

РОССИЙСКИЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА



МОСКВА

Доклад РОИИП

Международный опыт изменения Основного закона страны

Содержание

1. Введение
2. Необходимость и периодичность изменений Основного закона
3. Установленный национальный порядок внесения поправок и/или изменения Основного закона: процедуры внесения поправок, уполномоченные органы, время и сроки, формулировки вопросов, процедуры, порог явки при вынесении вопросов на всенародный плебисцит, порядок вступления в силу, некоторые другие особенности
4. Опыт зарубежных государств
5. Международные акты, имеющие рекомендательный характер по процедурам, связанным с внесением изменений в Основной закон государства
6. Выводы

Введение

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

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

Законность того или иного конституционного строя основывается на предпосылке о том, что избиратели могут вносить в него изменения. Более того, как отмечает Венецианская Комиссия Совета Европы, все конституции, достигшие определенного «зрелого» возраста, отражают интересы не современных, а прежних поколений, при этом слишком большое сопротивление поправкам и реформам предполагает, с демократической точки зрения, сомнительный принцип «управления обществом по воле ушедших из жизни», предоставляя возможность (иногда мифическую) «отцам-основателям» диктовать в интерпретации судей и ученых ответы на политические проблемы и вызовы современности¹.

15 января Распоряжением Президента Российской Федерации была создана Рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации², которая без «раскачки» (хотя существует расхожее мнение, что чем «статуснее» документ, тем дольше его надо готовить) приступила к работе: 17 января прошло ее первое заседание, 19 января сопредседатели заявили, что поправки к Конституции обсуждались с государственно-правовым управлением Президента и находятся в высокой степени готовности, а 20 января Президентом РФ был внесен сам проект

¹ П. 86 и 87 Доклада о конституционных поправках Венецианской комиссии Совета Европы

² Предложения о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации были сформулированы Президентом РФ в ходе своего послания Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года.

Закона о поправках к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»³.

13 февраля Рабочая группа о подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию провела обсуждение поправок и определилась с контурами предстоящего голосования, взяв за основу принципы, заложенные в федеральном законе в выборах Президента Российской Федерации, и согласилась поручить проведение голосования системе избирательных комиссий под руководством ЦИК РФ.

23 января в Государственной Думе прошло первое чтение законопроекта. После чего было широкое общественное и экспертное обсуждение, включившее конструктивные предложения и критику отдельных положений законопроекта, вплоть до радикальных («конституционный переворот»). В общей сложности поступило порядка четырех сотен поправок, в том числе и от Президента Российской Федерации. Двести из них комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству рекомендовал к принятию.

10 марта состоялось второе чтение, которому предшествовало полуторамесячное обсуждение дополнений и изменений. 11 марта – Государственная Дума приняла в третьем окончательном чтении президентский законопроект о внесении изменений в Конституцию. И в тот же день документ одобрил Совет Федерации.

12-13 марта прошло голосование в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации. А 14 марта Совет Федерации подвел его итоги и принял постановление о результатах рассмотрения региональными парламентами закона о поправке к Конституции РФ: законодательные собрания всех 85 регионов России поддержали закон. В этот же день В.В.Путин подписал закон и направил соответствующий запрос в Конституционный Суд РФ.

³ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>

16 марта Конституционный Суд Российской Федерации вынес заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений закона о поправке, который теперь должен быть вынесен на общероссийское голосование.

Современный ритм реализации законотворческих инициатив и включение процедуры учета мнения населения, которая императивно не установлена в Конституции, вызывают вопросы и порой острую критику.

Наверно, причины последнего можно искать и в практически отсутствующей в истории России традиции общероссийского голосования за принятие или изменение конституции⁴, и в консервативности подходов в решении современных политических проблем и вызовов времени, как справедливо это отмечает консультативный орган по конституционному праву при Совете Европы – Венецианская комиссия⁵, и в недостаточной информированности общества о международной практике организации и проведения национальных конституционных реформ, перманентно проходящих в странах мира.

В настоящем исследовании предпринята попытка проанализировать и обобщить международную практику организации конституционных реформ с участием населения с целью дать сравнительную оценку процедурам принятия поправок к Конституции Российской Федерации с позиций соответствия/несоответствия общепризнанного и допустимого порядка в современном социуме.

⁴ В 1905 году конституцию даровал народу император Николай II (Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка»). В последующем Конституцию принимали законодательные (представительные) органы. Конституция РСФСР 1918 года была принята на V Всероссийском съезде Советов. Первая Конституция СССР принималась на сессии Центрального исполнительного комитета СССР первого созыва 6 июля 1923 г. и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 г. Конституции 1936 и 1977 годов принимались Верховным Советом СССР (также, как и новая редакция 1947 г.). Только в 1993 году было проведено всенародное голосование: явка составила 54%, «за» проголосовало 58 % избирателей (31% от числа зарегистрированных).

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

Необходимость и периодичность изменений Основного закона

Становление и дальнейшее расширение демократии, опирающееся на мир, стабильность и стратегию устойчивого поступательного развития, вносит новые сегменты и даже целые направления в общественные отношения и социально-культурную жизнь общества, что требует обновления поведенческих норм и политических приоритетов, способных обеспечивать условия для увеличения благосостояния населения.

Вносимые изменения в Конституцию Российской Федерации направлены на закрепление социальных гарантий населению и корректировку отечественной правовой системы, что, естественно, будет являться отдельной темой исследований конституционалистов и правоведов, которые и до этого момента обращали внимание на кардинальные изменения в нашем социуме.

Справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, что вступление развитых государств в постиндустриальную эпоху и необходимость выработки ответов на ее вызовы, периодически накатывающиеся волны финансово-экономического кризиса, обострение социальных противоречий, глобальная конкуренция, разрушение этических ценностей и дегуманизация общества актуализируют поиск новых форм политико-юридической организации социума, способных обеспечить его устойчивое развитие⁶.

Как бы мы не стремились к стабильности и постоянству, время постоянно вносит в наши планы корректировки и изменения, требующие соответствующей реакции, в том числе и в правовой системе общественно-государственных отношений. Каждое государство в ходе своего исторического развития сталкивается с необходимостью внесения изменений в свой основной закон (конституцию).

⁶ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2013. С. 8

Необходимо заметить, что ранее в Конституцию Российской Федерации 1993 года уже вносились поправки и изменения, а процедуры проходили относительно быстро.

О поправках в части продления срока полномочий Президента и нижней Палаты Федерального Собрания Дмитрий Медведев сообщил 5 ноября 2008 года, 11 ноября законопроект был внесен в Государственную Думу, а 31 декабря 2008 года вступил в силу. Вся процедура заняла не полные 2 месяца.

Президентские поправки о полномочиях главы государства в отношении прокуратуры и об объединении Верховного и Высшего арбитражного судов были внесены 7 октября 2013 года, одобрены обеими палатами в 20-х числах ноября, получили поддержку региональных legislatures 5 февраля 2014 года. Процесс уложился в четырехмесячный интервал.

Последняя поправка дала Президенту право назначать до 10% сенаторов в Совет Федерации. Принятие этой поправки проходило также достаточно оперативно: законопроект внесли 7 марта 2014 года, 23 мая его приняла Государственная Дума, 28 мая — Совет Федерации, 9 июля было объявлено об одобрении поправки органами законодательной власти 85 субъектов Российской Федерации, а 21 июля закон был подписан Президентом. Все процедуры заняли 4,5 месяца.

Несмотря на то, что нашей Конституции исполнилось только 26 лет, процесс точечных изменений, без затрагивания правоохранительных норм фундаментальных человеческих ценностей, необходим. Об этом публично в последние годы высказывались видные российские ученые и политические деятели – В. Д. Зорькин, Председатель Конституционного Суда Российской

Федерации⁷, В. В. Володин, Председатель Государственной Думы Российской Федерации⁸ и др.⁹.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин последовательно отстаивал свою позицию, направленную на то, что Конституция нуждается лишь в точечных изменениях, поскольку в целом соответствует самым высоким правовым стандартам¹⁰.

С.А. Цыпляев, участник Конституционного совещания 1993 года, соглашается с идеей точечных изменений: «Точечные изменения Конституции возможны и полезны»¹¹.

Б.С. Эбзеев еще в 2013 году обращал внимание: «российская государственность, формировавшаяся в течение последних двух десятилетий под влиянием трендов промышленного капитализма и обосновывающего их либерализм («меньше государства – больше свободы»), оказались недостаточно эффективной в ускорении прогресса страны»¹².

Внесение дополнений в Основной закон страны связано с необходимостью отражения в нем окружающей реальности и происходящих фундаментальных изменений, как внутри страны, так и в мире. Сегодня «желание иметь одну стабильную «вечную» Конституцию нереально, как бы ни хотели того сторонники одного раз и навсегда принятого Основного Закона». И чем дольше затягивается приведение соответствие Основного закона с реалиями, тем дольше тянется двойственная ситуация и «тем больше разрыв между реальной и формальной (писанной) конституцией»¹³.

⁷ Валерий Зорькин. Буква и дух Конституции. Эл. ресурс: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html> 09.10.2018

⁸ Вячеслав Володин. Живая конституция развития. Эл. ресурс: <http://duma.gov.ru/news/45717/> 17.07.2019

⁹ Необходимо заметить, что мнения конституционалистов и политиков о перспективах Конституции России не являются консолидированными. Одновременно с предложением «точечных изменений» Конституции также одновременно звучат обоснования полноценной конституционной реформы и нежелательности любого изменения Основного закона, так как «Конституция свой потенциал не исчерпала».

¹⁰ Валерий Зорькин. Там же.

¹¹ Цыпляев С. Что надо и что не надо менять в Конституции // Ведомости. 2018. 23 октября. Эл. ресурс: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/10/22/784356-chto-ne-nado-menyat-v-konstitutsii>

¹² Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2013, с. 5

¹³ Власенко Н.А. Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 2. 163–183

О допустимости и даже необходимости внесения изменений в основной закон свидетельствует и международный опыт, и законодательная практика современных государств.

Принятие или существенное изменение Основного закона страны обычно происходит при фундаментальном изменении государственного устройства (возникновение нового государства путем распада или объединения), смены государственной политической парадигмы или государственно-общественного строя.

Однако этот перечень не исчерпывающий. Известны многочисленные примеры из новейшей истории за пределами постсоветского пространства, когда государства без видимых «эпохальных» причин, но с опорой на волю народа, принимали обновленные Основные законы страны. В 1999 году Швейцария приняла новый Основной закон. Финляндия также - в 1999 г., Венгрия – в 2011 г., Таиланд – в 2017 г., Куба – в 2019 г.

Как справедливо отмечает член Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации Т.Я. Хабриева, с течением времени основные законы претерпевают изменения: вносятся поправки, принимаются новые конституционные тексты. Исследования подтверждают, что большая часть конституций, действующих в современных государствах, корректировалась¹⁴.

Изменения национальных конституций и внесение в них поправок проводятся довольно часто. По подсчетам С.М. Шахрая, в среднем – раз в 10–17 лет¹⁵. Например, в США в Конституцию 1787 года было принято 27 поправок. 64 статьи Конституции Бельгии 1831 года также были изменены¹⁶. Во Франции с 1958 года принято 18 законов о поправках к Конституции, в

¹⁴ Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. С. 7

¹⁵ Один из авторов Конституции РФ 1993 года Сергей Шахрай отмечает: «В мире Конституции живут в среднем 11 лет, это американцы посчитали. Если добавить Американскую, 229 лет, то будет средний возраст жизни Конституции 17 лет». Эл. ресурс: <https://newizv.ru/news/politics/13-12-2018/sergey-shahray-konstitutsii-v-srednem-zhivut-11-let-nasha-prozhila-uzhe-25>

¹⁶ См. официальное издание Конституции, опубликованное в 2019 г. Палатой Представителей Бельгии https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetFR.pdf

Австрии только в 2011-2012 гг. было принято 5 законов об изменении Конституции.

При этом средний возраст основных законов («продолжительность жизни» правового акта) существенно выше. По данным англоязычного портала [Constituteproject](http://Constituteproject.org)¹⁷ в XXI веке новые конституции были приняты только в 45 из 201 государства мира, в том числе в последнее десятилетие (с 2010 по 2019 гг.) - в 26 государствах. Конституции 44 государств действуют уже более полувека, а 6 основных законов (США, Норвегии, Бельгии, Аргентины, Канады, Люксембурга)¹⁸ имеют более чем полуторавековую историю.

В ряде государств в 2020 году также намечены национальные плебисциты по изменениям Основного закона. Так, в Италии на воскресенье 29 марта 2020 года запланирован конституционный референдум (плебисцит) по вопросу об одобрении конституционного закона, в соответствии с которым с 630 до 400 уменьшается предусмотренная статьями 56, 57 и 59 Конституции Италии численность депутатов Палаты депутатов (Нижняя палата парламента) и с 315 до 200 – членов Сената (Верхняя палата). В Японии в 2020 году планируется проведение конституционного референдума по вопросу внесения изменений в статью 9 Конституции Японии в части конституционной легитимации Вооруженных сил Японии.

В Докладе о конституционных поправках Венецианская комиссия Совета Европы¹⁹ отмечает следующее: конституционализм означает, что основные правила эффективного осуществления государственной власти и защиты индивидуальных прав человека должны быть стабильными и предсказуемыми и не должны быть легко изменяемыми. В то же время даже

¹⁷ <https://www.constituteproject.org/search?lang=en>

¹⁸ Портал [Constituteproject](http://Constituteproject.org) включает в число этих основных законов и Конституцию Нидерландов 1815 г., что очень спорно, учитывая факт формальной отмены первой Конституции Нидерландов.

¹⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e).

Цитаты по изданию на русском языке: Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / сост. Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбатов, В.И. Лафитский; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. С. 24-94.

вполне фундаментальное изменение конституции иногда необходимо для того, чтобы улучшить демократическое управление или приспособиться к политическим, экономическим и социальным преобразованиям (п. 5).

С учетом различных форм конституций, принятых в современном мире, Венецианская комиссия подчеркивает: при условии, что общество формируется в соответствии с его писанной конституцией, процедура изменения этого документа приобрела большое значение.

Кроме того, необходимо отметить, что особое значение текст конституции и его непосредственное изменение посредством принятия поправок к конституции. Особенно - в государствах романо-германской системы права, при которой основным источником права является закон или иной соответствующий нормативный правовой акт. Конституция, являющаяся, в первую очередь, нормативным правовым актом высшей юридической силы, определяют не только общие принципы права, но и содержание конкретных правовых норм, являясь правовым актом прямого действия.

При этом конституция как единый правовой акт для государств англосаксонской правовой семьи является скорее исключением, чем правилом: в большинстве из них такой единый акт отсутствует, а под условной конституцией специалисты понимают целый ряд нормативных правовых актов в форме обычного закона, регулирующих организацию органов власти и иные важные вопросы жизни страны. Именно таким исключением является Конституция США, являющаяся в настоящее время не только самой старой из действующих в мире конституций, но и самой стабильной, с точки зрения количества поправок, непосредственно внесенных в ее текст. Следует вспомнить, что именно американским юристам принадлежит фраза «Конституция – это то, что о ней говорит Верховный суд», характеризующая основной способ развития конституции в стране. В таких условиях поправки в текст конституции действительно вносятся в исключительных случаях для закрепления принципиальных

изменений в общественном строе, чаще всего для закрепления действия таких изменений на всей территории государства, для всех штатов (например, поправка, запрещающая рабство), либо для существенной корректировки сложившейся судебной практики или обычая, преодоления решения Верховного суда.

Именно поэтому сравнение количества поправок в конституции государств англосаксонской системы права и романо-германской системы права в контексте определения уровня стабильности правовой системы государства представляется не совсем корректным.

Действуя в регионе, где большинство государств относятся к романо-германской правовой семье, к которой относится и Россия, Венецианская комиссия Совета Европы в своем Докладе о конституционных поправках решительно поддерживает принцип «конституционной преемственности», при котором даже новые конституции должны приниматься в соответствии с предписанными процедурами внесения поправок, содержащимися в старых основных законах, таким образом укрепляя стабильность, законность и легитимность новой системы (п. 68).

Оценивая возможность изменения конституций, Венецианская комиссия отмечает, что в то же время как имеется общий консенсус о том, что конституции не могут и не должны быть полностью неизменными, существует широкое поле для обсуждения вопроса о том, насколько они должны быть гибкими (п. 84), а законность того или иного конституционного строя основывается на предпосылке о том, что избиратели могут вносить в него изменения (п. 86).

Анализируя целесообразность изменения конституций, Венецианская комиссия подчеркивает, что все конституции, достигшие определенного «зрелого» возраста, отражают интересы не современных, а прежних поколений, при этом слишком большое сопротивление поправкам и реформам предполагает с демократической точки зрения сомнительный принцип «управления обществом по воле ушедших из жизни», предоставляя

возможность (иногда мифическую) «отцам-основателям» диктовать в интерпретации судей и ученых ответы на политические проблемы и вызовы современности (п. 87).

Венецианская комиссия отмечает, что существуют веские причины, почему конституции должны быть относительно жесткими и должны сохраняться возможности внесения в их тексты поправок. Задача состоит в том, чтобы сбалансировать эти два набора требований таким образом, чтобы допустить проведение необходимых реформ, не подрывая стабильность, предсказуемость и средства защиты, предусмотренные конституцией, а не создавать механизмы, которые не позволяют либо делают трудно достижимым или практически невозможным принятие конституционных поправок. Оптимальный баланс может быть найден только в рамках каждого конституционного строя, в зависимости от его характеристик и конкретных обстоятельств (п. 88).

Анализируя германскую и французскую модели изменения конституции, Венецианская комиссия отметила, что имея совершенно различный характер, процедуры внесения поправок сохраняют достаточно гибкие возможности для внесения существенных изменений при наличии необходимого политического консенсуса (п. 64).

Авторы исследования Департамента политической науки Мичиганского университета также отмечают, что в конституции обычно вносятся поправки после особых процедур, таких как квалифицированное большинство в одной палате, одновременное большинство в двух палатах и, возможно, по итогам одобренного референдума. Квалифицированные пороги для одобрения и изменения гарантируют, что в момент принятия или изменения конституция находится в «конституционном центре (ядре)» страны. Центр (ядро) политической системы является техническим термином, определяющий совокупность опорных точек, которые не могут быть изменены существующими правилами. Центр (ядро) включает в себя и

конституционный текст, поскольку его нельзя заменить в соответствии с действующими правилами внесения поправок²⁰.

Обобщая проведенный анализ практики конституционных изменений, Венецианская комиссия Совета Европы считает, что всем конституционным системам желательно иметь достаточно гибкие правила внесения поправок для того, чтобы приспособливаться к фундаментальным изменениям в политике и обществе, и вместе с тем они должны быть достаточно жесткими, чтобы обеспечить требование конституционной законности (п. 201), при этом положения о дополнительных процедурах внесения поправок в конституцию направлены на обеспечение широкого консенсуса по конституции, ее легитимности и через нее всей политической системы (п. 15).

Количество поправок, внесенных в конституции (законов о поправках)

Государство	Год принятия конституции	Количество поправок
США	1787	27
Франция	1958	18
Германия	1949	218
Италия	1947	14
Индия	1949	> 500
Россия	1993	4

²⁰ https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/05/BJPS_final_april2.pdf

Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» предусмотрены две дополнительные, по сравнению с установленным Конституцией РФ общим порядком, процедуры, положительное завершение которых является необходимым условием вступления поправок в силу:

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

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

Естественно, что общественный дискурс существенно усилила статья 2 вносимого Президентом РФ закона, предусматривающая общероссийское голосование по проекту, которое не является императивным даже при внесении поправок в «защищенные» главы²¹.

С одной стороны, предложенный подход увеличивает степень участия населения в вопросах государственного значения, гарантированных гражданам конституцией, а с другой, вносит некоторую напряженность в реализацию процедуры народного плебисцита, так как внесение поправок в «незащищенные» статьи Конституции по установленному ей же порядку²² принимаются Федеральным Собранием с учетом мнения парламентов

²¹ В соответствии со ст. 135 Конституции в Российской Федерации конституционный референдум не является императивно обязательным даже при внесении изменений в главы 1, 2 и 9 Конституции. В случае если инициатива по внесению изменений в «защищенные» главы будет поддержана тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, вопрос выносится на рассмотрение созываемого для этих целей Конституционного Собрания, которое либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов либо выносится на всенародное голосование.

²² Статья 136 Конституции Российской Федерации.

субъектов Российской Федерации (без прямого волеизъявления населения)²³. При этом статья 136 Конституции допускает двухэтапность внесения поправок в 3-8 главы: принятие Федеральным Собранием и вступление поправок в силу, что в последующем будет являться существенным юридическим аспектом при проведении общероссийского голосования.

Необходимо заметить, что Венецианская комиссия Совета Европы в своих заключениях указывает на не универсальный 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 странах, где конституционные системы не предполагают референдума, парламент является законным конституционным органом по внесению изменений в национальную конституцию. Представительная демократия тоже обладает легитимностью и часто может быть более подходящей для детального обсуждения и оценки конституционных изменений²⁴. Такой подход объясняется тем, что общенародные плебисциты делают процедуры конституционных преобразований громоздкими, негибкими, но Венецианская Комиссия не относит это к случаям, когда решаются вопросы принципиального характера²⁵.

Т.Я. Хабриева справедливо отмечает, что принятия конституционной 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

²³ Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (ч. 1 ст. 155 Конституции РФ). Поправки к главам 3 - 8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (ст. 136 Конституции РФ)

²⁴ 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).

²⁵ 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).

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 чаще²⁶.

Рассматривая двухсотлетнюю историю конституционализма, выработавшую несколько способов принятия конституций, Б.А. Страшун отмечает, что «общая тенденция в этом процессе – постепенная демократизация, постоянно возрастающее вовлечение избирательного корпуса»²⁷.

Каждая конституция в связи с изменениями в общественной жизни, в соотношении политических сил может, а порой и должна быть изменена. В основе изменений лежит народный суверенитет. Если имеется желание избирательного корпуса, полученное на голосовании, то, стало быть, в конституцию могут быть внесены изменения²⁸.

Конституционный Суд Российской Федерации в заключении от 16.03.2020 № 1-3 о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений закона о поправке, оценивая конституционность усложненной процедуры принятия поправок, отметил, что, подтверждая необходимость установленной главой 9 процедуры, закон о поправке предусматривает в качестве дополнения к ней, помимо дачи Конституционным Судом заключения, общероссийское голосование как обязательное условие вступления в силу предлагаемых изменений, которое представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов (п. 2.1 мотивировочной части заключения).

26 Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. 320 с.

27 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов. Рук.авт.колл. и отв.ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун. М.: Норма, 2007. С. 101.

28 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов. Рук.авт.колл. и отв.ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун. М.: Норма, 2007. С. 106.

Анализируя установленные в различных государствах мира порядка внесения изменений в основные законы, Венецианская комиссия Совета Европы отмечает, что фундаментальным свойством всех писанных конституций (в отличие от обычных законодательных актов) является то, что они содержат положения о порядке внесения в них изменений. Почти во всех конституциях такие процедуры изменений являются более сложными, чем для обычного законодательства и, как правило, требуют квалифицированного большинства в парламенте, множественности решений, специальных временных ограничений или даже совокупности таких факторов. В некоторых государствах требуется ратификация изменений на всенародном референдуме, а в федеративных государствах иногда и ратификация субъектами федерации (п. 6). Важность достижения баланса между конституционной жесткостью и гибкостью, а также должное внимание к требованиям конституционной законности является общим для всех демократических государств; в большинстве государств это достигнуто за счет положений, которые усложняют внесение конституционных поправок, хотя и не делают их невозможными (п. 60).

Венецианская комиссия отмечает, что общие фундаментальные элементы механизмов конституционных изменений формулируются и сочетаются в столь же большом количестве вариантов, сколько существует конституций. Даже в Европе они варьируются в диапазоне от государств, в которых конституционные изменения осуществляются довольно легко, до государств, где на практике это почти невозможно. Не существует единой европейской «лучшей модели» принятия поправок к конституции и тем более общих обязательных правовых требований. До сих пор²⁹ даже не было попыток сформулировать какие-либо общие европейские стандарты (п. 7). Обзор положений о конституционных поправках иллюстрирует богатое европейское конституционное наследие, являющееся наследием демократии

²⁹ То есть до подготовки Доклада о конституционных поправках, одобренного на заседании Венецианской комиссии 11-12 декабря 2009 г.

и верховенства права (п. 59); в рамках этой общей традиции, однако, заметна большая разница в деталях – действует столько формул по внесению поправок, сколько существует государств (п. 61).

Проанализировав основные положения, принятые в европейских государствах, Венецианская комиссия, подчеркнув разнообразие применимых моделей, выявила распространенную логику правовых конструкций о порядке внесения изменений в конституцию: хотя и не существует «лучшей модели», можно признать широко распространенную модель, которая, как правило, требует определенного квалифицированного большинства в парламенте (чаще 2/3), а также одного или более дополнительных требований: либо в виде нескольких последовательно принимаемых решений в парламенте (с ограничениями по времени), либо в виде дополнительного участия в решении вопроса о конституционной поправке иных участников процесса (иногда многочисленных), чаще всего посредством одобрения поправки на референдуме (п. 62).

При этом Венецианская комиссия подчеркивает в качестве общего принципа, что любые крупные конституционные изменения следует проводить в соответствии с установленными официальными процедурами внесения поправок. Одной из центральных задач жесткости процедур конституционного пересмотра является гарантия легитимности конституционных изменений (п. 22).

Анализируя практику различных государств мира, Венецианская комиссия приходит к выводу, что в большинстве стран парламент служит как обычным, так и конституционным законодателем, но к его деятельности в качестве конституционного законодателя почти всегда предъявляются особые процедурные требования (п. 35); во многих европейских странах процесс внесения конституционных поправок целиком происходит в парламенте; в ряде стран установлены требования о проведении всенародного референдума, который может быть как обязательным, так и факультативным (п. 46); почти во всех европейских государствах

фундаментальной ареной для проведения конституционной реформы является парламент; в некоторых странах это единственный орган, участвующий в конституционных изменениях (п. 180). При этом Венецианская комиссия придерживается мнения о том, что национальный парламент является наиболее подходящей ареной для принятия конституционных поправок в соответствии с современной идеей демократии (п. 183).

В то же время Венецианская комиссия отмечает, что легитимность конституционных поправок может быть усилена путем прямого участия народа в процедуре внесения поправок в конституцию на референдуме; вместе с тем комиссия считает, что на легитимность конституционной реформы не влияет включение или невключение всенародного референдума в качестве части процедуры изменения конституции (п. 184); использование референдумов должно соответствовать национальной конституционной системе в целом; в качестве основного правила референдум по конституционной поправке не должен проводиться, если конституция непосредственно не предусматривает этого; представительная демократия может быть более подходящей процедурой для углубленного обсуждения и оценки проектируемых изменений конституции (п. 185). Вместе с тем, национальная традиция проведения референдума может способствовать укреплению демократической легитимности конституции; по мнению Комиссии, при определенных обстоятельствах она может уменьшить риски одностороннего изменения «правил игры» по воле политических деятелей; референдумы могут также способствовать укреплению демократической легитимности конституционных механизмов защиты прав человека (п. 186).

Принципиально важным положением при выборе между парламентским и референдумным способом изменения конституции Венецианская комиссия считает, что недопустимость вынесения проекта на референдум «в обход» парламента, для исключения его из обсуждения и принятия проекта в соответствии с общим порядком законотворческой

деятельности. Так, Комиссия подчеркивает, что обращение к референдуму не должно использоваться органами исполнительной власти для того, чтобы обойти парламентские процедуры внесения поправок, поскольку опасность состоит в том, что в то время как конституционная поправка в парламенте в большинстве стран требует квалифицированного большинства, на референдуме, как правило, достаточно простого большинства, таким образом, для правительства, которому не хватает необходимого большинства в парламенте, такой вариант может стать весьма заманчивым решением. Однако в демократической системе, отстаивающей разделение властей, законодательный орган должен всегда сохранять право контролировать законотворческую деятельность исполнительной власти и решать вопрос о возможной степени ее реализации (п. 189). Процедуры внесения конституционных поправок, допускающие принятие конституционных изменений без предварительного одобрения парламента, на практике создают довольно много проблем, по крайней мере, для новых демократий (п. 191).

В частности, негативным примером в мировой практике является проведенный в Украине 16 апреля 2000 г. по инициативе президента конституционный референдум по вопросу о внесении четырех поправок к Конституции, в том числе в части увеличения срока полномочий президента и перехода к двухпалатной структуре парламента. Решения были приняты на конституционном референдуме, однако они не были реализованы, поскольку Верховная Рада Украины посчитала проведенный референдум неконституционным (по порядку его назначения) в связи с тем, что вопросы референдума перед их вынесением на референдум должны были быть первоначально рассмотрены парламентом. Венецианская комиссия в своем докладе отметила, в частности, спорный конституционно-правовой характер референдума, решение по которому, по ее мнению, должен был бы вынести Конституционный суд Украины. В конечном счете, проведенный в 2000 году конституционный референдум был признан парламентом нелегитимным, а его решения – не подлежащими реализации.

Общероссийское голосование как дополнительное условие вступления в силу поправок, как указал Конституционный Суд РФ в заключении от 16.03.2020 г. № 1-3, преследует цель конституционной легитимации решения о внесении поправок, при этом такое дополнение процедуры не может считаться отказом Федерального Собрания и законодателей субъектов РФ от принадлежащего им правомочия.

Анализ конституций отдельных стран показывает, что при внесении поправок может потребоваться референдум:

- в обязательном порядке для любой поправки, принятой парламентом (в Андорре, Армении, Азербайджане, Дании, Франции (однако, президент может принять решение представить предложение в парламент, созванный на пленарную сессию, и не проводить референдум), в Ирландии, Японии, Румынии, Швейцарии и Турции (если поправка принимается 3/5 или менее чем 2/3 голосов от общего числа членов парламента));

- в обязательном порядке как усложненная процедура внесения поправок в основные положения, пользующиеся особой защитой (например, в Эстонии, Исландии, Латвии, Литве, Мальте, Молдове, Черногории, Польше, Сербии, Испании и Украине);

- в обязательном порядке для «полного пересмотра» или принятия новой конституции (в Австрии, России, Испании и Лихтенштейне);

- в качестве дополнительной меры по требованию парламента, по народной инициативе, по требованию местных органов власти или по решению главы государства.

В качестве дополнительной меры референдум может проводиться:

- по требованию парламента в Албании (по запросу 2/3 членов), в Австрии, Эстонии, Италии (1/5 членов палаты), в Лихтенштейне, Словении, Испании (по запросу 1/10 членов каждой из палат) и Швеции (по требованию 1/10 членов, при условии, что, по крайней мере, 1/3 членов согласны его поддержать);

- по народной инициативе в Италии (500 000 избирателей, когда поправка принята не менее чем 2/3 голосов в обеих палатах при повторном голосовании) и Лихтенштейне (при условии, что, по крайней мере, четыре коммуны запросят его проведение);

- по требованию местных органов власти в Италии (пятью региональными советами, когда поправка принята не менее чем 2/3 голосов в обеих палатах) и Лихтенштейне (если, по крайней мере, четыре коммуны признают его необходимость);

- по инициативе главы государства в Турции.

Конституционные процедуры внесения поправок должны быть разработаны в ясной и простой форме и применяться открытым, прозрачным и демократическим способом (п. 202). Важно иметь структурированные и сбалансированные процедуры с участием всех политических участников, а также гражданского общества (п. 203). С этой точки зрения, правильно проведенные процедуры внесения поправок, предоставляющие возможность и время для общественных внутригосударственных (институциональных) дискуссий, могут внести существенный вклад в укрепление легитимности и в осознание сопричастности к созданию конституции, в развитие и консолидацию демократических конституционных традиций на длительное время (п. 204). Комиссия неоднократно подчеркивала, что должным образом организованное, открытое, информированное и своевременное вовлечение всех политических сил и гражданского общества в процесс реформирования конституции может заметно способствовать достижению консенсуса и обеспечению успеха конституционными изменениям, даже если это неизбежно потребует много времени и усилий (п. 205).

Проведение в Российской Федерации общероссийского голосования – особой формы прямого волеизъявления граждан, согласующейся по придаваемому ей Законом о поправке смыслу с положениями статьи 3 Конституции Российской Федерации, согласно которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации

является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти.

Анализ правовых последствий общероссийского голосования свидетельствует о том, что оно может быть охарактеризовано как ратифицирующий референдум – понятие, не применяемое в отечественном конституционном праве, но известное во многих зарубежных государствах, смысл которого в последующем одобрении народом принятого парламентом закона, которое является необходимым условием его вступления в силу.

Принципиальное отличие от референдума в том виде, в котором он используется в российской правовой системе, заключается в том, что на референдум может быть вынесен проект закона или иного нормативного правового акта, разработанный, но не принятый в установленном порядке парламентом, а сам референдум проводится с целью принятия такого проекта непосредственно народом путем прямого голосования. Очевидно, что принятие поправки к конституции референдумом не согласуется с установленным главой 9 Конституции Российской Федерации порядком принятия поправок, предполагающих одобрение квалифицированным большинством палат Федерального Собрания (2/3 депутатов Государственной Думы, 3/4 членов Совета Федерации) и одобрение 2/3 законодательных органов субъектов Российской Федерации. Именно с целью принятия поправок в соответствии с предусмотренным порядком, с одной стороны, и обеспечения определяющего значения прямого волеизъявления граждан, с другой, была предложена такая усложненная процедура. Недопустимость отказа Федерального Собрания и законодательных органов субъектов РФ от принадлежащего им правомочия и обусловленной этим соответствующей конституционной обязанности, подчеркнута Конституционным Судом РФ в своем заключении.

При этом важным этапом рассмотрения поправок являлось их предварительное обсуждение и разработка, для которой после инициирования поправок Президентом Российской Федерации была создана

рабочая группа, в состав которой были включены представители палат Федерального Собрания, законодательных органов субъектов Российской Федерации, Общественной палаты, ученые-конституционалисты, эксперты, иные общественные деятели, пользующиеся признанным авторитетом в российском обществе. Работа по подготовке проекта проводилась рабочей группой публично, с широким обсуждением в средствах массовой информации и в рамках организуемых круглых столов и иных публичных мероприятиях.

Принятие поправок к конституции

Государство	Нижняя палата	Верхняя палата	Спец. орган или повторно	КС	Парламенты регионов	Народ
Великобритания	1/2	1/2	-	-	-	-
Индия	2/3 присут. 1/2 общ.	2/3 присут. 1/2 общ.	-	-	1/2 (по отдельным вопросам)	-
Германия	2/3	2/3	-	-	-	-
Андорра	2/3		-	-	-	+
Япония	2/3	2/3	-	-	-	+
Ирландия	1/2	1/2	-	-	-	+
Италия	1/2	1/2	2/3 *	-	-	*
Азербайджан	1/2 (изм.) 3/4 (доп.)		- 3/4 (6 мес. – доп.)	+ -	-	+ -
Франция	1/2	1/2	3/5 *	-	-	*
США	2/3	2/3	-	-	3/4 (38)	-
Россия	2/3	3/4	-	+	2/3 (57)	+

Уполномоченные органы

В абсолютном большинстве государств современного мира ключевую роль в изменении конституции, особенно в тех случаях, когда речь идет не о полном пересмотре и принятии новой конституции, а о внесении поправок в действующую конституцию при сохранении ее основополагающих принципов и установленных ей основ конституционного строя, играет

парламент, который принимает закон о поправках. Венецианская комиссия Совета Европы в Докладе о конституционных поправках отмечает, что почти во всех европейских государствах фундаментальной ареной для проведения конституционной реформы является парламент; в некоторых странах это единственный орган, участвующий в конституционных изменениях (п. 180).

В некоторых странах конституционный суд играет формальную роль в процедуре внесения конституционных поправок (например, в Азербайджане, Кыргызстане, Молдове, Турции и Украине).

Как отмечает Венецианская комиссия Совета Европы в Своде рекомендуемых норм при проведении референдумов, распространенной практикой является установление ограничений, направленных на недопущение принятия на референдуме решений, не согласующихся с действующей правовой системой. Широко распространена также практика предварительной проверки конституционности вопроса референдума или его соответствия правовым актам, имеющим большую юридическую силу, либо международному праву. Так, в Литве, Португалии, Швеции, Эстонии предусмотрена, как и в России, предварительная проверка вопроса референдума на соответствие конституции, в Греции, Дании, Италии, на Кипре – международному праву. В Польше Сейм перед назначением референдума проверяет его соответствие правовым актам большей юридической силы. Данные механизмы очевидно направлены на предотвращение создания правовых коллизий, преодоление которых впоследствии с учетом весьма высокого политико-правового статуса принятого на референдуме решения может стать крайне затруднительным.

Именно на своевременную, предварительную, по отношению к общероссийскому голосованию, проверку соответствия поправок и усложненного порядка их принятия главам 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации направлено положение, предусматривающее обязательную дачу заключения Конституционного Суда Российской Федерации по указанному вопросу, при этом отрицательное заключение, т.е. признание проекта

несоответствующим указанным главам, в случае его вынесения, завершит процедуру до проведения общероссийского голосования и без вступления поправок в силу. При этом, как справедливо отметил Конституционный Суд РФ в своем заключении, судебный конституционный контроль таких изменений может служить надлежащей гарантией юридической силы положений об основах конституционного строя и правах человека, гарантией непротиворечивости текста Конституции РФ.

Требование о фактической правомерности законодательных актов, выносимых на референдум, согласно которому акты должны соответствовать совокупности актов большей юридической силы и согласовываться с принципом иерархии правовых актов, предусмотренное в Своде рекомендуемых норм при проведении референдумов, принятом Венецианской комиссией Совета Европы, обеспечивается посредством предварительной проверки соответствия выносимого на общероссийское голосование проекта поправок главам 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации. Именно эти положения обладают большей юридической силой в рамках Конституции Российской Федерации: статьей 16 предусмотрена недопустимость противоречия иных положений Конституции Российской Федерации установленным главой 1 основам конституционного строя Российской Федерации, статьей 64 предусмотрена недопустимость изменения основ правового статуса личности, которые составляют положения главы 2 Конституции Российской Федерации, а главой 9 установлен порядок принятия поправок к Конституции Российской Федерации, несоблюдение которого также недопустимо.

В Российской Федерации ключевая роль Федерального Собрания очевидна, поскольку его палаты, как предусмотрено главой 9 Конституции Российской Федерации, рассматривали и одобряли проект закона о поправках, а представители профильных комитетов также активно участвовали в предварительном обсуждении и разработки поправок в рамках рабочей группы. Ряд поправок были внесены после завершения работы

рабочей группы, непосредственно при рассмотрении проекта парламентом, что подтверждает полноценную парламентскую дискуссию по проекту.

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

В целом мировая практика проведения народных голосований различается: в одних случаях на *всенародное голосование* выносятся проект новой национальной или иной конституции (например, Албания, Андорра, Буркина Фасо, Испания, Казахстан, Кыргызстан, Куба, Ливия, Мавритания,

Мальта, Сербия, Таджикистан, Чили, Эстония), в том числе на так называемый ратификационный референдум (например, Андорра), в других – выносятся только конституционные поправки (пакет конституционных поправок) и голосование проводится по каждой из них или за весь пакет (например, Австралия, Армения, Дания, Латвия, Мавритания, Новая Зеландия, Франция), либо процесс разработки и принятия национальной конституции на конституционном референдуме «разбивается» на несколько хронологических (временных и сущностных) электоральных этапов (например, Чили).

В отдельных государствах предусмотрено, что конституционные поправки могут быть внесены только посредством проведения конституционного референдума (например, Ирландия): в рамках указанного конституционного императива конституционные поправки, внесенные в Конституцию двухпалатным парламентом Ирландии, затем должны быть вынесены на конституционный референдум и после одобрения на референдуме подписаны Президентом Ирландии, что означает вступление их в силу.

В некоторых государствах вынесение на референдум поправок в национальную конституцию не допускается (например, Португалия), либо институт национального референдума или иного народного голосования (за исключением выборов) законодательно не предусмотрен (например, Израиль, Индия, Малайзия, Монако, Саудовская Аравия, ФРГ), при этом в США если федеральное законодательство не предусматривает проведение национального (конституционного) референдума, в том числе по конституционным поправкам, то, законодательство штатов, наоборот, предусматривает проведение местных референдумов, в том числе референдумов на уровне штата (аналогичное положение, в частности, в Индонезии).

При этом в некоторых государствах после принятия парламентом конституционных поправок последующее одобрение народа является

завершающей стадией конституционного или политического процесса, конституирующей и легитимирующей конституционные изменения (например, Исландия, Италия, Колумбия, Чили, Япония).

В Италии 29 марта (воскресенье) 2020 года запланирован конституционный референдум (плебисцит) по вопросу об одобрении конституционного закона, в соответствии с которым с 630 до 400 сокращается предусмотренная статьями 56, 57 и 59 Конституции Италии численность депутатов Палаты депутатов – нижней палаты парламента и с 315 до 200 – членов Сената – верхней палаты.

На Филиппинах 11 мая (понедельник) 2020 года будет проведен плебисцит по вопросу о реформировании административно-территориального устройства острова Палаван, т.е. об утверждении законодательного акта, принятого парламентом и подписанным Президентом Филиппин, о разделении его территории на три отдельные провинции.

В частности, указанный Республиканский Акт № 11259 был принят парламентом и 5 апреля 2019 года подписан Президентом Филиппин; при этом указанный Акт вступит в силу только в случае, если жители острова (участники плебисцита) примут на плебисците решение о его одобрении (для одобрения (вступления в силу) указанного Акта необходимо, чтобы большинство участников плебисцита одобрили его).

В Чили в 1988 году был проведен плебисцит, по итогам которого большинство граждан высказалось против дальнейшего пребывания Аугусто Пиночета на посту Президента Чили, и он был вынужден его покинуть, согласившись на проведение президентских выборов.

В Японии поправки к Конституции вносятся по инициативе Парламента с согласия не менее двух третей общего числа членов каждой палаты и представляются затем на одобрение народа; таким образом, конституционно предусмотрена плебисцитарная модель внесения поправок в национальную конституцию, в рамках которой принятый парламентом

законопроект о внесении изменений в Конституцию Японии вступают в силу только после его одобрения народом на народном голосовании.

Время и сроки

Сроки проведения референдума, как отмечено в Докладе о конституционных поправках Венецианской комиссии Совета Европы, после решения парламента о внесении изменений в Конституцию колеблются от 15 дней (Испания), 30 дней (Румыния), 60 дней (Албания, Польша, Сербия), 90 дней (Италия), 3 месяца (Эстония), 6 месяцев (Дания, Мальта), 12 месяцев (Швейцария) после того, как поправка была принята парламентом.

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

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

В целом референдумы проводятся в разные дни недели:

- понедельник (например, Азербайджан, Албания, Канада, Филиппины),
- вторник (например, Беларусь, Казахстан, Пакистан),

- среда (например, Азербайджан, Казахстан, Нидерланды, Швейцария, Армения, Бразилия, Дания, Румыния),
- четверг (например, Азербайджан, Армения, Великобритания, Фолклендские острова),
- пятница (например, Армения, Ирландия, Молдова, Центральноафриканская Республика),
- суббота (например, Египет, Исландия, Кипр, Колумбия, Латвия, Мавритания, Мальдивская Республика, Новая Зеландия, Словакия, Туркменистан),
- воскресенье (например, Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Беларусь, Болгария, Босния и Герцеговина – Республика Сербска, Венгрия, Венесуэла, Гвинея, Греция, Грузия, Испания, Италия, Колумбия, Куба, Кыргызстан, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мавритания, Северная Македония, Молдова, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Словения, Таджикистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Швейцария, Швеция, Эквадор, Эстония, Япония).

Во многих государствах референдумы могут проводиться в разные дни недели, который определяется в каждом конкретном случае при назначении референдума.

Анализ практики рассмотрения поправок в США показывает, что процесс от их инициирования до вступления в силу составлял от 3,5 месяцев (поправка № 26 о введении всеобщего активного избирательного права с 18 лет, принятая в 1971 г.) до 203 лет (поправка № 27 о порядке изменения жалования членам конгресса, предложенная в 1789 г. одновременно с биллем о правах и вступившая в силу в 1992 г.).

Предусмотренная в Российской Федерации процедура общероссийского голосования, как следует из правил ее проведения, предусмотренных законом и логики протекающего процесса, предусматривает назначение общероссийского голосования не менее чем за

месяц до дня общероссийского голосования. При этом текст закона, выносящегося на общероссийское голосование, принятый Федеральным Собранием в окончательном виде был опубликован, следовательно, стал доступен участникам общероссийского голосования для ознакомления более чем за 40 дней до дня голосования.

Формулировки вопросов

Поправки в Основной закон государства имели и различный постатейный охват, и разную содержательную глубину. По-разному организовываются процедуры их внесения и учета мнения населения.

Даже сам вопрос о внесении изменений в национальную конституцию регламентируется с учетом национальных особенностей в отсутствие универсальных международных стандартов в этой сфере. Так, в ряде государств на референдум подлежит обязательному вынесению вопрос о принятии новой конституции (Австрия, Испания), изменении основ конституционного строя или основополагающих положений конституции (Эстония, Латвия, Литва), положений о порядке пересмотра конституции (Мальта), внесении изменений в любые положения конституции (Швейцария, Ирландия)³⁰.

В ряде государств применяется институт так называемого «факультативного референдума», результаты которого имеют рекомендательный характер. Такой референдум может проводиться по инициативе государственных органов власти: президента, парламента (или его палат), органы исполнительной власти.

Исключительно парламент вправе назначать референдум в Латвии, Финляндии, Эстонии, Литве, Люксембурге, Мальте, Швеции; исключительно президент – в Турции; парламент и президент – в Азербайджане, Грузии, Польше (при этом парламент вправе назначить референдум самостоятельно,

³⁰ Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии / под общ. ред. И.Б.Борисова. – М.: РОИИП, 2018. – 278 с.

а президент – только с согласия одной из палат парламента – Сената); парламент и глава государства или глава исполнительной власти совместно – в Армении, Андорре, Ирландии, на Кипре; парламент по инициативе главы государства или группы граждан – в Венгрии, Северной Македонии, Испании. В Швейцарии и Италии правом потребовать проведения референдума наделены регионы: в первом случае восемь кантонов, во втором – пять регионов (по решению региональных советов)³¹.

Ряд государств в своем национальном праве исключили конституционные вопросы из перечня тем, которые могут быть вынесены на референдум. Это - Болгария, Греция, Люксембург, Нидерланды, Португалия.

Вопрос, выносимый на общенациональное голосование, может формулироваться по-разному.

В разных странах наиболее часто выносятся на всенародное голосование – независимо от того, называть ли такое голосование референдумом или плебисцитом, – следующие вопросы: принятие новой конституции; изменение формы правления в государстве; изменение территориальной организации государства (федеративное или унитарное устройство, новый перечень территориальных единиц); введение поста президента государства; вопросы внутренней политики государства, органа власти; нахождение в международном объединении; создание государственно-правового союза с другим государством (другими государствами)³².

Авторы сравнительного исследования референдумных процессов выделяют следующие подходы к формулировке вопроса:

– подготовленный проект конституции, конституционной поправки, закона или иного правового акта с примерной формулировкой вопроса «одобряете ли вы проект правового акта»;

³¹ Там же.

³² Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп.: в 2 т. Т. 1. М.: Юрист, 2007. С. 274.

– вопрос об отмене действующего правового акта («одобряете ли вы отмену акта»);

– вопрос, в формулировке которого присутствуют принципиальные положения, требующие в случае их одобрения разработки и принятия правового акта, реализующего решение референдума (например: «одобряете ли вы поправку к конституции, предусматривающую введение должности президента»);

– вопрос, в формулировке которого присутствуют конкретные положения, которые в случае одобрения должны быть внесены в правовой акт посредством разработки и принятия соответствующего акта (например: «поддерживаете ли вы внесение изменений в конституцию, предусматривающих уменьшение числа депутатов парламента с 300 до 250», «согласны ли вы с необходимостью внесения изменений в конституцию, предусматривающих возможность роспуска парламента президентом в случае систематического или грубого нарушения конституции»);

– вопрос, формулировка которого предусматривает принятие решения, не связывая его с каким-либо вариантом юридического оформления (например: «согласны ли вы с приданием русскому языку равного статуса с белорусским») ³³.

Правовое регулирование вопросов референдума в различных государствах предполагает как ограничение возможности выбора из представленных выше вариантов, так и возможность формулировки вопроса в любой редакции. Так, например, в Азербайджане, Бельгии, Латвии, Люксембурге, Норвегии, Польше, Финляндии, на Кипре, законодательством не предусмотрены правила, касающиеся формы документов, выносимых на референдум. В ряде государств содержится лишь требование о том, что участник референдума должен иметь возможность ответить на поставленный вопрос «да» или «нет». В то же время в Дании, Ирландии, Нидерландах,

³³ Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии / под общ. ред. И.Б.Борисова. – М.: РОИИП, 2018. – 278 с.

Франции и Турции голосование на референдуме может проводиться только по подготовленному проекту, а в Италии также по вопросу об отмене существующего правового акта. Имеется и противоположная практика: в Хорватии на референдум не могут выноситься подготовленные проекты актов, в Грузии и Швеции могут выноситься только принципиальные вопросы или может быть предложен выбор из двух альтернативных решений.

В ряде государств вопрос допустимости вынесения проекта акта на референдум связан с его правовыми последствиями. Так, в Австрии, Андорре, Испании и Литве референдум для принятия обязательного решения может касаться подготовленного проекта, а консультативный референдум – вопроса принципа. В то же время в других государствах допускается проведение референдума с любыми формулировками (Албания, Греция, Испания, Венгрия, Мальта, Швейцария).

Венецианская комиссия Совета Европы в Своде рекомендуемых норм при проведении референдумов, принятом в 2007 г., отмечает среди требований к выносимым на референдум вопросам формальную правомерность формулировки вопросов, при которой формулировка вопросов должна отвечать следующим требованиям:

- единства формы: один и тот же вопрос не может одновременно относиться к письменно изложенному проекту, к конкретному предложению, выносимому на всенародное голосование, но пока еще не сформулированному в виде законодательного акта, и к принципиальной проблеме;

- единства содержания: если только речь не идет о полном пересмотре того или иного законодательного акта (например, текста Конституции или закона), то должна существовать внутренняя связь между различными частями каждого вопроса, выносимого на голосование с тем, чтобы гарантировать свободу волеизлияния участников референдума, которые не должны оказаться перед выбором – либо принять, либо отвергнуть в целом никак не связанные друг с другом положения; одновременный пересмотр

нескольких глав законодательного акта приравнивается к его полному пересмотру;

- единство иерархического уровня: желательно, чтобы один и тот же вопрос не касался одновременно двух норм различного нормативного уровня.

Таким образом, Венецианская комиссия считает вполне допустимым проведение референдума по проекту правового акта в целом, в том числе акта о внесении изменений в конституцию, предполагающим изменение целого ряда статей и глав, на котором предполагается одобрение либо неодобрение акта в целом, без отдельных вопросов по его частям, т.е. голосование за или против проекта в целом, а не за или против отдельных поправок, включенных в этот проект. Важно отметить: требование единства содержания вопроса, предполагающее внутреннюю связь между различными частями вопроса, не относится к проекту закона, в том числе о поправках к конституции, даже выносимого на референдум для принятия, а не на голосование после принятия парламентом в установленном порядке.

Возможность проведения референдума по вопросу о внесении изменений в конституцию государства предусмотрена подп. 1 п. 2 ст. 6 Модельного закона «О национальном референдуме», принятого МПА СНГ.

Практика проведения референдумов по нескольким вопросам, предоставляющая участникам возможность ответить по отдельности на каждый из них, в основном используется при консультативных референдумах или референдумах с формулировкой принципиального вопроса, в случае принятия положительного решения по которому предполагается разработка и принятие правового акта парламентом (а не голосование по уже разработанному и принятому проекту правового акта). Так, в Болгарии 6 ноября (воскресенье) 2016 года был проведен конституционный референдум по трем вопросам: о введении двухтурового голосования при проведении парламентских выборов (о введении мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства), о

введении обязательного голосования избирателей, о государственном финансировании политических партий. Голосование участников референдума проводилось по каждому вопросу референдума отдельно. В бюллетень для голосования было включено три варианта ответа на соответствующий вопрос референдума: «за», «против» и «ни один из вышеуказанных ответов».

В ходе конституционного референдума в Азербайджане в 2016 г. на голосование было вынесено 29 поправок к Конституции, голосование по каждой из которых проводилось отдельно. Вместе с тем практика проведения конституционных референдумов в Азербайджане в этой части является неустоявшейся, поскольку ранее такие на референдумы выносились проекты поправок, а участникам предоставлялась возможность проголосовать за или против проекта в целом. Более того по результатам прошедшего в 2016 году референдума Венецианская комиссия, в целом, дала негативный отзыв, не упомянув в позитивном аспекте решение национальных органов не выносить поправки на голосование единым пакетом³⁴.

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

Сегодня не существует готового идеального «рецепта» проведения электоральных процедур, связанных с прямым участием населения в государственных делах, в том числе в вопросах изменения Основного закона страны: ни по времени, ни по процедуре, ни по форме, ни по дате.

Например, процедура общенародного голосования (как выборы, так и референдумы) в мире проводится во все дни недели – понедельник (Канада, Норвегия, Филиппины), вторник (Дания, Израиль, США), среда

³⁴ <https://news.am/rus/news/347571.html>

(Нидерланды, ЮАР), четверг (Великобритания, Индия), пятница (Чехия, Ирландия), суббота (Латвия, Словакия, Исландия, Австралия, Новая Зеландия), воскресенье (ФРГ, Франция, Польша, Австрия и др.). Да и в новейшей истории России прецедент проведения голосования в будни уже был. Это второй тур президентских выборов 3 июля 1996 года, в котором участвовали Б.Н. Ельцин и Г.А. Зюганова, - прошел в среду.

Совершенно по разному решаются вопросы на национальном уровне по числу дней голосования, в том числе с учетом досрочного голосования, по ограничениям (поражению) в избирательных правах (право на участие в референдумах), по регулированию различных форм и видов агитации, по процедурам подсчета голосов, оспаривания итогов голосования и наблюдения за электоральными процессами.

Порог явки при вынесении вопросов на всенародный плебесцит

В различных государствах установлены различные условия принятия или одобрения поправок к конституции в случае их вынесения на референдум, плебесцит или иную форму с прямым участием населения.

Некоторые конституции устанавливают большинство, необходимое для принятия поправок на референдуме (в Австрии, Дании, Ирландии, Италии, Японии, Казахстане, Латвии, Лихтенштейне, Литве, Мальте, Черногории, Польше, Российской Федерации, Сербии, Словении, Швейцарии, Турции), либо указывают, что вопрос должен быть решен специальным законом (в Албании, Кыргызстане). Требуемое большинство, как правило, больше, чем 1/2 от общего числа зарегистрированных избирателей (в Италии, Лихтенштейне, Мальте, Турции) или участвующих в голосовании (в Армении, Австрии, Ирландии, Италии, Японии, Казахстане, Латвии, Лихтенштейне, Польше, Сербии, Словении, Швейцарии (большинство принявших участие в голосовании в целом по стране и большинство кантонов должны одобрить поправку), и Турции). В Армении проект считается одобренным, если за него проголосовало более 1/2 участвующих в

голосовании, но не менее 1/4 от общего числа зарегистрированных избирателей, в Черногории – более чем 3/5 от поданных голосов избирателей.

В ряде случаев конституциями установлены порог явки, т.е. минимально необходимое число участников референдума от числа зарегистрированных граждан, имеющих право участвовать в референдуме, для признания такого референдума состоявшимся. Так, устанавливаются требования об участии не менее 1/2 лиц, имеющих право голоса в Казахстане, Латвии и Словении, 40 % от числа зарегистрированных избирателей в Дании.

Оценивая такие условия принятия решения на референдуме, Венецианская комиссия Совета Европы отметила, что почти во всех конституциях, содержащих положения о всенародном референдуме, содержится требование об обычном большинстве голосов; в некоторых странах существуют также дополнительные требования об участии определенного процента электората или о том, что определенный процент электората должен проголосовать в поддержку проекта. Первая альтернатива содержит сомнительный критерий, так как дает возможность противникам реформы повлиять на исход референдума, просто оставаясь дома. Что касается последнего варианта, следует иметь в виду, что если национальные традиции явки избирателей не очень высокие, такое требование может легко стать почти непреодолимым препятствием на пути к конституционным изменениям. Проблема усугубляется, если отсутствует альтернативное полномочие парламента по принятию поправки (п. 193).

Заслуживают внимания и подходы государств к определению «порогов явки» для признания результатов народного плебисцита.

При проведении референдумов в Хорватии и в Словении установлено, что минимальный порог явки должен составлять две трети населения и что большинство голосов для принятия решения должно составлять 60 %. Для Черногории был установлен минимальный порог в 55 % по данным переписи

населения. Такой же показатель потребовал Европейский союз и от Сербии, где в результате был показан результат 55,4 %³⁵.

С другой стороны, существуют и другие примеры. Так, в Дании требованием о проведении референдума по внесению изменений в конституцию является большинство голосов при 40-процентной явке избирателей. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) высказалась за снижение порога явки зарегистрированных участников (с $\frac{1}{3}$ до $\frac{1}{4}$) для признания состоявшимся референдума по конституционной реформе в Армении³⁶.

20 февраля 2005 года в Испании прошел референдум по Конституции Европейского союза (должна ли Испания ратифицировать предложенную Конституцию ЕС?). Конституция была одобрена с подавляющим преимуществом (77 %) при явке в 42 %.

6 апреля 2016 г. в Нидерландах состоялся «консультативный и корректирующий» референдум по вопросу о ратификации Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Украиной. Явка на референдуме составила 32,28 %, что позволило считать его состоявшимся. При этом «за» ратификацию соглашения проголосовало 38,31 %, против – 61 %.

В рамках признания народного голосования состоявшимся и решения, вынесенного на голосование, принятым в законодательстве ряда государств предусмотрены различные модели такого признания – относительного большинства (например, Австрия, Ирландия, Франция), квалифицированного большинства (например, Болгария, Венгрия, Лихтенштейн, Молдова, Нидерланды, Польша, Румыния, Сан-Марино, Словакия, Хорватия, Япония), квалифицированного большинства при наличии соответствующего уровня участия в голосовании его участников (например, Армения, Литва).

Так, в Австрии в рамках модели относительного большинства при проведении народного голосования решение принимается простым

³⁵ Пономаренко А.Н. Закон о референдуме по вопросу о самоопределении Каталонии 2017: шаг к независимости или ее утрате? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 59–61.

³⁶ Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. 320 с.

большинством поданных действительных голосов участников голосования. В Ирландии для принятия решения, вынесенного на референдум, необходимо, чтобы за него было подано простое большинство действительных голосов участников референдума; при этом законодательство не предусматривает порога явки участников референдума для признания его состоявшимся. В Нидерландах в соответствии с законодательством для признания конституционного референдума состоявшимся, необходимо участие в голосовании не менее 30% зарегистрированных участников референдума; в Молдове в соответствии с законодательством для признания конституционного референдума состоявшимся в голосовании должно принять участие не менее 33% зарегистрированных участников конституционного референдума; в Болгарии в рамках модели квалифицированного большинства в соответствии с законодательством для признания референдума состоявшимся, необходимо участие в голосовании не менее 50% зарегистрированных участников референдума. В Армении в рамках модели квалифицированного большинства при наличии соответствующего уровня участия в голосовании его участников для принятия решения, вынесенного на конституционный референдум, необходимо, чтобы в голосовании приняло участие более 50% зарегистрированных участников конституционного референдума, включенных в списки участников референдума, при этом «за» положительное решение конституционного вопроса должно проголосовать не менее 25% участников референдума, включенных в списки участников конституционного референдума; в Литве в соответствии с законодательством для признания конституционного референдума состоявшимся, необходимо участие в голосовании не менее 50% зарегистрированных участников референдума, при этом вынесенный на референдум вопрос также должен получить не менее 50% действительных голосов участников референдума.

В Ирландии, где конституционные поправки после принятия парламентом в обязательном порядке выносятся на ратификационный

референдум, законодательство не предусматривает порога явки, а решение считается принятым если за него проголосовало большинство лиц, принявших участие в референдуме.

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

Венецианская комиссия Совета Европы в Своде рекомендуемых норм при проведении референдума – единственном общеевропейском рекомендательном акте, содержащим рекомендации в сфере организации и проведения референдума, четко формулирует рекомендации относительно требований к кворуму или, пользуясь терминологией российского законодательства, условий признания референдума состоявшимся. Согласно указанному документу, не рекомендуется устанавливать минимальный уровень участия, при котором результаты референдума считаются действительными (кворум), так как этим все воздержавшиеся от голосования лица приравниваются к сторонникам отрицательного ответа на вопрос референдума.

Также, согласно указанному документу, не рекомендуется вводить кворум одобрения, который обуславливает признание действительности результатов всенародного голосования одобрением или же отклонением вопроса референдума установленной в процентной отношении законодательно определенной минимальной долей избирательного корпуса; это рискует привести к возникновению трудной политической ситуации в том случае, если проект законодательного акта одобряется простым большинством голосов, которое в процентном отношении расположено ниже уровня, требуемого кворумом.

Таким образом, положение об одобрении проекта большинством от числа принявших участие в голосовании граждан в полном объеме согласуется с рекомендациями Венецианской комиссии. При этом единого подхода к условиям признания референдума состоявшимся нет.

Конституционный Суд РФ в заключении от 16.03.2020 г. № 1-З также отметил, что добровольный отказ от участия в общероссийском голосовании какой-либо части граждан, являясь их самостоятельным выбором, не может препятствовать конституционно значимому установлению итогового – как положительного, так и отрицательного волеизъявления участников такого голосования, реализовавших свое право на осуществление данной формы народовластия.

Число голосов за проект, необходимое для его принятия

Более 1/2 от числа зарегистрированных участников	Италия, Лихтенштейн, Мальта, Турция
Более 1/2 от числа принявших участие в голосовании	Россия, Армения, Австрия, Ирландия, Италия, Япония, Казахстан, Латвия, Лихтенштейн, Польша, Сербия, Словения, Швейцария
Более 1/2 участвующих в голосовании, но не менее 1/4 от общего числа зарегистрированных избирателей	Армения
Более 3/5 голосов участников	Черногория, Хорватия, Словения

Порог явки на референдуме

Более 40 %	Дания
33%	Молдова
2/3	Хорватия, Словения
55%	Черногория

Порядок вступления в силу

Одним из стандартов в сфере референдумов, указанных в Своде рекомендуемых норм при проведении референдумов Венецианской комиссии Совета Европы, является определенность последствий голосования: с тем, чтобы участники референдума могли проголосовать с полным знанием дела, им абсолютно необходимо знать, каковы будут процессуальные последствия

сделанного ими выбора, таким образом должно быть определено, является ли организуемый референдум решающим или консультативным.

Четкий ответ на указанный вопрос содержится в переходных положениях закона о поправках, которым предусмотрено, что одобрение поправок на общероссийском голосовании является юридически обязательным и необходимым условием для их вступления в силу; отсутствие такого одобрения в свою очередь будет препятствием вступления в силу, возможность преодоления парламентом или иным органом которого не предусмотрена.

При таких обстоятельствах невозможно повторение практики консультативных референдумов, например, на одном из которых в Нидерландах 6 апреля 2016 г. граждане отклонили ратификацию Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Украиной, однако с учетом ряда оговорок менее чем через год со дня проведения референдума соглашение было ратифицировано парламентом. Фактически консультативный референдум создал условия для игнорирования воли избирательного корпуса.

Некоторые другие особенности

Важной гарантией прав участников референдума и механизмом, обеспечивающим свободное формирование воли народа как субъекта принятия решения посредством референдума, является предоставление широких возможностей по ознакомлению с проектом правового акта, выносимого на референдум. В обширной мировой практике используются различные механизмы, обеспечивающие такое ознакомление. Минимальной гарантией гласности является публикация проекта в официальном средстве массовой информации (либо нескольких средствах массовой информации). С развитием сети Интернет публикация проекта на соответствующих сайтах стала использоваться значительно активнее, причем в ряде государств является практикой, в ряде – установленной законом необходимостью

(например, в Литве и России). Распространенным является обязательное размещение проекта в помещениях для голосования избирательных участков (такое требование содержится, в частности, в российском законодательстве, где проект размещается на информационном стенде, который в обязательном порядке размещается участковой комиссией непосредственно в помещении для голосования либо непосредственно перед ним). В некоторых государствах проект должен быть размещен заранее в определенных публичных местах, например, в почтовых отделениях в Ирландии и в помещениях органов местного самоуправления в Нидерландах.

Организация общероссийского голосования осуществляется регулярными органами – постоянно действующими избирательными комиссиями, которые формируются в Российской Федерации в установленном законом порядке по предложениям политических партий, общественных объединений, собраний избирателей и т.п. на пятилетний срок полномочий.

Вопрос об органах, организующих референдумы и иные формы участия избирателей, как правило, решается национальным законодателем на единых принципах с органами, организующими выборы. При этом в ряде государств, например, во Франции, соответствующие функции возложены на министерство внутренних дел, представляющее собой централизованную структуру, находящуюся в прямом подчинении политического руководства страны, руководитель которой непосредственно таким руководством назначается, а, следовательно, может быть заинтересован в результатах голосования.

Формирование избирательных комиссий с учетом гарантированного законом представительства всех парламентских (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях) политических партий в сочетании с постоянным характером деятельности таких комиссий, дополняется в части обеспечения честности подсчета голосов, открытости и гласности организации процесса предусмотренное законом возможностью назначения

наблюдателей в каждую избирательную комиссию. Право назначения наблюдателей, делегированное Общественной палате Российской Федерации и региональным общественным палатам, гарантирует участие этой структуры гражданского общества в оформлении полномочий наблюдателей, кандидатуры которых могут представлять различные заинтересованные организации и лица.

Процедура голосования, предусмотренная законом о поправке и проектом порядка голосования, одобренном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, предусматривает создание максимально удобных условий для избирателей для участия в голосовании. Так, будет применяться успешно апробированная на трех электоральных кампаниях и доработанная с учетом практики применения система «мобильный избиратель», позволяющая избирателю проголосовать по месту нахождения на любом избирательном участке, заблаговременно подав заявление о внесении его в список избирателей на этом участке, а также обусловленное уважительной причиной досрочное голосование в течение трех дней до дня голосования. Указанные механизмы создают условия для общественного контроля и пресечения злоупотреблений при их применении. При этом голосование производится на избирательных участках в присутствии членов комиссии и наблюдателей, в отличие от голосования по почте, не позволяющим удостовериться в личном заполнении бюллетеня соответствующим лицом и полностью исключить возможность корректировки его содержания иными лицами.

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

Система «мобильный избиратель» создает возможность обеспечения голосования граждан, не имеющих регистрации по месту жительства, исключая при этом их двойное голосование (гражданин вправе подать

заявление о включении в список избирателей на любом выбранном им избирательном участке, но однократно).

В Австрийской республике имеющим право голоса при народных опросах является тот, кто ко дню их проведения обладает активным избирательным правом на выборах в Национальный совет и имеет в одной из общин на территории Федерации основное место жительства. Таким образом, условием голосования является наличие основного места жительства (в российской терминологии – регистрации по месту жительства), что исключает возможность голосования целой категории граждан, по различным причинам не имеющих такого места жительства в день проведения голосования.

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

Опыт зарубежных государств

Франция. Действующая Конституция Французской Республики была принята 4 октября 1958 г. Порядок пересмотра регулируется статьей 79, согласно которой инициатива пересмотра может быть выдвинута Президентом Республики по предложению Премьер-министра и членом Парламента. Конституция не устанавливает особых требований к числу голосов, необходимому для принятия проекта, что предполагает его принятие как обычного закона простым большинством голосов. Вторым этапом процедуры является его одобрение, которое может быть в двух вариантах: по общему правилу – на референдуме или, в порядке исключения по решению Президента – Парламентом, созываемым в качестве Конгресса (т.е. на совместном заседании обеих палат парламента – Национального Собрания и Сената), в таком случае он считается одобренным, если одобрен тремя пятыми поданных голосов.

Альтернатива предусмотрена в случаях внесения незначительных изменений в Конституцию Франции, проведение референдума для одобрения которых является нецелесообразным. На практике большая часть внесенных поправок были одобрены именно Парламентом. При этом право Президента принять решение о передаче проекта на рассмотрение Парламента ничем, в том числе характером и значительностью предлагаемых поправок, не обусловлено. За прошедший период принято 18 законов о поправках к Конституции Франции, в том числе инициированные президентом Н. Саркози поправки, затронувшие почти половину статей конституции и существенно реформировавшие конституционную систему в 2008 г., получившие одобрение Парламентом, созванным в качестве Конгресса, с перевесом 1 голос.

Германия. Основной закон Федеративной Республики Германии принят 23 мая 1949 г. Изменения могут быть внесены законом, который меняет или дополняет текст Основного закона. Закон о внесении изменений

должен быть принят большинством в две трети голосов депутатов Бундестага и две трети голосов членов Бундесрата. За период действия в Основной закон ФРГ вносились многочисленные поправки, в результате которых объем его текста увеличился, по сравнению с первоначальным, в три раза. Только за период до 2000 г. было внесено 218 изменений в Основной закон ФРГ.

Италия. Конституция Итальянской Республики принята 22 декабря 1947 г. Порядок пересмотра Конституции Италии установлен статьей 138, а положения, не подлежащие пересмотру – статьей 139 Конституции. Законы, изменяющие Конституцию, в Италии приравнены к конституционным законам, и принимаются каждой из палат Парламента (Палата депутатов и Сенат Республики) и одобряются абсолютным большинством членов каждой палаты при втором голосовании.

Законы об изменениях выносятся на референдум, если в течение трех месяцев после их опубликования этого потребует одна пятая часть одной из палат, или 500 000 избирателей, или пять областных советов. Закон, вынесенный на референдум, не считается принятым, если он не одобрен большинством действительных голосов. Референдум не проводится, если при втором голосовании в каждой из палат закон был принят большинством в две трети голосов их членов.

За период действия Конституции Италии изменения в ее текст вносились 14 раз.

Великобритания. Конституция как единый целостный документ отсутствует. Совокупность норм, условно включаемых исследователями в такое же условное понятие конституции Великобритании, состоит из статутов, судебных прецедентов, конституционных обычаев (конституционных соглашений), доктрин³⁷. При этом британская модель конституционализма не предусматривает формальные различия в правовом

³⁷ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : Учебник для вузов / Рук. авт.колл. и отв.ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун. 2-е изд. М.: Норма, 2006. С. 165.

статусе писанных правовых актов, не дифференцирует их ни по правовому статусу, ни по порядку принятия и внесения изменений. В настоящее время насчитывается около 60 актов, неформально относящихся к составляющим конституцию Великобритании.

С учетом указанных особенностей британского конституционализма порядок внесения изменений конституцию Великобритании не унифицирован и определяется порядком принятия того источника права, которым регулируется соответствующий вопрос. При этом в части, касающейся законов, т.е. правовых актов, принятых парламентом, действуют общие правила принятия любых правовых актов парламентом, не предусматривающие особых требований для изменения актов, имеющих конституционный характер.

Проведение референдума или опроса населения в иной форме по вопросу изменения конституционных актов в Великобритании не предусмотрено.

Япония. Конституция Японии принята 3 ноября 1946 г. Порядок внесения поправок к Конституции предусмотрен статьей 96. Поправки к Конституции вносятся по инициативе Парламента с согласия не менее двух третей от общего числа членов обеих палат (Палаты представителей и Палаты советников) и представляются затем на одобрение народа. Поправка считается одобренной, если за нее высказалось большинство голосовавших либо в порядке особого референдума, либо иным выборным путем в соответствии с решением Парламента. Утвержденные таким образом поправки немедленно промульгируются императором от имени народа в качестве неотъемлемой части конституции.

За период действия Конституции Японии не было принято ни одной поправки к ней. Попытки принятия поправок предпринимались в 1964 г. после работы специально созданной парламентом в 1956 г. комиссии, однако они были отклонены парламентом одновременно с проектом закона о референдуме по утверждению поправок.

Индия. Конституция Индии принята 26 ноября 1949 г. Порядок внесения изменений установлен статьей 368. Парламент в процессе осуществления своей законодательной власти может изменять любое положение Конституции в соответствии с предусмотренной ей процедурой, каких-либо ограничений полномочий парламента не установлено. Поправки к Конституции Индии могут быть инициированы путем внесения законопроекта в каждую из палат Парламента. Проект должен быть принят каждой палатой Парламента простым большинством от общего количества членов палаты и большинством не менее чем в две трети голосов присутствовавших и участвующих в голосовании членов палаты, после чего представляется на рассмотрение Президенту, который утверждает проект. Особый порядок предусмотрен для поправок, вносящих изменения в отдельные положения Конституции, перечисленные в части 2 статьи 368: такие поправки должны быть также одобрены легислатурами не менее половины штатов посредством резолюций, принятых ими до представления проекта на утверждение Президента.

За период действия произведено внесено около 500 изменений в текст Конституции.

США. Конституция США принята 17 сентября 1787 г. Порядок принятия поправок к Конституции предусмотрен статьей V. Поправки к Конституции могут быть предложены Конгрессом при условии одобрения двух третей каждой из его палат или Конвентом – специально созванным Конгрессом по предложению легислатур двух третей штатов для разработки поправок к Конституции органом. Поправки для их вступления в силу должны быть ратифицированы легислатурами трех четвертей штатов или конвентами (специально созванными органами) трех четвертей штатов. Способ ратификации поправок штатами, а также срок ратификации могут определяться Конгрессом. Статьей V предусмотрено и ограничение на внесение изменений: ни один штат без его согласия не может быть лишен равного с другими голоса в Сенате.

За период действия Конституции США принято 27 поправок. Все 27 поправок принимались Конгрессом, а 26 из них одобрялись legislatures штатов. Единственным исключением является поправка XXI, отменившая сухой закон, введенный поправкой XVIII, - она была принята Конгрессом и ратифицирована конвентами штатов.

Порядок созыва Конвента федерального уровня до настоящего времени не урегулирован.

Среди поправок есть и состоящие из пяти и более разделов (XIV, ратифицированная в 1868 г., XX, ратифицированная в 1933 г.), и поправка о запрете занимать пост президента США более двух сроков (Поправка XXII, ратифицирована в 1951 г.), и поправка, которую «ратифицировали» более 200 лет (XXVII, внесена в 1789 г., а ратифицирована в 1992 г.).

Международные акты, имеющие рекомендательный характер по процедурам, связанным с внесением изменений в Основной закон государства

Международные обязательства государств, как юридически обязывающие, так и политические, в том числе принятые ими в рамках участия в международных организациях, непосредственно не затрагивают вопросы принятия конституций и внесения в них изменений или поправок.

Единственным актом, принятым на международном уровне, достаточно подробно затрагивающим вопросы изменения конституций является Доклад о конституционных поправках, одобренный Венецианской комиссией Совета Европы 11-12 декабря 2009 г.³⁸ Данный доклад представляет собой, в отличие от ряда других документов Венецианской комиссии, затрагивающих, например, вопросы демократических выборов и референдумов, не рекомендации, адресованные государствам-членам Совета Европы, а исследование, в большей части рассматривающее достаточно богатую и разнообразную, как указано в докладе, практику государств в данной сфере, а также содержит ряд выводов, в которых сформулировано отношение Венецианской комиссии к отдельным аспектам процесса изменения конституции.

Отсутствие международных обязательств и международных стандартов в данной сфере обусловлено уже указанной многообразной практикой демократических государств, конституционным уровнем правового регулирования порядка внесения поправок в конституции, закрепленным в международных документах и конституциях государств принципом недопустимости вмешательства во внутренние дела государства, к которым,

³⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e).

Цитаты по изданию на русском языке: Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / сост. Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбатов, В.И. Лафитский; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. С. 24-94.

безусловно, относится изменение конституции, которые в своей совокупности делают невозможным выработку на международном уровне как единых правил проведения конституционных реформ, так и формирование приемлемых для всех суверенных государств стандартов данного процесса.

В том же Докладе о конституционных поправках Венецианская комиссия четко отмечает, что общие фундаментальные элементы механизмов конституционных изменений формулируются и сочетаются в столь же большом количестве вариантов, сколько существует конституций; не существует единой европейской «лучшей модели» принятия поправок к конституции и тем более общих обязательных правовых требований; до сих пор даже не было попыток сформулировать какие-либо общие европейские стандарты (п. 7). Обзор положений о конституционных поправках иллюстрирует богатое европейское конституционное наследие, являющееся наследием демократии и верховенства права (п. 59); в рамках этой общей традиции, однако, заметна большая разница в деталях – действует столько формул по внесению поправок, сколько существует государств (п. 61).

В то же время международные акты регулируют процедуру референдума, который является одной из существующих в современном мире форм принятия конституции и внесения в нее изменений. Так, Венецианской комиссией Совета Европы принят один из немногих современных международных документов, посвященных установлению стандартов в области подготовки и проведения референдумов – Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов CDL-AD(2007)008rev, предусматривающий возможность проведения референдумов по вопросу изменения конституции.

Еще одним документом, относящимся к международным стандартам проведения референдумов, является Модельный закон о национальном референдуме, принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ (постановление от 31.11.2012 г. № 38-13), также

предусматривающим возможность проведения референдума по вопросу принятия конституции и внесения в нее изменений.

Вместе с тем указанные документы регламентируют именно проведение референдумов как формы волеизъявления граждан, по результатам которой непосредственно принимается правовой акт – закон о поправке к конституции. Данные акты могут применяться к голосованию как к форме выражения воли народа лишь по аналогии с учетом того, что непосредственное принятие закона о поправках к конституции осуществляется Федеральным Собранием в порядке, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

В условиях отсутствия международных обязательств и стандартов процессов пересмотра конституции, государство не имеет обязательств по приглашению международных наблюдателей, поскольку они приглашаются, по общему правилу, с целью наблюдения за избирательным процессом, в первую очередь, с точки зрения обязательств и стандартов, выработанных в рамках соответствующей международной организации, и по методике, разработанной в такой организации. Следует отметить, что наиболее крупная на евразийском континенте организация, осуществляющая международное наблюдение за выборами и референдумами, - Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) в разделе «Где, за чем и когда проводить наблюдение» Руководства по наблюдению за выборами (6-е издание) указывает «Бюро обращает свое внимание прежде всего на прямые выборы в государственные институты общенационального уровня – такие как президентские и парламентские, - однако оно наблюдает и за некоторыми региональными и местными выборами и референдумами», оставляя таким образом проведение общенациональных референдумов, а тем более иных форм волеизъявления граждан, к которым относится общероссийское голосование, за пределами своей деятельности. При этом Бюро не имеет проработанной методики наблюдения за референдумами и голосованиями.

Выводы

В целом, международные подходы по проведению национальных конституционных реформ, не имеющие сегодня согласованных стандартов, но подтвержденные Венецианской комиссией Совета Европы, сводятся к тому, что всем конституционным системам желательно иметь достаточно гибкие правила внесения поправок для того, чтобы приспособливаться к фундаментальным изменениям в политике и обществе. Вместе с тем правила относительно фундаментальных ценностей должны быть достаточно жесткими, чтобы обеспечить требование конституционной законности. А положения о внесении поправок в конституцию должны быть направлены на обеспечение широкого консенсуса по конституции, ее легитимности и через нее - всей политической системы³⁹.

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

Несмотря на разнообразие подходов к внесению конституционных поправок, Венецианская комиссия придерживается мнения о том, что национальный парламент является наиболее подходящей ареной для принятия конституционных поправок в соответствии с современной идеей демократии. При этом легитимность конституционных поправок может быть усилена путем прямого участия народа в процедуре внесения поправок в конституцию⁴⁰.

В рамках проходящего в настоящее время процесса принятия поправок к Конституции Российской Федерации предусмотрен ряд дополнительных процедур, усложняющих процесс, но увеличивающих его легитимность.

³⁹ П.15 и 201 Доклада о конституционных поправках Венецианской комиссией Совета Европы, 2009 г.

⁴⁰ П.183 и 184 Доклада о конституционных поправках Венецианской комиссией Совета Европы, 2009 г.

Законом Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» предусмотрены две дополнительные, по сравнению с установленным Конституцией РФ общим порядком, процедуры, положительное завершение которых является необходимым условием вступления поправок в силу:

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

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

Анализ практики изменений Основного закона государств показывает, что общие фундаментальные элементы механизмов конституционных изменений сочетаются в столь же большом количестве вариантов и столько формул по внесению поправок, сколько существует государств. Но при этом всегда право народа на участие в вопросах управления делами государства является фундаментальным и общепризнанным, хотя далеко не во всех государствах оно реализовано в достаточном объеме. Формы такого участия могут быть различны. Сегодня, как правило, сложившееся в «цивилизованных нациях»⁴¹, народ привлекается к участию во всенародных плебисцитах только в тех случаях, когда его воля действительно необходима для принятия решения по важным вопросам развития и деятельности государства.

⁴¹ Выражаясь языком ст. 38 Статута международного Суда ООН.

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

Венецианская комиссия отмечает, что общие фундаментальные элементы механизмов конституционных изменений формулируются и сочетаются в столь же большом количестве вариантов, сколько существует конституций. Даже в Европе они варьируются в диапазоне от государств, в которых конституционные изменения осуществляются довольно легко, до государств, где на практике это почти невозможно. Не существует единой европейской «лучшей модели» принятия поправок к конституции и тем более общих обязательных правовых требований. Предпринимались только отдельные попытки⁴² сформулировать какие-либо общие европейские стандарты.

При этом Венецианская комиссия отмечает, что процедуры внесения конституционных поправок, допускающие принятие конституционных изменений без предварительного одобрения парламента, на практике создают довольно много проблем, по крайней мере, для новых демократий. **Именно для минимизации проблем, связанных с прямым вынесением вопроса на «суд» избирателя, и сохранения «контроля» со стороны парламента в Российской Федерации реализуется наиболее сложная (многоступенчатая) из применяемых в мире систем внесения конституционных поправок, в которой задействованы обе палаты Федерального Собрания, институты гражданского общества,**

⁴² Речь идет о подготовке Доклада о конституционных поправках, одобренного на заседании Венецианской комиссии 11-12 декабря 2009 г.

законодательные органы 85 субъектов Российской Федерации⁴³, Конституционный Суд и процедура общероссийского голосования.

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

Сегодня не существует готового идеального «рецепта» проведения электоральных процедур, связанных с прямым участием населения в государственных делах, в том числе в вопросах изменения Основного закона страны: ни по времени, ни по процедуре, ни по форме, ни по дате...

Так, процедура общенародного голосования, как выборы, так и референдумы, в мире проводится во все дни недели – понедельник (Канада, Норвегия, Филиппины), вторник (Дания, Израиль, США), среда (Нидерланды, ЮАР), четверг (Великобритания, Индия), пятница (Чехия, Ирландия), суббота (Латвия, Словакия, Исландия, Австралия, Новая

⁴³ Обязательным этапом принятия поправок в России как федеративном государстве является одобрение не менее чем двумя третями законодательных органов субъектов Российской Федерации, т.е. парламентами не менее чем 57 субъектов Российской Федерации. Данная процедура характерна не для всех федеративных государств, например, в крупнейшем федеративном государстве – члене Европейского Союза – Германии такая процедура не предусмотрена. Кроме того, поскольку Россия является федеративным государством с наибольшим в мире количеством субъектов федерации, необходимым условием вступления в силу поправки является ее одобрение наибольшим в абсолютном выражении числом парламентов субъектов федерации – 57. Например, в США, где подобный элемент процедуры принятия поправок к конституции был введен впервые в мире, требуется одобрение 3/4 законодательных органов штатов или в настоящее время 38 легислатурами. При этом, если в США в процессе одобрения поправок участвуют представительные органы не всех регионов, а только штатов (кроме штатов в США имеются федеральные территории: федеральный округ Колумбия и территории, находящиеся под юрисдикцией США: Пуэрто-Рико, Гуам, Северные Марианские Острова, Виргинские Острова, Американское Самоа, на которых действует конституция и законы США), то в Российской Федерации все регионы участвуют в процессе одобрения поправок без исключения и на абсолютно равных условиях, обеспечивая в конечном счете и равные права граждан, где граждане могут выразить свое отношение к поправкам, в том числе, через избранные ими региональные законодательные органы.

Зеландия), воскресенье (ФРГ, Франция, Польша, Австрия и др.). Да и в новейшей истории России прецедент проведения голосования в будни уже был. Это второй тур президентских выборов 3 июля 1996 года, в котором участвовали Б.Н. Ельцин и Г.А. Зюганова, - прошел в среду.

Демократической практике США известны примеры внесения поправок в Конституцию США, состоявших из пяти и более разделов (XIV, ратифицированная в 1868 г., XX, ратифицированная в 1933 г.), о запрете занимать пост президента США более двух сроков (Поправка XXII, ратифицирована в 1951 г.) и «ратифицированных» (и не вступающих в силу) в течение более 200 лет (XXVII, внесена в 1789 г., а ратифицирована в 1992 г.).

Сроки проведения референдума, как отмечено в Докладе о конституционных поправках Венецианской комиссии Совета Европы, после решения парламента о внесении изменений в Конституцию колеблются от 15 дней (Испания), 30 дней (Румыния), 60 дней (Албания, Польша, Сербия), 90 дней (Италия), 3 месяца (Эстония), 6 месяцев (Дания, Мальта), 12 месяцев (Швейцария) после того, как поправка была принята парламентом. В мировой практике существует и более сжатые сроки проведения референдумов. Так, 27 июня 2015 года предложение о проведении референдума было внесено Премьер-министром Греции Алексисом Ципрасом, 26 июня – поддержано парламентом Греции (Палатой депутатов) и на 5 июля 2015 года было назначено голосование на референдуме, т.е. решение о проведении референдума было принято и реализовано в течение практически 10 календарных дней.

Как правило, голосование на референдумах проводится в один день, при этом в некоторых государствах голосование проводилось в течение нескольких (от двух до трех или более) календарных дней (например, Босния и Герцеговина, Египет, Мальта, Мексика, Норвегия, Сербия, Чехия). Своеобразным рекордом можно считать референдум в Новой Зеландии по вопросу о государственном флаге страны, в ходе которого голосование

проводилось в течение двух календарных этапов (20 ноября–11 декабря 2015 года и 3–24 марта 2016 года), т.е. совокупно в течение 44 календарных дней.

Венецианская комиссия считает вполне допустимым проведение референдума по проекту правового акта в целом, в том числе акта о внесении изменений в конституцию, предполагающим изменение целого ряда статей и глав, на котором предполагается одобрение либо неодобрение акта в целом, без отдельных вопросов по его частям, т.е. голосование за или против проекта в целом, а не за или против отдельных поправок, включенных в этот проект. Что в своей истории использовали ряд государств при внесении изменений в свои Основные законы. Важно отметить: требование единства содержания вопроса, предполагающее внутреннюю связь между различными частями вопроса, не относится к проекту закона, в том числе о поправках к конституции, даже выносимого на референдум для принятия, а не на голосование после принятия парламентом в установленном порядке⁴⁴.

Консультативным органом Совета Европы также не рекомендуется устанавливать минимальный уровень участия, при котором результаты референдума считаются действительными (кворум), так как этим все воздержавшиеся от голосования лица приравниваются к сторонникам отрицательного ответа на вопрос референдума. Не рекомендуется вводить кворум одобрения, который обуславливает признание действительности результатов всенародного голосования одобрением или же отклонением вопроса референдума установленной в процентной отношении законодательно определенной минимальной долей избирательного корпуса. Это обусловлено риском возникновения трудной политической ситуации в том случае, если проект законодательного акта одобряется простым большинством голосов, которое в процентном отношении расположено ниже уровня, требуемого кворумом.

⁴⁴ Венецианская комиссия Совета Европы. Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов, 2007 г

Таким образом, положение об одобрении проекта большинством от числа принявших участие в голосовании граждан в полном объеме согласуется с рекомендациями Венецианской комиссии.

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

Однако организация процесса принятия поправок в Основной закон страны с участием населения разумно только в определенных условиях, обеспечивающих полное понимание о выносимых на голосование вопросах⁴⁵, а процедуры, связанные с учетом воли населения, должны обеспечивать точный и достоверный итоговый результат. Что требует в рамках организованных в полном соответствии с международными рекомендациями и сложившейся общемировой практикой процедур внесения изменений в Конституцию России проведение общероссийского голосования, не вызывающего сомнений в его легитимности.

⁴⁵ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2013. 520 с.