная модель, что подтверждается и текстом следующей Конституции Венгрии от 2011 г., завершившей эту реформу.

Недавним примером принятия конституции в новой редакции являются многочисленные поправки, внесенные в Конституцию Армении в 2015 г. Несмотря на то что это поправки к Конституции 1995 г., их авторы и, как указывалось, Венецианская комиссия рассматривают их в качестве новой редакции. Так, за редкими исключениями, существенные изменения введены практически во все статьи Основного закона; расширена структура конституционного текста за счет семи новых глав о законодательных гарантиях и основных задачах государственной политики в экономической, социальной и культурной сферах, о прокуратуре и следственных органах, о защитнике прав человека, о центральной избирательной комиссии, о

комиссии по телевидению и радиовещанию, об аудиторской палате, о центральном банке. Новеллы конституционных основ характеризуют социальную ориентированность проводимых конституционных изменений: закреплено, что государственная власть ограничена основными правами и свободами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующим правом; установлено положение о том, что "человеческое достоинство неприкосновенно"; существенно расширено право на физическую, а также на психическую неприкосновенность; запрещены евгенические практики, использование человеческого тела и его частей как источника финансовой выгоды, репродуктивное клонирование человека; добавлены квалифицирующие признаки ограничения права на неприкосновенность жилища, свободу и конфиденциальность общения и т.д.

Поправки к Конституции Армении исходят из того, что государство по форме правления является парламентарной республикой, в которой высшим органом исполнительной власти является Правительство, а Национальное Собрание осуществляет контроль за исполнительной властью. Правительство политически ответственно перед Парламентом. Президент избирается не всенародным голосованием, а Национальным Собранием.

Таким образом, конституционные процессы весьма разнообразны. Существует огромное количество и вариантов стадий, их последовательностей и участников. Установленные процедуры разработки и принятия конституционных изменений могут предоставить большие возможности и в то же время нести риски срыва конституционной реформы. И поиск оптимальной модели изменения конституции - трудная задача, решение которой в итоге может оказать влияние на содержание основного закона.

## **Глава 5. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ**

## РЕФОРМЫ

### § 1. Направления реализации конституционной реформы

Принятие конституционных изменений - важный этап реформы. Он означает завершение юридических процедур по преобразованию конституционного текста. Однако его нужно привести в действие, обеспечить осуществление, т.е. реализовать на практике. Это другой, еще более сложный этап реформы, связанный с установлением новой системы конституционных правоотношений и по сути выступающий критерием того, состоялась ли реформа, или изменения коснулись лишь текста основного закона, а цели и замыслы конституционного законодателя не достигнуты.

Если не рассматривать конституции, которые не устояли и были быстро отменены, в частности в результате переворотов, то причину замены большей части основных законов государств можно отыскать в проблемах их реализации, которые редко связаны с правовыми препятствиями и главным образом зависят от состояния экономики, соотношения политических сил, готовности общества к переменам, устойчивости традиций конституционализма. Доказательство тому - непрерывные конституционные преобразования в деколонизированных государствах Африки и Азии, изначально сориентированных на конституционные стандарты европейских государств, но не имеющих возможностей для их достижения в конкретных исторических условиях. В результате, например, в африканских странах происходил отказ от западного конституционализма, который сопровождался установлением авторитарных методов правления, военных режимов, заменивших и даже отменивших конституции (Габон, Сенегал, Уганда, Центральная Африканская Республика, Экваториальная Гвинея и др.). Впоследствии в некоторых из них неоднократно

чередовались военные и гражданские режимы (Нигерия, Судан, Руанда и др.), произошел выбор социалистической модели государства (Ангола, Бенин, Гана, Гвинея, Конго, Мали, Танзания, Эфиопия и др.).

Точно замечено, что "даже хороший конституционный текст не может обеспечить стабильность и демократическое развитие общества без (в том числе) соответствующей политической воли различных политических сил, дальнейшего законотворчества в соответствии с демократическими стандартами и надежной системой сдержек и противовесов, которая устанавливает основу для осуществления вышеизложенного" <1>.

-----  
<1> Заключение Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики (CDL-AD (2010) 015).

Поэтому важно не только оформление конституционной реформы путем внесения необходимых процедур в желаемый текст основного закона, отражающий устремления конституционного законодателя, но и превращение скорректированной юридической конституции в фактическую. Иначе говоря, ключевой этап реформы, вызывающий к жизни новые общественные отношения и одновременно раскрывающий глубину конституционных преобразований, - ее реализация.

Изучение вопросов практической реализации конституционной реформы составляет актуальную научную задачу. Следует признать, что в отечественных работах вопросы развития конституции в основном исследуются вне контекста реформ. Этому есть объяснение. В советский период в условиях известных моноидеологических шор эта тема была некоторым образом ограничена для исследований. Конституция рассматривалась прежде всего как важный политический документ, в котором "заложен огромный

творческий потенциал" <1>. Большая часть норм Основного Закона не могла быть реализована без детализации в других правовых актах, что также стало предметом изучения не только ученых-конституционалистов, но и теоретиков права и представителей отраслевых наук <2>.

-----  
<1> Брежнев Л.И. Ленинским курсом. Речи и статьи: В 9 т. М., 1978. Т. 6. С. 386.

<2> См., например: Актуальные проблемы суда, арбитража и прокурорского надзора в свете Конституции СССР 1977 года / Отв. ред. М.С. Шакарян, П.А. Лужинская. М., 1979; Баймаханов М.Т. К вопросу о роли текущего законодательства в обеспечении реализации Конституции // Теоретические вопросы реализации советской Конституции. М., 1982; Бибило В.Н. Конституционные принципы правосудия и их реализация в стадии исполнения приговора. Минск, 1986; Ванеева Л.А. Реализация конституционного права граждан СССР на судебную защиту в гражданском судопроизводстве. Владивосток, 1988; Венгеров А.Б. О применении конституционных норм судебными органами СССР // Советское государство и право. 1969. № 10; Государственно-правовые проблемы реализации советской Конституции. Свердловск, 1987; Еременко Ю.П. Политические и правовые аспекты реализации Конституции СССР // Конституционная система развитого социализма. М., 1980; Ильинский И.П. К вопросу о правовой природе и механизме действия советских конституционных норм // Конституционная система развитого социализма. М., 1980; Кабышев В.Т. О механизме реализации Конституции СССР // Конституция СССР и проблемы укрепления правовой государственной и общественной жизни: Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1980; Миронов О.О. Социально-правовые проблемы реализации советской Конституции // Правоведение. 1983. № 5; Проблемы гражданского процессуального права в свете

Конституции СССР: Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1980; Рудинский Ф.М., Стецовский Ю.И., Ларин А.М. Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. М., 1988; Теоретические вопросы реализации советской Конституции. М., 1982; Эффективность борьбы с преступностью и совершенствование законодательства в свете Конституции СССР: Межвузовский научный сборник / Отв. ред. В.Д. Пакутин. Уфа, 1980; и др.

Заметный импульс научным исследованиям придало принятие Конституции 1993 г. и создание Конституционного Суда РФ; появились работы, освещающие в основном юридические аспекты реализации конституционных норм <1>. Ряд авторов предложили расширенный подход, указывая на необходимость претворения Основного Закона в жизнь, достижения предусмотренных в нем социальных целей <2>. В связи с этим реализацию конституции отождествляют не только с ее применением <3>. Любые конституционные изменения (значительные и незначительные) следует рассматривать в системе всех конституционных норм, поэтому осуществление конституционной реформы в широком смысле означает реализацию всего основного закона во взаимосвязи всех его положений, а также коррелирующих с ними положений иных правовых актов.

-----

<1> См., например: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; Гаджиев Г.А. Непосредственное применение судами конституционных норм // Российская юстиция. 1995. N 12; Кутафин О.Е. Конституция и проблемы ее реализации // Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. М., 1999; Лебедев В.М. Прямое действие Конституции РФ и роль судов // Государство и право. 1996. N 4; Лучин В.О. Конституция Российской

Федерации: проблемы реализации. М., 2002; Реализация Конституции России: Межвузовский научный сборник. Саратов, 1994.

<2> См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С. 62; Конституционное право России: Учебник / Под ред. А.Е. Постникова. М., 2007. С. 37.

<3> См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 111 - 135.

Обобщения относительно реализации конституционных реформ предложены в немногочисленных зарубежных исследованиях. Так, отмечается, что существуют по крайней мере три аспекта реализации конституционных преобразований: **внедрение**, включающее в себя выполнение конституционных положений по созданию новых структур, принятию новых законов и т.д.; **поддержка**, обеспечивающая соблюдение конституции и законов, направленных на ее реализацию, снабжение органов и учреждений надлежащими ресурсами; **защита** в целях сохранения целостности конституции и ограничения возможности внесения поспешных поправок, исключения практик, которые искажают конституционные нормы <1>.

-----  
<1> См.: Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев, 2011. С. 220 - 221.

Каждый из этих аспектов заслуживает внимания, в то же время внедрение нельзя сводить только к созданию новых структур и принятию новых правовых актов. Органы власти могут неэффективно осуществлять свои функции, а нормы права зачастую остаются "на бумаге". Внедрение надо связывать с правореализацией <1>.

-----

<1> См. § 3 гл. 5.

Очевидно, что реализация конституционной реформы предполагает проработку не только юридической стороны преобразований (процедур, актов). Спектр научных задач шире: требуется изучение действительных изменений общественных отношений, что находится в плоскости соотношения юридической и фактической конституции. Соответственно, речь должна идти не только об исследованиях правового характера, но и о социологических, экономических, статистических, социально-психологических и прочих изысканиях. Необходимо еще раз подчеркнуть, что самостоятельное исследование и анализ на смежной основе важны и на предшествующих реализации реформы стадиях: от ее обоснования до юридического оформления.

Предлагается сфокусировать внимание на трех направлениях реализации конституционной реформы:

1) принятие законов и подзаконных актов, в том числе связанных с изменением существующих или созданием новых конституционно-правовых институтов и институциональных структур (органов, учреждений, должностных лиц);

2) формирование новой правореализационной практики;

3) изменение отдельных элементов общественного сознания, воспитание как профессионального, так и обыденного правосознания.

Обозначенные направления в определенном смысле могут рассматриваться и как способы развития конституции. По этой причине в литературе последние нередко могут совпадать с вопросами реализации конституционной реформы <1>.

-----  
<1> Например, В.С. Основин полагал, что реализация конституции начинается еще до ее введения в действие, через разъяснение ее смысла, идей на этапе разработки. Третью стадию реализации

основного закона он связывал с воздействием конституции на сознание и поведение людей (см.: Основин В.С. О теории реализации Советской Конституции // Государственно-правовые проблемы реализации советской Конституции. Свердловск, 1987. С. 7 - 8).

Условие полноценного осуществления конституционной реформы - осознание ее целей, сути и последствий для общества. Такое осознание начинает складываться еще с первых призывов, например лидеров политических партий, общественных объединений, высших должностных лиц, о целесообразности проведения реформы. Оно может трансформироваться в ходе обсуждений в средствах массовой информации, в парламенте, при принятии поправок к первоначальному тексту и т.д. В основном представление о сути, целях и возможных последствиях реформы формируется в обществе, у разных партий, граждан уже после принятия конституционного закона о поправке к Конституции, и оно может быть неодинаковым. В условиях социальной неоднородности общества, многопартийности, различных ожиданий индивидов это неизбежно. Однако для органов государства, иных органов публичной власти, ответственных за конституционные преобразования, единство в ее понимании необходимо, иначе цели реформы не будут достигнуты, она просто сойдет на нет.

Цели реформы могут изменяться и чаще всего действительно несколько изменяются в ходе ее реализации на каждом из названных основных направлений. Предлагаемые меры в процессе развития реформы могут обнажать некоторые ее несовершенства. Тогда определенные элементы реформы при сохранении ее сути корректируются текущим законодательством, созданием новых органов или назначением должностных лиц, практикой

применения и т.д. Могут происходить и изменения в общественном сознании, восприятии реформы различными группами населения, партиями, общественными объединениями, поскольку не все ожидания от преобразований сбываются. Разностороннее изучение такого рода процессов - залог успешности будущих реформ.

## § 2. Конституционная реформа и законодательство

Современная конституция считается актом прямого действия, который имеет огромное значение для общества, оказывая непосредственное влияние на его различные стороны, включая духовную жизнь. Однако не все нормы современных конституций могут иметь такое регулятивное значение. Как отмечалось, конституция не только особый юридический, но и политический и идеологический документ. Регламентация основ взаимосвязей человека, коллектива, государства придает положениям конституции высокую степень обобщения. Это приводит к тому, что, кроме норм-правил, которые составляют основное содержание конституции, в ней много норм-принципов, норм-целей, норм-определений, норм-констатаций, программных норм, отражающих особенности конституционного регулирования. Именно они, а не положения о структуре парламента, сроках подписания закона президентом или порядке формирования правительства определяют характер конституции, ее значение для общества, хотя и "ослабляют" ее нормативную роль, придавая основному закону свойства декларативного или программного документа.

Неодинаковый характер конституционных положений обуславливает различные способы их воздействия на общественные отношения. Конституция и, следовательно, ее нормы могут применяться непосредственно либо путем издания других правовых

актов, которые устанавливают порядок применения конституционных норм. Согласно ст. 2 Конституции Франции 1958 г. девиз Республики - "Свобода, Равенство, Братство", а ее принцип - правление народа, народом и для народа. Статья 30 Конституции Польши 1997 г. гласит: "Прирожденное и неотъемлемое достоинство человека образует источник свобод и прав человека и гражданина". Эти положения должны пронизывать все законодательство, трансформироваться в его нормах, ориентировать правоприменение, иметь воспитательное, пропагандистское значение, но сами по себе вряд ли могут предоставлять возможность требования каких-либо благ.

Конституционная реформа в Армении в 2015 г. предусмотрела закрепление норм о правах человека в двух отдельных главах: в гл. 2 "Основные права и свободы человека и гражданина" и гл. 3 "Законодательные гарантии и основные задачи государственной политики в экономической, социальной и культурной сферах". Таким образом законодатель ввел дифференциацию прав человека на непосредственно действующие и подлежащие судебной защите, а также те, которые представляют задачу государственной политики, т.е. их реализация ограничена имеющимися возможностями государства.

Другой пример - ст. 2 Основного Закона России, провозгласившая человека, его права и свободы высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина обязанностью государства, ориентирует Конституционный Суд РФ при вынесении конкретных решений. Основываясь на указанных конституционных положениях, Конституционный Суд сформулировал и неоднократно подтвердил правовую позицию, согласно которой изменение законодателем (в том числе посредством временного регулирования) ранее установленных правил должно осуществляться так, чтобы соблюдался

принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в установленную систему норм и предсказуемость законодательной политики <1>.

-----

<1> См., например: Постановления от 16 декабря 1997 г. N 20-П, от 24 мая 2001 г. N 8-П, от 19 июня 2002 г. N 11-П, от 23 апреля 2004 г. N 9-П; [Определение](#) от 4 декабря 2003 г. N 415-О.

Для того чтобы привести некоторые конституционные нормы в действие, нужны дополнительные механизмы правового регулирования, в частности принятие законов и иных нормативных правовых актов. Поэтому не может быть такой конституционной реформы, которая не влекла бы за собой изменение законодательства. Даже не очень существенные поправки к конституции всегда сопровождаются его корректировками.

Так, во Франции масштаб развития законодательства, последовавшего за конституционными изменениями 2008 г. о модернизации институтов Пятой Республики и затронувшего полномочия президента, парламента, правительства, Конституционного Совета, защиту прав граждан, избирательное право, деятельность СМИ, управление государственными финансами, заморскими территориями, нередко служит основанием для рассмотрения данных преобразований в качестве конституционной реформы.

В России после принятия конституционной поправки 2014 г. <1>, упразднившей Высший Арбитражный Суд РФ, также последовали законодательные изменения в части не только исключения упоминания этого судебного органа, но и уточнения функционирования элементов судебной

системы <2>, новеллизации процессуального законодательства в свете сближения принципов рассмотрения дел арбитражными судами и судами общей юрисдикции <3>, единообразия судебного применения норм процессуального и материального права <4>. Данная конституционная поправка ознаменовала новый значимый этап судебной реформы в Российской Федерации, и можно прогнозировать дальнейшее совершенствование законодательства в этой сфере.

-----  
<1> См.: [Закон](#) Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации".

<2> Был принят Федеральный конституционный [закон](#) от 5 февраля 2014 г. N 3-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации"; внесены изменения в Федеральные конституционные законы "О Конституционном Суде Российской Федерации", "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", "О Правительстве Российской Федерации", "О военных судах Российской Федерации", "О Государственном флаге Российской Федерации", "О Государственном гербе Российской Федерации", "О чрезвычайном положении", "О военном положении", "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации". Кроме того, были признаны утратившими силу акты и нормы федерального конституционного законодательства, в том числе Федеральный конституционный [закон](#) от 9 ноября 2009 г. N 4-ФКЗ "О Дисциплинарном судебном присутствии".

<3> См., например: [проект](#) Федерального закона N 725381-6 "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации", внесенный в Государственную Думу Верховным Судом РФ.

<4> В связи с упразднением Высшего Арбитражного Суда РФ в июне 2014 г. была создана рабочая группа по работе над **Концепцией** и текстом проекта единого Гражданского процессуального кодекса РФ (ГПК РФ). В декабре 2014 г. **Концепция** единого ГПК РФ была одобрена Комитетом Государственной Думы по гражданскому, уголовному и процессуальному законодательству. **Концепция** предполагает сближение норм гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства с учетом их применения в судебной практике.

Для иллюстрации указанной практики интересны примеры Ирландии и Канады. В 1995 году 15-й поправкой к Конституции Ирландии была отменена конституционная норма, полностью запрещавшая развод (ст. 41). Новая редакция данной статьи предусматривает возможность развода при условии, что на день возбуждения процедуры расторжения брака супруги жили отдельно друг от друга в течение пяти предшествующих лет и отсутствуют перспективы примирения супругов. Это положение повлекло принятие в 1996 г. Закона "О семейном праве (разводе)", а некоторые нормы уже действовавших законов претерпели изменения, в частности Законы "О наследстве" 1965 г., "О защите семейного жилища" 1976 г., "О семейном праве (содержание супругов и детей)" 1976 г., "О судебном разводе и реформе семейного права" 1989 г., "О пенсиях" 1990 г., "Об уголовных преступлениях" 1991 г., "О доказательствах по уголовным делам" 1992 г., "О прокуроре" 1996 г., "О домашнем насилии" 1996 г.

Большие изменения были проведены в законодательстве Канады после крупной конституционной реформы - принятия Акта о Канаде 1982 г. парламентом Великобритании. Было затронуто 40 федеральных законов, в том числе Акт о конституционных поправках 1996 г. в связи с правом

вето провинций по отношению к федеральным законам, Акт о новом уголовном кодексе 2002 г., Акт о коммерческом и промышленном развитии коренных народов 2005 г.

Существуют общие, присущие всем государствам грани взаимодействия конституций и законодательства.

Значение конституции в развитии законодательства состоит прежде всего в том, что она устанавливает основные векторы и пределы его развития. Сохранение законодательства в такой системе конституционных координат обеспечивается судебно-конституционным контролем.

Влияние конституции определяется тем, что она закрепляет универсальные правовые ценности, определяющие содержание законодательного регулирования. К этим ценностям относятся права и свободы личности, суверенитет государства, верховенство права, демократическая организация общества, баланс публичных и частных интересов, сохранение материального и духовного наследия, защита окружающей среды и др.

Конституция обеспечивает системность законодательства. Например, [Конституция](#) РФ закрепляет систему отраслей и основных институтов законодательства в статьях о разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

Нормы конституции служат отправной точкой правового регулирования в рамках отраслевого законодательства. Так, предусмотренное Конституцией РФ право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, а также на возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями ([ст. 42](#)), реализовано в нормах Федерального [закона](#) от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", во многих других актах экологического, земельного, лесного, водного законодательства.

Следует подчеркнуть, что указанные

системообразующие качества конституции не являются застывшими. Они постоянно развиваются под влиянием разнообразных международно-правовых, внутриполитических и социально-экономических факторов. И процесс законодательного сопровождения конституционной реформы, как выше упоминалось, эволюционирует в рамках конституционализации законодательства - законодательного освоения конституционных идеалов и ценностей <1>.

<1> См., например: Хабриева Т.Я. **Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства** // Журнал конституционного правосудия. 2013. N 6. С. 25 - 30.

Это относительно новый ракурс темы, в том числе для зарубежной юридической науки, традиционно остающейся в границах исследования судебного конституционного толкования и контроля <1>.

<1> Подробнее об этом см.: Gicquel J., Gicquel J.-E. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 25<sup>éd.</sup> P., 2011; *Constitutional Law: Principles and Policies*, 4th Edition (Aspen Student Treatise Series), 2011; Katz A. *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. 18. Aufl. **München**, 2010.

Процессы конституционализации законодательства в разных странах проходят по-разному. Например, в современном законодательстве постсоветских стран можно выделить три основных этапа конституционализации.

На первом - "формационном" - этапе были созданы основы законодательного регулирования. Разрабатывались кодексы, другие законодательные акты, раскрывавшие содержание конституционных установок (постулатов), ценностей и норм.

На этом этапе был выстроен каркас системы законодательства суверенного Казахстана. Его контуры определялись Основным законом 1993 г., а окончательно они оформились с принятием ныне действующей Конституции 1995 г., установившей современную регламентацию базовых общественных отношений <1>. В первоочередном порядке происходило строительство законодательной базы организации и осуществления публичной власти, определившей содержание конституционных ценностей народовластия, разделения властей, идеологического и политического многообразия (ст. ст. 1, 3, 5 Конституции Казахстана) <2>. Были закреплены основы избирательной системы <3>, порядок формирования, полномочия и механизмы взаимодействия высших органов государственной власти <4>, административно-территориальное устройство <5>, правовой статус других государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений <6>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Баймаханов М.Т. и др. Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Алматы, 2010; Кубеев Е.К., Амандыкова С.К. Конституция Республики Казахстан. Теоретико-правовой анализ. Алматы, 2008.

<2> Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. Алматы, 2006.

<3> Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. N 2464 "О выборах в Республике Казахстан"; Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 г. N 2592 "О республиканском референдуме".

<4> Конституционные законы Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. N 2733 "О Президенте Республики Казахстан"; от 18 декабря 1995 г. N 2688 "О Правительстве Республики Казахстан"; от 16 октября

1995 г. N 2529 "О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов"; от 29 декабря 1995 г. N 2737 "О Конституционном Совете Республики Казахстан"; от 25 декабря 2000 г. N 132-II "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан".

<5> Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. N 2572-XII "Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан".

<6> Законы Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. N 2709 "О Прокуратуре"; от 7 мая 1997 г. N 101-1 "О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан"; от 31 мая 1996 г. N 3-1 "Об общественных объединениях"; и т.д.

Более длительно с учетом сложности преобразования прежней социалистической экономической системы происходил процесс создания правовых основ частной сферы, нацеленных на решение конституционной задачи экономического развития на благо всего народа (ч. 2 ст. 1 Конституции Казахстана). Ее основными элементами стали Гражданский кодекс, законы о приватизации, хозяйственных обществах, банках и банковской деятельности, естественных монополиях и регулируемых рынках, инвестициях, других сегментах и участниках частноправовых отношений <1>.

-----  
<1> Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г.; Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 1 июля 1999 г. N 409-1 ЗРК; Законы Республики Казахстан от 2 мая 1995 г. N 2255 "О хозяйственных товариществах"; от 31 августа 1995 г. N 2444 "О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан"; от 23 декабря 1995 г. N 2721 "О приватизации"; от 31 марта 1998 г. N 214-1 "О крестьянском или фермерском хозяйстве"; от 22 апреля 1998 г. N 220-1 "О

товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью"; от 9 июля 1998 г. N 272-1 "О естественных монополиях и регулируемых рынках"; от 3 ноября 1994 г. N 213-XIII "Об индивидуальном жилищном строительстве"; от 8 января 2003 г. N 373-11 "Об инвестициях".

В общей сложности на этом этапе конституционализации законодательства было принято: в России более 900 законов, в Белоруссии - 170, в Казахстане - 1300.

При смене конституционной модели происходят самые масштабные изменения законодательства. На это, как правило, непосредственно указывает сама конституция. Так, **Основной Закон** России 1993 г. предусмотрел принятие более 70 законов, включая свыше 10 федеральных конституционных законов. Российская конституционная модель, сменившая советскую, потребовала полного обновления законодательства, формирования новой правовой системы, впервые включившей общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, признавшей, что закон должен обладать высшей юридической силой, и гарантирующей права личности, судебной власти, функционирование новой политической системы <1>. Конституция заложила основы для законодательного обеспечения экономики, что связывалось с необходимостью актуализации гражданского и налогового законодательства, законодательства в сферах трудовых отношений, социального развития, образования, науки и промышленности. Изменение системы государственного управления дало импульс коренному изменению административного законодательства. Впоследствии интенсивное нарастание массивов законов и иных правовых актов привело к их структурной обособленности и упорядочению в новые

отрасли и подотрасли законодательства (банковского, таможенного, информационного, транспортного, земельного, экологического, горного, образовательного и др.) <2>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Российская конституционная модель и развитие законодательства // Конституция и законодательство (по материалам международной научно-практической конференции, Москва, 29 октября 2003 г.). М., 2004. Кн. II. С. 5 - 18; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 16 - 18; Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. Первый выпуск. С. 3 - 9.

<2> См.: Рахманина Т.Н., Юртаева Е.А. Тенденции развития структуры законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 55 - 72.

Новая конституция потребовала обновления нормативной базы, но у законодателя еще оставались прежние "нерасчищенные завалы", в том числе формально действующие, но фактически утратившие силу законодательные акты, например акты Союза ССР в России. В итоге оказалось, что законодательная база, с одной стороны, очень перегружена, с другой - неполна, так как принятые законы не решают многих насущных проблем.

В целом для этого периода была характерна высокая динамика правовых процессов, вызванная потребностью в решении задач политического и социально-экономического развития. Вместе с тем она сопровождалась определенными негативными последствиями.

Поспешность, ускоренное принятие и

недостаточная проработка отдельных законодательных актов в России вызвали противоречия и пробелы в правовом регулировании. Некоторые вопросы, имевшие высокую социальную значимость, стали регулироваться подзаконными актами. При этом многие законы, в частности в области избирательного законодательства, стали отличаться чрезмерной детализацией, не соответствовавшей предмету их регулирования. Обстановку усугубляло отсутствие систематизации и концептуального единообразия многих сфер законодательства, принятие законодательных актов без расчета на их использование, что стало мощным фактором, дестабилизирующим правоприменение. Наглядным примером может служить регламентация земельных отношений, где нормы гражданского и земельного законодательства не только вступали в конкуренцию, но и создавали ситуацию, когда фактическая правоприменительная практика формировалась автономным и часто противоречивым образом.

Такие явления, несомненно, "размывали" роль законодательства как основного регулятора общественной жизни.

В связи с необходимостью системного законодательного обеспечения конституционной реформы 1993 г. Президентом РФ в 1994 г. было дано поручение Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации провести комплексное исследование в целях подготовки современной концепции российского законодательства <1>.

-----

<1> Институт осуществил пионерский анализ, итогом которого стало издание Концепций развития российского законодательства (под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1994), впоследствии это научное направление стало одной из уставных задач Института. За период до 2016 г. было

подготовлено 7 изданий концепций (см. последнее издание: Научные концепции развития российского законодательства / Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2015). Исследования оказали значительное методологическое влияние на ежегодные доклады Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации (до 2010 г.), а также ежегодные отчеты Государственной Думы о состоянии российского законодательства (см., например: Отчет о состоянии российского законодательства в 2014 году. М., 2014).

Второй этап - "адаптационный", охвативший почти все первое десятилетие нового века, был ориентирован на решение политических и социально-экономических проблем и корректировку действовавших правовых механизмов на основе конституционных принципов и норм. В Казахстане контроль за их соблюдением в порядке предварительного конституционного контроля осуществлял Конституционный Совет, что позволило остановить значительное число конституционно не обоснованных законодательных инициатив <1>.

-----  
<1> Преимущества предварительного конституционного контроля заключаются в том, что он дает возможность оценить конституционность закона до его принятия или вступления в силу. Поэтому многие российские ученые предлагают наделить Конституционный Суд РФ таким правом. Подробнее об этом см.: Лушников В.А. **Предварительный контроль** // ЭЖ-Юрист. 2005. N 12; Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003.

Этот период отличает высокая степень обновляемости законов, что обусловлено главным образом стремительным развитием общественных отношений, нередко требовавшим от законодателей

мгновенного реагирования на новые вызовы экономической, социальной и политической жизни.

Так, в России на данном этапе было принято более 3700 законов, в Республике Беларусь - более 780, в Республике Казахстан - более 460 законодательных актов.

Заметной чертой развития законодательства того времени стало усложнение содержания многих законов, часто не соответствовавшее предмету их регулирования. Например, речь идет о законодательстве о выборах <1>. Его основным адресатом являются избиратели, что предполагает сохранение максимальной доступности его положений. Но казахстанские, как и российские, законодатели пошли по пути "технократизации" избирательного законодательства - наполнения его техническими нормами, обращенными в основном к организаторам выборов <2>.

-----

<1> См.: Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. N 2464 "О выборах в Республике Казахстан" в редакции Конституционных законов Республики Казахстан от 19 июня 1997 г. N 133-1, от 8 мая 1998 г. N 222-1, от 6 ноября 1998 г. N 285-1, от 6 мая 1999 г. N 375-1, от 28 июня 1999 г. N 407-1, от 14 апреля 2004 г. N 545-11, от 15 апреля 2005 г. N 44-III ЗРК, 22 декабря 2006 г. N 208-III ЗРК, от 19 июня 2007 г. N 268-III ЗРК, от 9 февраля 2009 г. N 124-IV КЗРК, от 14 июня 2010 г. N 289-IV ЗРК, от 3 февраля 2011 г. N 404-IV ЗРК, от 3 октября 2013 г. N 133-V ЗРК.

<2> По этому вопросу см. интервью В.И. Лафитского для интернет-портала Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии РФ. URL: [http://www.rcoit.ru/actual/detail.php?ID=16808&sphrase\\_id=2776](http://www.rcoit.ru/actual/detail.php?ID=16808&sphrase_id=2776).

Следующая черта второго этапа

конституционализации - оптимизация законодательства, в том числе в направлении его социализации и становления в новой иерархии конституционных ценностей справедливости, защиты прав и свобод человека <1>.

-----  
<1> Подробнее о закономерностях развития социализации законодательства см.: Хабриева Т.Я. [Основные векторы и проблемы развития социального законодательства](#) // Журнал российского права. 2014. N 8. С. 5 - 16.

Именно в это время Казахстаном принимаются такие значимые для социальной сферы акты, как законы о государственном социальном заказе, социальной защите инвалидов, поддержке многодетных семей, экологическом страховании, частном предпринимательстве, специальных социальных услугах.

В общей сложности в рассматриваемый период в Казахстане было принято 20 конституционных законов, 8 кодексов и 900 законов <1>.

-----  
<1> Сведения по периоду с 2004 по 2011 г. приведены по данным информационно-правовой системы нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет».

В последние годы наступил новый - "модернизационный" - этап развития законодательства <1>. Он не ставит задачи какого-либо коренного преобразования, но и не ограничивается его текущим совершенствованием. Модернизацию отличают масштаб и способ решения задач, что требует принятия новых законов и применения новых методов и средств правового воздействия.

-----  
<1>

Периодизация

процесса

конституционализации законодательства в рассматриваемых странах носит условный характер, сроки ее этапов различаются. Так, "формационный" этап в Российской Федерации можно определить до декабря 1998 г., в Белоруссии - до ноября 1996 г., в Казахстане - до мая 2007 г.; "адаптационный" этап в России длился до мая 2014 г., в Республике Беларусь - до октября 2014 г., а в Республике Казахстан - до февраля 2011 г.

Этот этап характеризуется прежде всего углублением законодательного развития социально-гуманитарных вопросов, а также стремлением обеспечить равновесие частных, социально-групповых и общегосударственных интересов.

При этом назначение государства все более ассоциируется с его функцией по социальному обслуживанию населения, что отчетливо видно на примере Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и вступивших в силу с сентября 2013 г. норм Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации".

Для модернизации современного законодательства России характерна гармонизация предметов и пределов законодательного регулирования Федерации и ее субъектов.

Конституция России 1993 г. определила весьма общую схему компетенционных доминант, оставив широкий простор для законодательной регламентации на каждом уровне публично-властных отношений. Для первых семи лет действия Конституции была характерной тенденция к децентрализации. Потом возобладала тенденция к централизации и к более интенсивному развитию федерального законодательства. В последние годы заметно стремление к обеспечению равновесия федерального и

регионального законодательства на основе принципов субсидиарности правового регулирования общественных отношений.

В частности, речь идет о совершенствовании механизма совместного ведения Федерации и ее субъектов. Конституция РФ призывает не делить, а "делать общее дело", предполагает сотрудничество, а не размежевание двух уровней власти.

Законодательство субъектов Российской Федерации имеет важное значение в системе российского законодательства. Оно призвано отразить их особенности, в том числе своеобразие накопленного ими законотворческого опыта и правоприменительной практики.

Однако возможности опережающего регулирования со стороны субъектов все сужаются, и таких примеров все меньше. Одна из немногих сфер, где оно сохраняется, - это государственная поддержка инновационной деятельности.

Очевидна и другая проблема. В отдельных сегментах правового регулирования достаточно, чтобы разграничение законодательной компетенции между Федерацией и ее субъектами имело только общие контуры. Практика и без подсказки федерального законодателя найдет приемлемые решения. В связи с этим следует отметить, что и сам процесс бесконечного деления компетенции приводит к нежелательной "имиджевой" конкуренции двух уровней власти и нередко отодвигает на второй план решение реальных дел и проблем.

Необходимо более полное развитие и муниципального нормотворчества как одной из важнейших областей правовой системы страны.

Федеративное устройство государства все же предполагает относительно самостоятельные формы осуществления власти на каждом из ее уровней, но внутренне присущие децентрализации власти элементы конфликтности законотворчества создают сложности

для формирования единой правовой системы федеративного государства. Федерализм невозможен без активного непосредственного участия в законотворчестве субъектов, находящихся в составе федерации. Если место законодательства субъектов федерации окажется слишком ограниченным, это может ослабить их инициативу в развитии собственной правовой базы и вообще поставить под сомнение федеративный характер государства. В то же время с учетом законодательной активности регионов система законодательства может стать настолько громоздкой, что нарушит единство правового пространства федерации. При этом исключается и пассивность территориальных образований, особенно на муниципальном уровне власти, что существенным образом способно растянуть реализацию конституционных преобразований. Поскольку исходным для правотворческой деятельности в "сложных" государствах являются установленные, как правило, конституцией сферы ведения самого государства, его регионов и муниципалитетов, конституционная реформа в федеративных государствах должна учитывать это обстоятельство в перспективе ее последующей реализации <1>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2003. С. 102 - 138.

В таком контексте традиционные инструменты могут быть недостаточны. Например, в Бельгии для закрепления нового федеративного устройства страны с 1993 г. было принято множество правовых актов. Они были обеспечены соглашениями о перераспределении полномочий, заключенными между партиями

большинства федерации и ее субъектов в 2000, 2001, 2011 и других годах.

Модернизационное развитие законодательства как этап его конституционализации, воплощения конституционных принципов и норм характеризует поиск новых правовых форм деятельности и взаимодействия властей.

В России стремительно набирает темпы судебная реформа в части становления административной юстиции и объединения судов общей и арбитражной юрисдикций. Продолжается совершенствование структуры и механизмов деятельности Правительства, министерств и ведомств, укрепляется потенциал государственной службы в свете административной реформы <1>.

-----

---

КонсультантПлюс: примечание.

Статья С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой "Административная реформа в субъектах Российской Федерации" включена в информационный банк согласно публикации - "Журнал российского права", 2008, N 10.

---

<1> См.: Административная реформа в России: Научно-практическое [пособие](#) / Под ред. С.Е. Нарышкина. Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008.

Развитие конституционных идей парламентаризма нашло отражение в усилении статуса парламента. При этом речь идет не только об оптимизации его полномочий, в том числе контрольных, но и об упорядочении правовых норм, регулирующих его статус <1>.

-----

<1> В последнее время проявилась тенденция в

регулировании деятельности палат Федерального Собрания РФ, когда их полномочия конституционного характера преобразуются без изменения текста конституционных норм. В частности, речь идет об изменении порядка формирования Счетной палаты РФ, назначения на должность заместителей Генерального прокурора РФ. Очевидно, что такая практика должна опираться на устойчивые конституционные ориентиры, поскольку в противоположном случае может необоснованно меняться соотношение полномочий различных ветвей власти.

Модернизации законодательства свойственно изменение композиции методов правового воздействия. Появляются различные сочетания императивных и диспозитивных режимов регулирования, в публичные сферы, в которых традиционно отсутствует равенство сторон, все чаще проникают элементы частного права, связанные с использованием договорных и согласительных процедур.

В системе государственного регулирования и даже администрирования внедряются более гибкие формы и инструменты саморегулирования, что во многом вызвано объективными процессами, связанными с рыночными экономическими отношениями. Наиболее полно это проявляется в социальном законодательстве, открывающем широкое поле для использования социальных контрактов. Они интенсивно развиваются и в экологическом праве в формате договоров природопользования, заключаемых между государственными и муниципальными органами и частными лицами. Указанные процессы затрагивают даже уголовно-процессуальное право, где в настоящее время предусмотрена возможность досудебного соглашения о сотрудничестве.

Вместе с тем расширяется и область применения публично-правовых методов и средств. Так, антикоррупционное законодательство распространяет

свое действие на частноправовую сферу, обязывая банки сообщать сведения об имущественном положении чиновников, а частные предприятия и организации - принимать меры по предупреждению коррупции <1>.

-----  
<1> См.: Хабриева Т.Я. [Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы](#) // Журнал российского права. 2012. N 6. С. 5 - 17.

В целом наблюдается тенденция к более широкому синтезу частноправовых и публично-правовых средств, что становится мощным импульсом к развитию институтов государственно-частного партнерства, появлению государственных корпораций, иных юридических лиц с гибридной правовой природой, к формированию новых правовых комплексов и даже отраслей законодательства, касающихся, например, информационных технологий, энергетического обеспечения, наноиндустрии, биомедицины.

Модернизация законодательства предполагает более последовательное обеспечение его системности и качества.

Реформой основного закона предопределяется комплексное регулирование правовых отношений, поэтому даже в рамках традиционных отраслей законодательства все большее значение приобретают нормативные правовые акты, имеющие смешанную правовую природу. Такие изменения создают новую структуру законодательного массива, адекватную задачам конституционной реформы.

В настоящее время очевидна необходимость перехода от экстенсивного развития законодательства, связанного со стремительным увеличением числа законов, к активной законодательной политике в целях полноценной реализации конституционных принципов и норм. На сегодняшний день действует около тысячи

базовых федеральных законов и более 20 тысяч законов субъектов Российской Федерации. При этом отмечается отсутствие синхронности в развитии комплексов российского законодательства, когда институты одной отрасли не вполне согласуются со сходными институтами других, смежных или обеспечивающих их отраслей.

Сохраняются, несмотря на большое количество принимаемых законов, пробелы в законодательном регулировании общественных отношений.

Для преодоления таких деструктивных явлений нужны более жесткие требования к качеству законопроектов, но доктриной и практикой пока не разработаны критерии вносимых в законодательство изменений. Между тем они могли бы помочь правотворческим органам определить реальную потребность в принятии законодательных решений.

Процесс подготовки и принятия законов не должен быть сиюминутным и конъюнктурным. Принятию новых законодательных положений должны предшествовать процедуры оценки правовой практики и выявления обоснованности принятия новых актов. В связи с этим особую значимость приобретает правовой мониторинг действующих норм <1>. Изменения законов должны отвечать требованию научной обоснованности, а значит, базироваться на результатах правового мониторинга, других современных юридических технологий.

-----

<1> См.: [Указ](#) Президента РФ от 20 мая 2011 г. N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. N 21. Ст. 2930.

В качестве действенных фильтров для "сырых", легковесных законодательных инициатив широко используются экспертизы и публичные обсуждения законопроектов, а также оценка регулирующего воздействия.

Подобные меры заметно укрепляют качество законотворчества, но их недостаточно. Необходимо структурирование самого процесса создания законов на единых принципах информационного, методологического и технологического обеспечения. Эта цель может быть достигнута при помощи федерального закона о нормативных правовых актах, который Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации предлагает в течение всего срока действия современной Конституции. Инициатива принятия этого проекта была поддержана руководством Государственной Думы. В пользу этого решения свидетельствует и опыт тех государств, где действуют законы о нормативных правовых актах <1>.

-----  
<1> Так, в Японии в 1898 г. было принято Общее положение о законах, Закон о нормативных актах с 1973 г. действует в Болгарии, в 1987 г. в Венгрии был принят закон о правотворчестве. Законы о правовых актах приняты в Казахстане (1998 г.), Белоруссии (2000 г.), Армении (2002 г.), Грузии (2009 г.), Кыргызстане (2009 г.), Азербайджане (2010 г.), Таджикистане (2010 г.), Туркменистане (2010 г.) и др.

Конечно, принятие "закона о законах" - это не панацея от всех "болезней" правотворчества, но очевидно, что без него не будет заметного прогресса в создании стабильного механизма, позволяющего последовательно реализовать конституционные основы и принципы государственной и общественной жизни.

Рассмотренные процессы модернизации законодательства в полной мере соответствуют системе правовых координат конституции, способствуя воплощению ее идеалов и ценностей, в том числе по обеспечению свободы экономической деятельности, укреплению демократических начал организации власти, защите прав и свобод человека, решению

других задач конституционного развития России.

В законодательстве различных стран существует обязательный порядок, когда при принятии нового закона в последнем точно устанавливается, какие акты отменяются, лишаются юридической силы, в какие следует внести поправки. Но при принятии конституционного закона о реформе, как правило, лишь в общей форме указывается, что в связи с изменением конституции надо привести в соответствие с ней законодательство. Данное утверждение исходит из системности правового массива, согласно которой все нормы действуют во взаимосвязи и изменение одних должно сопровождаться изменением других. Эта взаимосвязь не всегда очевидна и нередко может основываться не на прямых отсылках к правовым актам или одному объекту регулирования, а на принципах регулирования, введенных обновленным основным законом.

Закон о конституционной реформе не может включать "план" его реализации, хотя, например, для внесения правительственных законопроектов в России установлены процедуры организации разработки подзаконных актов, направленных на их реализацию <1>. Полагание только на добросовестность законодателя в принятии соответствующих законодательных актов приводит к диспропорциям действующей правовой базы. Достаточно быстрое обновление и относительная стабилизация одних отраслей законодательства (таких как уголовное и гражданское) может сопровождаться неопределенностью в развитии других <2>.

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. N 389 "О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2009. N 19. Ст. 2346.

<2> В литературе даже ввели в научный оборот понятие законодательного дисбаланса (см., например:

Белоусов С.А. Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика) / Под ред. И.Н. Сенякина. Саратов, 2015). Об этом свидетельствуют и многочисленные труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (см., например: Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2015; Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: Монография / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М., 2015; Правовые модели и реальность: Монография / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014).

Конституционализация законодательства может требовать длительного времени, когда путем принятия нового законодательства и в практической деятельности происходит разностороннее оформление и утверждение измененного или нового конституционно-правового института.

Так, одной из важных составных частей конституционных преобразований институтов Пятой Республики во Франции в 2008 г. было предоставление физическим и юридическим лицам косвенного права (через другие высшие органы) обжаловать нарушения прав человека в Конституционный Совет. Но обеспечение реализации этого права заняло некоторое время, и два года такой порядок не применялся. Соответствующий закон, установивший необходимые процедуры, был принят только в 2010 г.

Законодателям, принимающим акт о реформе, целесообразно проводить подготовительную работу, поэтому иногда реформа предусматривает переходный период, в течение которого должны быть приняты отдельные законы, в том числе касающиеся деятельности конституционных органов. В свое время Конституция Ганы 1992 г. потребовала разработки законов для установления девяти подобных учреждений в течение 6 месяцев с момента первого заседания

парламента. Конституция Кении 2010 г. установила срок от 6 месяцев до 3 лет, на протяжении которого должны были быть приняты законы о более чем 60 учреждениях, и право обращения в высшую судебную инстанцию, если любой из этих законов не принят в определенное время. Возможность судов создавать правила, восполняющие пробелы, вызванные отсутствием законов, предусматривает и Конституция Папуа - Новой Гвинеи 1975 г.

Нарушение сроков может надолго отодвинуть завершение реформы. Например, положения об автономных областях Италии содержались уже в Конституции 1945 г., в них вносились изменения, но конкретное законодательство было принято в соответствии с Конституцией только в отношении отдельных автономий (Сицилия, Сардиния и др.). Остальные автономные области создавались постепенно, и как региональное государство, состоящее из автономий, Италия сформировалась только в 1970 - 1980-х гг.

Признавая важность этого направления - продуманной и неспешной законодательной конкретизации отдельных положений конституции, надо настроиться на последовательную законотворческую работу. Ее непременным условием должен стать предварительный системный правовой анализ в целях выяснения, какие конституционные нормы не работают по причине объективного несоответствия современной действительности, а какие - в связи с отсутствием механизма реализации, процедурных форм, которые могут быть введены в оборот законом без поправок к конституции.

В рамках демократического государства, предполагающего плюрализм субъектов законодательного процесса, затруднительно директивное планирование законодательной деятельности, но возможна координация законотворческих инициатив. Важную "стягивающую"

роль в этом процессе, например, в России играют послания Президента РФ и планы законопроектной деятельности Правительства РФ, в которых определяются стратегические направления законотворчества.

Важнейшим условием является совершенствование правотворческой деятельности органов государственной власти на всех ее уровнях, обновление правовых нормативов, улучшение их качества. В связи с этим нельзя забывать и о подзаконных правовых актах, превышающих число законов и весьма значимых для их реализации.

Формирование эффективного законодательства - общенациональная задача. Многие здесь зависят от работы правительства. Роль исполнительной власти предопределяет ее возможности по инициированию важнейших стратегических правовых решений, поэтому сегодня правотворчество становится одной из главных составляющих деятельности органов исполнительной власти во многих государствах.

Конституционное законодательство может предусматривать обязанность определенных органов в течение установленного срока приводить законы в соответствие с конституцией государства в случае их признания неконституционными. Так, согласно Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" (ст. 80) в отношении федеральных законов эта обязанность возложена на Правительство России <1>, а в отношении законов субъектов Федерации - на высшее должностное лицо субъекта Федерации.

-----  
<1> О выполнении решений Конституционного Суда высшим исполнительным органом Российской Федерации см. официальный сайт Правительства РФ (URL: <http://government.ru/activities/?selections=305>).

У проблемы реализации конституционной

реформы существует и другая сторона, связанная с содержанием законодательства, претворяющим цели и соблюдающим границы преобразований. Здесь необходимым обеспечительным инструментом "качественной" конституционализации законодательной базы является соблюдение требований законодательной техники <1>, которая предполагает прежде всего правильное определение предмета регулирования законопроекта. Ошибки в решении этого вопроса порождают вал законодательных инициатив, которые, по существу, не только не могут быть законами, но и не составляют надлежащего нормативного объекта регулирования. Нередко забываются такие важнейшие показатели законодательной техники, как строгая однократность нормативного решения по одному и тому же вопросу, соответствие названия закона его содержанию и др. Как следствие, в действующих законах сохраняются отсылки к недействующим актам. Слабым звеном остается понятийный аппарат закона <2>. Правовые дефиниции должны формироваться посредством обобщения сущностных характеристик правовых явлений, но в последнее время в отечественной законодательной практике ограничиваются перечислением объектов либо их незначительных признаков.

---

<1> О проблемах законодательной техники см.: Юридическая техника: Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009; Доктринальные основы юридической техники / Отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2010; Нормотворческая юридическая техника / Отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2011.

<2> Подробнее об этом см.: Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М., 2013.

В связи с этим необходимо совершенствование основ законодательной деятельности, в том числе в части укрепления ее прогностических начал, а также ужесточение требований к качеству законодательных актов <1>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. [Правовой мониторинг: концепция и организация](#) // Журнал российского права. 2007. N 5; Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Технология и техника правового прогнозирования // Юридическая техника: Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.

Конституционная реформа в отличие от несущественной поправки к конституции всегда влечет за собой создание или качественное изменение органов государства, учреждение новых должностей.

Закон о тридцать третьей поправке к Конституции Ирландии 2013 г. изменил ст. 34 Конституции, которая была изложена в редакции, предусматривающей новую структуру судебной системы Ирландии. Так, был учрежден Апелляционный суд Ирландии, а двухуровневая система судов Ирландии (суды первой инстанции и Суд окончательной апелляции) стала трехуровневой. Согласно поправке Апелляционный суд Ирландии должен взять на себя существующую апелляционную юрисдикцию Верховного суда. За внесенной поправкой последовало принятие Закона об Апелляционном суде 2014 г., который начал свою деятельность 28 октября 2014 г., с назначением Председателя и первых девяти судей Президентом Ирландии. Конституционная поправка повлекла изменение более 30 действующих законодательных актов, в том числе Законов "О служащих суда" 1945 г., "О судах (создание и структура)" 1961 г., "О судах и

работниках судов (пенсии по старости)" 1961 г., "О гражданско-правовой помощи" 1995 г., "Об этике публичных служащих" 1995 г., "О судебных услугах" 1998 г., "Об уголовном правосудии" 2006 г., "Об установлении контроля" 2007 г. и др.

В Конституцию Турции Законом от 7 мая 2010 г. N 5982 была внесена поправка, учреждающая институт Уполномоченного по правам человека при Великом Национальном собрании Турции, предусматривающая принятие закона об омбудсмене. В 2013 году Великим Национальным собранием были приняты два законодательных акта: Закон "Об омбудсмене Турции" и "Положение о процедурах и принципах, касающихся осуществления Закона об омбудсмене".

Новой статьей в Конституции Индонезии был учрежден Конституционный суд. Данное положение было реализовано принятием Закона "О Конституционном суде" 2003 г. Указом Президента N 147/2003 были назначены девять конституционных судей, принявших присягу в государственном Дворце 16 августа 2003 г. Со временем Закон "О Конституционном суде" претерпел ряд изменений (например, в связи с принятием Закона "О внесении поправок в Закон о Конституционном суде" 2011 г.).

Некоторые конституционные реформы предусматривают институты, предназначенные для наблюдения за их реализацией. Конституция Кении 2010 г. учредила Комиссию по реализации конституции с закреплением таких задач, как мониторинг, содействие и наблюдение за развитием законодательства и административных процедур, призванных способствовать внедрению конституции.

В феврале 2016 г. Президентом Республики Армения был принят Указ "Об организации процесса правового обеспечения конституционных изменений", в соответствии с которым не только утвержден перечень законов во исполнение конституционных изменений 2015 г. и график их разработки, но и образован

Профессиональный консультативный совет по содействию правовому обеспечению конституционных изменений, осуществляющий конституционно-правовую экспертизу в отношении новых законов и оказывающий консультативное содействие рабочим группам по подготовке законов.

Таким образом, последующее законотворчество является важным этапом развития конституционной реформы, поскольку требуются значительные изменения законодательства в зависимости от этапа реализации реформы. При этом оно должно подчиняться все той же логике реформаторского процесса, соответствовать целевым установкам конституционных преобразований и системности законодательства.

### § 3. Конституционная реформа и правореализационная практика

Реализация конституции, претерпевшей реформирование, не заканчивается принятием нового законодательства <1>. Необходимо выстраивание правореализации, соответствующей конституционным целям, т.е. внедрение нормативных предписаний в деятельность граждан, их объединений, должностных лиц и органов государства <2>. Традиционно выделяются следующие формы реализации права: **исполнение, соблюдение, использование и применение** норм права. Для последней формы характерно то, что она осуществляется только органами государственной власти и должностными лицами. Естественно, что конституционная реформа, даже в рамках изменений одного конституционно-правового института, влечет, как правило, массовое изменение законодательства, как нормативных актов, так и актов индивидуального характера. Закрепляются новые правила, к ним формируется определенное отношение со стороны общества: их соблюдение (всеми, к кому они

относятся), использование (всеми, кому предоставлено соответствующее право), исполнение (соответствующими органами государства и иными органами публичной власти, на которые это возложено), применение (в установленных процессуальных формах, главным образом правоохранительными органами).

---

<1> В российской практике в последние десятилетия часто превалирует мнение о том, что сам факт принятия закона является решением проблем. Этим во многом объясняется хаотичное нарастание нормативного материала и как следствие девальвирование роли закона. Так, за период работы Государственной Думы VI созыва в 2011 - 2015 гг. было принято 1820 законов, что больше, чем в предыдущие легислатуры (например, Государственной Думой III созыва принято 784 закона, IV созыва - 1076, V созыва - 1607). При этом более 2000 законопроектов были отклонены парламентом.

<2> См.: Основы права: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 27.

Но именно правоприменение выступает особой формой правореализации, нацеленной на правомерное претворение нормативных предписаний в жизнь. Оно включает особый организационно-правовой способ властной деятельности уполномоченных органов <1>. По сути правоприменение объединяет все остальные формы реализации права <2> и в полной мере касается конституционных норм декларативного характера.

---

<1> См.: Волпенко Н.Н. Реализация права: Учебное пособие. Волгоград, 2001. С. 21.

<2> Там же. С. 25.

Относительно конституционных норм большинство авторов сосредоточивают свои научные взгляды вокруг вопроса прямого и опосредованного

действия конституции, ее исполнения и применения <1>. Некоторые конституционалисты рассматривают также следование, указывают, что так реализуются нормы-принципы, нормы-цели и подобные нормы <2>. Есть и иные взгляды на реализацию основного закона, под которой понимается осуществление, воплощение идеи конституционализма <3>.

-----  
<1> См., например: Венгеров А.Б. Прямое действие Конституции: правовые, социальные, психологические аспекты // Общественные науки и современность. 1995. N 5. С. 48 - 55; Гревцов Ю.И. Прямое действие Конституции? // Журнал российского права. 1998. N 6. С. 94 - 99; Кожохин Б.И. Некоторые особенности реализации российской Конституции // Вестник С.-Петербур. ун-та. Сер. 6. Философия, политология, социология, психология, право. 1996. Вып. 2. С. 87 - 93; Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

<2> См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М., 2002. С. 88 - 89, 92, 99; Конституционное право России: Учебник / Под ред. А.Е. Постникова. М., 2007. С. 37; Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России: Учебник. М., 2010. С. 93.

<3> См.: Краснов М.А. Реализация Конституции - это следование ее высшей ценности // Российская Конституция. М., 2011. Выпуск 6. С. 4 - 22.

Реализация реформы приобретает особые качества в связи с расширением пределов и глубиной конституционного регулирования, прямым действием конституции. Нельзя полагать, что конституция - только декларация, "договор о намерениях", многие ее положения - вполне определенные, конкретные и самостоятельные регуляторы. Другой вопрос: как часто основной закон выступает в этой роли? Можно констатировать, что главным проводником этого

свойства конституции являются судебные органы, которые чаще других обосновывают свои решения, ссылаясь на конституционные нормы.

Что же касается иных государственных органов, то их отношение к конституции как акту прямого действия нельзя назвать образцовым. Конечно, дело может быть в отсутствии традиций: конституция всегда рассматривалась, как уже упоминалось, больше как политический, а не юридический документ. Конституционная норма нередко до сих пор воспринимается только в том случае, если она "оживлена" законом, указом, а в "идеале" - ведомственной инструкцией. И чем ниже по юридической силе акт касается конституционных положений, тем больше у него шансов быть реализованными. Но все же решающим фактором, обуславливающим такое положение вещей, служит правоприменение.

В условиях демократического государства при любой конституционной реформе в деятельности органов публичной власти сохраняются незыблемые базовые институты народовластия, защиты прав человека и др. Однако, если конституционная реформа затрагивает названные органы, она может изменить те или иные элементы существующей практики, воздействовать на конкретные (частные) решения таких органов. Поэтому неслучайно о ходе реализации реформы судят по работе органа судебного конституционного контроля. Он переводит конституционные положения в конкретное поведение участников конституционного процесса путем толкования основного закона. Так, деятельность Конституционного Суда РФ в этом направлении достаточно органично может быть вплетена в канву реализации конституционной реформы 1993 г., которую справедливо рассматривать прежде всего как достижение максимальной включенности [Основного Закона](#) в общественную жизнь.

Благодаря деятельности Конституционного Суда РФ впервые за всю историю страны Конституция стала превращаться в полноценно действующий правовой документ, обладающий высшей юридической силой и способный стать средством защиты конституционного строя, прав и свобод граждан. Основным Законом государства стал объектом толкования, которое способствует его реализации. Если ранее можно было с определенной натяжкой говорить о практике толкования Конституции (скажем, в научных целях), то деятельность Конституционного Суда перевела ее в плоскость правоприменения. Как следует из данных о результативности постановлений Конституционного Суда РФ, большинство из них исполняется всеми тремя ветвями власти - законодательной, исполнительной и судебной. Но даже в тех случаях, когда неконституционные акты своевременно не отменялись, правоприменительная практика соответствовала той позиции, которую занимал Конституционный Суд, тому толкованию Конституции, на котором базировались его решения. В этих случаях суды общей юрисдикции оказывались перед дилеммой - продолжать применять акты, признанные Конституционным Судом неконституционными, и тем самым сознательно нарушать Конституцию либо руководствоваться Конституцией как высшим законом страны. Под воздействием Конституционного Суда в судах стала проявляться тенденция к непосредственному толкованию и применению норм Конституции при решении конкретных дел. "Без преувеличения можно говорить сейчас о подлинной революции, медленно и мучительно происходящей в умах российских (фактически - советских) судей. Чтобы осознать все значение этого феномена, следует помнить, что речь идет о людях, которые в течение десятилетий работали в условиях "телефонного права", когда высшим законом для них была не Конституция и даже не закон, а последнее указание ближайшего партийного начальства

или ведомственная инструкция" <1>.

-----  
<1> Аметистов Э.М. Защита социальных прав человека в Конституционном Суде Российской Федерации: первые итоги и дальнейшие перспективы // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. N 4. С. 31.

Деятельность Конституционного Суда РФ - первый российский опыт толкования Конституции с учетом международных стандартов в области прав человека, которые согласно той же Конституции обладают приоритетом над внутренним законом и могут применяться непосредственно. Это стало новым явлением в судебной практике России.

Практика Конституционного Суда РФ имела значение для самого суда. Толкование в ходе рассмотрения дел на основе старой Конституции выявило правовые приоритеты, определяющие главную линию в понимании базовых конституционных ценностей.

При этом важно, что в отсутствие необходимого законодательства правоприменительные органы и прежде всего суды работают в контексте реформаторского замысла. Но нельзя рассчитывать на то, что правоприменитель всегда сможет амортизировать недоговоренности закона. Примером является судебное обеспечение конституционной реформы 1993 г. в России в части действия такого правового института, как альтернативная гражданская служба, право на которую имеют граждане Российской Федерации взамен военной службы в случаях ее противоречия их убеждениям, вероисповеданию и в иных случаях, установленных федеральным законом (ст. 59 Конституции РФ).

Такой Закон был принят только в 2002 г. <1>. До этого сложилась довольно сложная судебная практика. Одни суды, основываясь на принципе прямого действия

Конституции (ч. 1 ст. 15), признавали это право в своих решениях, другие отказывали, ссылаясь на отсутствие федерального закона. Конституционный Суд России в [Определении](#) от 26 сентября 1996 г. N 93-О установил, что отсутствие закона, регламентирующего порядок и условия прохождения альтернативной гражданской службы, не может служить препятствием для использования гражданином права на замену военной службы альтернативной, а в [Постановлении](#) от 23 ноября 1999 г. N 16-П указал, что право на замену военной службы альтернативной гражданской службой является непосредственно действующим и должно обеспечиваться независимо от того, состоит гражданин в какой-либо религиозной организации или нет. Такими решениями Конституционный Суд обеспечил реализацию новых конституционных положений.

-----  
<1> Федеральный [закон](#) от 25 июля 2002 г. N 113-ФЗ "Об альтернативной гражданской службе".

Аналогичным образом реализовывались схожие положения новой Конституции Республики Беларусь, где соответствующий закон не был принят в установленный срок. Конституционный суд Республики Беларусь в 2000 г. не только подтвердил прямое действие конституционного права граждан, но и указал компетентным органам на необходимость создания условий для выполнения гражданами возложенной на них обязанности по защите Республики в тех формах, которые не нарушают их религиозных убеждений. Более того, орган судебного конституционного контроля предписал правоохранительным органам при привлечении к ответственности за уклонение от прохождения военной службы учитывать, в какой мере это связано с реализацией права граждан на альтернативную службу.

Показательно также решение Конституционного суда Молдовы 2016 г. о роли Высшей судебной палаты

и судебных инстанций при обращении в Конституционный суд для разрешения исключительных случаев неконституционности нормативных актов.

Несмотря на то что запрос об исключительном случае неконституционности может быть представлен любым судом, Конституция Молдовы наделяет правом обращения в Конституционный суд по этому вопросу Высшую судебную палату. Таким образом, с одной стороны, судебные инстанции имеют право и в то же время обязаны вносить запрос об исключительном случае неконституционности, с другой стороны, только Высшая судебная палата может обратиться в Конституционный суд. Конституционный суд посчитал, что обращение Высшей судебной палаты в Конституционный суд по своему усмотрению искажает институт исключительного случая неконституционности. Обращение Высшей судебной палаты в Конституционный суд носит обязательный, а не дискреционный характер при возникновении сомнения в конституционности актов, подлежащих применению, в том числе если это сомнение возникло не у суда, а у сторон судебного разбирательства. Кроме того, было установлено, что правом обращения в Конституционный суд обладает не только Высшая судебная палата, но и иные суды.

На прямое применение конституционных норм и неприменение актов, им противоречащих, должны ориентироваться и иные суды, в частности, по вопросам применения норм международного права, разрешения конфликтов между федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации при наличии противоречия подзаконных актов законам и др. <1>.

-----  
<1> См., например: [Постановление](#) Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. N 1.

Но при использовании интерпретации конституции как инструмента ее реализации не должно возникать вопроса о создании новой конституции, толкование должно проводиться в координатах определенного правового пространства, в контексте современных событий. Это не замена конституции, не подмена, а уяснение смысла ее положений. На этом приходится акцентировать внимание в свете действия наполненного новыми социальными и правовыми категориями основного закона, так как велик соблазн вложить в норму то содержание, которое не предусмотрено законодателем. Встречающиеся в российской практике случаи формирования новых правовых норм под видом толкования следует не допускать в дальнейшем, поскольку они не могут способствовать совершенствованию законодательства и стабилизации правопорядка. Конституционный Суд может многое, но далеко не все. Он не может решать вопросы за законодателя, даже если сам законодатель настаивает на этом. Фактически получится, что суд может корректировать конституционные нормы, и если интерпретационная деятельность органа конституционного правосудия не будет ограничена (самоограничена), она в конце концов достигнет критической черты, когда уже можно будет вести речь о новой конституции <1>.

-----

<1> Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 214 - 234.

Реализация конституционной реформы зависит и от включенности в этот процесс исполнительной власти. Справедливо замечено, что исполнительная власть в силу присущих ей особенностей, таких как возможность срочного принятия решений и осуществления иных оперативных действий, играет наиболее активную роль

в своевременной реализации целей, стоящих перед государством <1>. И действенность органов этой ветви власти нередко может "освободить" законодателя от необходимости развития конституционных положений либо определения направления правоприменительной практики <2>.

-----  
<1> См.: Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. N 10 (16). С. 26.

<2> Минюстом России во взаимодействии с Конституционным Судом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти осуществляется мониторинг выполнения решений Конституционного Суда РФ, в связи с которыми необходимо принимать, изменять или признавать утратившими силу законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. По состоянию на 1 февраля 2016 г. реализовано 152 решения Конституционного Суда РФ, во исполнение 34 решений в Государственную Думу внесено 27 проектов федеральных законов, во исполнение 7 решений ведется работа по подготовке соответствующих законопроектов.

Например, в связи с принятием [Конституции](#) 1993 г. и задачей обеспечения прав граждан на землю Президентом РФ были признаны недействующими отдельные положения некоторых законов <1>.

-----  
<1> См., например: [Указ](#) Президента РФ от 24 декабря 1993 г. N 2287 "О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 52. Ст. 5085.

В США решение Верховного суда 1954 г. о

юридическом запрете на расовую сегрегацию в школах, вытекающем из 14-й поправки к Конституции США, провозгласившей равенство всех граждан независимо от цвета кожи и предусматривающей ответственность за нарушение этих предписаний, обеспечивалось в отдельных штатах федеральными войсками.

Следует иметь в виду и то, что задачей реформы является внедрение и использование различных форм не только государственного, но и иного социального регулирования. Если немалая часть реформы нуждается в создании правовых условий для ее реализации, то значительная область общественных отношений требует развития продуктивной системы партнерства вне законодательных рамок. Речь идет об упорядочивающем потенциале таких инструментов социального регулирования, как соглашения, договоренности, саморегулирование и др.

#### § 4. Конституционная реформа и общественное сознание

Конституционная реформа не влияет на отношение общества к базовым ценностям (добро, справедливость и т.д.), но она, как правило, изменяет другие представления в общественном мнении (о собственности, власти, системе, характере государства и др.) либо некоторые их элементы, вводит в общественное сознание новые смыслы, уточняет акценты. Много раз отмечалось, что современные конституции, как правило, закрепляют ценности мирового конституционализма и вряд ли уже будут подвергаться принципиальному пересмотру. Однако эти идеалы могут выступать не столько отражением действительности, сколько целью, к которой надо стремиться, или даже не соответствовать этой действительности, что также может дезориентировать субъектов права, в первую очередь граждан, разрушить тот пласт конституционного правосознания, который

сформировался до реформы и определял их поведение долгие годы.

Обеспечение действия новелл основного закона предполагает достаточный уровень правовой культуры. Деформированное общественное мнение может стать причиной юридических конфликтов, привести к правовой анархии, "несостыковке" требований конституции и ожиданий общества. К тому же существует много сопутствующих факторов, оказывающих влияние на общественную поддержку реформы, и не столько сугубо юридических, например крайних форм правового нигилизма и правового идеализма, сколько общесоциальных детерминант, в частности снижение экономического благосостояния, национально-культурное расслоение, обострение религиозных конфликтов, разочарование в политике мультикультурализма или, наоборот, признание толерантности как средства достижения социальной стабильности. В связи с этим необходимо постоянное разъяснение конституционных положений, рассчитанное на массовую аудиторию, с разным уровнем профессиональной, общеобразовательной подготовки, разными традициями <1>.

-----  
<1> Например, в случае существования "этнических анклавов" в правовом регулировании в странах обычного права или в странах, где в результате большого притока мигрантов формируются "этнорелигиозные анклавы" в общегосударственном правовом регулировании.

Как уже отмечалось, ресурсное обеспечение конституционной реформы <1>, привлечение внимания населения к планируемым конституционным преобразованиям могут позволить добиться не только поддержки граждан в изменении основного закона, но и приверженности его ценностям, и тем самым способствовать их дальнейшему внедрению в

общественную практику. Поэтому на этапе реализации конституционной реформы должна быть продолжена работа по воспитанию граждан в духе ответственности за развитие конституционных идеалов.

-----  
<1> См. § 2 гл. 3.

Законотворчество и правореализация должны проводиться параллельно с пропагандой правовой политики, содействовать сохранению баланса активности государственных органов и солидарности общества. В этом контексте важен выбор конкретных законодательных мер, основанных на нравственных началах, ясных и понятных, не чуждых населению. Например, распространение рыночных отношений следует соотносить с масштабами и формами социальной поддержки населения, в первую очередь того круга лиц, которым сложно адаптироваться к новым условиям (с ограниченными физическими возможностями, престарелые и др.).

Выше уже упоминалось, что конституционная реформа 1993 г. в Бельгии изменила представление ее граждан о путях решения национального вопроса в этой стране, где после многих лет сосуществования нескольких крупных этносов в условиях унитарного государства была создана федерация в основном по языковому принципу. Конституционная реформа в Индии (44-я поправка 1978 г.) перенесла право собственности из части III Конституции "Основные права", которая обеспечена защитой в суде, в специально созданную главу о собственности. Таким образом, право частной собственности стало по своему рангу ниже основных прав, хотя и рассматривается как конституционное право. Это в какой-то мере изменяет отношение граждан к частной собственности и дает возможность правительству шире использовать административные меры при проведении земельной реформы, изъятии излишков земли у раджей.

Приверженность населения Китая политической системе и значимому участию государства в регулировании общественных отношений позволила провести конституционные преобразования по либерализации экономики, развитию частнопредпринимательских институтов, избежать революционных потрясений при продвижении иных ценностей.

Иногда конституционные реформы могут вносить искажение в общественное сознание. Так, 42-й поправкой 1975 г. к Конституции Индии страна была провозглашена социалистическим государством, чего на деле не произошло.

Реформирование системы конституционных отношений совпадает с общей трансформацией общества. Нельзя забывать, что реализация любой реформы зависит от степени готовности общества, гражданской зрелости его членов. Политико-социальная потребность, воплощенная в праве, способна предложить лишь ту форму организации человеческой общности, которая объективно может быть репрезентирована общественным "организмом". Достигнутое обществом осознание необходимости реформирования и политическая воля государства к поиску идейных, организационных, процедурных детерминант и нормативных рычагов формирования нового содержания основного закона позволяют предположить, получит ли конституционная реформа свое завершение <1>.

-----  
<1> Как уже упоминалось, европейские ценности, предлагаемые конституционными преобразованиями в деколонизированных государствах Африки и Азии, не привились, прежде всего в силу неготовности населения к их восприятию.

Идеологическим сопровождением этих процессов следует считать, например, особенность российской

правовой традиции: "В России право и мораль, политика и нравственность традиционно признавались понятиями близкими и соотносимыми" <1>.

-----  
<1> **Послание** Федеральному Собранию РФ. Текст выступления Президента Российской Федерации Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апреля. Эта особенность, отмеченная Президентом РФ в **Послании** Федеральному Собранию РФ в 2005 году, является не только традиционной, но и продолжает оставаться актуальной современной тенденцией.

Следует отметить готовность российского общества к преобразованиям. В определенной мере это связано с перманентным на протяжении столетий реформированием различных сфер общественной жизни, что повлияло на восприятие конституционной реформы 1993 г. и впоследствии на ее реализацию. Правореализационная практика шире правоприменения, включает в себя также и исполнение, и соблюдение норм, которые невозможны без соответствующего уровня правосознания. Большое количество жалоб граждан в Конституционный Суд России (ежегодно более 15 тыс.), иные суды, Уполномоченному по правам человека (ежегодно более 30 тыс.), обращений в другие органы государственной власти, связанное с пониманием "буквы" и "духа" Основного Закона, стимулирует законодателя и правоприменителя в их деятельности.

Это отличает и, видимо, будет в дальнейшем определять правосознание российских граждан в контексте сохранения конституционных ценностей, что также характерно для большинства стран постсоветского и даже постсоциалистического пространства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Высокая динамика развития общественных отношений, глобализация, интернационализация и многие другие факторы в последние десятилетия обусловили увеличение числа конституционных реформ по всему миру. Как показал анализ, они проходят в государствах разных континентов и социально-экономических формаций, политических и правовых систем. Им свойственны общие черты: целенаправленность, изменение фундаментальных принципов и положений основного закона, особое ресурсное обеспечение.

Исследование подтвердило взаимосвязь характеристик модели конституции с возможностями ее реформирования, например, смена конституционной модели всегда означает конституционную реформу, проведение которой необходимо, когда существующая система конституционных отношений исчерпала ресурс совершенствования.

Каждая из реформ может иметь особенности, производные от историко-культурного пути и сохраненного политико-правового наследия, быть стремительной или растянутой во времени, затрагивать все основы конституционного строя либо только их часть.

Возможности преобразования основных законов ограничены нормативным потенциалом, свойственным конституционному праву, хотя его границы становятся все более подвижными и вовлекают в орбиту конституционного регулирования все новые общественные отношения.

Конституционные изменения осуществляются в известных правовых формах. Таковыми выступают нормативные правовые акты, содержащие соответствующие конституционные поправки или новый текст основного закона, а также процедурные стадии конституционных изменений.

Эти формы могут быть связаны не только с процессом реализации правотворческой инициативы, но и с ее подготовкой, продвижением, выраженным в решениях и программах политических партий, с общественным обсуждением и др.

Стадии проведения конституционных реформ не могут сводиться к известным юридическим действиям, в основном парламентским процедурам и проведению в некоторых случаях референдума, они включают и реализацию новой конституции или введение новых конституционных институтов, предусмотренных реформой. Результаты реформы предполагают внедрение новых конституционных норм в законодательство, а в последующем в правоприменение и правосознание.

Законодательство должно развиваться по пути конституционализации - подчиняться целям и логике реформы. Правоприменительные органы должны начать осваивать новое законодательство, а в правосознании граждан должны сформироваться оценочные позиции, соответствующие новым правовым актам. В конечном счете именно реализация указывает на то, состоялась ли реформа, не осталась ли она только в замыслах авторов и текстах.

Конституционные изменения, в том числе уровня реформы, возможны только в той мере, в которой они допускаются самой конституцией, принципами национальной правовой системы в свете особенностей развития того или иного государства. Соблюдение пределов преобразований во многом определяет оценку конституционной реформы как легальной и легитимной.

Представляется актуальным продолжение поиска доктринального определения понятия конституционной реформы. На основе предложенных в монографии характеристик можно было бы провести исследование национальных конституций, сравнительно-правовой анализ конкретных конституционных реформ и иных конституционных изменений.

Такой анализ важен не только для понимания современной конституционно-правовой картины мира, но и построения научно обоснованных прогнозов ее развития, а также создания основ правовой теории конституционной реформы как идеальной модели, обобщающей мировой конституционно-правовой опыт и способной стать "измерителем" демократически допустимых параметров государственной политики, реализуемой конституционными способами. В будущем это могло бы "дисциплинировать" политические дискуссии и стать фактором эффективности реформ.

Дальнейшее сравнительно-правовое исследование процедурно-процессуальной стороны может быть направлено на выявление оптимальных форм осуществления конституционных преобразований, обеспечивающих известные демократические принципы и необходимый уровень политического прагматизма.

Использование междисциплинарных подходов представляется полезным в изучении проблем реализации государственных реформ в связи с их наиболее часто встречающимися видами, например федеративной, административной, судебной, муниципальной, отраслевыми, в определении каналов конституционализации конкретных правоотношений, в частности тех, которые могут быть подняты на уровень конституционного регулирования.

Проведенные и будущие исследования должны составить добротную базу для создания теории конституционной реформы, позволяющую рассматривать реформу не только как фактор прогресса, направленный на прорыв в развитии общественных отношений, но и как способ, посредством которого придается нужная стабильность и динамика общественным отношениям.

Приложения

Приложение 1. Право конституционной инициативы (инициатива по внесению поправок в конституцию и (или) принятию нового основного закона)

Европа

| <b>N</b>               | <b>Страна</b> | <b>Год принятия конституции</b> | <b>Статья конституции</b> | <b>Субъекты конституционной инициативы</b>  |
|------------------------|---------------|---------------------------------|---------------------------|---|
| <b>Западная Европа</b> |               |                                 |                           |   |
| 1.                     | Австрия       | 1920                            | 44                        | - 1/3 членов Федерального совета (верхняя палата парламента);<br>- 1/3 членов Национального совета (нижняя палата парламента) |
| 2.                     | Андорра       | 1933                            | 105                       | - князья-соправители (глава   |

|    |             |      |    |   |
|----|-------------|------|----|---|
|    |             |      |    | государства);<br>- Генеральный совет<br>(однопалатный парламент)                                      |
| 3. | Бельгия     | 1831 | 77 | - Палата представителей<br>(нижняя палата парламента);<br>- Сенат (верхняя палата парламента)         |
| 4. | Германия    | 1949 | 76 | - Федеральное правительство;<br>- члены Бундестага<br>(однопалатный парламент);<br>- члены Бундесрата |
| 5. | Ирландия    | 1937 | 46 | - Палата представителей<br>(нижняя палата парламента)   |
| 6. | Лихтенштейн | 1921 | 64 | - Правительство;<br>- Парламент;<br>- не менее 1500 граждан;  |

|                        |            |      |          |   |
|------------------------|------------|------|----------|---|
|                        |            |      |          | - не менее четырех общин  |
| 7.                     | Люксембург | 1868 | 114      | - Палата депутатов<br>(однопалатный парламент)  |
| 8.                     | Монако     | 1962 | 94       | - Глава государства,<br>- Национальный совет<br>(однопалатный парламент)                            |
| 9.                     | Нидерланды | 1983 | 137      | - двухпалатный парламент  |
| 10.                    | Франция    | 1958 | 89       | - Президент   |
| 11.                    | Швейцария  | 1999 | 193, 194 | - народ;<br>- один из Советов (одной из палат парламента);<br>- Федеральное собрание<br>(парламент) |
| <b>Северная Европа</b> |            |      |          |   |
|                        |            |      |          |   |

|                     |           |      |     |  |
|---------------------|-----------|------|-----|--|
| 12.                 | Дания     | 1953 | 88  | - Фолькетинг (однопалатный парламент)            |
| 13.                 | Исландия  | 1944 | 79  | - Альтинг (однопалатный парламент)               |
| 14.                 | Норвегия  | 1814 | 121 | - Стортинг (двухпалатный парламент)              |
| 15.                 | Финляндия | 1999 | 73  | - Эдускунта (однопалатный парламент)             |
| <b>Южная Европа</b> |           |      |     |  |
| 16.                 | Албания   | 1998 | 177 | - 1/5 членов Кувенда (однопалатный парламент)    |
| 17.                 | Греция    | 1975 | 110 | - не менее 50 депутатов (однопалатный парламент) |
| 18.                 | Испания   | 1978 | 87  | - Правительство;                                 |

|     |            |      |    |  |
|-----|------------|------|----|--|
|     |            |      |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Конгресс (нижняя палата Генеральных Кортесов (парламент));</li> <li>- Сенат (верхняя палата Генеральных Кортесов (парламент))</li> </ul>      |
| 19. | Италия     | 1947 | 71 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- любой член двухпалатного парламента (Палаты депутатов или Сената);</li> <li>- Правительство;</li> <li>- не менее 50000 избирателей</li> </ul> |
| 20. | Мальта     | 1964 | 66 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Палата представителей (однопалатный парламента)</li> </ul>  |
| 21. | Португалия | 1976 |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ассамблея Республики Португалии (однопалатный парламента)</li> </ul>  |
|     |            |      |    |  |

|                                    |                      |      |    |   |
|------------------------------------|----------------------|------|----|---|
| 22.                                | Сан-Марино           | 1974 | 17 | - Генеральный совет<br>(однопалатный парламент)   |
| <b>Центрально-Восточная Европа</b> |                      |      |    |   |
| 23.                                | Босния и Герцеговина | 1995 | X  | - Парламентская Ассамблея<br>(двухпалатный парламент)   |
| 24.                                | Венгрия              | 2011 | S  | - Президент;<br>- Правительство;<br>- Парламентский комитет;<br>- Национальное собрание<br>(однопалатный парламент)                                     |
| 25.                                | Латвия               | 1922 | 65 | - Президент;<br>- Кабинет министров;<br>- комиссии Сейма<br>(однопалатного парламента);<br>- группы депутатов не менее 1/5;<br>- 1/10 часть избирателей |

|     |           |      |     |   |
|-----|-----------|------|-----|---|
| 26. | Литва     | 1992 | 147 | <ul style="list-style-type: none"><li>- 1/4 депутатов Сейма (однопалатного парламента);</li><li>- не менее 300000 избирателей</li></ul>   |
| 27. | Македония | 1991 | 130 | <ul style="list-style-type: none"><li>- Президент;</li><li>- Правительство;</li><li>- не менее 30 депутатов Собрания Республики Македония (однопалатный парламент);</li><li>- не менее 150000 избирателей</li></ul> |
| 28. | Польша    | 1997 |     | <ul style="list-style-type: none"><li>- не менее 1/5 депутатов Сейма (нижняя палата парламента);</li><li>- не менее 1/5 депутатов Сената (верхняя палата парламента);</li><li>- Президент</li></ul>                 |

|     |          |      |     |   |
|-----|----------|------|-----|---|
| 29. | Румыния  | 1991 | 150 | <ul style="list-style-type: none"><li>- Президент;</li><li>- Парламент (не менее 1/4 от числа депутатов нижней палаты);</li><li>- не менее 1/4 сенаторов (верхней палаты парламента);</li><li>- не менее 500000 избирателей</li></ul> |
| 30. | Сербия   | 2006 | 203 | <ul style="list-style-type: none"><li>- не менее 1/3 от числа депутатов Народной Скупщины (однопалатный парламент);</li><li>- Президент;</li><li>- Правительство;</li><li>- не менее 150000 избирателей</li></ul>                     |
| 31. | Словакия | 1992 | 72  | <ul style="list-style-type: none"><li>- Национальный совет (однопалатный парламент)</li></ul>   |

|     |            |      |     |   |
|-----|------------|------|-----|---|
| 32. | Словения   | 1991 | 168 | - 20 депутатов<br>Государственного Собрания<br>(однопалатный парламент);<br>- Правительство;<br>- не менее 30000<br>избирателей |
| 33. | Хорватия   | 1990 | 147 | - не менее 1/5 депутатов<br>Хорватского Собора<br>(однопалатный парламент);<br>- Президент;<br>- Правительство                  |
| 34. | Черногория | 2007 | 155 | - Президент;<br>- Правительство;<br>- не менее 25 членов<br>Скупщины (однопалатный<br>парламент)                                |
| 35. | Чехия      | 1992 |     | - депутатом или группой<br>депутатов Палаты депутатов   |

|     |         |      |     |  |
|-----|---------|------|-----|--|
|     |         |      |     | (нижней палаты парламента);<br>- Сенат (верхняя палата парламента);<br>- Правительство;<br>- представительства Общин |
| 36. | Эстония | 1992 | 161 | - Президент;<br>- не менее 1/5 части Государственного Собрания (однопалатный парламент)                              |

Азия

| <b>N</b>                 | <b>Страна</b> | <b>Год принятия конституции</b> | <b>Статья конституции</b> | <b>Субъекты права конституционной инициативы</b> |
|--------------------------|---------------|---------------------------------|---------------------------|--|
| <b>Юго-Западная Азия</b> |               |                                 |                           |  |

|     |          |      |        |   |
|-----|----------|------|--------|---|
| 37. | Бахрейн  | 2002 | 35     | - Король (глава государства)  |
| 38. | Йемен    | 1991 | 158    | - Президент;<br>- 1/3 членов Палаты представителей<br>(однопалатный парламент)  |
| 39. | Иордания | 1952 | 91, 95 | - Председатель Совета министров;<br>- любые 10 членов Сената (верхняя палата парламента);<br>- любые 10 членов Палаты представителей (нижняя палата парламента) |
| 40. | Ирак     | 2005 | 126    | - Президент;<br>- Совет министров;<br>- 1/5 членов Совета представителей (нижняя палата парламента)   |
|     |          |      |        |   |

|     |            |      |     |   |
|-----|------------|------|-----|---|
| 41. | Катар      | 2003 | 144 | - Эмир (глава государства);<br>- 1/3 членов Совета шуры<br>(Консультативный совет)                |
| 42. | Кипр       | 1960 | 80  | - члены Палаты<br>представителей<br>(однопалатный парламент);<br>- Совет министров                |
| 43. | Кувейт     | 1962 | 174 | - Эмир (глава государства);<br>- 1/3 членов Национального<br>собрания (однопалатный<br>парламент) |
| 44. | Ливан      | 1926 | 76  | - Президент   |
| 45. | ОАЭ        | 1971 | 144 | - Высший совет союза  |
| 46. | Оман       | 1996 | 81  | - Султан (глава государства)  |
| 47. | Саудовская | 1992 | 83  | - Король (глава государства)  |

|                       |        |      |     |   |
|-----------------------|--------|------|-----|---|
|                       | Аравия |      |     |   |
| 48.                   | Сирия  | 2012 | 150 | - Президент;<br>- 1/3 Народного совета<br>(однопалатный парламент)  |
| 49.                   | Турция | 1982 | 175 | - 1/3 общего числа членов<br>Великого Национального<br>собрания (однопалатный<br>парламент)   |
| <b>Восточная Азия</b> |        |      |     |   |
| 50.                   | Китай  | 1982 | 64  | - Постоянный комитет<br>Всекитайского собрания<br>народных представителей;<br>- 1/5 членов Всекитайского<br>собрания народных<br>представителей<br>(однопалатный парламент) |
|                       |        |      |     |   |

|                           |                |      |        |   |
|---------------------------|----------------|------|--------|---|
| 51.                       | Монголия       | 1992 | 26, 68 | - Президент;<br>- члены Великого государственного хурала (однопалатный парламент);<br>- Правительство;<br>- Конституционный суд |
| 52.                       | Северная Корея | 1948 | 91     | - Верховное народное собрание (однопалатный парламент)  |
| 53.                       | Южная Корея    | 1948 | 218    | - большинство от общего числа членов Национального собрания (однопалатный парламент);<br>- Президент                            |
| <b>Юго-Восточная Азия</b> |                |      |        |   |
| 54.                       | Мьянма         | 2008 | 435    | - Ассамблея Союза (двухпалатный парламент)  |

|     |                 |      |     |   |
|-----|-----------------|------|-----|---|
| 55. | Бруней          | 1959 | 85  | - Султан (глава государства)  |
| 56. | Восточный Тимор | 2002 | 154 | - Национальный Парламент (однопалатный парламент)   |
| 57. | Вьетнам         | 2013 | 120 | - Президент;<br>- Постоянный комитет Национального собрания;<br>- Правительство;<br>- 1/3 от общего числа Национального собрания (однопалатный парламент) |
| 58. | Индонезия       | 1945 | 37  | - 1/3 от общего состава Народного консультативного собрания (двухпалатный парламент)  |
| 59. | Камбоджа        | 1993 | 151 | - Король (глава государства);<br>- Премьер-министр;<br>- Председатель   |

|     |           |      |      |   |
|-----|-----------|------|------|---|
|     |           |      |      | Национального собрания<br>(нижняя палата парламента)  |
| 60. | Лаос      | 1991 | 97   | - Национальное собрание<br>(однопалатный парламента)  |
| 61. | Малайзия  | 1957 | 66   | - Сенат (верхняя палата парламента);<br>- Палата представителей<br>(нижняя палата парламента) |
| 62. | Сингапур  | 1959 | 59   | - Парламент (однопалатный)  |
| 63. | Таиланд   | 2014 | 46   | - Кабинет министров;<br>- Национальный совет мира и согласия                                  |
| 64. | Филиппины | 1987 | XVII | - Конгресс (двухпалатный парламента);<br>- конституционное собрание;<br>- 12% граждан         |

## Южная Азия

|     |            |      |     |   |
|-----|------------|------|-----|---|
| 65. | Афганистан | 2004 | 149 | - Президент;<br>- большинство Национальной Ассамблеи (двухпалатный парламент) |
| 66. | Бангладеш  | 1972 | 80  | - Национальная ассамблея (однопалатный парламент)                             |
| 67. | Бутан      | 2008 | 35  | - простое большинство членов Парламента Бутана (двухпалатный парламент)       |
| 68. | Индия      | 1949 | 107 | - Парламент (двухпалатный)  |
| 69. | Иран       | 1979 | 177 | - Верховный лидер (глава государства)   |
| 70. | Мальдивы   | 2008 | 70  | - Народный меджлис (однопалатный)   |

|     |           |      |     |   |
|-----|-----------|------|-----|---|
| 71. | Непал     | 2015 | 274 | - Парламент (двухпалатный)                |
| 72. | Пакистан  | 1973 | 239 | - Маджлис-е-Шура (двухпалатный парламент) |
| 73. | Шри-Ланка | 1978 | 75  | - Парламент (однопалатный)                |

Евразия

| <b>N</b> | <b>Страна</b> | <b>Год принятия конституции</b> | <b>Статья конституции</b> | <b>Субъекты права конституционной инициативы</b>                       |
|----------|---------------|---------------------------------|---------------------------|--|
| 74.      | Азербайджан   | 1995                            | 153, 157                  | - (63 депутата) Милли Меджлис (однопалатный парламент);<br>- Президент |
|          |               |                                 |                           |  |

|     |            |      |     |   |
|-----|------------|------|-----|---|
| 75. | Армения    | 1995 | 111 | - Президент;<br>- Национальное Собрание (однопалатный парламент)                                      |
| 76. | Беларусь   | 1994 | 138 | - Президент;<br>- 150000 граждан с правом голоса  |
| 77  | Грузия     | 1995 | 102 | - более 1/2 Парламента Грузии (однопалатный парламент);<br>- не менее 200000 избирателей              |
| 78. | Казахстан  | 1995 | 91  | - Президент   |
| 79. | Кыргызстан | 2010 | 114 | - большинство от общего числа депутатов Жогорку Кенеша (однопалатный парламент);<br>- не менее 300000 |

|     |         |      |     |   |
|-----|---------|------|-----|---|
|     |         |      |     | избирателей   |
| 80. | Молдова | 1994 | 141 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- не менее 200000 граждан с правом голоса, представляющие не менее чем половину административных единиц по 20000 голосов (минимум) от каждой территориальной единицы;</li> <li>- не менее 1/3 депутатов Парламента Молдовы (однопалатный парламент);</li> <li>- Правительство</li> </ul> |
| 81. | Россия  | 1993 | 134 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Президент;</li> <li>- Совет Федерации (верхняя палата двухпалатного парламента (Федеральное Собрание));</li> <li>- Государственная Дума</li> </ul>   |

|     |              |      |    |  |
|-----|--------------|------|----|--|
|     |              |      |    | <p>(нижняя палата Федерального Собрания);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Правительство;</li> <li>- законодательные органы субъектов Российской Федерации;</li> <li>- группа не менее 1/5 депутатов Государственной Думы;</li> <li>- группа не менее 1/5 членов Совета Федерации</li> </ul> |
| 82. | Таджикистан  | 1994 | 99 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Президент;</li> <li>- 1/3 от общего числа Высшего Собрания Таджикистана (двухпалатный парламент)</li> </ul>   |
| 83. | Туркменистан | 1992 | 65 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Президент;</li> <li>- Правительство;</li> <li>- Меджлис (однопалатный</li> </ul>  |

|     |            |      |     |   |
|-----|------------|------|-----|---|
|     |            |      |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>парламент);</li> <li>- Верховный суд</li> </ul>  |
| 84. | Узбекистан | 1992 | 83  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Президент;</li> <li>- высший представительный орган Республики Каракалпакстан;</li> <li>- депутаты Законодательной палаты Олий Мажлиса (нижняя палата двухпалатного парламента Олий Мажлис);</li> <li>- Правительство;</li> <li>- Конституционный Суд;</li> <li>- Верховный Суд</li> </ul> |
| 85. | Украина    | 1996 | 154 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Президент;</li> <li>- не менее чем 1/3 депутатов Верховной Рады (однопалатный парламент)</li> </ul>  |

## Африка

| N                      | Страна | Год принятия конституции | Статья конституции | Субъекты права конституционной инициативы                            |
|------------------------|--------|--------------------------|--------------------|--|
| <b>Северная Африка</b> |        |                          |                    |  |
| 86.                    | Алжир  | 1996                     | 174, 177           | - Президент;<br>- 3/4 членов Парламента (двухпалатный)               |
| 87.                    | Египет | 2014                     | 226                | - Президент;<br>- 1/5 Палаты представителей (однопалатный парламент) |
| 88.                    | Ливия  | 2011                     | 17, 26             | - правительство;<br>- Палата представителей                          |

|     |            |      |            |   |
|-----|------------|------|------------|---|
|     |            |      |            | (однопалатный парламент)  |
| 89. | Мавритания | 1991 | 99         | - Президент;<br>- Парламент (двухпалатный парламент)  |
| 90. | Марокко    | 2011 | 172        | - Король (глава государства);<br>- глава правительства;<br>- Парламент (двухпалатный)         |
| 91. | Судан      | 2005 | 58, 91 106 | - Президент;<br>- Совет провинций (двухпалатный парламент);<br>- Национальный совет министров |
| 92. | Тунис      | 2014 | 143        | - Президент;<br>- 1/3 членов Собрания Народных Представителей (однопалатный парламент)        |

### Западная Африка

|     |              |      |     |  |
|-----|--------------|------|-----|--|
| 93. | Бенин        | 1990 | 154 | - Президент  |
| 94. | Буркина-Фасо | 1991 | 161 | - Президент;<br>- Национальная ассамблея<br>(однопалатный парламент)             |
| 95. | Гамбия       | 1996 | 226 | - Национальная ассамблея<br>(однопалатный парламент)                             |
| 96. | Гана         | 1992 | 289 | - Парламент<br>(однопалатный)  |
| 97. | Гвинея       | 2010 | 152 | - Президент;<br>- депутаты Национальной<br>ассамблеи (однопалатный<br>парламент) |
| 98. | Гвинея-Бисау | 1984 | 127 | - депутаты Национальной<br>народной ассамблеи                                    |

|      |             |      |      |   |
|------|-------------|------|------|---|
|      |             |      |      | (однопалатный парламент)  |
| 99.  | Кабо-Верде  | 1992 | 2010 | - депутаты Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)  |
| 100. | Кот-д'Ивуар | 2000 | 124  | - Президент;<br>- члены Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)                           |
| 101. | Либерия     | 1986 | 2011 | - 2/3 членов Сената и Палаты представителей (двухпалатный парламент);<br>- не менее 10000 граждан |
| 102. | Мали        | 1992 | 118  | - Президент;<br>- депутаты Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)                        |
|      |             |      |      |   |

|                           |              |      |     |  |
|---------------------------|--------------|------|-----|--|
| 103.                      | Нигер        | 2010 | 173 | - Президент;<br>- члены Национальной ассамблеи (однопалатный парламент)      |
| 104.                      | Нигерия      | 1999 | 9   | - Национальная ассамблея (двухпалатный парламент)                            |
| 105.                      | Сенегал      | 2001 | 103 | - Президент;<br>- Парламент (однопалатный)                                   |
| 106.                      | Сьерра-Леоне | 1991 | 108 | - Парламент (однопалатный)   |
| 107.                      | Того         | 1992 | 144 | - Президент;<br>- 1/5 членов Национальной ассамблеи (однопалатный парламент) |
| <b>Центральная Африка</b> |              |      |     |  |

|      |                                  |      |     |   |
|------|----------------------------------|------|-----|---|
| 108. | Габон                            | 1991 | 116 | - Президент;<br>- Совет министров;<br>- Парламент (двухпалатный парламент)                                |
| 109. | Демократическая Республика Конго | 2006 | 218 | - Президент;<br>- Правительство;<br>- Парламент Демократической Республики Конго (двухпалатный парламент) |
| 110. | Камерун                          | 1996 | 63  | - Президент;<br>- Национальное собрание Камеруна (двухпалатный парламент)                                 |
| 111. | Республика Конго                 | 2015 | 185 | - Президент;<br>- члены Парламента (двухпалатный)   |
|      |                                  |      |     |   |

|                         |                                  |      |     |   |
|-------------------------|----------------------------------|------|-----|---|
| 112.                    | Сан-Томе и Принсипи              | 1990 | 151 | - Национальная ассамблея (однопалатный парламент)                                     |
| 113.                    | Центральноафриканская Республика | 2015 | 151 | - Президент;<br>- 2/3 членов Сената и Национальной ассамблеи (двухпалатный парламент) |
| 114.                    | Чад                              | 1996 | 222 | - Президент   |
| 115.                    | Экваториальная Гвинея            | 1991 | 103 | - Президент;<br>- абсолютное большинство членов Парламента (двухпалатный)             |
| <b>Восточная Африка</b> |                                  |      |     |   |
| 116.                    | Бурунди                          | 2005 | 297 | - Президент   |
| 117.                    | Джибути                          | 1992 | 87  | - Президент;<br>- Национальная Ассамблея  |

|      |                   |      |           |  |
|------|-------------------|------|-----------|--|
|      |                   |      |           | (однопалатный парламент)   |
| 118. | Кения             | 2010 | 257       | - народная инициатива (не менее 1000000 зарегистрированных избирателей)                  |
| 119. | Коморские острова | 2001 | 42        | - Президент;<br>- 1/3 членов Ассамблеи Союза Коморских Островов (однопалатный парламент) |
| 120. | Маврикий          | 1968 | 45        | - Национальная Ассамблея (однопалатный парламент)  |
| 121. | Мадагаскар        | 2010 | 162       | - Президент;<br>- Национальная Ассамблея (двухпалатный парламент)                        |
| 122. | Малави            | 1994 | 7, 66, 70 | - Кабинет министров;<br>- любой член Парламента  |

|      |                     |      |     |   |
|------|---------------------|------|-----|---|
|      |                     |      |     | (двухпалатный парламент)  |
| 123. | Мозамбик            | 2004 | 291 | - Президент;<br>- Ассамблея Республики<br>(однопалатный парламент)  |
| 124. | Руанда              | 2003 | 175 | - Президент;<br>- парламент Руанды<br>(двухпалатный парламент)  |
| 125. | Сейшельские острова | 1993 | 66  | - Национальная Ассамблея<br>(однопалатный парламент)  |
| 126. | Сомали              | 2012 | 132 | - Федеральное<br>Правительство;<br>- Правительство<br>государства-члена<br>Федерации;<br>- член Федерального<br>парламента (двухпалатный<br>парламент); |

|      |             |      |        |   |
|------|-------------|------|--------|---|
|      |             |      |        | - не менее 40000 граждан  |
| 127. | Танзания    | 1977 | 62, 64 | - Президент<br>- Парламент Танзании<br>(однопалатный парламент)             |
| 128. | Уганда      | 1995 | 79     | - Парламент Уганды<br>(однопалатный парламент)                              |
| 129. | Эритрея     | 1997 | 59     | - Президент;<br>- 50% Национального<br>Собрания (однопалатный<br>парламент) |
| 130. | Эфиопия     | 1994 | 55     | - Федеральная<br>парламентская ассамблея<br>(двухпалатный парламент)        |
| 131. | Южный Судан | 2011 | 55     | - Национальное<br>законодательное собрание<br>(двухпалатный парламент)      |

## Южная Африка

|      |           |      |     |  |
|------|-----------|------|-----|--|
| 132. | Ангола    | 2010 | 233 | - Президент;<br>- 1/3 членов Национальной ассамблеи (однопалатный парламент) |
| 133. | Ботсвана  | 1966 | 89  | - Национальная ассамблея (однопалатный парламент)                            |
| 134. | Замбия    | 1991 | 62  | - Правительство;<br>- Национальная ассамблея (однопалатный парламент)        |
| 135. | Зимбабве  | 2013 | 328 | - Парламент (двухпалатный)   |
| 136. | Лесото    | 1993 | 85  | - Парламент (двухпалатный)   |
| 137. | Намибия   | 1990 | 40  | - Кабинет министров  |
| 138. | Свазиленд | 2005 | 245 | - Парламент (двухпалатный)   |

|      |                             |      |    |  |
|------|-----------------------------|------|----|--|
| 139. | Южно-Африканская Республика | 1996 | 74 | - Национальная ассамблея (нижняя палата парламента);<br>- Национальный совет провинций (верхняя палата парламента) |
|------|-----------------------------|------|----|--|

Америка

| <b>N</b>                | <b>Страна</b> | <b>Год принятия конституции</b> | <b>Статья конституции</b> | <b>Субъекты права конституционной инициативы</b>               |
|-------------------------|---------------|---------------------------------|---------------------------|--|
| <b>Северная Америка</b> |               |                                 |                           |  |
| 140.                    | Канада        | 1982                            | 38                        | - Сенат (верхняя палата парламента);<br>- Палата общин (нижняя |

|                            |                           |      |    |  |
|----------------------------|---------------------------|------|----|--|
|                            |                           |      |    | палата парламента);<br>- законодательное собрание провинции  |
| 141.                       | Мексика                   | 1917 | 71 | - Президент;<br>- Генеральный Конгресс (двухпалатный парламент);<br>- законодательные органы штатов;<br>- не менее 0,13% граждан из списка избирателей |
| 142.                       | Соединенные Штаты Америки | 1787 | V  | - Конгресс (двухпалатный парламент);<br>- законодательное собрание 2/3 штатов  |
| <b>Центральная Америка</b> |                           |      |    |  |
| 143.                       | Белиз                     | 1981 | 69 | - Национальное собрание (двухпалатный парламент)   |

|      |            |       |     |  |
|------|------------|-------|-----|--|
| 144. | Гватемала  | 1985  | 277 | <ul style="list-style-type: none"><li>- Президент;</li><li>- не менее 10 депутатов Конгресса (однопалатный парламент);</li><li>- Конституционный суд;</li><li>- не менее 5000 граждан.</li></ul> |
| 145. | Гондурас   | 19982 | 373 | <ul style="list-style-type: none"><li>- Национальный конгресс (одноплатный парламент)</li></ul>  |
| 146. | Коста-Рика | 1949  | 123 | <ul style="list-style-type: none"><li>- члены Законодательной ассамблеи (однопалатный парламент);</li><li>- Правительство;</li><li>- 5% граждан, внесенных в избирательные списки</li></ul>      |
| 147. | Никарагуа  | 1986  | 191 | <ul style="list-style-type: none"><li>- Национальное Собрание (однопалатный парламент);</li><li>- Президент</li></ul>  |
|      |            |       |     |  |

|                          |                   |      |     |  |
|--------------------------|-------------------|------|-----|--|
| 148.                     | Панама            | 1972 | 313 | - Законодательная ассамблея (однопалатный парламент);<br>- Совет Министров;<br>- Верховный суд |
| 149.                     | Сальвадор         | 1983 | 248 | - не менее 10 депутатами Законодательной ассамблеи (однопалатный парламент)                    |
| <b>Карибский бассейн</b> |                   |      |     |  |
| 150.                     | Антигуа и Барбуда | 1981 | 47  | - Парламент (двухпалатный)   |
| 151.                     | Багамские острова | 1973 | 59  | - Парламент (двухпалатный)   |
| 152.                     | Барбадос          | 1966 | 49  | - Парламент (двухпалатный)   |
|                          |                   |      |     |  |

|      |                          |      |     |  |
|------|--------------------------|------|-----|--|
| 153. | Гаити                    | 1987 | 282 | - Сенат (верхняя палата парламента);<br>- Палата депутатов (нижняя палата парламента);<br>- исполнительная власть                        |
| 154. | Гренада                  | 1973 | 39  | - Парламент (двухпалатный)   |
| 155. | Доминика                 | 1978 | 42  | - Парламент (однопалатный)   |
| 156. | Доминиканская Республика | 2015 | 269 | - 1/3 членов Сената (верхняя палата парламента);<br>- 1/3 членов Палаты депутатов (нижняя палата парламента);<br>- исполнительная власть |
| 157. | Куба                     | 1976 | 75  | - Национальная ассамблея (однопалатный парламента)   |

|                      |                          |      |     |   |
|----------------------|--------------------------|------|-----|---|
| 158.                 | Сент-Винсент и Гренадины | 1979 | 38  | - Парламент (однопалатный)                                    |
| 159.                 | Сент-Китс и Невис        | 1983 | 38  | - Парламент (однопалатный)                                    |
| 160.                 | Сент-Люсия               | 1978 | 41  | - Парламент (двухпалатный)                                    |
| 161.                 | Тринидад и Тобаго        | 1976 | 54  | - Парламент (двухпалатный)                                    |
| 162.                 | Ямайка                   | 1947 | 49  | - Парламент (двухпалатный)                                    |
| <b>Южная Америка</b> |                          |      |     |   |
| 163.                 | Аргентина                | 1853 | 30  | - 2/3 членов Национального конгресса (двухпалатный парламент) |
| 164.                 | Боливия                  | 2009 | 411 | - 20% граждан от общего числа избирателей;                    |

|      |           |      |     |  |
|------|-----------|------|-----|--|
|      |           |      |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- большинство Законодательной многонациональной ассамблеи (двухпалатный парламент);</li> <li>- Президент</li> </ul>   |
| 165. | Бразилия  | 1988 | 60  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1/3 членов Палаты депутатов (нижняя палата парламента);</li> <li>- 1/3 членов Федерального Сената (верхняя палата парламента);</li> <li>- Президент;</li> <li>- более половины Законодательных собраний членов Федерации</li> </ul> |
| 166. | Венесуэла | 1999 | 341 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 15% граждан;</li> <li>- 30% членов Национальной ассамблеи (однопалатный</li> </ul>  |

|      |          |      |     |  |
|------|----------|------|-----|--|
|      |          |      |     | парламент);<br>- Президент   |
| 167. | Гайана   | 1980 | 171 | - Национальная ассамблея (однопалатный парламент)  |
| 168. | Колумбия | 1991 | 375 | - Правительство;<br>- 10 членов Конгресса (двухпалатный парламент);<br>- 20% членов Совета или депутатов;<br>- граждане в количестве не менее 5%: от общего числа зарегистрированных избирателей |
| 169. | Парагвай | 1992 | 289 | - 25% законодателей любой из палат Конгресса (двухпалатный парламент);<br>- Президент;<br>- 30000 избирателей  |

|      |         |      |            |  |
|------|---------|------|------------|--|
| 170. | Перу    | 1993 | 206        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Президент;</li> <li>- члены Конгресса (однопалатный парламент);</li> <li>- 0,3% граждан, обладающих избирательным правом</li> </ul>   |
| 171. | Суринам | 1987 | 75, 76, 78 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Президент;</li> <li>- Правительство;</li> <li>- Национальная ассамблея (однопалатный парламент)</li> </ul>  |
| 172. | Уругвай | 1967 | 331        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% граждан;</li> <li>- 2/5 членов Генеральной ассамблеи (двухпалатный парламент);</li> <li>- члены Сената (верхняя палата Парламента);</li> <li>- члены Палаты представителей (нижняя палата парламента);</li> </ul> |

|      |         |      |     |  |
|------|---------|------|-----|--|
|      |         |      |     | - исполнительная власть  |
| 173. | Чили    | 1980 | 127 | - Президент;<br>- любой член<br>Национального Конгресса<br>(двухпалатный парламент)  |
| 174. | Эквадор | 2008 | 441 | - Национальная ассамблея<br>(однопалатный парламент);<br>- Президент;<br>- граждане,<br>зарегистрированные в<br>списке избирателей |

Австралия и Океания

| <b>№</b> | <b>Страна</b> | <b>Год<br/>принятия<br/>конституции</b> | <b>Статья<br/>конституции</b> | <b>Субъекты права<br/>конституционной<br/>инициативы</b> |
|----------|---------------|---|-------------------------------|--|
|----------|---------------|---|-------------------------------|--|

и

**Австралия**

|      |           |      |    |   |
|------|-----------|------|----|---|
| 175. | Австралия | 1900 | 51 | - Парламент Австралийского Союза (двухпалатный парламент) |
|------|-----------|------|----|---|

**Полинезия**

|      |       |      |    |   |
|------|-------|------|----|---|
| 176. | Самоа | 1960 | 59 | - любой член Законодательной Ассамблеи Самоа (однопалатный парламент) |
|------|-------|------|----|---|

|      |       |      |    |   |
|------|-------|------|----|---|
| 177. | Тонга | 1875 | 79 | - Законодательное собрание (однопалатный парламент) |
|------|-------|------|----|---|

|      |        |      |   |  |
|------|--------|------|---|--|
| 178. | Тувалу | 1978 | 8 | - Парламент Тувалу (однопалатный парламент); |
|------|--------|------|---|--|

|                   |                                     |      |    |  |
|-------------------|-------------------------------------|------|----|--|
|                   |                                     |      |    | - Премьер-министр  |
| <b>Микронезия</b> |                                     |      |    |  |
| 179.              | Маршалловы<br>Острова               | 1979 | 12 | - Нитиджела (верхняя палата двухпалатного парламента)  |
| 180.              | Федеративные<br>Штаты<br>Микронезии | 1978 | 14 | - Конституционное собрание;<br>- народная инициатива;<br>- Конгресс (однопалатный парламент) |
| 181.              | Науру                               | 1968 | 27 | Парламент Науру<br>(однопалатный парламент)  |
| 182.              | Палау                               | 1981 | 14 | - Конституционное собрание;<br>- народная инициатива;<br>- Национальный конгресс             |

|                  |                    |      |     |  |
|------------------|--------------------|------|-----|--|
|                  |                    |      |     | Палау (двухпалатный парламент)                                 |
| 183.             | Кирибати           | 1979 | 69  | - Манеаба-ни-Маунгатабу (однопалатный парламент)               |
| <b>Меланезия</b> |                    |      |     |  |
| 184.             | Вануату            | 1979 | 84  | - премьер-министр;<br>- Парламент (однопалатный парламент)     |
| 185.             | Папуа-Новая Гвинея | 1975 | 111 | - любой член Национального Парламента (однопалатный парламент) |
| 186.             | Соломоновы Острова | 1978 | 60  | - Национальный парламент (однопалатный парламент)              |
| 187.             | Фиджи              | 2013 | 47  | - любой член Парламента Фиджи (однопалатный)                   |

|  |  |  |  |            |
|--|--|--|--|------------|
|  |  |  |  | парламент) |
|--|--|--|--|------------|

## Приложение 2. Примеры конституционных поправок

### I. Технические и иные несущественные поправки

Бразилия

#### **КОНСТИТУЦИОННАЯ ПОПРАВКА N 6 ОТ 15 АВГУСТА 1995 Г.**

Изменяет раздел IX статьи 170, статью 171 и параграф 1 статьи 176 Федеральной Конституции.

Комиссия Палаты Депутатов и Комиссия Федерального Сената в соответствии с положениями параграфа 3 статьи 60 Федеральной Конституции промульгировали следующую поправку к тексту Конституции:

**Статья 1.** Раздел IX статьи 170 и параграф 1 статьи 176 Федеральной Конституции вступает в силу в следующей редакции:

"Статья 170.

IX - режим преференций для малых предприятий, учрежденных в соответствии с бразильским законодательством и имеющих свой головной офис и управление на территории страны".

"Статья 176.

Параграф 1. Разведка и добыча минеральных ресурсов и использование недр возможно только на основании разрешения или концессии, предоставленной Союзом в национальных интересах, бразильцами или компанией, учрежденной в соответствии с бразильским законодательством и имеющей головной офис и управление на территории Бразилии, в соответствии с законом, который устанавливает особые условия проведения таких видов деятельности в приграничной зоне или на землях коренных народов".

**Статья 2.** Глава IX "Общие конституционные

положения" дополняется статьей 246 в следующей редакции:

"Статья 246. Запрещено принятие любой временной нормы для толкования статей Конституции, формулировка которых была изменена поправками 1995 года".

**Статья 3.** Статья 171 настоящей Федеральной Конституции отменяется.

Польша

## **ЗАКОН ОТ 7 МАЯ 2009 ГОДА**

### **О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША**

**Статья 1.** В Конституцию Республики Польша от 2 апреля 1997 г. (Вестник законодательства N 78, стр. 483, от 2001 г. N 28, стр. 319 и от 2006 г. N 200, стр. 1471) в статью 99 добавить новый пункт 3:

"Не может быть избрано в Сейм и в Сенат лицо, приговоренное на основании вступившего в законную силу приговора к лишению свободы за умышленное преступление, преследуемое в порядке государственного обвинения".

**Статья 2.** Вступивший в силу пункт 3 статьи 99 Конституции применяется к Сейму и Сенату по истечении срока их полномочий.

**Статья 3.** Настоящий Закон вступает в силу по истечении 3 месяцев с момента его опубликования.

Франция

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН N 2000-964 ОТ 2 ОКТЯБРЯ 2000 ГОДА**

### **О СРОКЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ**

Код: JUSX0000100L

В соответствии со [статьей 89](#) Конституции вынесенный Президентом Республики на референдум, принятый французским народом, как следует из объявления, сделанного 28 сентября 2000 года Конституционным Советом, о результатах референдума,

Президентом Республики обнародуется закон, который гласит:

**Статья первая**

[Первый абзац статьи 6](#) Конституции предусматривает следующее:

"Президент Республики избирается на 5 лет всеобщим прямым голосованием".

Настоящий Закон вступает в силу в качестве закона государства.

Пакистан

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН  
(ВОСЕМНАДЦАТАЯ ПОПРАВКА), 2010**

Согласие Президента получено: 19 апреля 2010 г.

Закон вносит изменения в [Конституцию](#)  
Исламской Республики  
Пакистан

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ целесообразность дальнейшего внесения изменений в [Конституцию](#) Исламской Республики Пакистан в указанных ниже целях,

ТАКЖЕ ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что народ Пакистана неустанно борется за демократию и за достижение идеалов федеративного, исламского, демократического, парламентского и современного прогрессивного социального государства, в котором

права граждан защищены, и Провинции справедливо участвуют в Федерации

<...>

Настоящим устанавливается следующее:

### **3. Поправка к статье 1 Конституции**

В Конституции Исламской Республики Пакистан, далее именуемой Конституцией, в статье 1, в пункте (2), в подпункте (а) должны быть заменены: <...> слова "Северо-Западная пограничная" на слова "Хайбер-Пахтунхва", и слово "Sind" на слово "Sindh" <1>.

-----  
<1> Примечание переводчика: "Sind" и "Sindh" читается как "Синд".

### **68. Поправки к статье 177 Конституции**

В Конституции в статью 177, в пункт (1) должны быть внесены следующие изменения:

"(1) Верховный судья Пакистана и каждый из других судей Верховного Суда назначается Президентом в соответствии со статьей 175А".

### **69. Поправки в статью 193 Конституции В Конституции в статье 193**

(i) в пункт (1) должны быть внесены следующие изменения:

"(1) Главный судья и другие судьи Верховного Суда назначаются Президентом в соответствии со статьей 175А";

(ii) в пункте (2) слово "сорок" должно быть заменено на слово "сорок пять", и данное условие считается действующим с 21 августа 2002 г.

II. Институциональные поправки (создание одного или нескольких конституционно-правовых институтов или их преобразование)

## **ВОСЕМНАДЦАТЫЙ КОНГРЕСС СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ**

На Первом Заседании

Состоялось в городе Вашингтоне в пятницу,  
третьего января, одна тысяча девятьсот сорок седьмого  
года

### **СОВМЕСТНАЯ РЕЗОЛЮЦИЯ**

Предлагает поправку к **Конституции** Соединенных  
Штатов  
относительно срока полномочий Президента

**Сенатом и Палатой представителей на  
совместном заседании Конгресса (в присутствии  
двух третей членов каждой Палаты) принята**  
поправка к **Конституции** Соединенных Штатов, которая  
вступает в силу в соответствии с целями Конституции  
после ратификации законодательными собраниями трех  
четвертей Штатов:

"Статья

"Раздел 1. Никакое лицо не может быть избрано  
на пост Президента более двух раз и никакое лицо не  
может быть избрано на пост Президента более одного  
раза в случае, если данное лицо занимало пост  
Президента более двух лет в течение срока, на который  
другое лицо было избрано в качестве Президента. Но  
это положение не распространяется на того, кто  
занимает пост Президента во время того срока, когда  
данное положение было предложено Конгрессом, и не  
может препятствовать лицу, избранному на пост  
Президента или исполняющему обязанности

Президента, продолжать выполнять обязанности Президента на всем протяжении срока, во время которого данное положение вступило в силу".

"Раздел 2. Настоящая статья не вступит в силу, если она не будет ратифицирована в качестве поправки к Конституции законодательными собраниями трех четвертей штатов в течение семи лет со дня ее представления Конгрессом на одобрение Штатам".

Индия

## **МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ И ПРАВОСУДИЯ**

(Законодательный Департамент)

Нью-Дели, 31 декабря, 2014/Пауза <1> 10, 1936 (Сака)

-----  
<1> Pausa - месяц индуистского календаря (22 декабря - 20 января).

Настоящий Акт Парламента был одобрен Президентом 31 декабря 2014 года и публикуется для всеобщего сведения:

### **КОНСТИТУЦИОННЫЙ (ДЕВЯНОСТО ДЕВЯТАЯ ПОПРАВКА) АКТ, 2014**

31 декабря 2014 г.

Акт вносит следующие поправки в Конституцию Индии.

Принят Парламентом в шестьдесят пятом году Республики Индия в следующем виде:

1. (1) Настоящий Акт именуется Конституционным (девяносто девятая поправка) Актом, 2014.

(2) Он вступает в силу в день, когда Центральное Правительство опубликует его в "Официальном Вестнике".

**2.** В статье 124 Конституции в **пункте (2)**:

(a) слова "после консультаций с теми Судьями Верховного суда и Высших судов Штатов, с которыми Президент сочтет нужным проконсультироваться по данному вопросу" заменяются следующими словами, цифрой и буквой "по рекомендации Национальной Комиссии по судебным назначениям, упомянутых в статье 124А";

(b) первое положение исключить;

(c) во втором положении слова "в дальнейшем при условии" заменяются словами "при условии".

**3.** После **статьи 124** Конституции поместить следующие статьи:

"124А. (1) Учреждается Комиссия - Национальная комиссия по назначению судей, состоящая из:

(a) Главного Судьи Индии - Председатель;

(b) двух других следующих по старшинству судей Верховного Суда Индии - члены Комиссии по должности;

(c) Союзного Министра юстиции и правосудия - член Комиссии по должности;

(d) двух известных лиц, назначаемых комитетом, состоящим из Премьер-министра, Верховного Судьи Индии и Лидера оппозиции в Народной палате или при отсутствии такого лидера, Лидером самой крупной Оппозиционной партии в Народной палате - члены Комиссии по должности.

При этом один из известных людей назначается из числа лиц, принадлежащих к кастам, племенам и другим экономически неразвитым классам, меньшинствам, или из числа женщин.

При этом известные лица назначаются на срок три года и не могут быть переизбраны.

(2) Решения и действия Национальной Комиссии по назначению судей не могут быть оспорены только на

основании вакантности любой должности или нарушения состава Комиссии.

124В. В обязанности Национальной Комиссии по назначению судей входят

(a) рекомендации лиц к назначению на должность Главного Судьи Индии, судьи Верховного Суда, Главного Судьи Высших Судов и на должность судьи Высших Судов;

(b) рекомендации о переводе Главных Судей и судей Высших судов в другие Высшие Суды;

(c) проверка компетентности и честности рекомендуемых лиц.

124С. Парламент вправе на основании закона регулировать порядок назначения Главного Судьи Индии и других судей Верховного Суда, а также Главных Судей Высших судов и других судей Высших судов и наделять Комиссию правом утверждать порядок отправления своих функций, порядок отбора назначаемых лиц и другие вопросы по необходимости".

4. В статье 127 Конституции в [пункте \(1\)](#) слова "Главный Судья Индии может с предварительного согласия Президента", заменить словами "Национальная Комиссия по назначению судей по предложению Главного Судьи может с предварительного согласия Президента".

5. В [статье 128](#) Конституции слова "Главный Судья Индии" заменить словами "Национальная Комиссия по назначению судей".

6. В статье 217 Конституции в [пункте \(1\)](#) в части, начиная со слов "после консультации" и заканчивая словами "Высшего суда", заменить словами, цифрой и буквой "по рекомендации Национальной Комиссии по назначению судей, указанных в статье 124А".

7. В статье 222 Конституции в [пункте \(1\)](#) слова "после консультации с Главным Судьей Индии" заменить словами, цифрой и буквой "по рекомендации Национальной Комиссии по назначению судей, указанной в статье 124А".

8. В статье 224 Конституции:

(а) в пункте (1) слова "Президент вправе назначить" заменить словами "Президент вправе по рекомендации Национальной Комиссии по судебным назначениям назначить";

(б) в пункте (2) слова "Президент вправе назначить" заменить словами "Президент вправе по рекомендации Национальной Комиссии по судебным назначениям назначить".

9. В статье 224А Конституции слова "Главный Судья Высшего суда любого Штата может в любое время с предварительного согласия Президента" заменить словами "Национальная Комиссия по назначению судей по предложению Главного Судьи Высшего суда любого Штата может с предварительного согласия Президента".

10. В пункте (2) статьи 231 Конституции исключить подпункт (а).

Панама

**ПАНАМА, ЧЕТВЕРГ, 1 ДЕКАБРЯ 1994 ГОДА  
N 22.674**

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АКТ N 1  
ОТ 27 ДЕКАБРЯ 1993 ГОДА**

**"О ДОПОЛНЕНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОНСТИТУЦИИ  
РЕСПУБЛИКИ ПАНАМА НОВОЙ ГЛАВОЙ"**

**Статья первая.** Политическая Конституция Республики Панама 1972 года, измененная Реформирующими актами 1978 года и Конституционным Актом 1983 года, дополняется новой главой:

Глава XIV

## ПАНАМСКИЙ КАНАЛ

Статья 1. Панамский канал является неотчуждаемым достоянием нации; открытым для мирного и непрерывного прохода судов всех народов, и порядок пользования им должен отвечать требованиям и условиям, установленным настоящей Конституцией, законом и его Администрацией.

Статья 2. Создается автономное юридическое лицо публичного права - Ведомство Панамского канала, которому принадлежит исключительная компетенция, в которую входит оперативное управление, сохранение, поддержание и модернизация инфраструктуры Панамского канала и связанных с ним видов деятельности в соответствии с конституционными и законными действующими нормами, в целях его безопасного, продолжительного, эффективного и рентабельного функционирования. Ведомство Панамского канала наделяется собственным имуществом и правом управления им.

Ведомство Панамского канала несет ответственность за управление, использование, сохранение, поддержание водных ресурсов Панамского канала, состоящих из вод, лагун и их обычных притоков, координируя свои действия с государственными органами, определяемыми Законом. Планы строительства, использования вод Панамского канала, утилизация, расширение, развитие портов и любые иные работы или строительство на берегах Панамского канала требуют предварительного одобрения Ведомства Панамского канала.

Ведомство Панамского канала освобождается от уплаты налогов, сборов, контрибуций, квот национального и муниципального уровня за исключением квот на социальную защиту, образовательное страхование, профессиональные риски и сборы за публичные услуги, за исключением тех, которые предусмотрены в [статье 7](#).

Статья 3. Ведомство Панамского канала и все учреждения и органы Республики, связанные с морским сектором, участвуют в формировании национальной морской стратегии.

Исполнительный орган предлагает Законодательной ассамблее проект закона, направленный на координацию всех учреждений в целях содействия социально-экономическому развитию страны.

Статья 4. Руководство Ведомством Панамского канала осуществляет Руководящий Совет, состоящий из 11 директоров, назначаемых в следующем порядке:

1. Один директор в ранге государственного министра по делам Канала назначается Президентом Республики и председательствует в Совете.

2. Один директор назначается и отправляется в отставку Законодательным Органом по своему усмотрению.

3. Девять директоров назначаются Президентом Республики по согласованию с Советом министров и должны быть одобрены абсолютным большинством голосов Законодательного Органа.

Требования к кандидатам на должности директоров устанавливаются законом; при назначениях на соответствующие должности в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи каждые три года должна гарантироваться ротация указанного состава директоров на 1/3. С момента первоначального обновления срок полномочий всех директоров Руководящего Совета составляет девять лет.

Статья 5. Руководящий Совет обладает следующими полномочиями и компетенцией без ущерба для других, которые определяются Конституцией и Законом:

1. Назначает и отправляет в отставку Управляющего Каналом и его заместителя, а также определяет его компетенцию в соответствии с Законом.

2. Устанавливает транзитную плату, пошлины,

сборы, взимаемые за пользование Каналом, и оказывает связанные с таким использованием услуги, их окончательное одобрение входит в компетенцию Совета министров.

3. Заключает договоры займа с предварительного одобрения Совета министров и в пределах, установленных Законом.

4. Предоставляет концессии на предоставление услуг Ведомству Панамского канала и судам, осуществляющим проход через него.

5. Предлагает границы водораздела Панамского канала на одобрение Совета министров и Законодательной ассамблеи.

6. Одобряет регламенты, принятые в развитие общих норм, принятых в свою очередь Законодательным Органом по предложению Исполнительного Органа, о режиме заключения контрактов, закупок и о других способах и мерах по улучшению функционирования, поддержке, сохранению и модернизации Канала в рамках национальной морской стратегии.

7. Исполняет все обязанности, установленные положениями настоящей Конституции и Законом.

Статья 6. Ведомство Панамского канала принимает и утверждает систему трехстороннего финансового планирования и управления, в соответствии с которой одобряет путем принятия мотивированного решения проект собственного бюджета, который не является частью государственного бюджета.

Ведомство Панамского канала представляет проект собственного бюджета Совету министров, который, в свою очередь, представляет его на согласование в Законодательную ассамблею для его проверки, одобрения или отказа в утверждении в соответствии с тем, как это предусмотрено в статье 2 главы IX настоящей Конституции.

В бюджете устанавливаются размеры сборов на

социальные нужды и на предоставляемые публичные услуги, размеры излишков денежных средств, передаваемых в Государственную Казну, после покрытия расходов на оперативную работу, инвестиции, функционирование, поддержку, модернизацию, расширение Канала, на создание необходимых резервов на непредвиденные обстоятельства, определяемые в соответствии с Законом Администрацией Ведомства.

Исполнение бюджета находится в компетенции Управляющего Каналом, контролируется Руководящим Советом или назначенным им лицом и является объектом последующего контроля со стороны Генерального Контрольного управления Республики.

Статья 7. Ведомство Панамского канала ежегодно осуществляет выплаты в Государственную казну тоннажного сбора или его эквивалента, взимаемого с судов в качестве платы за транзитный проход через Панамский канал. Размер сбора устанавливается Ведомством Панамского канала и не может быть ниже того, который должна получить Республика к 31 декабря 1999 года.

Проходящие через Панамский канал суда, груз, пассажиры, судовладельцы - физические и юридические лица и Ведомство Панамского канала никакими иными национальными или муниципальными налогами не облагаются.

В силу совершения транзитного прохода через Панамский канал суда, их грузы и пассажиры, их собственники, владельцы или их операции, равно как и Ведомство Панамского канала, не могут быть объектом никакого иного обременения как национального, так и муниципального уровня.

Статья 8. Ведомство Панамского канала подчиняется особому режиму труда, основанному на системе оценки работника по профессиональным качествам и заслугам и на принятом Генеральном плане занятости, гарантирующем как минимум условия и

права в сфере трудовых отношений, аналогичные существующим на 31 декабря 1999 года. Работникам и лицам, уходящим в этом году на особую пенсию, должности которых определены как необходимые в соответствии с применимыми нормами, гарантировано трудоустройство с теми же преимуществами и условиями, которые существовали на указанную дату.

Ведомство Панамского канала оказывает при заключении договоров найма преференции панамским гражданам. Органическим Законом регулируются отношения по найму иностранных работников, гарантируется, что это не снизит условия или уровень жизни панамских работников. Принимая во внимание международный характер услуг, предоставляемых Каналом, его функционирование не прекращается ни при каких условиях.

Трудовые конфликты между работниками Панамского канала и его Ведомством разрешаются работниками или профсоюзами с одной стороны и Администрацией с другой в соответствии с механизмом разрешения споров, установленным Законом. Арбитраж является в этих спорах последней административной инстанцией.

Статья 9. Правила, установленные настоящей главой, могут формироваться исключительно законами, устанавливающими общие нормы. Ведомство Панамского канала может издавать регламентирующие нормы в данной сфере и отправлять копии всех регламентов, принятых во исполнение данного полномочия, Законодательному Органу в срок не более 15 календарных дней.

**Статья вторая.** Принимаются следующие переходные положения:

1. В части, не противоречащей настоящей Конституции, Ведомство Панамского канала включает в себя управленческие и оперативные структуры, существующие в Комиссии Панамского канала к 31 декабря 1999 года, в том числе ее департаменты,

офисные помещения, сооружения и установки, действующие правила, действующие коллективные регламенты и коллективные договоры до того, как они будут приведены в соответствие с Законом.

2. Ввиду того что новая глава, внесенная в действующую Конституцию на основании данного законодательного акта, будет дополняться новыми статьями, Исполнительному Органу вменяется в обязанность разработка новой систематической нумерации новых норм главы XIV "Заключительные положения" таким образом, чтобы новая глава "Панамский канал" стала главой XIV с измененной нумерацией, начинающейся со статьи 309 и далее, а глава XIV в нынешней редакции стала главой XV в новой редакции.

Также Исполнительный Орган должен опубликовать новый единый текст Конституции в "Официальном Вестнике", как только данный законодательный акт будет одобрен на следующей Законодательной ассамблее, которая должна быть избрана в мае 1994 года.

Португалия

## **АССАМБЛЕЯ РЕСПУБЛИКИ**

### **КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН N 1/92 ОТ 25 НОЯБРЯ 1992 ГОДА**

#### **ТРЕТЬЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ПОПРАВКА**

Ассамблеей Республики во исполнение полномочий по принятию конституционных изменений, указанных в пункте "а" статьи 164 Конституции, объявляется о следующем:

#### **Статья 1**

В Конституцию Португальской Республики от 2 апреля 1976 года в редакции Конституционного Закона

№ 1/82 от 30 сентября и Конституционного Закона № 1/89 от 8 июля внесены изменения в следующие статьи:

### **Статья 2**

1. Пункт 5 статьи 7 дополняется термином "демократия" между словами "в пользу" и "мира".

2. Та же статья дополняется пунктом 6 следующего содержания:

"6. Португалия вправе на условиях взаимности с соблюдением принципа субсидиарности, с учетом реализации экономической и социальной интеграции договариваться об общей реализации необходимых полномочий для создания Европейского союза".

### **Статья 3**

1. Наименование статьи 15 дополняется словами "европейским гражданам".

2. Пункт 4 статьи 15 дополняется словами "активное и пассивное" между словами "избирательная правоспособность" и "для избрания".

3. Та же статья дополняется пунктом 5 следующего содержания:

"5. Закон может на началах взаимности предоставлять гражданам государств - членов Европейского союза, резидентам Португалии право избирать и избираться на должности депутатов в Европейский Парламент".

### **Статья 4**

Текст статьи 105 заменяется:

"Банк Португалии как национальный центральный банк сотрудничает в определении и реализации валютной и финансовой политики и осуществляет эмиссию валюты в соответствии с нормами закона".

### **Статья 5**

Статья 166 дополняется пунктом "f" следующего содержания:

"f) Осуществлять мониторинг и давать оценку в соответствии с требованиями закона относительно участия Португалии в процессе создания Европейского союза".

## **Статья 6**

Пункт 1 статьи 200 дополняется подпунктом "f" следующего содержания:

"i) в целях, указанных в подпункте "f" статьи 166, предоставлять Ассамблее Республики информацию, относящуюся к процессу создания Европейского союза".

## **Статья 7**

1. В пункте 1 статьи 284 словосочетание "любой закон о пересмотре" заменить на словосочетание "последний ординарный закон о пересмотре".

2. В пункте 2 той же статьи слово "конституционный" заменить на слово "внеочередной".

Российская Федерация

21 июля 2014 года

N 11-ФКЗ

---

## **РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

### **ЗАКОН** РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### **О СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ <\*>**

-----  
<\*> Не приводится.

Индонезия

**ПЕРВАЯ ПОПРАВКА К КОНСТИТУЦИИ  
РЕСПУБЛИКИ ИНДОНЕЗИИ В РЕДАКЦИИ 1945 ГОДА  
ОТ 19 ОКТЯБРЯ 1999 ГОДА**

## По милости Всемогущего Бога

### Консультативная Ассамблея Республики Индонезии

После изучения, анализа, тщательного рассмотрения и искреннего понимания положения, в котором оказались народ, нация и страна, и используя свой статус на основе [статьи 37](#) Конституции Республики Индонезии, Народный консультативный конгресс Республики Индонезии вносит изменения в тексты следующих норм Конституции Индонезии 1945 года: [статья 5 \(пункт \(1\)\)](#), [статья 7](#), [статья 9](#), [статья 13 \(пункт \(2\)\)](#), [статья 14](#), [статья 15](#), [статья 17 \(пункты \(2\) и \(3\)\)](#), [статья 20](#) и [статья 21](#), которые в новой редакции звучат следующим образом:

#### **Статья 5**

Президент имеет право предлагать законопроекты в Палату Народных Представителей.

#### **Статья 7**

Президент и Вице-президент занимают свои должности в течение пяти лет, а затем могут быть переизбраны только на один срок.

#### **Статья 9**

(1) Перед вступлением в должность Президент и Вице-президент приводятся к религиозной присяге или дают торжественное обещание перед Консультативной Ассамблеей Народа или Палатой Народных представителей следующим образом:

Присяга Президента (Вице-президента):

"Я клянусь перед Богом выполнять обязанности Президента Республики Индонезии (Вице-президента Республики Индонезии) наилучшим и справедливым образом, соблюдать [Конституцию](#) и исполнять все законы и правила согласно справедливости и уважению сыновей Островов и Нации".

Торжественное обещание Президента (Вице-президента):

"Я торжественно обещаю как можно более

справедливо исполнять обязанности Президента Республики Индонезии (Вице-президента Республики Индонезии), а также соблюдать Конституцию и исполнять все законы и правила справедливости сыновей Островов и Нации".

(2) Если Ассамблея или Палата Представителей не могут быть созваны, то Президент и Вице-президент дают религиозную присягу или торжественное обещание перед руководством Народной Консультативной Ассамблеи в присутствии представителей Верховного суда.

### **Статья 13**

(2) При назначении послов Президент учитывает мнение Законодательного собрания.

(3) Президент при аккредитации послов зарубежных государств учитывает мнение Палаты Народных Представителей.

### **Статья 14**

(1) Президент осуществляет помилование и восстановление в правах, принимая во внимание мнение Верховного суда.

(2) Президент объявляет амнистию и освобождает от наказания, принимая во внимание мнение Совета Палаты Представителей.

### **Статья 15**

Президент присваивает звания, ордена, знаки отличия в порядке, установленном законом.

### **Статья 17**

(2) Министры назначаются и освобождаются от должности Президентом.

(3) Каждый министр несет ответственность за конкретную область деятельности Правительства.

### **Статья 20**

(1) Палата Представителей вправе принимать законы.

(2) Каждый законопроект должен быть обсужден Палатой Представителей и Президентом в целях достижения согласия между ними.

(3) Если по законопроекту не удастся добиться общего согласия, такой законопроект не может быть вновь вынесен на той же сессии Палаты Представителей.

(4) Президент одобряет проект закона, который был принят в окончательной редакции.

### **Статья 21**

Оригинальный текст этого изменения является неотъемлемой частью текста **Конституции** Республики Индонезии 1945 года.

Изменения приняты на пленарной сессии Ассамблеи Республики Индонезии-12 от 19 октября 1999 года (Генеральная сессия Ассамблеи Республики Индонезии) и вступают в силу с указанной даты.

Ангола

## **ЗАКОН N 23/92 ОТ 16 СЕНТЯБРЯ**

### **ЗАКОН О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ**

Поправки к Конституции, представленной в марте 1991 года на основании Закона N 12/91, привели к созданию конституционных условий, необходимых для осуществления многопартийной демократии, расширения признания и гарантий основных прав и свобод граждан, а также основных принципов рыночной экономики.

Неотложные и необходимые вопросы конституционного значения и демократического государства и права должны быть предметом второго закона о внесении поправок в Конституцию.

В результате установления конституционной многопартийной демократии и подписания мирных соглашений от 31 мая 1991 года в Анголе впервые в истории страны в сентябре 1992 года на основе всеобщего избирательного права пройдет

многопартийные всенародные выборы Президента Республики и членов будущего Парламента.

Без ущерба для полномочий Национального Собрания по изменению действующей Конституции и принятию Конституции Республики Ангола необходимо осуществить предложенное изменение для совершенствования политической системы, разделения функций и зависимости органов государственной власти, а также толкования статуса и гарантий Конституции в соответствии с принципом формирования в Анголе правового государства.

Важное значение для обеспечения стабильности в стране, укрепления мира и демократии имеют независимые государственные органы, формируемые после всеобщих выборов в сентябре 1992 года, которые обладают четкими правами в политической системе, полномочия государственных органов по организации и функционированию государства до возможности будущего органа принять решение и реализовать полномочия по конституционному пересмотру и утверждению Конституции Республики Ангола.

Настоящий Закон о внесении изменений в Конституцию представляет следующие принципиальные изменения:

изменяет наименование государства на "Республика Ангола", наименование законодательного органа на "Национальная Ассамблея" и исключает наименование "Народный" из наименования судов;

в главе II, посвященной основным правам и обязанностям, предусмотрены новые статьи, направленные на укрепление признания и гарантирования основных прав и свобод, в соответствии с основными международными договорами о правах человека, участницей которых является Ангола;

глава III, посвященная органам государства, претерпела серьезные изменения. Изменения предполагают ясное определение Анголы как демократического правового государства, основанного

на модели организации государства, предполагающей разделение функций и взаимозависимость суверенных органов, и на полупрезидентской политической системе, которая сохраняет за Президентом Республики активную роль;

аналогично вводятся существенные изменения в части, касающейся отправления правосудия, судебной организации и определения основных черт конституционного статуса судебных магистратов и Публичного Министерства;

части, касающиеся проверки применения Конституции Конституционным Судом, процедуры, компетенции и пределов полномочий по проверкам конституционности, рассматриваются специально в начале Конституционного закона после главы, посвященной национальной обороне.

Таким образом, в соответствии с указаниями пункта "а" статьи 51 Конституционного закона и во исполнение полномочий, данных в соответствии с пунктом "q" статьи 47 того же Закона, Народное Собрание одобряет и Президент подписывает и публикует данный Закон следующего содержания:

### **"Статья 1**

Изменения, указанные в настоящем Конституционном законе, являются неотъемлемой частью Конституции.

### **Статья 2**

Настоящий Закон без ущерба для положений, изложенных в следующих статьях, вступает в силу с даты его опубликования.

### **Статья 3**

1. Народная Ассамблея продолжает выполнять свои полномочия до инвеституры членов Национальной Ассамблеи, избранных в ходе выборов в законодательные органы 29 и 30 сентября 1992 года.

2. Народные собрания провинций прекращают свои полномочия с момента инвеституры членов Национальной Ассамблеи, указанного в предыдущем

пункте.

#### **Статья 4**

1. Во время переходного периода, о котором говорится в предыдущей статье, Президент Республики является Председателем Национальной Ассамблеи и главой Правительства.

2. При отсутствии и временной неспособности для Председателя Национальной Ассамблеи выполнять полномочия заседания возглавляет член Постоянного комитета, назначаемый Национальной Ассамблеей.

#### **Статья 5**

1. Срок полномочий Президента Республики на дату публикации настоящего Закона считается действительным и осуществляется до инаугурации Президента Республики, избранного на президентских выборах 29 и 30 сентября 1992 года.

2. В случае смерти или неспособности выполнять обязанности Президента Республики Постоянный комитет Национальной Ассамблеи назначает из числа своих членов лицо, которое на срок, не превышающий 30 дней, осуществляет временные полномочия до избрания по предложению Постоянного комитета Национальной Ассамблеей временного президента до инаугурации Президента, избранного прямым и тайным голосованием на предстоящих президентских выборах.

#### **Статья 6**

До образования Конституционного Суда полномочия, изложенные в статьях 134 и 135 Конституции, осуществляет Верховный Суд.

#### **Статья 7**

Пока не сформирован Высший совет судебной власти, полномочия, указанные в статье 132, осуществляются Пленумом Верховного Суда.

#### **Статья 8**

Пока не сформирован Высший совет судебной власти, судебное преследование осуществляется Генеральным Прокурором в рамках задач, возложенных на этот орган.

## **Статья 9**

Пока не назначен Генеральный Омбудсмен, его функции, предусмотренные Конституцией, осуществляются Генеральным Прокурором Республики.

## **Статья 10**

1. Офицеры ангольских вооруженных сил не могут быть отстранены от своих обязанностей по политическим причинам.

2. Высшее командование вооруженных сил не может быть отправлено в отставку в период до пяти лет с момента опубликования настоящего Закона, за исключением дисциплинарной ответственности и на основании закона о военной службе.

## **Статья 11**

Члены Совета Республики, действующие на момент публикации настоящего Закона, прекращают свои полномочия после проведения многопартийных всеобщих выборов 29 и 30 сентября 1992 года с момента приведения к присяге новых членов Совета Республики, на основании статьи 77 Конституции.

## **Статья 12**

Первое заседание Национальной Ассамблеи, избранной на многопартийных выборах 29 и 30 сентября 1992 года, проводится в течение 30 дней после опубликования окончательных результатов или при проведении второго тура президентских выборов в течение пятнадцати дней после инаугурации Президента Республики.

## **Статья 13**

Порядок вступления в должность органа государственной власти, избираемого на президентских и парламентских выборах 29 и 30 сентября 1992, до инаугурации Президента Республики определяется Верховным Судом.

## **Статья 14**

Конституционный закон Республики Анголы остается в силе Конституции Анголы, утвержденной Национальной Ассамблеей в порядке, предусмотренном

## **ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

### **О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН 21 МАЯ 2007 ГОДА N 254-111 ЗРК**

#### **Статья 1**

В Конституцию Республики Казахстан, принятую на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., N 4, ст. 217; 1998 г., N 20, ст. 245), внести следующие изменения и дополнения:

1. Пункт 3 статьи 2 изложить в следующей редакции:

"3. Административно-территориальное устройство Республики, статус ее столицы определяются законом. Столицей Казахстана является город Астана".

2. В статье 5:

1) в пункте 1 слова "слияние общественных и государственных институтов" исключить;

2) в пункте 2 слова "государственное финансирование общественных объединений" исключить.

3. Внесено изменение в текст статьи 9 на государственном языке, текст на русском языке не изменяется.

4. Пункт 2 статьи 15 изложить в следующей редакции:

"2. Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с

гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании".

5. Пункт 2 статьи 16 изложить в следующей редакции:

"2. Арест и содержание под стражей допускаются только в предусмотренных законом случаях и лишь с санкции суда с предоставлением арестованному права обжалования. Без санкции суда лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов".

6. Внесено изменение в текст пункта 2 статьи 34 на государственном языке, текст на русском языке не изменяется.

7. В статье 41:

1) в пункте 1 слово "семь" заменить словом "пять";

2) в пункте 2 слова "не менее пятнадцати" заменить словами "последние пятнадцать".

8. Пункт 5 статьи 42 дополнить частью второй следующего содержания:

"Настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан".

9. Пункт 2 статьи 43 исключить.

10. В статье 44:

1) подпункты 2), 3), 4), 5), 7) изложить в следующей редакции:

"2) назначает очередные и внеочередные выборы в Парламент Республики и его Палаты; созывает первую сессию Парламента и принимает присягу его депутатов народу Казахстана; созывает внеочередную сессию Парламента; подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует закон либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования";

"3) после консультаций с фракциями

политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-Министра Республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики; освобождает его от должности; по представлению Премьер-Министра определяет структуру Правительства Республики, образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы Республики, не входящие в состав Правительства, назначает на должности членов Правительства Республики; назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, юстиции; освобождает от должностей членов Правительства; принимает присягу членов Правительства; председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам; поручает Правительству внесение законопроекта в Мажилис Парламента; отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов Правительства и Премьер-Министра Республики, акимов областей, городов республиканского значения и столицы";

"4) с согласия Сената Парламента назначает на должности Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора и Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан; освобождает их от должностей";

"5) образует, упраздняет и реорганизует государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей";

"7) назначает на должности сроком на пять лет Председателя и двух членов Центральной избирательной комиссии, Председателя и двух членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета";

2) внесено изменение в текст подпункта 13) на

государственном языке, текст на русском языке не изменяется;

3) внесено изменение в текст подпункта 16) на государственном языке, текст на русском языке не изменяется;

4) подпункт 20) изложить в следующей редакции:

"20) образует Совет Безопасности и иные консультативно-совещательные органы, а также Ассамблею народа Казахстана и Высший Судебный Совет".

11. Статью 46 дополнить пунктом 4 следующего содержания:

"4. Статус и полномочия Первого Президента Казахстана определяются Конституцией Республики и конституционным законом".

12. Пункт 3 статьи 47 дополнить словами "или Мажилиса Парламента".

13. Пункты 2 и 3 статьи 50 изложить в следующей редакции:

"2. Сенат образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом, по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества".

"3. Мажилис состоит из ста семи депутатов, избираемых в порядке, установленном конституционным законом".

14. Пункты 1, 3, 4, 5 статьи 51 изложить в следующей редакции:

"1. Избрание девяноста восьми депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана. Очередные выборы

депутатов Мажилиса проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока полномочий действующего созыва Парламента";

"3. Внеочередные выборы депутатов Парламента или Мажилиса Парламента проводятся в течение двух месяцев со дня досрочного прекращения полномочий соответственно Парламента или Мажилиса Парламента";

"4. Депутатом Парламента может быть лицо, состоящее в гражданстве Республики Казахстан и постоянно проживающее на ее территории последние десять лет. Депутатом Сената может быть лицо, достигшее тридцати лет, имеющее высшее образование и стаж работы не менее пяти лет, постоянно проживающее на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики не менее трех лет. Депутатом Мажилиса может быть лицо, достигшее двадцати пяти лет";

"5. Выборы депутатов Парламента Республики регулируются конституционным законом".

15. В статье 52:

1) пункт 1 исключить;

2) пункт 5 изложить в следующей редакции:

"5. Полномочия депутата Парламента прекращаются в случаях подачи в отставку, его смерти, признания депутата по вступившему в законную силу решению суда недееспособным, умершим или безвестно отсутствующим и в иных предусмотренных Конституцией и конституционным законом случаях".

Депутат Парламента лишается своего мандата при:

1) его выезде на постоянное место жительства за пределы Казахстана;

2) вступлении в законную силу в отношении его обвинительного приговора суда;

3) утрате гражданства Республики Казахстан.

Депутат Мажилиса Парламента лишается своего мандата при:

1) выходе или исключении депутата из политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран;

2) прекращении деятельности политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом депутат избран.

Полномочия назначенных депутатов Сената Парламента могут быть досрочно прекращены по решению Президента Республики.

Полномочия депутатов Парламента и Мажилиса Парламента прекращаются в случаях роспуска соответственно Парламента или Мажилиса Парламента.

16. Статьи 53 и 54 изложить в следующей редакции:

"Статья 53

Парламент на совместном заседании Палат:

1) по предложению Президента Республики Казахстан вносит изменения и дополнения в Конституцию;

2) утверждает отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета. Неутверждение Парламентом отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета означает выражение Парламентом вотума недоверия Правительству;

3) двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года;

4) решает вопросы войны и мира;

5) принимает по предложению Президента Республики решение об использовании Вооруженных Сил Республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности;

6) заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета о состоянии конституционной

законности в Республике;

7) образует совместные комиссии Палат, избирает и освобождает от должности их председателей, заслушивает отчеты о деятельности комиссий;

8) осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент Конституцией.

#### Статья 54

1. Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате принимает конституционные законы и законы, в том числе:

1) утверждает республиканский бюджет, вносит в него изменения и дополнения;

2) устанавливает и отменяет государственные налоги и сборы;

3) устанавливает порядок решения вопросов административно-территориального устройства Казахстана;

4) учреждает государственные награды, устанавливает почетные, воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги Республики, определяет государственные символы Республики;

5) решает вопросы о государственных займах и оказании Республикой экономической и иной помощи;

6) решает вопросы амнистии;

7) ратифицирует и денонсирует международные договоры Республики.

2. Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате:

1) обсуждает отчеты об исполнении республиканского бюджета;

2) проводит повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента Республики, в месячный срок со дня направления возражений. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Если

Мажилис и Сенат большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат подтвердят ранее принятое решение, Президент в течение одного месяца подписывает закон. Если возражения Президента не преодолены хотя бы одной из Палат, закон считается непринятым или принятым в редакции, предложенной Президентом. Возражения Главы государства на принятые Парламентом конституционные законы рассматриваются в предусмотренном настоящим подпунктом порядке. При этом возражения Президента на конституционные законы преодолеваются Парламентом не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат;

3) проявляет инициативу о назначении республиканского референдума".

17. В статье 55:

1) в подпункте 1) слова "председателей коллегий" исключить;

2) подпункт 2) изложить в следующей редакции:

"2) дача согласия на назначение Президентом Республики Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора, Председателя Комитета национальной безопасности Республики";

3) подпункт 4) исключить;

4) подпункты 5) и 6) изложить в следующей редакции:

"5) выполнение функций Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий";

"6) осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Сенат Парламента".

18. Статью 56 изложить в следующей редакции:

"Статья 56

1. К исключительному ведению Мажилиса относится:

1) принятие к рассмотрению внесенных в

Парламент проектов конституционных законов и законов и рассмотрение этих проектов;

2) большинством голосов от общего числа депутатов Палаты дача согласия Президенту Республики на назначение Премьер-Министра Республики;

3) объявление очередных выборов Президента Республики;

4) осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Мажилис Парламента.

2. Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству".

19. Подпункты 1) и 6) статьи 57 изложить в следующей редакции:

"1) назначает на должности двух членов Конституционного Совета; назначает на пятилетний срок на должности двух членов Центральной избирательной комиссии, трех членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета";

"6) вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты заслушивать отчеты членов Правительства Республики по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета большинством голосов от общего числа депутатов Палаты вправе принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. Если Президент Республики отклоняет такое обращение, то депутаты большинством голосов от общего числа депутатов Палаты вправе по истечении шести месяцев со дня первого обращения повторно поставить перед Президентом Республики вопрос об освобождении от должности члена Правительства. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства".

20. Подпункт 7) пункта 3 статьи 58 изложить в следующей редакции:

"7) представляют Палатам кандидатуры для назначения на должности членов Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета".

Пункт 4 статьи 59 изложить в следующей редакции:

"4. Сессия Парламента, как правило, открывается Президентом Республики и закрывается на совместных заседаниях Сената и Мажилиса. В период между сессиями Парламента Президент Республики по собственной инициативе, по предложению председателей Палат или не менее одной трети от общего числа депутатов Парламента может созвать внеочередную сессию Парламента. На ней могут рассматриваться лишь вопросы, послужившие основанием для ее созыва".

21. В статье 61:

1) пункт 1 изложить в следующей редакции:

"1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе";

2) дополнить пунктом 5-1 следующего содержания:

"5-1. Проект конституционного закона, рассмотренный и одобренный не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Мажилиса, передается в Сенат, где рассматривается не более шестидесяти дней. Принятый не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Сената проект становится конституционным законом и в течение десяти дней представляется Президенту Республики на подпись. Отклонение в целом проекта конституционного закона осуществляется Мажилисом или Сенатом большинством голосов от общего числа

депутатов Палаты.

Внесенные Сенатом не менее чем двумя третями голосов его депутатов изменения и дополнения в проект конституционного закона направляются в Мажилис. Если Мажилис не менее чем двумя третями голосов его депутатов согласится с внесенными Сенатом изменениями и дополнениями, конституционный закон считается принятым.

Если Мажилис при голосовании по внесенным Сенатом изменениям и дополнениям не согласился с ними не менее чем двумя третями голосов депутатов, то разногласия между Палатами разрешаются путем согласительных процедур";

3) пункт 6 дополнить предложением следующего содержания:

"Для проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента Республики, наличие такого заключения не требуется";

4) пункт 7 изложить в следующей редакции:

"7. В связи с неприятием внесенного Правительством проекта закона Премьер-Министр вправе поставить на совместном заседании Палат Парламента вопрос о доверии Правительству. Голосование по этому вопросу проводится не ранее чем через сорок восемь часов с момента постановки вопроса о доверии. Если предложение о вотуме недоверия не наберет большинства голосов от общего числа депутатов каждой из Палат, проект закона считается принятым без голосования. Однако Правительство не может пользоваться этим правом более двух раз в год".

22. Пункт 6 статьи 62 изложить в следующей редакции:

"6. Проведение не менее двух чтений по вопросам внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан обязательно".

23. Статью 63 изложить в следующей редакции:

## "Статья 63

1. Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент или Мажилис Парламента.

2. Парламент и Мажилис Парламента не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, а также в течение одного года после предыдущего роспуска".

24. Пункт 2 статьи 64 изложить в следующей редакции:

"2. Правительство является коллегиальным органом и во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики, а в случаях, предусмотренных Конституцией, - перед Мажилисом Парламента и Парламентом".

25. Подпункт 2) статьи 67 исключить.

26. Пункт 2 статьи 68 изложить в следующей редакции:

"2. Члены Правительства не вправе быть депутатами представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, за исключением случаев, когда это является их должностными обязанностями в соответствии с законодательством".

27. В статье 70:

1) пункты 1 и 3 изложить в следующей редакции:

"1. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Казахстан.

Перед вновь избранным Мажилисом Парламента Премьер-Министр Республики ставит вопрос о доверии Правительству. В случае выражения Мажилисом

доверия Правительство продолжает исполнять свои обязанности, если иное не будет решено Президентом Республики";

"3. Правительство заявляет Президенту Республики об отставке в случае выражения Мажилисом Парламента или Парламентом вотума недоверия Правительству";

2) второе предложение пункта 6 исключить.

28. Пункт 3 статьи 71 изложить в следующей редакции:

"3. Два члена Конституционного Совета назначаются Президентом Республики, по два члена Конституционного Совета назначаются соответственно Сенатом и Мажилисом.

Половина членов Конституционного Совета обновляется каждые три года".

29. Пункт 1 статьи 72 дополнить подпунктом 2-1) следующего содержания:

"2-1) рассматривает на соответствие Конституции Республики принятые Парламентом и его Палатами постановления".

30. Пункт 2 статьи 74 изложить в следующей редакции:

"2. Законы и иные нормативные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению".

31. В статье 75:

1) внесено изменение в текст пункта 2 на государственном языке, текст на русском языке не изменяется;

2) в пункте 3 слова "и местные суды" заменить словами "местные и другие суды".

32. В статье 81 слова "судам общей юрисдикции" заменить словами "местным и другим судам".

33. Статью 82 изложить в следующей редакции:

"Статья 82

1. Председатель и судьи Верховного Суда Республики Казахстан избираются Сенатом по представлению Президента Республики, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета.

2. Председатели и судьи местных и других судов назначаются на должности Президентом Республики по рекомендации Высшего Судебного Совета.

3. В судах в соответствии с конституционным законом могут создаваться судебные коллегии. Порядок наделения полномочиями председателей судебных коллегий определяется конституционным законом.

4. Высший Судебный Совет состоит из Председателя и других лиц, назначаемых Президентом Республики.

5. Статус и организация работы Высшего Судебного Совета определяются законом".

34. Статью 84 исключить.

35. В статье 86:

1) в пункте 2 слова "четыре года" заменить словами "пять лет";

2) пункт 5 изложить в следующей редакции:

"5. Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске".

36. Пункты 4 и 5 статьи 87 изложить в следующей редакции:

"4. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики с согласия маслихатов соответственно областей, городов республиканского значения и столицы. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом Президентом Республики Казахстан. Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей";

"5. По инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов маслихата может быть

поставлен вопрос о выражении вотума недоверия акиму. В этом случае маслихат большинством голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности соответственно перед Президентом Республики либо вышестоящим акимом. Полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики".

37. Пункты 2 и 3 статьи 89 изложить в следующей редакции:

"2. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

Органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций";

"3. Организация и деятельность местного самоуправления в Казахстане регулируются законом".

38. Последнее предложение пункта 1 статьи 91 изложить в следующей редакции:

"Изменения и дополнения в Конституцию, вынесенные на республиканский референдум, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании, не менее чем в двух третях областей, городов республиканского значения и столицы".

39. Дополнить статьей 94-1 следующего содержания:

"Статья 94-1

Положение пункта 1 статьи 41 Конституции, определяющее срок полномочий Президента Республики, применяется к лицу, которое будет избрано Президентом Республики по итогам президентских выборов, проведенных в связи с истечением

семилетнего срока полномочий Президента Республики, избранного на выборах 4 декабря 2005 года".

## **Статья 2**

1. Парламент Республики Казахстан и его Палаты приобретают предусмотренные для них настоящим Законом конституционные полномочия после истечения срока полномочий Мажилиса Парламента Республики Казахстан третьего созыва.

2. Нормы Конституции Республики Казахстан, устанавливающие новый порядок наделения полномочиями должностных лиц, вводятся в действие по мере истечения срока полномочий или прекращения полномочий этих должностных лиц.

3. Высший Судебный Совет приобретает полномочия Квалификационной коллегии юстиции по конкурсному отбору лиц, претендующих на должности председателей и судей районных и приравненных к ним судов, и даче рекомендаций для назначения на указанные государственные должности после внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституционный закон "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан", Закон "О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан" и признания утратившим силу Закона "О Квалификационной коллегии юстиции Республики Казахстан". До вступления в силу указанных изменений и дополнений действует ранее установленный Конституцией порядок.

4. Предусмотренное Конституцией санкционирование ареста судом вводится в действие после принятия соответствующих законодательных актов.

## **Статья 3**

Настоящий Закон вводится в действие со дня его официального опубликования с учетом положений статьи 2 настоящего Закона.

71/2012

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН  
ОТ 8 ФЕВРАЛЯ 2012 ГОДА**

**О ПОПРАВКАХ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН N  
1/1993,  
КОНСТИТУЦИЮ ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
В РЕДАКЦИИ ПОСЛЕДУЮЩИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ  
ЗАКОНОВ**

Парламент принял следующий Конституционный закон Чешской Республики:

Статья I

В Конституционный закон N 1/1993, Конституцию Чешской Республики с поправками, внесенными Конституционным законом N 347/1997, Конституционным законом N 300/2000, Конституционным законом N 395/2001, Конституционным законом N 448/2001, Конституционным законом N 515/2002 и Конституционным законом N 319/2009, вносятся следующие изменения:

1. Статья 54 (параграф 2) излагается в следующей редакции:

"(2) Президент Республики избирается прямым народным голосованием".

2. Статья 56 излагается в следующей редакции:

"Статья 56

(1) Выборы Президента проводятся в форме тайного голосования на основе всеобщего, равного и прямого голосования.

(2) Кандидат, получивший более половины действительных голосов избирателей, считается избранным на должность Президента Республики. В случае отсутствия такого кандидата второй тур выборов

проводится через 14 дней после первого тура, в котором участвуют двое кандидатов, набравших большее число голосов в первом туре. Если кандидаты получили равное число голосов, то все кандидаты, получившие большинство, а также кандидаты, получившие второе большинство голосов избирателей, переходят во второй тур.

(3) Кандидат, получивший большинство голосов во втором туре, побеждает. В случае если таких кандидатов нет, то Президент Республики считается неизбранным и новые выборы проводятся в течение 10 дней.

(4) Если кандидат, прошедший во второй тур, теряет право претендовать на должность Президента Республики или отказывается от участия в выборах на должность Президента Республики, кандидат, получивший следующее большинство действительных голосов избирателей в первом туре, переходит во второй тур выборов. Второй тур выборов проводится даже в случае, если есть только один кандидат, перешедший во второй тур.

(5) Каждый гражданин Чешской Республики, достигший 18-летнего возраста, может выдвинуть кандидатуру на должность Президента, при условии, что выдвижение поддержано по крайней мере 50000 граждан Чешской Республики, обладающих правом голосовать на выборах Президента Республики. Кандидатура может быть выдвинута по крайней мере двадцатью членами Парламента или по крайней мере десятью сенаторами.

(6) Каждый гражданин Чешской Республики, достигший возраста 18 лет, имеет право голосовать.

(7) Выборы Президента проводятся в течение последних 60 дней срока действующего Президента, но не позднее 30 дней до истечения полномочий действующего Президента Республики. В случае если должность Президента становится вакантной, выборы Президента проводятся в течение 90 дней.

(8) Выборы Президента объявляются Председателем Сената Парламента Чешской Республики не позднее 90 дней до их проведения. В случае если должность Президента становится вакантной, Председатель Сената Чешской Республики объявляет выборы Президента в течение 10 дней и за 80 дней до проведения таких выборов.

(9) Если должность Председателя Сената является вакантной, то выборы Президента объявляются Председателем Палаты депутатов".

3. Статья 58 излагается в следующей редакции:

"Статья 58

Дальнейшие условия осуществления права голоса на выборах Президента, как и процесс выдвижения кандидатов на должность Президента Республики, объявление и проведение выборов, объявление итогов выборов и судебное обжалование результатов устанавливаются законом.

4. В статье 59 (параграф 1) и в статье 61 формулировка "Палата депутатов Парламента" заменяется формулировкой "Сенат Парламента".

7. Параграф 1 статьи 63 после пункта 1) дополняется пунктом в следующей редакции:

"i) дает указание не начинать производство по уголовному делу или приостановить начатое производство по уголовному делу".

8. В статье 65 параграф 1 излагается в следующей редакции:

"(1) Президент Республики не может быть заключен под стражу, подвергнут уголовному преследованию или привлечен к ответственности за проступки или другие административные нарушения, совершенные в период исполнения своих полномочий".

9. В статье 65 параграф 2 излагается в следующей редакции:

"(2) Сенат Парламента вправе с согласия Палаты депутатов направить конституционное обвинение Президенту Республики в государственной измене,

грубом нарушении Конституции или конституционного порядка в Конституционный Суд; под изменой подразумеваются любые действия Президента Республики, направленные против суверенитета и целостности Республики, а также демократического управления Республики. Основываясь на конституционных положениях, Конституционный Суд может постановить, что Президент прекращает свои полномочия, и лишить его права занимать должность в дальнейшем.

10. В статье 65 параграф 3 излагается в следующей редакции:

"(3) Для выдвижения конституционного обвинения Сенатом требуется согласие 3/5 голосов присутствующих сенаторов. Для получения соглашения Палаты депутатов на выдвижение конституционного обвинения требуется согласие 3/5 членов Палаты депутатов; если Палата депутатов не дает согласие в течение трех месяцев со дня, когда Сенат затребовал согласие, то считается, что в согласии отказано".

## Статья II Вступление в силу

Настоящий Конституционный закон вступает в силу 1 октября 2012 года, за исключением положений 8 - 10 статьи I, которые вступают в силу 8 марта 2013 года.

Турция

## **КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ТУРЦИИ**

### **ЗАКОН О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ**

Закон N 5678

Принят: 31/05/2007

**Статья 1.** Заменить в первом абзаце статьи 77 Конституции Турецкой Республики в редакции от 7 ноября 1982 года (Закон N 2709) слово "пять" словом "четыре".

**Статья 2.** В абзаце втором статьи 79 Конституции Турецкой Республики после слов "результаты выборов" добавить словосочетание "результаты выборов Президента", а в последнем параграфе после слова "выборы" добавить словосочетание "избрание Президента Республики путем выборов".

**Статья 3.** Изменить первый абзац статьи 96 Конституции Турецкой Республики следующим образом.

"Великое Национальное Собрание Турции созывается при участии по меньшей мере 1/3 от общего числа его членов, в том числе и по вопросам выборов. Если иное не предусмотрено настоящей Конституцией, Великое Национальное Собрание Турции принимает решения абсолютным большинством голосов, однако необходимое большинство для решений не может быть меньше 1/4".

**Статья 4.** Изменить статью 101 Конституции Турецкой Республики следующим образом:

"Статья 101. Президент Республики избирается всеобщим голосованием сроком на пять лет из числа членов Великого Национального Собрания Турции, достигших возраста сорока лет и имеющих высшее образование, либо из числа турецких граждан, которые удовлетворяют этим требованиям и имеют право быть депутатами. Действующий Президент может быть переизбран на новый срок неограниченное число раз. Для выдвижения кандидата на пост Президента Республики не из числа членов Великого Национального Собрания Турции необходимо письменное предложение не менее двадцати депутатов от общего числа членов Собрания. Кроме того, политические партии (числом голосов более десяти процентов действительных голосов в сумме в

последних парламентских выборах) наделяются правом выдвижения единого кандидата на пост Президента. Вместе с тем сохраняется правило о том, что избранный Президент, являющийся членом партии, должен прекратить все отношения со своей партией, а также должен быть исключен из числа членов Великого Национального Собрания Турции".

**Статья 5.** Изменить статью 102 Конституции Турецкой Республики следующим образом:

"Статья 102. Выборы Президента Республики должны быть завершены в течение шестидесяти дней до окончания срока полномочий действующего Президента Республики или в течение шестидесяти дней с момента образования вакансии на должность Президента, образованной по любой причине. Президентом Республики становится кандидат, получивший на президентских выборах, проведенных на основе всеобщего избирательного права, абсолютное большинство действительных голосов.

Если это большинство не было получено в первом туре голосования, проводится второй тур голосования, который должен состояться во второе воскресенье после первого тура голосования. Два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре голосования, участвуют во втором туре голосования. При этом Президентом Республики будет избран тот кандидат, который во втором туре получает большинство действительных голосов.

Если один из тех кандидатов, которые получают право участвовать во втором туре голосования, умирает или теряет это право, во второй тур голосования проходит следующий кандидат в соответствии с ранжированием в первом туре. Если во втором туре остается один кандидат в Президенты, голосование проводится посредством референдума. И если кандидат набирает необходимое большинство действительных голосов, то становится Президентом Республики.

Срок полномочий Президента Республики продолжается до тех пор, пока вновь избранный Президент Республики не займет этот пост.

Процедуры и принципы, касающиеся президентских выборов, регулируются законом".

**Статья 7.** Настоящий Закон вступает в юридическую силу с даты опубликования.

Азербайджан

**ЗАКОН  
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ  
В КОНСТИТУЦИЮ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ  
РЕСПУБЛИКИ  
ОТ 18 МАРТА 2009 ГОДА**

1. В части I статьи 12 после слова "свободы" добавить словосочетание "достойного уровня жизни гражданам Азербайджанской Республики".

2. В части II статьи 15 после слова "на основе" добавить словосочетание "социально направленный".

3. В статью 17 добавить части III, IV, V и VI следующего содержания:

III. Дети, не имеющие родителей или опекунов, лишенные родительской заботы, находятся на попечении государства.

IV. Запрещается привлекать детей к деятельности, которая может представлять угрозу их жизни, здоровью или нравственности.

V. Дети, не достигшие 15-летнего возраста, не могут быть приняты на работу.

VI. Государство контролирует осуществление прав ребенка".

4. В часть II статьи 18 после слова "религии" добавить словосочетание "(религиозных течений)".

5. В части II статьи 19 слово "Национальный" заменить словом "Центральный".

6. В статью 25 добавить части IV, V следующего

содержания:

"IV. Никому не может быть нанесен ущерб, предоставлены льготы или привилегии либо отказано в предоставлении льгот или привилегий по вышеуказанным основаниям.

V. Каждому обеспечиваются равные права в отношениях с государственными органами и носителями полномочий государственной власти, принимающими решения, связанные с правами и обязанностями".

7. Из части IV статьи 29 удалить словосочетание "или социальные нужды".

8. В статье 32 во втором предложении части II заменить словосочетание "личной жизни" на словосочетание "личной и семейной жизни", в часть II добавить следующее положение:

"Каждый имеет право на защиту от незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь".

В часть III добавить следующее:

"За исключением случаев, установленных законом, никто не может без его ведома и вопреки возражениям подвергнуться слежению, видео- и фотосъемкам, записи голоса и другим подобным действиям, за исключением установленных законом случаев".

В статью добавить часть V следующего содержания:

"V. За исключением случаев, установленных законом, каждый может ознакомиться с собранными о нем сведениями. Каждый обладает правом потребовать исправления или изъятия (ликвидации) собранных о нем сведений, не соответствующих действительности, неполных, а также полученных с нарушением требований закона".

9. В статью 39 добавить части III, IV следующего содержания:

"III. Никто не может представлять угрозу или наносить ущерб окружающей среде, природным

ресурсам сверх пределов, установленных законом.

IV. Государство гарантирует сохранение экологического баланса, защиту определенных законом видов дикорастущих растений и диких животных".

10. В статью 48 должна быть добавлена часть V следующего содержания:

"V. Никто не может принуждаться к выражению (демонстрации) религиозного верования и убеждения, совершению религиозных обрядов или участию в них".

11. В статью 50 добавить часть III следующего содержания:

"III. Каждому гарантируется право опровергать опубликованную в средствах массовой информации информацию, нарушающую его права или наносящую ущерб его интересам, либо отвечать на нее".

12. В названии статьи 67 слово "обвиняемых" заменить на словосочетание "подозреваемых лиц", в тексте статьи слово "обвиняемый" заменить на словосочетание "подозреваемое лицо"; существующий текст считать частью I, добавить к статье часть II следующего содержания:

"II. Каждый обвиняемый в совершении преступления должен быть выслушанным до осуждения".

13. В часть II статьи 71:

добавить положение следующего содержания:

"Права и свободы каждого ограничиваются основаниями, установленными в настоящей Конституции и законах, а также правами и свободами других";

добавить в статью части IX и X следующего содержания:

"IX. Каждый может совершать действия, не запрещенные законом, и никто не может принуждаться к совершению действий, не предусмотренных законом.

X. Государственные органы могут осуществлять деятельность лишь на основании настоящей Конституции в порядке и пределах, установленных

законом".

14. Добавить в часть I статьи 72 положение следующего содержания:

"Обязанности на каждого могут быть возложены лишь настоящей Конституцией или законом".

15. Содержание статьи 75 считать частью I, добавить к статье II следующего содержания:

"II. Демонстрация неуважения к государственным символам влечет установленную законом ответственность".

16. Добавить в часть I статьи 84:

"В случае если ведение военных операций в условиях войны не позволяет провести выборы в Милли Меджлис Азербайджанской Республики, то срок полномочий созыва Милли Меджлиса Азербайджанской Республики продлевается до окончания военных операций. Решение об этом принимается Конституционным судом Азербайджанской Республики на основании обращения государственного органа, обеспечивающего проведение выборов (референдума)".

17. Добавить в статью 88 часть IV следующего содержания:

"IV. Заседания сессий Милли Меджлиса Азербайджанской Республики проводятся открыто. По требованию 83 депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики или по предложению Президента Азербайджанской Республики может быть проведено закрытое заседание сессии Милли Меджлиса Азербайджанской Республики".

18. В статье 92 словосочетание "постоянный и другой" заменить на словосочетание "комитеты и".

19. Добавить в часть I статьи 95 пункт 20 следующего содержания:

"20. Заслушивание отчетов муниципалитетов".

20. В статье 96:

в часть I после словосочетания "Верховный Суд" добавить словосочетание "40 тысячам граждан,

обладающим избирательным правом Азербайджанской Республики", в части II и IV после словосочетания "Верховный Суд" добавить словосочетание "40 тысячам граждан, обладающим избирательным правом Азербайджанской Республики";

в части III слово "орган" заменить словом "субъект";

добавить в статью части VI и VII следующего содержания:

"VI. Порядок использования 40 тысячами граждан Азербайджанской Республики, обладающих избирательным правом, права законодательной инициативы устанавливается законом.

VII. Проекты законов и постановлений должны быть обоснованы с указанием целей их принятия".

21. Изменить часть V статьи 101 следующим образом:

"V. В случае если ведение военных операций в условиях войны не позволяет провести выборы Президента Азербайджанской Республики, то срок полномочий Президента Азербайджанской Республики продлевается до окончания военных операций. Решение об этом принимается Конституционным судом Азербайджанской Республики на основании обращения государственного органа, обеспечивающего проведение выборов (референдума)".

22. Содержание статьи 108 считать частью I, добавить в статью часть II следующего содержания:

"Порядок обеспечения лица, ранее избиравшегося Президентом Азербайджанской Республики, устанавливается Конституционным законом".

23. В части I статьи 109 в пункте 13 словосочетание "Исполнительный Аппарат" заменить словом "Администрация".

В пункте 17 словосочетание "межгосударственный международный" заменить словосочетанием "межгосударственный и

межправительственный, подразумевающий правила, отличные от законодательства Азербайджанской Республики".

24. Добавить к статье 125 часть VII следующего содержания:

"VII. Судопроизводство должно обеспечивать установление истины".

25. Содержание статьи 129 считать частью I, добавить в статью части II и III следующего содержания:

"II. Неисполнение решения суда влечет установленную законом ответственность.

III. Решение суда должно основываться на законе и доказательствах".

26. В часть IX статьи 130 добавить предложение следующего содержания:

"Решения Конституционного суда Азербайджанской Республики подлежат опубликованию".

27. Добавить в статью 131 часть III следующего содержания:

"Решения Верховного суда Азербайджанской Республики подлежат опубликованию".

28. Содержание статьи 146 считать частью V, добавить в статью части I, II, III, IV следующего содержания:

"I. Муниципалитеты независимы при осуществлении своих полномочий, что не исключает их ответственности перед гражданами, проживающими на их территории. Случаи и порядок избрания членов муниципалитета, приостановления или прекращения их полномочий, досрочного роспуска муниципалитетов устанавливаются законом.

II. Независимое осуществление муниципалитетами своих полномочий не может наносить ущерб суверенитету Азербайджанского государства.

III. Государство осуществляет контроль за деятельностью муниципалитетов.

IV. В случаях и порядке, установленных законом, муниципалитеты представляют Милли Меджлису Азербайджанской Республики отчет о своей деятельности".

29. Добавить в статью 149 часть VIII следующего содержания:

"VIII. Нормативно-правовые акты подлежат опубликованию.

Никто не может принуждаться к исполнению (соблюдению) неопубликованного нормативно-правового акта и привлекаться к ответственности за неисполнение (несоблюдение) такого акта. Порядок опубликования нормативно-правовых актов устанавливается Конституционным законом".

III. Поправки реформаторского характера

США

## **ТРИДЦАТЬ ВОСЬМОЙ КОНГРЕСС СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ**

Второе Заседание

Состоялось в городе Вашингтоне в понедельник  
пятого декабря одна тысяча восемьсот шестьдесят  
четвертого  
года

### **РЕЗОЛЮЦИЯ**

В соответствии с законодательством Штатов предлагает поправку к [Конституции](#) Соединенных Штатов

**Сенатом и Палатой представителей Соединенных  
Штатов  
Америки на совместном заседании Конгресса**

(в присутствии двух третей членов каждой Палаты) предлагается поправка к Конституции Соединенных Штатов в соответствии с законодательством Штатов, которая вступает в силу в соответствии с целями Конституции после ратификации законодательными собраниями тремя четвертями штатов, а именно:

**Статья XIII.** Раздел 1. В Соединенных Штатах или в каком-либо месте, подчиненном их юрисдикции, не должно существовать ни рабство, ни принудительные работы, кроме наказания за преступление, за совершение которого лицо было должным образом осуждено.

Раздел 2. Конгресс имеет право исполнять настоящую статью путем принятия соответствующего законодательства.

Великобритания

## **АКТ О КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ 2005 ГОДА**

24 марта 2005 года

**Акт** предусматривает изменение положения должности Лорда-Канцлера и положений, касающихся его канцелярии; создание Верховного Суда Соединенного Королевства и упразднение апелляционной юрисдикции Палаты Лордов; установление юрисдикции Судебного Комитета Тайного Совета и судебных функций Председателя Совета; другие положения о судебной системе, назначения на должность и дисциплинарные положения; и иные связанные положения.

Часть 1  
ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА

## **1. Верховенство закона**

Этот **Акт** не ущемляет:

- (a) существующий конституционный принцип верховенства права или
- (b) конституционную роль Лорда-Канцлера по отношению к данному принципу.

### Часть 2

## МЕРЫ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ДОЛЖНОСТИ ЛОРДА-КАНЦЛЕРА

Квалификационные требования к должности  
Лорда-Канцлера

## **2. Требования к Лорду-Канцлеру**

(1) Лицо не может быть рекомендовано на должность Лорда-Канцлера, если не обладает необходимым опытом.

(2) Премьер-министр может принять во внимание:

- (a) работу в качестве Министра Короны;
- (b) работу в качестве члена любой из Палат Парламента;
- (c) работу в качестве квалифицированного практикующего работника;
- (d) работу в качестве преподавателя права в университете;
- (e) другую работу, которую Премьер-министр сочтет уместной.

(3) В данной норме "квалифицированный практикующий работник" означает:

- (a) лицо, удовлетворяющее требованиям высших судов, в соответствии с разделом 71 Акта о судах и юридических услугах 1900 года;
- (b) адвокат в Шотландии или солиситор, обладающий правом выступать в Сессионном суде или Высшем Уголовном Суде;
- (c) член коллегии адвокатов Северной Ирландии или солиситор в Суде правосудия Северной Ирландии.

## Независимость судебной власти

### 3. Гарантии независимости судебной власти

(1) Лорд-Канцлер, другие Министры Короны и все, кто отвечает за вопросы судебной власти и отправления правосудия, должны обеспечивать независимость судебной власти.

(2) **Пункт (1)** не устанавливает какой-либо обязанности, назначение которой входит в компетенцию парламента Шотландии.

(3) Для лица не установлено обязанности, предусмотренной **пунктом (1)**, если на него возложена обязанность разделом 1(1) Закона о правосудии (Северная Ирландия) 2002 года.

(4) Следующие конкретные обязанности вводятся в целях обеспечения независимости.

(5) Лорд-Канцлер и другие Министры Короны не должны пытаться оказывать влияние на судебные решения, пользуясь своим доступом к судебной системе.

(6) Лорд-Канцлер должен соблюдать правила:

(a) необходимость защиты независимости;

(b) оказание поддержки судебной власти для осуществления ее функций;

(c) учет общественных интересов по вопросам, касающимся судебной власти и так или иначе затрагивающим отправление правосудия, при принятии решений.

(7) В данной статье "судебная система" включает следующее:

(a) Верховный Суд;

(b) любые другие суды, учрежденные в любой части Соединенного Королевства;

(c) любой международный суд.

(8) В **пункте (7)** "международный суд" означает Международный суд Организации Объединенных Наций или любой другой суд либо трибунал, обладающий

юрисдикцией или выполняющий судебные функции в целях:

(а) выполнения соглашения, участником которого является Правительство Соединенного Королевства или ее Величество, либо

(б) резолюции Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

Германия

**ДОГОВОР  
МЕЖДУ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКОЙ ГЕРМАНИЯ  
И ГЕРМАНСКОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ  
РЕСПУБЛИКОЙ  
ОБ ОБЪЕДИНЕНИИ ГЕРМАНИИ (ДОГОВОР ОБ  
ОБЪЕДИНЕНИИ)**

Дата выпуска: 31.08.1990

Наименование: "Договор об объединении от 31 августа 1990 года"

Преамбула

Федеративная Республика Германия и Германская Демократическая Республика решили, основываясь на единстве Германии как мирного и свободного равноправного члена международного сообщества, выражая право на самоопределение жителей обеих частей Германии, жить в условиях мира и свободы, конституционном, социальном и федеративном государстве, выражая благодарность и уважение тем, кто проявил мудрость для продолжения немецкой истории, памятуя о прошлом и осознавая ответственность за демократическое развитие в Германии, уважая права человека и задачу мирного объединения Германии, сделал вклад в объединение Европы и европейский мир и порядок, германское

единство в общих границах, гарантируя европейским народам нерушимость границ, территориальную целостность и суверенитет всех государств в Европе как основное условие мира, - согласились заключить Договор об объединении Германии следующего содержания:

## "Глава II Основной Закон

### Статья 3. Вступление в силу Основного [закон](#)

В связи с присоединением Основной [закон](#) Федеративной Республики Германия, опубликованный в Федеральном вестнике законодательства, часть III, номер 100-1, с последними изменениями, произведенными Законом от 21 декабря 1983 г. (Федеральный вестник законодательства, часть I, страница 1481), вступает в силу в землях Бранденбург, Макленбург-Предпомерания, Саксония, Саксония-Ангальт и Тюрингия, а также в той части Берлина, в которой он не применялся, с учетом изменений, вытекающих из [статьи 4](#), если в настоящем Договоре не установлено иное.

### Статья 4. Внесение поправок в Основной [закон](#)

Основной [закон](#) для Федеративной Республики Германия изменяется следующим образом:

#### 1. Преамбула гласит следующее:

Сознавая свою ответственность перед Богом и людьми, воодушевленный желанием служить делу мира во всем мире в качестве равноправного члена в объединенной Европе, немецкий народ в силу своей учредительной власти дал себе настоящий Основной [закон](#). Немцы в землях Баден-Вюртемберг, Бавария, Берлин, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Гессен, Макленбург-Предпомерания, Нижняя Саксония,

Северный Рейн-Вестфалия, Саар, Саксония, Саксония-Ангальт, Рейланд-Пфальц, Шлезвиг-Гольштейн и Тюрингия достигли путем свободного самоопределения единства и свободы Германии. Тем самым настоящий Основной закон действует для всего немецкого народа.

2. **Статья 23** отменяется.

3. **Пункт 2 статьи 51** Основного закона гласит:

"(2) Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами, земли с населением свыше двух миллионов жителей имеют четыре голоса, земли с населением свыше шести миллионов жителей - пять голосов, земли с населением более семи миллионов жителей - шесть голосов.

4. Существующая формулировка статьи 135-а становится **пунктом 1**. Следующим за **пунктом 1** идет:

(2) **Пункт 1** соответственно применяется к обязательствам Германской Демократической Республики или ее субъектов права, а также к обязательствам Федерации, других корпораций и учреждений публичного права, связанным с переходом имущественных ценностей Германской Демократической Республики к Федерации, землям и общинам, и обязательствам, основывающимся на мероприятиях Германской Демократической Республики или ее субъектов права.

5. В Основной закон вводится новая **статья 143**:

(1) Положения законов, действующих на территории, упомянутой в **статье 3** Договора об объединении, до 31 декабря 1992 г., могут отличаться от положений настоящего Основного **Закона**, поскольку вследствие отличающихся отношений полное приспособление к строю, соответствующему Основному **Закону**, еще не может быть обеспечено. Отклонения не могут нарушать положений **пункта 2 статьи 19** и должны отвечать принципам, указанным в **пункте 3 статьи 79**.

(2) Существование отклонений от положений **разделов II, VIII, VIII-a, IX, X и XI** допускается до 31

декабря 1995 г.

(3) Независимо от положений пунктов 1 и 2 статьи 41 Договора об объединении правила его проведения в жизнь применяются также постольку, поскольку предусматривают невозможность отмены изменений, касающихся права собственности на территории, названной в статье 3 этого Договора".

6. [Статья 146](#) излагается в следующей редакции:  
"Статья 146

Настоящий [Основной закон](#), действующий после достижения единства и свободы Германии для всего немецкого народа, прекратит свое действие в день, в который вступит в силу Конституция, принятая свободным решением немецкого народа".

#### Статья 5. Будущие поправки

Правительства двух Договаривающихся сторон рекомендуют законодательным органам объединенной Германии рассмотреть вопросы, поднятые в контексте объединения Германии, по внесению изменений и дополнений в [Основной закон](#), в частности:

- о взаимоотношениях между федеральным правительством и правительствами земель в соответствии с совместным решением Премьер-министров от 5 июля 1990 г.;
- о возможности реорганизации района Берлин-Бранденбург в порядке отступления от положений [статьи 29](#) Основного закона на основании соглашения участвующих земель;
- о включении положений о государственной почтовой системе в [Основной закон](#);
- о применении [статьи 146](#) в рамках референдума.

#### Статья 6. Чрезвычайное постановление

Положения [статьи 131](#) Основного закона не

применяются, пока не вступит в силу [статья 3](#)".

Канада

## **АКТ О КАНАДЕ**

### **1982 ГЛАВА 11**

<...>

1. Принимается содержащийся в Приложении В Конституционный [акт](#) 1982 г., изданный для Канады и имеющий в ней законную силу и вступающий в силу в соответствии с его положениями.

2. Ни один акт Парламента Соединенного Королевства, изданный после вступления в силу Конституционного [акта](#) 1982 г., не будет являться частью права Канады.

3. Редакция настоящего Акта на английском языке, которая содержится в Приложении А, имеет такую же силу закона в Канаде, как и под тем же названием соответствующая редакция на французском языке.

4. Настоящий Акт может цитироваться как Акт о Канаде 1982 г.

Приложение В

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ АКТ 1982 ГОДА**

### **Часть I. КАНАДСКАЯ ХАРТИЯ ПРАВ И СВОБОД**

С учетом того что Канада основывается на принципах, признающих верховенство Бога и господство права, устанавливаются:

Гарантии прав и свобод

## **Права и свободы в Канаде**

1. **Канадская Хартия прав и свобод** гарантирует права и свободы, которые в ней закреплены. Эти права и свободы могут ограничиваться только нормами права в пределах, которые считаются разумными и могут быть оправданы в свободном и демократическом обществе.

### **Основные свободы**

#### **Основные свободы**

2. Каждому принадлежат следующие основные свободы:

- a) свобода совести и исповедания религии;
- b) свобода мысли, убеждений, выражения мнения, включая свободу печати и других средств коммуникации;
- c) свобода собраний с мирными целями;
- d) свобода ассоциаций.

### **Демократические права**

#### **Демократические права граждан**

3. Каждый канадский гражданин имеет право голосовать и быть избранным на выборах членов Палаты общин и законодательных собраний провинций.

#### **Максимальная продолжительность полномочий законодательных органов**

4. (1) Максимальная продолжительность полномочий Палаты общин или какого-либо законодательного собрания составляет пять лет со дня, установленного для пересылки документов о соответствующих всеобщих выборах.

#### **Продление полномочий в особых случаях**

(2) Продолжительность полномочий Палаты общин или срок полномочий какого-либо законодательного собрания может быть продлен соответственно Парламентом или собранием сверх пяти лет в действительных или возможных случаях

войны, вторжения или восстания, если только такое продление не вызовет возражения более 1/3 части членов Палаты общин или законодательного собрания.

### **Ежегодные сессии законодательных органов**

5. Парламент и законодательные собрания заседают по меньшей мере один раз каждые двенадцать месяцев.

## **Свобода передвижения и места жительства**

### **Свобода передвижения**

6. (1) Каждый канадский гражданин имеет право проживать в Канаде, выезжать из нее и возвращаться в страну.

### **Свобода проживания и право зарабатывать средства к существованию**

(2) Каждый канадский гражданин и всякое лицо, обладающее правом постоянного проживания в Канаде, имеет право:

- а) передвигаться по всей стране и селиться в любой провинции;
- б) зарабатывать себе средства к существованию в любой провинции.

### **Ограничения**

(3) Права, указанные в [параграфе 2](#), регламентируются:

- а) законами и обычаями общего применения, действующими в данной провинции, если эти законы и обычаи не устанавливают каких-либо различий между гражданами, первоначально проживавшими в провинции и проживающими в ней в настоящее время;
- б) законами, предусматривающими справедливые условия проживания с точки зрения пользования публичными и социальными службами.

### **Программы социальной защиты**

(4) [Параграфы 2](#) и [3](#) не исключают законов, программ и деятельности, направленных на улучшение в какой-либо провинции положения лиц, находящихся в

неблагоприятных социальных или экономических условиях, если уровень занятости в этой провинции ниже уровня занятости в Канаде.

## Судебные гарантии

### **Жизнь, свобода и безопасность личности**

7. Каждый имеет право на жизнь, свободу и безопасность своей личности; и этих прав нельзя лишить, иначе как в соответствии с основными принципами отправления правосудия.

### **Обыски и наложение ареста на имущество**

8. Каждый имеет право на защиту от необоснованных обысков и наложения ареста на имущество.

### **Лишение свободы или заключение в тюрьму**

9. Каждый имеет право на защиту от произвольного лишения свободы и заключения в тюрьму.

### **Арест или задержание**

10. Каждый имеет право в случае ареста или задержания:

- a) быть информированным о мотивах своего ареста или задержания;
- b) безотлагательно обращаться к помощи адвоката и быть информированным об этом праве;
- c) иметь возможность проверить законность своего задержания посредством процедуры **habeas corpus** и быть освобожденным в случае незаконного задержания.

### **Уголовно-правовая процедура**

11. Каждый обвиняемый в совершении какого-либо преступления имеет право:

- a) быть информированным без неоправданных задержек о характере правонарушения, которое ему инкриминируется;
- b) быть подсудным в течение разумного периода времени;

с) не быть принуждаемым свидетельствовать против самого себя в любой стадии процесса в отношении инкриминируемого ему правонарушения;

d) считаться невиновным до тех пор, пока он в соответствии с законом не будет объявлен виновным независимым и беспристрастным судом в открытом судебном заседании;

e) не быть лишенным без обоснованной причины права находиться на свободе под залог разумного размера;

f) за исключением случаев совершения правонарушения, подсудного на основе военного права органам военной юстиции, быть подсудным суду присяжных в случае, когда максимальный срок наказания за правонарушение составляет пять лет лишения свободы или влечет более суровое наказание;

g) не быть объявленным виновным за совершение какого-либо действия или бездействие, которое в момент его совершения не рассматривалось как правонарушение в соответствии с внутренним правом Канады или международным правом либо которое не было уголовным в соответствии с общими принципами права, признаваемыми сообществом наций;

h) не быть вновь судимым за правонарушение, в отношении которого он был признан невиновным, и не быть вновь судимым и наказанным за правонарушение, за которое он был признан виновным и наказан;

i) будучи признанным виновным за правонарушение, подвергаться менее суровому наказанию, если наказание было изменено в промежуток времени между моментом совершения правонарушения и моментом вынесения приговора.

### **Жестокость обращения или наказания**

12. Каждый имеет право на защиту от жестокого и необычного обращения или наказания.

### **Использование свидетельских показаний**

13. Каждому гарантируется, что никакие

свидетельские показания, которые он дал, не будут использованы для обвинения в другом судебном процессе, кроме случаев, касающихся нарушения присяги или дачи ложных показаний.

### **Перевод**

14. Сторона или свидетель, которые не могут следить за ходом судебного процесса либо потому, что они не понимают языка или не говорят на нем, либо потому, что они не обладают слухом, имеют право прибегнуть к помощи переводчика

## Право на равенство

### **Равенство перед законом, равная защита на основании закона и покровительство со стороны закона**

15. (1) Закон не делает различий для лиц и в равной мере применяется ко всем, и все имеют право на равную защиту и равное покровительство закона, независимо от каких-либо различий, в частности основанных на признаках расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, пола, возраста либо психических или физических недостатков.

### **Программы социальной защиты**

(2) **Параграф 1** не препятствует принятию законов, программ или осуществлению деятельности, направленных на улучшение положения отдельных лиц и групп населения, находящихся в неблагоприятных условиях, в частности вследствие их принадлежности к какой-либо расе, национального или этнического происхождения, цвета кожи, исповедуемой религии, пола, возраста либо психических или физических недостатков.

## Официальные языки Канады

### **Официальные языки Канады**

16. (1) Английский и французский языки являются официальными языками Канады, имеют одинаковый статус и равные права и привилегии в том, что касается их использования в парламентских и правительственных органах Канады.

### **Официальные языки в провинции Нью-Брансуик**

(2) Английский и французский языки являются официальными языками Нью-Брансуика; они имеют одинаковый статус и равные права и привилегии в том, что касается их использования в законодательном собрании и правительстве Нью-Брансуика.

### **Достижение равного статуса**

(3) Настоящий Акт не ограничивает Парламент и законодательные собрания по проведению мер для достижения равного статуса или использования английского и французского языков.

### **Употребление языков в Парламенте**

17. (1) Каждый имеет право употреблять английский или французский язык во время дебатов и в деятельности Парламента.

### **Употребление языков в законодательном собрании провинции Нью-Брансуик**

(2) Каждый имеет право употреблять английский или французский язык во время дебатов и в деятельности законодательного собрания Нью-Брансуика.

### **Парламентские документы**

18. (1) Законы, архивные материалы, отчеты и протоколы заседаний Парламента печатаются и публикуются на английском и французском языках, и обе редакции имеют одинаковую официальную силу.

### **Документы законодательного собрания провинции Нью-Брансуик**

(2) Законы, архивные материалы, отчеты и протоколы заседаний законодательного собрания Нью-Брансуика печатаются и публикуются на английском и французском языках, и обе редакции

имеют одинаковую официальную силу.

### **Процедура в судах, учрежденных Парламентом**

19. (1) Каждый имеет право употреблять английский или французский язык во всех делах, представляемых на рассмотрение в суды, учрежденные Парламентом, и употреблять эти языки во всех стадиях процесса, которые в этих судах имеют место.

### **Процедура в судах провинции Нью-Брансуик**

(2) Каждый имеет право употреблять английский или французский язык во всех делах, представляемых на рассмотрение в суды Нью-Брансуика, и употреблять эти языки во всех стадиях процесса, которые в этих судах имеют место.

### **Связь населения с федеральными учреждениями**

20. (1) Каждый человек, живущий в Канаде, имеет право употреблять английский или французский язык для передачи сообщений по местонахождению в центральные органы Парламента или Правительства Канады, а также получать сообщения от этих органов; аналогичное право распространяется на любые другие органы этих учреждений, где:

а) употребление английского или французского языка обусловливается существом ходатайства;

б) употребление английского и французского языков оправдывается назначением службы.

### **Связь населения с учреждениями провинции Нью-Брансуик**

(2) Каждый человек, проживающий в Нью-Брансуике, имеет право употреблять английский или французский язык для передачи сообщений в любые службы законодательного собрания или правительства, а также получать сообщения от этих служб.

### **Сохранение существующих конституционных положений**

21. Никакие положения **статей 16 - 20** не

отменяют и не умаляют права, привилегии или обязательства в отношении английского и (или) французского языка, которые существуют или находятся в силе на основе какого-либо иного положения Конституции Канады.

### **Сохраняемые права и привилегии**

22. Никакие положения **статей 16 - 20** не отменяют и не умаляют основанные на законе или обычае права либо привилегии, полученные или обретенные до или после вступления в силу настоящей Хартии в отношении иного языка, кроме английского или французского.

## Применение Хартии

### **Применение Хартии**

32. (1) Настоящая Хартия применяется:

а) Парламентом и Правительством Канады в отношении всех вопросов, относящихся к компетенции Парламента, включая вопросы, касающиеся территории Юкон и Северо-Западных территорий;

б) законодательным собранием и правительством каждой провинции в отношении всех вопросов, относящихся к компетенции ее законодательного собрания.

### **Исключение**

(2) Независимо от положений **параграфа 1 статья 15** действует только по истечении трех лет после вступления в силу настоящей статьи.

### **Отступление вследствие специально принятой декларации**

33. (1) Парламент или законодательное собрание какой-либо провинции может специально установить в принятом Парламентом или законодательным собранием акте, что этот акт или какое-либо из его положений будет действовать независимо от установлений, содержащихся в **статье 2** или **статьях 7 - 15** настоящей Хартии.

### **Последствия отступления**

(2) Акт или какое-либо его положение, о которых издается декларация на основании настоящей статьи, имеют силу и будут действовать только в отношении положений настоящей Хартии, упомянутых в декларации.

### **Пятилетний срок**

(3) Декларация, изданная на основании [параграфа 1](#), прекращает действовать через пять лет после ее вступления в силу или в более раннее время, которое может быть указано в декларации.

Повторное установление в законодательном порядке

(4) Парламент или законодательное собрание какой-либо провинции могут повторно принять в законодательном порядке новую декларацию в соответствии с [параграфом 1](#).

(5) [Параграф 3](#) применяется в отношении повторного издания декларации на основании [параграфа 4](#).

Наименование

### **Наименование**

34. Настоящая часть может цитироваться как **Канадская Хартия прав и свобод**.

## **Часть II. ПРАВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ КАНАДЫ**

### **Подтверждение существующих исконных или вытекающих из договоров прав**

35. (1) Существующие исконные или вытекающие из договоров права коренных народов Канады признаются и подтверждаются.

### **Определение коренных народов Канады**

(2) В настоящем Акте под коренными народами Канады подразумеваются индейцы, инуиты (эскимосы) и метисы Канады.

## **Соглашения об урегулировании претензий по земельным вопросам**

(3) В целях большей ясности в **параграфе 1** термин "права, вытекающие из договоров" включает права, существующие в настоящее время на основе соглашений об урегулировании претензий по земельным вопросам или таким образом приобретенных.

## **Исконные или вытекающие из договоров права в равной мере гарантируются для лиц обоего пола**

(4) Независимо от каких-либо положений настоящего Акта исконные или вытекающие из договоров права, указанные в **параграфе 1**, в равной мере гарантируются лицам мужского и женского пола.

## **Обязательство в отношении участия в конституционной конференции**

35. (1) Правительство Канады и правительства провинций принимают обязательство в отношении принципа, согласно которому прежде чем будет внесена какая-либо поправка в пункт 24 статьи 91 Конституционного акта 1867 г., статью 25 настоящего Акта или в положения настоящей части:

а) конституционная конференция, имеющая в повестке дня вопросы, связанные с предложением поправок, будет включать Премьер-министра Канады и премьер-министров провинций; конференция будет созываться Премьер-министром Канады;

б) Премьер-министр Канады будет приглашать представителей коренных народов Канады для участия в работе по названным вопросам.

<...>

## **Часть V. ПРОЦЕДУРА ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ КАНАДЫ**

**Обычная процедура внесения поправок в**

## **Конституцию Канады**

38. (1) Конституция Канады может быть изменена путем издания Генерал-губернатором Прокламации с приложением большой печати Канады, уполномоченным на это:

а) резолюциями Сената и Палаты общин;

б) резолюциями законодательных собраний не менее 2/3 провинций, население которых согласно последней всеобщей переписи составляет в совокупности по меньшей мере пятьдесят процентов населения всех провинций.

### **Большинство членов**

(2) Поправка, внесенная в соответствии с [параграфом 1](#), но нарушающая законодательные полномочия, права собственности или другие права либо привилегии какого-либо законодательного собрания или правительства провинции, требует резолюции, принимаемой большинством членов в каждом из органов - в Сенате, Палате общин и законодательных собраниях, - указанном в [параграфе 1](#).

### **Разногласия**

(3) Какая-либо поправка, указанная в [параграфе 2](#), не будет действовать в провинции, законодательное собрание которой до издания Прокламации выразит свое несогласие с резолюцией, принятой большинством своих членов, кроме случая, когда впоследствии это собрание принятием резолюции, одобренной большинством членов, откажется от своего несогласия и примет поправку.

### **Отмена несогласия**

(4) Резолюция о несогласии, указанная в [параграфе 3](#), может быть отозвана в любой момент - до или после издания Прокламации, к которой эта резолюция относится.

### **Ограничение в отношении Прокламации**

39. (1) Прокламация, указанная в [параграфе 1 статьи 38](#), не может быть принята до истечения одного года, следующего за одобрением резолюции о начале

указанной процедуры о внесении поправки, если только законодательное собрание каждой провинции предварительно не примет резолюцию об одобрении или неодобрении.

### **Ограничение в отношении Прокламации**

(2) Прокламация, указанная в [параграфе 1 статьи 38](#), может быть принята только в течение трех лет, следующих за одобрением резолюции о начале указанной процедуры внесения поправки.

### **Компенсация**

40. Когда поправка, принятая на основании [параграфа 1 статьи 38](#), повлечет передачу в пользу Парламента законодательных полномочий законодательных собраний провинций в области образования или в других областях культуры, то Канада будет предоставлять справедливую компенсацию тем провинциям, в которых поправка не будет применяться.

### **Поправка путем принятия единогласного решения**

41. Любое изменение Конституции Канады совершается посредством издания Прокламации Генерал-губернатором с приложением большой печати Канады только путем принятия резолюции Сенатом, Палатой общин и законодательными собраниями каждой провинции по следующим вопросам:

а) функций канцелярии Королевы, Генерал-губернатора и лейтенант-губернатора какой-либо провинции;

б) право провинции иметь в Палате общин число депутатов не менее численности сенаторов, которыми провинция правомочна быть представлена при вступлении в силу настоящей части;

с) с соблюдением положений [статьи 43](#) использование английского и французского языков;

д) состав Верховного суда Канады;

е) внесение изменений в настоящую часть.

### **Обычная процедура внесения изменений**

42. (1) Любое изменение Конституции Канады

производится только в соответствии с положениями [параграфа 1 статьи 38](#) по следующим вопросам:

а) принцип пропорционального представительства провинций в Палате общин, предусмотренный Конституцией Канады;

б) полномочия Сената и порядок отбора сенаторов;

в) число членов, которым каждая провинция правомочна быть представленной в Сенате, и квалификации сенаторов в отношении их местожительства;

г) с соблюдением положения [пункта "е" статьи 41](#) нормы, касающиеся Верховного суда Канады;

д) расширение территории существующих провинций и

е) независимо от положений какого-либо закона или обычая учреждение новых провинций.

(2) Исключение. [Параграфы 2 - 4 статьи 38](#) не применяются к областям, упомянутым в [параграфе 1](#).

### **Изменение положений в отношении некоторых провинций**

43. Изменение Конституции Канады в отношении одной или нескольких, но не всех провинций может быть предложено только путем издания Генерал-губернатором Прокламации с приложением большой печати Канады по уполномочию, содержащемуся в резолюциях Сената, Палаты общин и законодательных собраний каждой провинции, к которой это изменение относится. Настоящая статья применяется:

а) к изменениям линии границы между провинциями;

б) к изменениям каких-либо положений об использовании английского или французского языка в провинции.

### **Изменения, вносимые Парламентом**

44. С соблюдением положений [статей 41 и 42](#) Парламент обладает исключительной компетенцией

изменять положения Конституции Канады в отношении исполнительной власти Канады или Сената и Палаты общин.

### **Изменения, вносимые законодательными собраниями**

45. С соблюдением положений [статьи 41](#) законодательное собрание каждой провинции обладает исключительной компетенцией изменять Конституцию своей провинции.

#### **Инициатива по внесению изменений**

46. (1) Инициатива по внесению поправок, указанных в [статьях 38, 41, 42 и 43](#), принадлежит Сенату или Палате общин либо законодательному собранию какой-либо провинции.

#### **Отзыв уполномочия**

(2) Резолюция о согласии, издаваемая в соответствии с целями настоящей части, может быть отозвана в любое время до принятия Прокламации, которую эта резолюция санкционирует.

#### **Изменение без резолюции Сената**

47. (1) Поправка к Конституции Канады, вносимая путем издания Прокламации в случаях, указанных в [статьях 38, 41, 42 или 43](#), может не требовать резолюции Сената об уполномочии в отношении этой Прокламации, если Сенат не примет такую резолюцию в течение ста восьмидесяти дней после принятия Палатой общин резолюции об уполномочии и если Палата общин по истечении названного срока вновь примет аналогичную резолюцию.

#### **Исчисление срока**

(2) В срок, исчисляемый в сто восемьдесят дней, указанный в [параграфе 1](#), не засчитывается время перерыва в работе или роспуска Парламента.

#### **Совет об издании Прокламации**

48. Тайный совет Королевы для Канады будет советовать Генерал-губернатору издавать в соответствии с настоящей частью Прокламацию с момента одобрения резолюций о внесении поправок

путем принятия Прокламации, предусмотренной настоящей частью.

### **Конституционная конференция**

49. В течение пятнадцати лет после вступления в силу настоящей части Премьер-министр Канады созывает конституционную конференцию, включающую премьер-министров провинций и его самого с целью пересмотра положений этой части.

## **Часть VI. ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО АКТА 1867 ГОДА**

50. Текст статьи 50 см. в статье 92 А Конституционного акта 1867 г.

51. См. шестое Приложение к Конституционному акту 1867 г.

## **Часть VII. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Верховенство Конституции Канады**

52. (1) Конституция Канады является высшим законом Канады; любой закон, не соответствующий Конституции, не действует или не имеет силы.

### **Конституция Канады**

(2) Конституция Канады состоит из:

- а) Акта о Канаде 1982 г., включая настоящий Акт;
- б) актов и приказов, указанных в Приложении;
- в) поправок к какому-либо акту или приказу, указанному в [пункте "а"](#) или ["б"](#).

### **Поправки к Конституции Канады**

(3) Конституция Канады может изменяться только соответствующими органами власти, в ней указанными.

### **Отмена и новые названия**

53. (1) Правовые предписания, указанные в колонке I Приложения, отменяются или изменяются так, как это указано в колонке II. Кроме отмененных, правовые предписания остаются в силе в качестве законов Канады под названиями, указанными в колонке

### III.

#### **Корректирующие поправки**

(2) За исключением Акта о Канаде 1982 г. каждое правовое предписание, которое упомянуто в Приложении под названием, указанным в колонке I, изменяется на соответствующее название, указанное в колонке III, и каждый Акт Британской Северной Америки, не упомянутый в Приложении, может цитироваться как Конституционный акт с указанием года его принятия и в случае необходимости с указанием его номера.

#### **Отмена и корректирующие поправки**

54. Часть IV отменяется год спустя после вступления в силу настоящей части, настоящая статья может быть отменена, а настоящий Акт перенумерован вследствие отмены части IV и настоящей статьи путем издания Генерал-губернатором Прокламации с приложением большой печати Канады.

#### **Редакция Конституции Канады на французском языке**

55. На министра юстиции Канады возлагается обязанность подготовки в возможно короткий срок редакции на французском языке частей Конституции Канады, указанных в Приложении; когда какая-либо достаточно значительная часть будет подготовлена, то она предлагается для введения в силу Прокламацией Генерал-губернатора с приложением большой печати Канады согласно процедуре, применяемой при внесении поправок в конституционные положения, которые эта часть содержит.

#### **Редакции на английском и французском языках некоторых конституционных актов**

56. Если какая-либо часть Конституции Канады была принята или принимается на английском или французском языке либо если какая-либо часть Конституции была принята на французском языке согласно [статье 55](#), то части Конституции на английском и французском языках в равной мере имеют силу закона.

## **Редакция настоящего Акта на английском и французском языках**

57. Редакции настоящего Акта на английском и французском языках в равной мере имеют силу закона.

### **Вступление в силу**

58. С соблюдением положений [статьи 59](#) настоящий Акт вступает в силу в день, установленный Прокламацией Королевы или Генерал-губернатора с приложением большой печати Канады.

### **Вступление в силу пункта "а" параграфа 1 статьи 23 в отношении провинции Квебек**

59. (1) Пункт "а" параграфа 1 статьи 23 вступает в силу в отношении провинции Квебек в день, установленный Прокламацией Королевы или Генерал-губернатора с приложением большой печати Канады.

### **Полномочие провинции Квебек**

(2) Прокламация, указанная в [параграфе 1](#), будет издана только после уполномочия законодательного собрания или правительства провинции Квебек.

### **Отмена настоящей статьи**

(3) Настоящая статья может быть отменена в день вступления в силу пункта "а" параграфа 1 статьи 23 в отношении провинции

Квебек, и настоящий Акт изменяется и перенумеровывается соответственно с отменой настоящей статьи путем издания Прокламации Королевы или Генерал-губернатором с приложением большой печати Канады.

### **Краткое наименование и цитирование**

60. Настоящий акт может цитироваться как Конституционный акт 1982 года; и Конституционные акты с 1867 года по 1975 (N 2) год вместе с настоящим Актом могут цитироваться как Конституционные акты 1867 - 1982 годов.

### **Ссылки**

61. Ссылка на Конституционные акты 1867 - 1982 годов будет считаться как включающая ссылку на

Прокламацию об изменении Конституции 1983 года.

Китай

## **ПОПРАВКА К КОНСТИТУЦИИ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

(Принята на первой сессии  
Восьмого Всекитайского собрания народных  
представителей  
и обнародована Объявлением Всекитайского собрания  
народных представителей 29 марта 1993 года)

**Статья 3.** Два последних предложения **пункта седьмого Преамбулы** к Конституции, которые гласят:

"в дальнейшем основная задача государства общими силами осуществить социалистическую модернизацию. Народы всех национальностей Китая, руководимые Коммунистической партией Китая и руководящиеся марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна, будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь, постоянно совершенствовать различные социалистические институты, развивать социалистическую демократию, укреплять социалистическую законность с тем, чтобы собственными силами и упорной борьбой постепенно осуществить модернизацию промышленности, сельского хозяйства, национальной обороны, науки и техники, превратить нашу страну в высокоцивилизованное, высокodemократическое социалистическое государство", пересматриваются и излагаются в следующей редакции:

"Китай находится на начальном этапе построения социализма. Основной задачей нации является сосредоточение усилий на социалистической модернизации на основе теории строительства социализма с китайскими характеристиками. Народы

всех национальностей Китая, руководимые Коммунистической партией Китая и руководящиеся марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна, будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь, постоянно совершенствовать различные социалистические институты, развивать социалистическую демократию, укреплять социалистическую законность с тем, чтобы собственными силами и упорной борьбой постепенно осуществить модернизацию промышленности, сельского хозяйства, национальной обороны, науки и техники, превратить нашу страну в высокоцивилизованное, высокodemократическое социалистическое государство".

**Статья 4. Десятый параграф Прембулы** к Конституции дополнить текстом: "Руководимая Коммунистической партией Китая система многопартийного сотрудничества и политических консультаций будет длительное время существовать и развиваться".

**Статья 5. Статья 7** Конституции, которая гласит, что

"Государственный сектор экономики, основанный на социалистической общенародной собственности, - руководящая сила в народном хозяйстве. Государство гарантирует укрепление и развитие государственного сектора экономики", пересматривается и излагается в следующей редакции:

"Движущей силой национальной экономики является государственная экономика, т.е. социалистическая экономика с общенародной собственностью. Государство обеспечивает укрепление и развитие национальной экономики".

**Статья 6. Первый параграф статьи 8** Конституции, который гласит, что

"Сельские народные коммуны, сельскохозяйственные производственные кооперативы и другие формы кооперативного хозяйства, такие как

производственная, снабженческо-сбытовая, кредитная, потребительская кооперация, представляют собой социалистический сектор хозяйства, основанный на коллективной собственности трудящихся масс. Трудящиеся, участвующие в коллективных сельскохозяйственных организациях, имеют право в пределах, установленных законом, вести хозяйство на приусадебных земельных и горных участках, заниматься подсобным домашним промыслом и разводить собственный скот", пересматривается и излагается в следующей редакции:

"Сельские коммуны, сельскохозяйственные производственные кооперативы и другие формы кооперативной деятельности, такие как сбытовые кооперативы, кредитные и потребительские кооперативы, относятся к сектору социалистической экономики, находясь в коллективной собственности работающих в них людей. Трудящиеся, являющиеся членами сельских экономических объединений, имеют право в определенных законом рамках обрабатывать участки пахотных земель и холмов, отведенных в их личное пользование, заниматься выпуском побочной продукции и выращивать личный скот".

**Статья 7. [Статья 15](#)** Конституции, которая гласит, что

"Государство на основе социалистической собственности ведет плановое хозяйство. С помощью всесторонне сбалансированных экономических планов и вспомогательной роли рыночного регулирования государство гарантирует пропорциональное, гармоничное развитие народного хозяйства. Запрещается любым организациям или отдельным лицам нарушать социально-экономический порядок, срывать государственные экономические планы", пересматривается и излагается в следующей редакции:

"Государство осуществляет социалистическую рыночную экономику. Оно совершенствует хозяйственное законодательство и осуществляет

макрорегулирование. Государство, действуя согласно закону, запрещает нарушение экономического порядка со стороны любой организации или частного лица".

**Статья 8. Статья 16** Конституции, которая гласит, что "Государственные предприятия в рамках, установленных законом, имеют право на самостоятельное ведение дел и управление ими при условии подчинения единому руководству государства и полного выполнения государственного плана. Государственные предприятия в соответствии с законом осуществляют демократическое управление через собрания представителей рабочих и служащих и в других формах", пересматривается и излагается в следующей редакции:

"Предприятия, находящиеся в государственной собственности, имеют право на принятие решений в отношении своих действий в определенных законом рамках. Государственные предприятия практикуют демократическое управление через рабочие советы или советы сотрудников и другие оговоренные законом пути".

**Статья 9. Статья 17** Конституции, которая гласит, что

"Коллективные хозяйственные организации, руководствуясь государственным планом и соблюдая соответствующие законы, имеют право на самостоятельное ведение хозяйственной деятельности. Коллективные хозяйственные организации в соответствии с законом осуществляют демократическое управление, всем коллективом трудящихся избирается и смещается их управленческий персонал, решаются важные вопросы управления", пересматривается и излагается в следующей редакции:

"Хозяйственные организации, находящиеся в коллективной собственности, имеют право на принятие решений при проведении самостоятельной экономической деятельности при условии соблюдения ими соответствующих законов. Хозяйственные

организации, находящиеся в коллективной собственности, практикуют демократическое управление, избирают и освобождают от должности административно-управленческий персонал в соответствии с законом и решают основные вопросы своей деятельности и управления".

**Статья 10. Третий параграф статьи 42** Конституции, который гласит, что

"Труд является почетной обязанностью всех трудоспособных граждан. Трудящиеся государственных предприятий и коллективных хозяйственных организаций города и деревни должны относиться к своему труду как хозяева страны. Государство поощряет социалистическое трудовое соревнование, награждает отличников труда и передовиков. Государство поощряет граждан к занятию добровольным безвозмездным трудом", пересматривается и излагается в следующей редакции:

"Труд является вопросом чести каждого трудоспособного гражданина. Все трудящиеся государственных предприятий, городских и сельских хозяйственных коллективов должны относиться к своей работе соответственно своему статусу хозяев страны. Государство поддерживает социалистическое соревнование, поощряет и награждает образцовых и передовых работников. Государство стимулирует граждан принимать участие в добровольных работах".

**Статья 11. Статья 98** Конституции, которая гласит, что

"Срок полномочий Собраний народных представителей провинций, городов центрального подчинения, городов с районным делением составляет пять лет. Срок полномочий Собраний народных представителей уездов, городов без районного деления, городских районов, волостей, национальных волостей и поселков составляет три года", пересматривается и излагается в следующей редакции:

"Срок полномочий собраний народных

представителей провинций, муниципальных образований, находящихся в прямом подчинении Центрального Правительства, уездов, городов и районов, находящихся под юрисдикцией муниципального правительства, составляет пять лет. Срок полномочий советов народных представителей поселков, национальных поселков и городов составляет три года".

Франция

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН N 2008-724 ОТ 23 ИЮЛЯ 2008 ГОДА**

### **О МОДЕРНИЗАЦИИ ИНСТИТУТОВ ПЯТОЙ РЕСПУБЛИКИ**

#### Статья 1

1. **Статья 1** Конституции дополняется пунктом следующего содержания: "Закон способствует равному доступу женщин и мужчин к получению выборных мандатов и выборных должностей".

#### Статья 2

В **статью 4** Конституции внести следующие изменения:

1. Во втором абзаце слова "указанного в последнем **пункте статьи 3**" заменяются словами "указанного во **втором пункте статьи 1**".

2. Дополняется следующим пунктом: "Закон гарантирует плюралистическое выражение мнений и равное участие политических партий и группировок в демократической жизни нации".

#### Статья 3

После **первого абзаца статьи 6** Конституции вставляется следующий пункт: "Никто не может осуществлять более двух президентских мандатов подряд".

#### Статья 4

В **статью 11** Конституции внести следующие изменения:

1. В **первом пункте** слова "или социальной политики" заменить словами "социальной политики и политики в области окружающей среды".

2. После **второго пункта** вставить четыре положения следующего содержания:

"Референдум по вопросам, предусмотренным в **пункте первом**, может проводиться по инициативе 1/5 членов Парламента, получившей поддержку 1/10 избирателей, внесенных в избирательные списки. Данная инициатива оформляется как законодательное предложение и не может быть направлена на отмену законодательного положения, промульгированного менее чем за один год до этого.

Условия выдвижения данной инициативы и условия, в соответствии с которыми Конституционный Совет контролирует соблюдение положений предыдущего пункта, определяются органическим законом.

Если законодательное предложение не было рассмотрено обеими Палатами в срок, установленный органическим законом, то Президент Республики выносит его на референдум.

Если данное законодательное предложение не принимается французским народом, никакое новое предложение о проведении референдума по этому же вопросу не может вноситься до истечения двухлетнего срока с даты голосования".

3. В последнем **пункте** после слова "законопроект" вставить слова "или законодательное

предложение".

## Статья 5

**Статью 13** Конституции дополнить **абзацем** следующего содержания:

"Органический закон определяет иные посты и должности помимо тех, которые перечислены в **пункте третьем** и в отношении которых в силу их значимости для гарантирования прав и свобод либо для экономической или социальной жизни нации; право Президента Республики назначать на должности осуществляется после публичного заключения компетентной постоянной комиссии каждой Палаты. Президент Республики не может произвести назначение, когда сумма голосов "против" в каждой комиссии составляет по меньшей мере 3/5 от суммы голосов, поданных в обеих комиссиях. Закон определяет, какие постоянные комиссии являются компетентными для соответствующих постов и должностей".

## Статья 6

**Статью 16** Конституции дополнить **пунктом** следующего содержания:

"После 30 дней осуществления чрезвычайных полномочий Председатель Национального собрания, Председатель Сената, 60 депутатов или 60 сенаторов могут обратиться в Конституционный совет с просьбой проверить, существуют ли по-прежнему все условия, предусмотренные в **абзаце первом**. Конституционный совет в кратчайшие сроки объявляет свое решение в виде публичного заключения. Он производит данную проверку по праву и объявляет свое решение в соответствии с этими же условиями по окончании 60-дневного срока осуществления чрезвычайных полномочий и в любой момент после этой даты".

## Статья 7

**Статью 17** Конституции изложить в следующей редакции:

"Президент Республики осуществляет право помилования в индивидуальном порядке".

## Статья 8

В **статью 18** Конституции внести следующие изменения:

1. После **первого пункта** включить абзац следующего содержания:

"Он может выступать в Парламенте, который в этом случае проводит совместное заседание обеих Палат. По его заявлению в его отсутствие может быть проведено обсуждение без какого бы то ни было голосования".

2. В последнем **пункте** слова "Парламент собирается" заменить словами "Палаты Парламента собираются".

## Статья 9

**Статью 24** изложить в следующей редакции:

"Статья 24. Парламент принимает законы. Он контролирует деятельность Правительства, дает оценку всех направлений деятельности органов публичной власти в интересах населения.

Он состоит из Национального собрания и Сената.

Депутаты Национального собрания, число членов которого не может превышать 577, избираются путем прямых выборов.

Сенат, число членов которого не может превышать 348, избирается путем непрямых выборов. Он обеспечивает представительство административно-территориальных образований

Республики.

Французы, проживающие за пределами Франции, представлены в Национальном собрании и в Сенате".

## Статья 12

После **статьи 34** Конституции вставить **статью 34-1** следующего содержания:

"Статья 34-1. Палаты могут принимать резолюции в соответствии с условиями, установленными органическим законом.

Не могут приниматься к рассмотрению и вноситься в повестку дня проекты резолюций, в отношении которых Правительство считает, что их принятие или отклонение могло бы поставить вопрос о доверии к нему или что они содержат предписания в его адрес".

## Статья 13

**Статью 35** Конституции дополнить тремя пунктами следующего содержания:

"Правительство информирует Парламент о своем решении задействовать вооруженные силы за рубежом не позднее чем через три дня после начала действий. Оно уточняет преследуемые цели. За этой информацией может последовать обсуждение без какого бы то ни было голосования.

Если длительность военного вмешательства превышает четыре месяца, Правительство запрашивает у Парламента разрешение на его продление. Оно может попросить Национальное собрание вынести окончательное решение.

Если по истечении 4-месячного срока Парламент не заседает, он выносит свое решение после открытия очередной сессии".

## Статья 14

**Пункт второй статьи 38** Конституции дополнить следующим предложением: "Они могут быть ратифицированы только в индивидуальном порядке".

## Статья 15

В **статью 39** Конституции внести следующие изменения:

1. В последнем предложении последнего пункта слова "и проекты законов о представительных органах французов, проживающих за пределами Франции" удалить.

2. Дополнить тремя пунктами следующего содержания:

"Внесение законопроектов в Национальное собрание или в Сенат производится в соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом.

Законопроекты не могут быть внесены в повестку дня, если Совещание председателей первой Палаты, в которую они вносятся, постановит, что не были приняты во внимание нормы, установленные органическим законом. В случае разногласия между Совещанием председателей и Правительством председатель соответствующей Палаты или Премьер-министр могут обратиться в Конституционный совет, который выносит решение в восьмидневный срок.

В соответствии с условиями, предусмотренными законом, председатель каждой из Палат вправе передавать для заключения в Государственный совет до рассмотрения в комиссии законодательное предложение, внесенное одним из членов этой Палаты, если последний не возражает против этого".

## Статья 17

**Статью 42** Конституции изложить в следующей редакции:

"Статья 42. Обсуждение законопроектов и законодательных предложений на пленарном заседании Палаты, в которую они были внесены, ведется по тексту, принятому комиссией, в которую они были переданы в соответствии со [статьей 43](#), или, если они в нее не передавались, по тексту, который был внесен в Палату.

Обсуждение на пленарном заседании проектов о внесении изменений в [Конституцию](#), финансовых законопроектов и законопроектов о финансировании социального обеспечения ведется в первом чтении в первой Палате, в которую они были внесены, по тексту, представленному Правительством, а в остальных чтениях - по тексту, переданному другой Палатой. Обсуждение на пленарном заседании в первом чтении законопроектов или законодательных предложений может проводиться в первой Палате, в которую они были внесены, только по истечении шестинедельного срока с момента внесения. В следующей Палате оно может проводиться только по истечении четырехнедельного срока с момента передачи.

Предыдущий [пункт](#) не применяется, если в соответствии с условиями [статьи 45](#) была начата ускоренная процедура. Он также не применяется к финансовым законопроектам, законопроектам о финансировании социального обеспечения и проектам, относящимся к кризисным ситуациям".

## Статья 18

[Статью 43](#) Конституции изложить в следующей редакции:

"Законопроекты и законодательные предложения направляются на рассмотрение в одну из постоянных комиссий, число которых ограничено восемью в каждой Палате.

По требованию Правительства или Палаты, в которую они были внесены, законопроекты и

законодательные предложения направляются на рассмотрение, в специально создаваемые с этой целью комиссии".

## Статья 20

В статью 45 Конституции внести следующие изменения:

1. Пункт первый дополнить следующим предложением: "Без ущерба для применения статей 40 и 41 подлежит принятию к рассмотрению в первом чтении любая поправка, если она связана, даже не напрямую, с внесенным или переданным текстом".

2. В пункт второй внести следующие изменения:

а) слова "потребует срочного обсуждения" заменить на слова "решило начать ускоренную процедуру, а Совещания председателей не заявили совместного протеста";

б) после слова "Премьер-министр" дополнить словами "или в отношении законодательного предложения председатели обеих Палат совместно".

## Статья 21

Пункт второй статьи 46 Конституции изложить в следующей редакции:

"Законопроект или законодательное предложение может выноситься на обсуждение и голосование Палат только по истечении сроков, установленных в пункте третьем статьи 42. Однако, если в соответствии со статьей 45 была начата ускоренная процедура, законопроект или законодательное предложение не могут выноситься на рассмотрение первой Палаты, в которую они поступили, до истечения 15-дневного срока после их внесения".

## Статья 23

**Статью 48** Конституции изложить в следующей редакции:

"Без ущерба для применения положений трех последних пунктов **статьи 28** повестка дня устанавливается каждой Палатой.

Две недели пленарных заседаний из четырех отводятся в приоритетном порядке и в последовательности, установленной Правительством, для обсуждения законопроектов и прений, которые оно просит внести в повестку дня.

Кроме того, по просьбе Правительства в приоритетном порядке в повестку дня вносится обсуждение проектов финансовых законов, проектов законов о финансировании социального обеспечения и с учетом положений следующего пункта текстов, переданных другой Палатой по меньшей мере за последние шесть недель, проектов, относящихся к кризисным ситуациям, и запросов о разрешении, предусмотренных в **статье 35**.

Одна из четырех недель пленарных заседаний отводится в приоритетном порядке и в последовательности, установленной каждой из Палат, контролю за деятельностью Правительства и оценке всех направлений деятельности органов публичной власти в интересах населения.

Один день пленарных заседаний в месяц отводится повестке дня, принятой каждой Палатой по инициативе оппозиционных фракций соответствующей Палаты, а также миноритарных групп.

По меньшей мере одно пленарное заседание в неделю, в том числе во время внеочередных сессий, предусмотренных в **статье 29**, отводится в приоритетном порядке вопросам членов Парламента и ответам Правительства".

## Статья 27

**Пункт первый статьи 56** Конституции дополнить

следующими двумя предложениями: "К данным назначениям применяется процедура, предусмотренная в последнем **пункте статьи 13**. Назначения, производимые председателями каждой из Палат, производятся только на основании заключения компетентной постоянной комиссии соответствующей Палаты". Указанные новые предложения вступают в силу с момента принятия соответствующих органических законов".

## Статья 28

В **пункте первом статьи 61** Конституции после слова "промульгации" вставить слова "законодательные предложения, предусмотренные в **статье 11**, до их вынесения на референдум".

## Статья 29

После **статьи 61** Конституции вставить **статью 61-1** следующего содержания:

"Если в связи с рассмотрением какого-либо дела в суде утверждается, что то или иное положение закона наносит ущерб гарантируемым **Конституцией** правам и свободам, запрос об этом может быть передан в Конституционный совет Государственным советом или Кассационным судом. Конституционный совет выносит решение в установленный срок.

Условия применения настоящей **статьи** определяются органическим законом".

## Статья 30

**Пункт первый статьи 62** Конституции заменить двумя пунктами следующего содержания:

"Положение, объявленное неконституционным на основании **статьи 61**, не подлежит ни промульгации, ни применению.

Положение, объявленное неконституционным на основании [статьи 61-1](#), отменяется с момента опубликования решения Конституционного совета или с более поздней даты, установленной в этом решении. Конституционный совет определяет условия и пределы, в соответствии с которыми последствия, вызванные этими положениями, могут быть оспорены".

## Статья 31

[Статью 65](#) Конституции изложить в следующей редакции:

"Высший совет магистратуры включает один состав, полномочный в отношении судей, и другой, полномочный в отношении прокуроров.

В составе, полномочном в отношении судей, председателем является первый председатель Кассационного суда. Кроме того, в него входят пять судей и один прокурор, один член Государственного совета, назначаемый Государственным советом, один адвокат, а также шесть квалифицированных лиц, не относящихся ни к Парламенту, ни к судебной системе, ни к системе административной юстиции. Президент Республики, Председатель Национального собрания и Председатель Сената назначают по два квалифицированных лица. К назначению этих квалифицированных лиц применяется процедура, предусмотренная в последнем [пункте статьи 13](#). Назначения, производимые председателями каждой из Палат Парламента, делаются только на основании заключения компетентной постоянной комиссии соответствующей Палаты.

В составе, полномочном в отношении прокуроров, председателем является генеральный прокурор при Кассационном суде. Кроме того, в него входят пять прокуроров и один судья, а также член Государственного совета, адвокат и шесть квалифицированных лиц, названных в пункте втором.

Состав Высшего совета магистратуры, полномочный в отношении судей, вносит предложения по назначению судей Кассационного суда, по назначениям первых председателей апелляционных судов и председателей судов большой инстанции. Остальные судьи назначаются на основании его положительного заключения.

Состав Высшего совета магистратуры, полномочный в отношении прокуроров, дает свое заключение по назначениям прокуроров.

Состав Высшего совета магистратуры, полномочный в отношении судей, выносит решения в качестве дисциплинарного совета судей. В этом случае в него входит помимо членов, названных в пункте втором, тот судья, который входит в состав, полномочный в отношении прокуроров.

Состав Высшего совета магистратуры, полномочный в отношении прокуроров, дает свое заключение в отношении касающихся их дисциплинарных санкций. В этом случае в него входит помимо членов, названных в пункте третьем, тот прокурор, который входит в состав, полномочный в отношении судей.

Высший совет магистратуры собирается в пленарном составе для ответов на запросы о заключениях, сделанные Президентом Республики на основании [статьи 64](#). В этом же составе он выносит решения по вопросам, связанным с деонтологией магистратов, а также по любым вопросам, связанным с деятельностью правосудия, с которыми к нему обращается Министр юстиции. В пленарный состав входят трое из пяти судей, названных в [пункте втором](#), трое из пяти прокуроров, названных в [пункте третьем](#), а также член Государственного совета, адвокат и шесть квалифицированных лиц, названных в [пункте втором](#). Председательствует в нем первый председатель Кассационного суда, которого может заменить Генеральный прокурор при этом же суде.

За исключением дисциплинарных вопросов Министр юстиции может участвовать в заседаниях Высшего совета магистратуры.

Возможно обращение в Высший совет магистратуры участников судебных процессов в соответствии с условиями, установленными органическим законом.

Условия применения настоящей [статьи](#) определены органическим законом".

## Статья 32

Название [раздела XI](#) Конституции изложить в следующей редакции: "Экономический, социальный и экологический совет".

## Статья 33

В [статью 69](#) Конституции внести следующие изменения:

1. В [абзацах первом и втором](#) слова: "Экономический и социальный совет" заменить словами: "Экономический, социальный и экологический совет".

2. Дополнить следующим [абзацем](#): "В Экономический, социальный и экологический совет могут быть внесены обращения путем подачи петиций в соответствии с условиями, установленными органическим законом. После рассмотрения петиции он сообщает Правительству и Парламенту о мерах, которые он предлагает принять".

## Статья 34

[Статью 70](#) Конституции изложить в следующей редакции:

"Правительство и Парламент могут обращаться в Экономический, социальный и экологический совет за

консультациями по любому вопросу экономического, социального или экологического характера. Правительство может также обращаться к нему за консультацией по поводу проектов программных законов, определяющих рассчитанные на несколько лет направления публичных финансов. На его заключение представляется любой план или программный законопроект экономического, социального или экологического характера".

### Статья 35

В [статье 71](#) Конституции слова: "Экономический и социальный совет" заменить словами: "Экономический, социальный и экологический совет".

### Статья 36

В [статье 71](#) Конституции после слова "социальный" вставить слова "число членов которого не может превышать 233".

### Статья 39

[Пункт первый статьи 74-1](#) Конституции изложить в следующей редакции:

"В заморских административно-территориальных образованиях, названных в [статье 74](#), и в Новой Каледонии Правительство в тех областях, которые остаются в ведении государства, может посредством ордонансов применять с необходимыми адаптационными поправками положения законодательного характера, действующие в метрополии, или адаптировать действующие положения законодательного характера к особому устройству того или иного административно-территориального образования при условии, что в отношении таких положений закон прямо не исключает возможность

применения подобной процедуры".

## Статья 40

После [статьи 75](#) Конституции вставить [статью 75-1](#) следующего содержания: "Региональные языки являются частью национального достояния Франции".

## Статья 41

После [раздела XI](#) Конституции вставить [раздел XI-bis](#) следующего содержания:

### РАЗДЕЛ XI-bis "Защитник прав"

"[Статья 71-1](#). Защитник прав следит за соблюдением прав и свобод административными службами государства, административно-территориальными образованиями, государственными учреждениями, а также любыми органами, на которые возлагаются миссии публичных служб или в отношении которых органический закон наделяет его какими-либо полномочиями.

К нему могут обращаться в соответствии с условиями, предусмотренными органическим законом, любые лица, считающие себя ущемленными в результате деятельности какой-либо публичной службы или органа, упомянутого в [пункте первом](#). Он может проявлять инициативу в силу собственных полномочий.

Органический закон определяет функции и способы вмешательства Защитника прав. Органический закон определяет условия, в соответствии с которыми он может пользоваться коллегиальной помощью для осуществления некоторых из своих функций.

Защитник прав назначается Президентом Республики на шестилетний срок без возможности его возобновления путем применения процедуры,

предусмотренной в последнем абзаце статьи 13. Его функции несовместимы с функциями члена Правительства и члена Парламента. Остальные случаи несовместимости устанавливаются органическим законом.

Защитник прав отчитывается в своей деятельности перед Президентом Республики и Парламентом".

## Статья 42

I. В разделе XIV Конституции восстановить статью 87, которая предусматривает:

"Статья 87. Республика участвует в развитии солидарности и сотрудничестве между государствами и народами, общим для которых является французский язык".

II. Устанавливается название раздела XIV Конституции: "О франкофонии и о соглашениях об ассоциированном статусе".

## Статья 43

Изложить статью 88-4 Конституции в следующей редакции:

"Статья 88-4. Правительство вносит в Национальное собрание и в Сенат сразу после их представления в Совет Европейского Союза проекты и предложения актов Европейских сообществ и Европейского союза.

В порядке, установленном регламентом каждой Палаты, могут приниматься европейские резолюции по проектам или предложениям, названным в предыдущем абзаце, а также по любым документам, исходящим от институтов Европейского союза, в случае необходимости в периоды между сессиями.

В каждой Палате Парламента учреждается комиссия по европейским делам".

## Статья 44

Изложить [статью 88-5](#) Конституции в следующей редакции:

"Статья 88-5. Любой проект закона, разрешающего ратификацию договора о вступлении какого-либо государства в Европейский союз и в Европейские сообщества, выносится Президентом Республики на референдум.

Однако, принимая в обеих Палатах в идентичной редакции проект резолюции, Парламент может разрешить принятие этого законопроекта в соответствии с процедурой, предусмотренной в [пункте третьем статьи 89](#)".

## Статья 47

I. С момента вступления в силу Лиссабонского [договора](#), внесения поправок в Договор о Европейском союзе и, таким образом, Договор об учреждении Европейского сообщества, подписанного 13 декабря 2007 года, [раздел XV](#) Конституции применяется следующим образом:

1. В [первом абзаце статьи 88-4](#) слова "проекты и предложения актов Европейских сообществ и Европейского союза" должны быть заменены словами "проекты европейских законодательных актов и другие проекты и предложения актов Европейского союза".

2. В [статье 88-5](#) слова "и в Европейские сообщества" исключить.

3. Последние два абзаца [статьи 88-6](#) предусматривают:

"Каждая Палата может обратиться в Суд Европейского союза с протестом против какого-либо европейского законодательного акта в связи с нарушением принципа субсидиарности. Это обращение передается в Суд Правительством.

С этой целью могут приниматься резолюции, при необходимости в период между сессиями, в порядке инициативы и дискуссии, установленном регламентами обеих Палат. По требованию 60 депутатов или 60 сенаторов обращение считается правомочным.

II. Отменяются статья 4 Конституционного закона N 2005-204 от 1 марта 2005 года о внесении поправок в раздел XV Конституции и пункты 3 и 4 статьи 2 Конституционного закона N 2008-103 от 4 февраля 2008 года о внесении поправок в раздел XV Конституции.

III. **Статья 88-5** Конституции в редакции, предусмотренной **статьей 44** настоящего Конституционного закона, **пункт 2 настоящей статьи** не распространяются на членство по итогам межправительственной конференции, которая была созвана Европейским Советом до 1 июля 2004 года.

Бельгия

## **ПОПРАВКА К КОНСТИТУЦИИ**

5 мая 1993 года

### **Статья единственная**

§ 1. Название главы I Конституции "О территории и ее делении" заменить следующим: "О Бельгийской федерации, ее делении и территории".

§ 2. Пункт 2 статьи 1 заменяется следующим:

"Бельгия является федеративным государством, состоящим из сообществ и регионов.

Валлонский регион включает следующие провинции: Валлонский Брабант, Эно, Льеж, Люксембург и Намюр. Фламандский регион включает следующие провинции: Антверпен, Фламандский Брабант, Западная Фландрия, Восточная Фландрия и Лимбург".

§ 3. Следующие пункты добавляются между вторым и третьим пунктами статьи 1 Конституции:

"Полномочия в Валлонском и Фламандском регионах осуществляются провинциальными органами, избранными представителями двуязычного столичного региона Брюссель, французского и фламандского сообщества и Комиссии объединенного сообщества, в решении вопросов в пределах своей компетенции, в соответствии с положениями статьи 59 bis и в отношении иных вопросов Брюссельского столичного региона.

Принятый большинством голосов, предусмотренный в последнем пункте Закон регулирует условия, согласно которым

Брюссельский столичный регион или любой орган, члены которого назначаются Комиссией, осуществляет полномочия, упомянутые в предыдущем пункте, которые не относятся к тем, о которых говорится в статье 107 quater. Закон, принятый таким же большинством голосов, устанавливает правила распределения в соответствии со статьей 108 ter § 3 всех или части полномочий, упомянутых в предыдущем пункте, которые относятся к статье 59 bis".

§ 4. В конце статьи 1 Конституции добавляется переходное положение следующего содержания:

"Переходное положение

Следующие выборы советов провинций будут совпадать с предстоящими муниципальными выборами и будут проходить во второе воскресенье октября 1994 года. Поскольку вступил в силу Закон, о котором говорится в предпоследнем пункте настоящего переходного положения, избиратели будут приглашены в это же воскресенье для избрания и провинциального совета Брабанта, Фламандского Брабанта.

До 31 декабря 1994 года провинциями являются: Антверпен, Брабант, Западная Фландрия, Восточная Фландрия, Эно, Льеж, Лимбург, Люксембург и Намюр.

Сотрудники и имущество провинции Брабант будут разделены между провинциями Фламандский Брабант, Валлонский Брабант, Брюссельским

столичным регионом, властями и учреждениями, упоминаемыми в статьях 59 bis, § 4 bis, пункте 2 статьи 108 ter, § 3, а также федеральным органом на условиях, установленных законом, принятым большинством голосов, упоминаемым в последнем пункте статьи 1.

После следующего обновления провинциальных советов и до момента их распределения управление сотрудниками и имуществом осуществляется совместно провинциями Фламандский Брабант, Валлонский Брабант и компетентными органами двуязычного Брюссельского столичного региона".

Настоящее положение промульгируется, чтобы быть скрепленным государственной печатью и опубликованным в "**Официальном Вестнике Бельгии**".

---

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)