

Наталья Михайловна Кондратович

ORCID: 0000-0001-7053-5789

Татьяна Станиславовна Масловская

ORCID: 0000-0002-2364-8497

Конституционные преобразования в странах СНГ и Западной Европы: эволюционная необходимость или ответ современным вызовам

Ключевые слова:

*конституция, конституционное развитие, конституционная реформа,
современные вызовы, зарубежные страны*

Практика зарубежных стран последних лет подтверждает тезис о динамичности конституционных преобразований на современном этапе. Несмотря на неодинаковую степень интенсивности и объем проведения конституционных реформ в различных странах мира, следует отметить их общую черту – они выступают конституционным модератором, конституционным ответом на внешние и внутренние вызовы для государства. Безусловно, многие конституционные реформы обусловлены внешними вызовами и угрозами, к числу наиболее значительных относится, по нашему мнению, угроза терроризма и как следствие – все более отчетливо проявляющийся кризис безопасности, реакцией на который выступают в том числе конституционные преобразования. Вместе с тем, внутренние вызовы современного государства также являются причинами конституционных изменений. Отметим, что в странах СНГ, особенно в его азиатской части, и государствах Западной Европы наблюдаются различные направления проводимых конституционных реформ.

Анализ практики конституционного реформирования имеет огромное значение для Республики Беларусь, поскольку позволяет выделить основные направления конституционных изменений, происходящих в мире, соотнести их с белорусской действительностью и спрогнозировать дальнейшие возможные направления конституционного развития Республики Беларусь.

Одним из направлений конституционных реформ на постсоветском пространстве выступает изменение типа существующей республиканской формы правления (Армения, Кыргызстан, Казахстан и др.), и, как следствие, – перераспределение компетенции между высшими государственными органами, а также конституционализация статуса высших должностных лиц государства, прежде всего, Первого Президента Республики (Казахстан, Таджикистан).

Опыт конституционного развития государств постсоветской эпохи отличается определенным динамизмом. Одна из причин достаточно легкого перекраивания конституций состоит в особенностях политической системы, сложившихся в этих странах.

Конституционные положения о структуре власти, системе государственных органов, их взаимоотношениях обусловлены общим концептуальным подходом к типу политической системы в конкретной стране¹. Весьма интересен в данном контексте конституционно-правовой опыт таких государств как Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Республика Армения, Республики Азербайджан, Кыргызской Республики.

18 мая 2007 года парламент Казахстана одобрил поправки к Конституции 1995 г. с изменениями и дополнениями от 1998 г. о снижении срока полномочий Президента с 7 лет до 5 лет (срок полномочий был увеличен конституционной реформой 1998 года), а также установил ограничения для переизбрания президента двумя сроками. Однако для Н. Назарбаева как первого президента Казахстана было сделано исключение – он может баллотироваться неограниченное количество раз. В соответствии с п. 5 ст. 42 Конституции: «Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд. Настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан»².

Конституционным законом Республики Казахстан «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации» определяется политико-правовой статус Первого Президента Республики Казахстан как Лидера Нации, а также прерогативы и гарантии Первого Президента Республики Казахстан после прекращения им исполнения полномочий³. Первому Президенту Республики Казахстан – Лидеру Нации в силу его исторической миссии пожизненно при-

¹ Р. В. Енгибарян, *Конституционное развитие в современном мире*, Москва 2010, с. 237.

² Конституция Республики Казахстан принята на референдуме 30 августа 1995 года (внесены изменения и дополнения 7 октября 1998 года, 21 мая 2007 года, 2 февраля 2011 года), http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 18.03.2018).

³ Конституционный закон Республики Казахстан «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации» от 20 июля 2000 года N 83-П, http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 18.03.2018).

надлежит право: обращаться к народу Казахстана, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики и безопасности страны, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и должностными лицами; выступать перед Парламентом Республики Казахстан и его Палатами, на заседаниях Правительства Республики при обсуждении важных для страны вопросов; возглавлять Ассамблею народа Казахстана; входить в состав Конституционного Совета, Совета Безопасности Республики Казахстан. Разрабатываемые инициативы по основным направлениям внутренней и внешней политики государства согласовываются с Первым Президентом Республики Казахстан – Лидером Нации.

В феврале 2011 года в Конституцию Казахстана вновь внесены изменения. Статья 41 Конституции дополнена пунктом 3-1 следующего содержания: «Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом»⁴. Таким образом, действующий президент сам решает вопрос о проведении досрочных президентских выборов.

Весной 2017 г. в Республике Казахстан прошел очередной этап конституционной реформы, инициированной Президентом. 11 января 2017 г. Президентом Казахстана было подписано распоряжение об образовании Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти.

Законом Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» в Конституцию Казахстана 1995 г. были внесены принципиально новые положения.

В частности, конституционной реакцией на угрозу терроризма в ст. 10 включено положение, предусматривающее, что лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан.

В целях усиления конституционных гарантий единства народа Казахстана внесено изменение в пункт 2 статьи 39 Конституции, согласно которому признаются неконституционными любые действия, способные нарушить не только межнациональное, но и межконфессиональное согласие.

⁴ Закон Республики Казахстан «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан» от 2 февраля 2011 года № 403-IV, http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 18.03.2018).

Законом осуществлена демократическая модернизация президентской формы правления посредством усиления роли, самостоятельности и ответственности Парламента и Правительства, перераспределения отдельных полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством, исходя из принципа единства и разделенности государственной власти. Так, изменяются конституционные характеристики Парламента, отныне он является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть. Данное принципиальное уточнение предназначения Парламента вытекает из отказа Главы государства от полномочий по изданию законов, указов, имеющих силу законов; по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом, а также по даче поручения Правительству о внесении законопроекта в Мажилис Парламента (пункт 2 статьи 45, пункт 2 статьи 61 Конституции, подпункт 3 статьи 44 Конституции). В то же время за Президентом Республики сохраняется право законодательной инициативы и право определять приоритетность рассмотрения законопроектов, означающее, что они должны быть приняты Парламентом в первоочередном порядке в течение двух месяцев (пункт 2 статьи 61 Конституции).

Отныне к исключительному ведению Сената Парламента отнесено избрание по представлению Президента Республики на должность сроком на пять лет и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан.

Повышается роль Мажилиса Парламента при формировании Правительства. Учрежден новый порядок формирования Правительства: Премьер-Министр после консультаций с Мажилисом Парламента вносит представление Главе государства о кандидатурах членов Правительства. Исключение предусматривается для должностей министров иностранных дел, обороны и внутренних дел, которые назначаются и освобождаются Президентом самостоятельно (пп. 3 статьи 44 Конституции).

Принципиально новой выступает норма, устанавливающая сложение Правительством своих полномочий перед вновь избранным Мажилисом Парламента (п. 1 статьи 70 Конституции).

Наблюдается усиление механизмов подотчетности и подконтрольности Правительства Парламенту и его палатам. В частности, в пункте 2 статьи 64 Конституции устанавливается, что Правительство в своей деятельности ответственно как перед Президентом, так и Парламентом; на Премьер-Министра возлагается обязанность докладывать об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях не только Президенту, но и Парламенту; Палаты Парламента наделяются правом по итогам заслушивания отчета члена Правительства большинством не менее

чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства при неисполнении им законов. В таком случае Глава государства освобождает от должности члена Правительства.

Повышению самостоятельности и ответственности Правительства служит также ряд изменений, касающихся конституционного статуса Главы государства, его полномочий. Расширены квалификационные требования к кандидатам в Президенты Республики (в частности, предусмотрено наличие высшего образования).

От Президента Республики Правительству переданы следующие полномочия: утверждение государственных программ и единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, которые будут осуществляться Правительством по согласованию с Главой государства. Президент Республики наделен правом формирования подчиненной ему Службы государственной охраны. Кроме того, Президент Казахстана утратил право отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-Министра, отныне он может председательствовать на заседаниях Правительства по особо важным вопросам только «при необходимости».

От Президента Республики передано Парламенту полномочие по определению порядка назначения или избрания на должность, а также освобождения от должности акимов иных, кроме областей, городов республиканского значения и столицы, административно-территориальных единиц. Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента.

Вместе с тем, сохраняется ряд функций Президента Республики как высшего должностного лица государства, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства, представляющего Казахстан внутри страны и в международных отношениях; символа и гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина; Главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом (статья 40 Конституции).

Республика Таджикистан приняла постсоциалистическую Конституцию 6 ноября 1994 г. Статья 98 Конституции закрепляет: «Изменения и дополнения в Конституцию вносятся путем проведения всенародного референдума. Референдум назначают Президент или Маджлиси намояндагон при поддержке не менее двух третей от общего числа депутатов». Предложения по изменению и дополнению в Конституцию вносятся Президентом или не менее чем одной третью голосов от общего числа членов верхней и депу-

татов нижней палаты парламента (ст. 99 Конституции)⁵. Предложения по изменению и дополнению Конституции публикуются в печати за три месяца до референдума. Изменения вносились в 1999 г. и касались установления двухпалатной структуры парламента вместо однопалатного, в 2003 г. увеличен срок полномочий президента с пяти до семи лет.

25 декабря 2015 г. Президент Таджикистана подписал Закон «Об основоположнике мира и согласия – Лидере нации». Данный законопроект 9 декабря 2015 г. был единогласно одобрен нижней палатой и 18 декабря верхней палатой парламента. Закон определяет роль главы государства как основателя мира и национального единства, символа долговечности таджикской суверенной государственности. Таким образом, он пожизненно объявлен Лидером Нации Таджикистана.

Закон определяет права и привилегии, в том числе и социальные гарантии Лидера нации, вопросы обеспечения безопасности. Согласно статье 2 Закона, Лидера нации запрещено задерживать, арестовывать и обыскивать. Также подлежат неприкосновенности имущество, недвижимость, принадлежащие Лидеру нации и его близким. В соответствии с Законом исполнение всех рекомендаций Лидера нации станет обязательным для всех государственных структур, а «важные политические внутренние и зарубежные проблемы» будут решаться по согласованию с ним. За все действия, совершенные за годы правления страной, Лидеру нации гарантируется неприкосновенность. В Таджикистане к президенту Эмомали Рахмону установлена особая форма обращения «Чаноби Оли», что в переводе означает «Ваше Превосходительство». Теперь к общепринятому обращению официально добавляется титул «пешвои миллат», что в переводе с таджикского означает «предводитель (или лидер) нации». Обращение к президенту с использованием полного титула является обязательным для всех жителей страны.

Согласно Конституции Таджикистана (ч. 4 ст. 65), одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд. Парламент Таджикистана 22 января 2016 г. принял поправки в Конституцию страны, согласно которым, в частности, действующий президент Таджикистана Эмомали Рахмон как Лидер нации может избираться на пост главы государства неограниченное количество раз. Согласно поправкам: «Ограничения, предусмотренные в части четвертой данной статьи, не распространяются на Основателя мира и национального единства – Лидера нации». Действующий президент Эмомали Рахмон был избран президентом Таджикистана в 1994 г. и переиз-

⁵ Конституция Республики Таджикистан принята на всеобщем референдуме 6 ноября 1994 года (внесены изменения и дополнения в результате референдума от 26.09.1999 г., 22.06.2003 г., http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2213 (дата обращения: 18.03.2018).

бирался в 1999, 2006 и 2013 г. и каждый раз в промежутке между выборами проводя референдумы о внесении изменений в Конституцию, происходило «обнуление» его предыдущих сроков. Нынешний срок его полномочий завершается в ноябре 2020 года. Кроме того, согласно принятым поправкам, баллотироваться на пост президента Таджикистана сможет кандидат, достигший возраста 30 лет, а не 35 лет как того требует действующая Конституция. Установление единого возрастного ценза 30 лет распространяется так же на кандидатов в депутаты обеих палат парламента, судей Верховного суда, Конституционного суда и Высшего экономического суда Таджикистана.

Конституционный суд Таджикистана признал законными поправки в Основной закон страны. На состоявшемся 22 мая 2016 г. всенародном референдуме граждане Таджикистана поддержали внесение поправок в Конституцию (94,5% – за, 3,3% – против).

Конституционная реформа, состоявшаяся в Республике Армения, закрепила переход к парламентской форме правления. 6 декабря 2015 г. в Армении прошел референдум по конституционным изменениям (согласно официальным данным, в голосовании приняло участие 1.303.466 человек (50,51%), в поддержку конституционных реформ высказалось 825851 избирателей (63,35%), против – 421600 (32,35%)).

Конституционная реформа, наряду с переходом к парламентской форме правления, предусмотрела изменение избирательной системы. Согласно ч. 3 ст. 89 Конституции Национальное Собрание избирается по пропорциональной избирательной системе.

Серьёзные изменения претерпел институт Президента. Согласно конституционной реформе, Президент республики получает ограниченные представительские функции. Президент Республики избирается Национальным Собранием, а не всенародным голосованием. Право на выдвижение кандидата в Президенты Республики имеет не менее чем одна четверть от общего числа депутатов парламента. Предусмотрено, что срок полномочий Президента увеличивается с 5 до 7 лет. Статья 124 Конституции Армении в редакции 2015 г. предусматривает, что Президентом Республики может быть избрано каждое лицо, достигшее сорока лет, последние шесть лет являющееся гражданином только Республики Армения, постоянно проживающее в Республике Армения последние шесть лет, обладающее избирательным правом и владеющее армянским языком. Весьма показательна часть 3 статьи 124 Конституции, закрепляющая: «одно и то же лицо может быть избрано Президентом Республики только один раз». Президент Республики не может занимать какую-либо иную должность, заниматься предпринимательской деятельностью, выполнять иную оплачиваемую работу. В ходе осуществления своих полномочий Президент Республики не может являться

членом какой-либо политической партии. Правительство, согласно новой редакции Конституции, является высшим органом исполнительной власти (ст. 146). Правительство на основании своей программы вырабатывает и осуществляет внутреннюю и внешнюю политику. Премьер-министра назначает Президент, однако кандидатуру на пост главы кабинета будет выдвигать парламентское большинство. Вооруженные силы Армении подчиняются правительству, а в случае войны Премьер-министр становится Верховным главнокомандующим Вооруженными силами, в то время как, по действующей конституции, таковым является Президент республики.

На состоявшемся 26 сентября 2016 г. референдуме в Азербайджане были внесены изменения в Конституцию 1995 г. Отметим, что это по счету третий конституционный референдум с момента принятия действующей Конституции. В соответствии с конституционной реформой 2016 г. срок полномочий Президента увеличивается с 5 до 7 лет, он получил право объявлять внеочередные выборы Президента, право распускать Парламент (Милли Меджлис). По результатам референдума, в Азербайджане вводятся должности Первого Вице-президента и вице-президентов, которые назначаются Президентом страны. Отменяется возрастной ценз для избрания Президентом, который до сих пор составлял 35 лет, понижается возрастной порог для кандидатов в депутаты Милли Меджлиса с 25 до 18 лет.

В Кыргызстане на референдуме 11 декабря 2016 г. были приняты изменения в Конституцию Кыргызстана от 27 июня 2010 г. Закон «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 28 декабря 2016 года № 218, подписанный Президентом страны, предусмотрел, в частности, расширение полномочий Премьер-министра (данные нормы в отличие от остальных поправок вступили в силу с 1 декабря 2017 г.). В частности, глава правительства может назначать и увольнять министров, если президент не издаст соответствующий акт, глав местных администраций без участия местных советов, а также получает право блокировать законопроекты, которые предусматривают увеличение расходов бюджета, возвращая их обратно в парламент. Кроме того, усложняется процедура выражения вотума недоверия правительству.

Началом реформы судебной системы в Российской Федерации стало принятие Закона РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации», которым предусмотрено упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ. Согласно данному закону из Конституции РФ исключены все упоминания о Высшем Арбитражном Суде РФ, а все его полномочия передаются в юрисдикцию нового Верховного Суда РФ, который теперь является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, админи-

стративным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Кроме того, в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ внесена поправка о том, что право законодательной инициативы из судебных органов принадлежит только Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения (ранее право законодательной инициативы принадлежало и Высшему Арбитражному Суду РФ). В статье 71 Конституции РФ, определяющей, что находится в ведении Российской Федерации, вместо гражданско-процессуального, уголовно-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства теперь идет речь только о процессуальном законодательстве.

В развитие норм Закона о поправке к Конституции РФ принят целый ряд законов, вносящих многочисленные поправки в российское законодательство, связанные с ликвидацией Высшего Арбитражного Суда РФ и образованием нового Верховного Суда РФ⁶. Внесенные изменения представляют собой существенную реформу российской судебной системы.

Как показывает политическая практика последнего десятилетия, через конституционные реформы политическая элита пытается трансформировать систему управления, отказываясь от президентской (или смешанной республиканской формы правления) в пользу парламентской республики. Достаточно очевидно, что несформировавшаяся многопартийная система в странах постсоветского пространства является серьезным препятствием для создания устойчивого и эффективного механизма управления страной. Высока вероятность перманентных парламентских и политических кризисов, т.е. политической нестабильности.

Показателен и еще один фактор, система правления, сложившаяся на постсоветском пространстве, предполагает, что действующий глава государства должен оставить после себя преемника. Демократизм подобной практики весьма сомнителен.

⁶ Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»; Федеральный закон от 05.02.2014 № 16-ФЗ «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда Российской Федерации, образованного в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

В конституциях постсоциалистических стран наблюдается определенное сходство набора составляющих их конституционно-правовых норм, институтов, принципов. Но такое сходство касается только общих черт. Другим аспектом выступает разнообразие конституционно-правовых институтов, обусловленных национальной спецификой, традициями, сложившимися в этих странах. В связи с чем, демократические принципы получают специфическое отражение, что искажает картину конституционного порядка.

В странах Западной Европы внутренним вызовом выступает кризис доверия граждан к власти и/или кризис власти. Это приводит к внесению поправок в конституции с целью, во-первых, усиления ответственности высших должностных лиц государства, и во-вторых, преодоления правительственного кризиса, в-третьих, усиления независимости судебной власти.

В отношении усиления ответственности высших должностных лиц государства показателен опыт Франции. Так, в 2007 г. во Франции прошла конституционная реформа, которая изменила ст. 68 Конституции в отношении оснований и процедуры смещения Президента Французской Республики с должности⁷, а 21 октября 2014 г. был принят Органический закон «О применении статьи 68 Конституции Франции»⁸. Отныне Президент Франции может быть смещен лишь в случае невыполнения им своих обязанностей, явно несовместимого с его мандатом (до реформы 2007 г. – за государственную измену). В частности, Органический закон предусмотрел, что решение о созыве Высокой палаты правосудия является результатом принятия предложенного решения обеими палатами Парламента. Предложение резолюции является мотивированным, оно подписывается по меньшей мере одной десятой частью членов палаты, которое его выдвигает. Закрепляются определенные гарантии против злоупотребления данным правом парламентариями: в течение одного президентского срока один парламентарий может поддерживать только одно предложение о созыве Высокой палаты правосудия. Дебаты в Палате являются публичными. Помимо членов Палаты (парламентариев) в них могут участвовать только Президент Республики и Премьер-министр. Время для выступлений ограничено. Голосование должно начаться не позднее 48 часов после открытия дебатов. Голосование тайное, с использованием бюллетеней. Решение принимается большинством в две трети голосов соответствующей палаты или Высокой Палаты правосудия и немедленно вступает в силу. Любое делегирование голоса запрещается. При этом учи-

⁷ Конституция Французской Республики 1958 г., http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe.pdf (дата обращения: 10.10.2017).

⁸ Органический закон «О применении статьи 68 Конституции Франции» от 21 октября 2014 г., <http://www.senat.fr/leg/tas14-005.html> (дата обращения: 10.10.2017).

тывается только голоса, поданные за предложение об образовании Высокой Палаты правосудия или за смещение Президента Республики. Данный орган прекращает производство по делу, если он не вынес решение в месячный срок, предусмотренный ст. 68 Конституции Франции, что выступает определенной гарантией прав Президента Франции.

Следует согласиться с французским конституционалистом Б. Матье в том, что ответственность главы государства обратно пропорциональна размеру его компетенции⁹. Президент Французской Республики, обладая значительным объемом полномочий, до настоящей реформы (для проведения которой потребовалось 12 лет) на практике не мог быть смещен с должности.

С целью усиления принципа равенства 14 марта 2013 г. в Национальное собрание Франции от имени Президента Республики Ф. Олланда был внесен проект Конституционного закона «О судебной ответственности Президента Республики и членов Правительства»¹⁰. В соответствии с данным проектом Президент Республики лишается иммунитета в сфере гражданских исков, поскольку они касаются частных интересов и не препятствуют защите президентской функции. Вместе с тем, гражданский иск против Президента в течение срока его полномочий может быть возбужден только после разрешения комиссии по расследованию, образование которой предусматривается ст. 68-1 Конституции, при соблюдении условий, закрепленных в органическом законе. Более того, гражданский иск против Президента Республики не должен поставить под угрозу выполнение его обязанностей, ни наносить ущерб достоинству президентской должности.

В свою очередь члены Правительства утрачивают юрисдикционный иммунитет, в соответствии с которым за совершение действий при исполнении своих обязанностей, квалифицированных в момент их совершения как преступления или деликты, они были подсудны Суду правосудия Республики. Отныне предлагается упразднить этот орган, состоящий по сути из парламентариев (в его состав входит 12 парламентариев, избранных поровну в каждой палате Парламента, и 3 судьи Кассационного Суда), а также изменить процедуру для того, чтобы избежать злоупотреблений. Отныне члены Правительства могут быть привлечены к ответственности за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей или после и только после разрешения комиссии по расследованию, состоящей из трех судей Кассационного суда, двух членов Государственного совета и двух судей Счетной палаты, которые назначаются на пять лет. В комиссию могут обращаться: прокуратура, орган расследования или лицо, считающее себя пострадавшим

⁹ B. Mathieu, *Statut pénal du Président de la République*, La semaine juridique 22 décembre 2014, № 52, p. 2392.

¹⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0816.asp> (дата обращения: 20.04.2018).

от действия члена Правительства. Комиссия принимает решение в течение шести месяцев с момента запроса. В случае одобрения комиссии дело в отношении члена Правительства может быть возбуждено в соответствии с общим правом. Рассмотрение дел будет осуществляться компетентными судами г. Парижа, состоящими не менее чем из трех судей. Примечательно, что данный проект конституционной реформы так и не нашел своего логического завершения: он не был поставлен на голосование в Национальном собрании и не был рассмотрен в Сенате.

Вторым направлением конституционных преобразований в странах Западной Европы выступают институциональные реформы в целях преодоления правительственного (политического) кризиса. Ярким примером является реформирование итальянского парламента, начавшееся в марте 2015 г., когда Палата депутатов итальянского Парламента приняла конституционный закон, имеющий целью обеспечение стабильности правительства путем значительного уменьшения полномочий Сената (верхней палаты Парламента Италии).

Проект конституционной реформы предусматривал изменение существующей в стране модели «равноправного бикамерализма», признанной источником политической нестабильности, поскольку, обладая тем же кругом полномочий, что и Палата депутатов, Сенат формировался на региональной основе, а не на национальной, что увеличивало риск иметь две палаты с разным большинством голосов. Конституционная реформа предлагала уменьшение состава Сената с 315 сенаторов до 95 (90 представляют территориальные учреждения, пять назначаются Президентом Республики), изменение порядка его формирования и срока полномочий (отныне он совпадает со сроком полномочий органов территориальных учреждений, от которых они избраны, срок полномочий сенаторов по назначению составляет семь лет).

В результате предлагаемой конституционной реформы в Италии предусматривалось значительное ограничение законодательных полномочий Сената: если ранее законодательная функция осуществлялась совместно палатами Парламента, отныне – совместно в обязательном порядке только по определенным в ст. 70 Конституции Итальянской Республики вопросам (например, в отношении конституционных законов, законов о референдуме, избирательных законов и пр., перечень закрытый), другие законы – факультативно по требованию не менее 1/3 его членов. Сенат должен был утратить право разрешать объявление войны (теперь – только Палата депутатов обладает таким правом), лишиться права путем издания законов разрешать ратификацию международных договоров (за исключением договоров, связанных с членством Италии в Европейском Союзе), права выражать вотум недоверия Правительству и оказывать ему доверие. С другой стороны, отныне Сенат

не может быть распущен Президентом Республики (ст. 88 Конституции Италии). Такое действие возможно только в отношении Палаты депутатов.

В целом, предлагаемые изменения конституционно-правового статуса Сената Италии свидетельствуют о значительном уменьшении его полномочий и роли в государственном механизме и делают его «похожим» на верхние палаты парламентов многих европейских государств, использующих модель «неравноправного бикамерализма». Возможно, данные модификации и помогли бы укрепить исполнительную власть и обеспечить политическую стабильность в Италии, если бы не отрицательное голосование граждан на конституционном референдуме 4 декабря 2016 г.

В целях усиления основ правового государства в ряде европейских государств корректируются конституционные положения, относящиеся к судебной власти.

Работа по подготовке текста новой конституции вследствие изменения общественных отношений, требующих конституционализации с учетом современных вызовов, в настоящее время идет и в отдельных странах Западной Европы. В частности, Палата депутатов Люксембурга 13 марта 2015 г. опубликовала текст проекта новой Конституции Великого Герцогства Люксембург¹¹, который отвечает требованиям современной демократии, исключает устаревшую терминологию, закрепляет реальную практику функционирования государственных органов и должен заменить Конституцию 1868 г., действующую с многочисленными поправками.

Среди принципиальных изменений-новшеств проекта новой Конституции Люксембурга следует отметить положения о независимости судебной власти и прокуратуры. 6 июня 2018 г. депутаты Парламента Люксембурга приняли доклад, который является заключительным в отношении новой Конституции. Проведение голосования в Парламенте по проекту новой Конституции планируется после проведения парламентских выборов в октябре 2018 г., второе голосование должно быть проведено путем референдума.

Во Франции данное направление получает свое развитие в ходе июльской конституционной реформы 2008 г. В разделе VIII Конституции – «О судебной власти» в свете усиления независимости судебной власти в новой редакции изложена ст. 65, в соответствии с которой расширяется состав Высшего Совета магистратуры, Президент Республики лишается права председательствовать в нем, Министр юстиции перестает быть его вице-председателем, судьи перестают составлять большинство членов Совета, а его полномочия увеличиваются. Следующий этап – внесение Президентом Республики 14 марта

¹¹ Проект новой Конституции Великого Герцогства Люксембург от 13.03.2015 г., <http://www.chd.lu> (дата обращения: 20.04.2018).

2013 г. в Национальное собрание Франции проекта конституционного закона «О реформе Высшего совета магистратуры»¹² с целью усиления гарантий независимости судебной власти. Данный проект одновременно усиливает независимость Высшего совета магистратуры от любого политического вмешательства как при его формировании, так и при его функционировании, а также усиливает его полномочия. В частности, отныне он может по собственной инициативе рассматривать любой вопрос, относящийся к деонтологии судей и независимости судебных органов, а не только переданные ему на рассмотрение заявления по этим вопросам от имени Президента Республики. Представляется, что в этом смысле правовая конструкция статьи 64 Конституции Франции дает возможность для «конкуренции» в данной сфере между Президентом Республики, являющимся гарантом независимости судебной власти, и Высшим советом магистратуры, который посредством принятия своих решений, ему в этом помогает. Проект данного конституционного закона был окончательно принят во втором чтении Национальным собранием 26 марта 2016 года.

Тенденция усиления независимости судебной власти наблюдается и в Великобритании, где Актом о конституционной реформе 2005 г. были изъяты судебные полномочия у Палаты лордов Британского Парламента и переданы вновь учреждаемому органу – Верховному Суду, который стал высшей судебной инстанцией Великобритании и начал свою деятельность с 1 октября 2009 года.

Таким образом, конституционные изменения в зарубежных странах демонстрируют многообразие конституционных решений, отражающих вызовы современного мира. Конституция государства выступает важнейшим инструментом и фундаментом для дальнейших реформ. Анализ практики конституционных преобразований на постсоветском пространстве и в странах Западной Европы позволяет выделить их различные направления, обусловленные, прежде всего, дифференцированными внутренними вызовами, историческими, правовыми особенностями развития государств, различной степенью развития правовой культуры.

РЕЗЮМЕ

В данной статье определяются внешние и внутренние вызовы и угрозы, выступающие катализатором конституционных преобразований в современном мире. Выделяются основные направления и отличия происходящих конституционных преобразований в постсоветских республиках и странах Западной Европы.

¹² В. Mathieu, *Statut pénal du Président de la République*, La semaine juridique 22 décembre 2014, № 52, p. 2392.

Natalia M. Kondratovich, Tatiana S. Maslovskaya

CONSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS IN THE CIS AND WESTERN EUROPE: AN EVOLUTIONARY NEED OR RESPONSE TO MODERN CHALLENGES

This article defines external and internal challenges and threats that act as a catalyst for constitutional changes in the modern world. The main directions and differences of the ongoing constitutional reforms in the post-Soviet republics and countries of Western Europe are singled out.

KEY WORDS: *constitution, constitutional development, constitutional reform, modern challenges, foreign countries*

Библиография

- R. V. Engibaryan, *Constitutional Development in the Modern World*, Moscow 2010.
- B. Mathieu, *Criminal Statute of the President of the Republic*, «The Legal Week» 22 December 2014, № 52.
- The Constitution of the French Republic of 1958, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_eng.pdf, (дата обращения: 10.10.2017).
- The Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan «On the First President of the Republic of Kazakhstan – Leader of the Nation» of July 20, 2000 N 83-II, http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution, (дата обращения: 18.03.2018).
- The Constitution of the Republic of Kazakhstan was adopted at a referendum on August 30, 1995 (amendments and additions were made on October 7, 1998, May 21, 2007, February 2, 2011), http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution, (дата обращения: 18.03.2018).
- The Law of the Republic of Kazakhstan “On Amending the Constitution of the Republic of Kazakhstan” of February 2, 2011 No. 403-IV, http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution, (дата обращения: 18.03.2018).
- The Constitution of the Republic of Tajikistan was adopted at the general referendum on November 6, 1994 (amendments and additions were made as a result of the referendum of September 26, 1999, June 22, 2003), http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2213, (дата обращения: 18.03.2018).
- The Organic Law «On the Application of Article 68 of the Constitution of France» of October 21, 2014, <http://www.senat.fr/leg/tas14-005.html>, (дата обращения: 10.10.2017).