

## РИСКИ ВНЕСЕНИЯ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИОННЫЕ ДОКУМЕНТЫ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

**Р. М. Вульфович**

Северо-западный институт управления —  
филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),  
Российская Федерация, 199178, Санкт-Петербург, Средний пр. В. О., 57/43

Риски внесения поправок в основной закон государства связаны с невозможностью точно прогнозировать политические и управленческие проблемы, возникающие в новом конституционном контексте. Изменения конституций как основ политической, экономической и социальной жизни соответствующих обществ представляют собой точки бифуркации, из которых развитие может идти в различных направлениях, что порождает риски на этапах формирования и функционирования сложных комплексных систем публичной власти, от деятельности которых в значительной степени зависит создание оптимального качества жизни как критерия достижения базовой цели современного демократического государства. Существуют также многочисленные факторы, влияющие на снижение или нивелировку подобных рисков или повышающие возможность их возникновения. В качестве позитивно влияющих на этот процесс факторов можно выделить развитую демократическую политическую культуру и высокую степень готовности общества к радикальным изменениям основ политической системы — формы правления и других базовых параметров (например, во Франции после Второй мировой войны), а как факторы, негативно влияющие на социальную интеграцию общества и достижение единообразия качества жизни на территории государства, — излишнюю поспешность в принятии решений и отсутствие широкого общественного обсуждения фундаментальных изменений (например, в Германии при объединении двух государств с различным политическим и административным устройством в начале 1990-х годов). Оба примера демонстрируют в российском контексте необходимость балансировки государственной политики в процессе реализации политических решений, приведших к внесению поправок в Конституцию РФ в 2020 г.

**Ключевые слова:** поправки в конституцию, риск, точка бифуркации, качество жизни, снижение, усиление, демократия, избыточная поспешность.

15 января 2020 г. в России был дан старт конституционной реформе. В Послании Федеральному собранию Президент России Владимир Путин [Путин, 2020] заявил о стремлении ряда политических сил отразить в Конституции РФ изменения, произошедшие после ее принятия в 1993 г. Одновременно он отметил, что нет необходимости принимать новый документ, так как потенциал Конституции полностью не исчерпан. Дальнейшие события развивались

стремительно, голосование по поправкам было проведено и дало положительный результат.

Внесение поправок в конституционные документы способно повлечь как политические, так и социально-экономические риски. Последствия внесения в Конституцию России поправок, которые были поддержаны гражданами во время голосования 1 июля 2020 г.<sup>1</sup>, могут стать для нее точкой бифуркации и существенно изменить общий вектор развития. В настоящий момент перед системой гигантского масштаба стоит задача перейти в режим функционирования в новых условиях. В данном контексте под рисками мы понимаем внесение множественных поправок в нормативные правовые акты, изменение алгоритмов управления и деятельности людей в новой конституционной рамке. При этом целью функционирования всех уровней единой системы публичной власти и управления, которую предполагается создать, должно оставаться формирование оптимального единообразного качества жизни на всей территории самой большой страны в мире.

Ситуация осложняется рядом объективных негативных факторов, создающих в системе возмущения и вызывающих в совокупности дополнительные риски экономического, социального, психологического и политического плана. Таким образом, риски нарастают, а негативная синергия напоминает «снежный ком», т. е. усиливается самопроизвольно и приводит к труднопредсказуемым результатам. Масштабная трансформация — операция опасная, но достаточно ли хорошо осознается эта опасность в управляющей системе? Конституция, с точки зрения теории управления, представляет собой программный блок системы, и, загружая в нее новую программу, мы должны четко оценивать возможные позитивные и негативные эффекты. Тем более, что разнообразие объекта управления, в случае России, является исключительно высоким. Каждое воздействие способно приводить к разным эффектам в субъектах РФ и даже внутри одного субъекта в отдельных муниципалитетах. Не случайно в ходе обсуждения внесения поправок в действующую Конституцию Президент РФ Владимир Владимирович Путин неоднократно призывал к предельной осторожности.

Комплексный анализ возможностей, открывающихся перед государством при внесении изменений в основной закон, являющийся фундаментом правовой, политической, экономической и социальной подсистем государства, а также угроз, связанных с фундаментальными изменениями, происходящими при внесении поправок в Конституцию, требует формирования концептуальной рамки, которая должна включать общефилософское осмысление проблемы, выделение ее политической составляющей, а также определение управленческого содержания процесса реализации всех новелл.

---

<sup>1</sup> За поправки проголосовали 77,92% избирателей, участвовавших в голосовании, против — 21,27% [Голосование, 2020]. Явка была различной по регионам: от 44,08% в Камчатском крае до 95,14% в Чеченской республике. Примечательно, что в Москве явка была ниже среднероссийской — 55,93%. Среднероссийская явка составила 67,97% [ЦИК РФ утвердила результаты, 2020].

Специалисты по философии права, оценивая процесс конституционных изменений в период с 1989 г. (начало демократизации в Центральной и Восточной Европе, России, а также изменений в Китайской Народной Республике, Южной Корее, Японии) и вплоть до настоящего момента, выделяют в качестве основной траектории развития отход от демократических принципов в направлении популизма и «нового авторитаризма», связанный с тем, что природа конституций и конституционализма не является чисто правовой или политической, а представляет собой сложный набор пересекающихся правовых положений и политики. Они уверены, что необходимо обратить внимание на политические основы конституционализма, который призван способствовать демократическому развитию и возрождению идеалов демократического транзита с обязательным расширением гражданского участия [Chang, 2019; Wiatr, 2017].

Политическая составляющая процесса принятия решений о внесении поправок и применении новых конституционных норм может быть выделена наиболее четко в рамках сравнительного конституционализма. По мнению Марты Нуссбаум [Nussbaum, 2002], все большее значение приобретает понимание современного конституционализма и его эволюции, что позволяет сформулировать ряд наиболее существенных для анализа влияния конституций на политический процесс и социально-экономическую реальность государств моментов: (1) анализ конституционного документа и процесс его изменения в сравнительной перспективе; (2) оценка закрепленных в Конституции политических принципов в контексте политических основ других систем, в том числе имеющих более длительные и успешные традиции демократического конституционализма; (3) выявление взаимосвязи между ценностными ориентациями общества, сформировавшимися в ходе истории, интерпретацией конституционных положений в условиях конкретного временного отрезка и противоречиями, возникающими между конституционными положениями и политико-правовой реальностью; (4) определение уровня гарантий равного доступа граждан к материальным благам, закрепленного в конституционных документах, а также политических и гражданских прав, которые в представлениях западной политической философии также содержат материальный компонент; (5) рассмотрение эффективности действия различных социальных гарантий в реальном обеспечении качества жизни, так как в большей части его невозможно добиться только закреплением соответствующих положений в основном законе. Решение сложных социальных проблем (безработица, бездомность, низкий уровень доходов занятого населения, качество деятельности систем образования и здравоохранения) лежит в первую очередь не в правовой, а в политической и финансово-экономической плоскости.

В рамках сравнительного конституционализма выполнена монография академика РАН Талии Хабриевой «Конституционная реформа в современном мире» [Хабриева, 2016], в которой автор подчеркивает важность сравнительных исследований для глубокого понимания особенностей конституционализма как основы правовой системы современных государств.

В качестве базовых материалов для анализа процессов в рамках современного конституционализма нами использованы конституционные документы

ряда стран, а также аналитические разработки Венецианской комиссии Совета Европы (К демократии через право) [Venice Commission, 2019], центра «Международная ИДЕА» [Международный институт демократии и поддержки избирательного процесса]<sup>2</sup>, Российского общественного института избирательного права [Международный опыт... Доклад РОИИП, 2020].

Конституция — высший закон страны. Она устанавливает систему правления, распределяет и ограничивает власть, защищает права граждан и решает вопросы идентичности, формулирует основополагающие направления государственной политики. Несмотря на то что конституции призваны быть долговечными, они не могут быть неизменными, а должны реагировать на меняющиеся потребности и обстоятельства. Мотивы изменения письменного текста конституции различны. Поправки могут быть внесены в целях: (1) приведения конституции в соответствие с условиями, в которых функционирует политическая система; (2) исправления положений, которые со временем оказались неадекватными; или (3) дальнейшего расширения конституционных прав или укрепления демократических институтов. В политических условиях несовершенной демократии, возникновения новых внутренних и внешних факторов воздействия изменения могут быть мотивированы эгоистическими целями. Поскольку конституция устанавливает правила «политической игры», у политических сил может возникнуть стремление изменить правила, чтобы достичь поставленных ими целей, в некоторых случаях идущих вразрез с интересами общества.

Существует альтернатива внесению отдельных поправок для адаптации конституций к изменившимся условиям или кризисной ситуации — принятие новой конституции. В различных политических контекстах государства выбирают одну из альтернатив. Как уже упоминалось ранее, 15 января 2020 г. Владимир Путин признал необходимость совершенствования Основного Закона РФ, но подчеркнул отсутствие условий, требующих принятия нового документа [Путин, 2020].

Неоспоримым является то, что конституции должны развиваться и меняться с течением времени, отражать вновь возникающие и эволюционирующие потребности, понимание прав и свобод. Часто действующая конституция меняется органическим путем в рамках внесения поправок к законам в результате заключения политических договоренностей. Однако требуется и внесение поправок в текст конституционных документов для официального закрепления новых реалий. Положения, регулирующие процедуру внесения поправок в конституцию, являются универсальной частью любой современной конституции.

Преимущества и риски внесения поправок в конституционный акт выделяет в своей работе «Процедура внесения поправок в конституцию» германский ученый Маркус Бёкенфёрде<sup>3</sup>: слишком сложная процедура ведет к ригидности

---

<sup>2</sup> Материалы Международного института демократии и поддержки избирательного процесса (International IDEA. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance) представлены аналитическими разработками двух авторов: М. Бёкенфёрде [Böckenförde, 2017] и Е. Балмера [Bulmer, 2017].

<sup>3</sup> Бёкенфёрде Маркус — руководитель консультативной группы по планированию политики Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии и старший

документа, не отражающего изменения реальных структур и процессов, препятствий, возникающих при проведении необходимых реформ, и потере основным законом функциональности и легитимности. Однако избыточная гибкость делает саму конституцию и установленные ею права и институты уязвимыми для эрозии со стороны действующего правительства. Необходимы положения, регулирующие процедуру, чтобы разрешить ее, когда на основе широкого обсуждения имеется консенсус для внесения изменений и одновременно защищающие конституцию от недальновидных или пристрастных поправок.

Общую картину возможных рисков может дополнить исторический опыт, как России, так и других стран. Неоднократные попытки перевести Российскую Империю в режим функционирования конституционной монархии заканчивались неудачей, прежде всего по политическим причинам, а также в связи с гибелью инициатора реформы. Самым тяжелым ударом стало убийство Александра II в разгар начатых им реформ. Неудача постигла и Временное правительство в 1917 г., когда было создано Учредительное собрание для принятия соответствующего документа республики.

Первая Конституция была принята в 1918 г. как Основной Закон государства пролетарской диктатуры. Жесткость ее положений диктовалась необходимостью борьбы с разрухой, поддержки жизнедеятельность населения, а также борьбы с иностранной интервенцией и внутренними противниками. Сохранялись многие элементы прежней системы управления, проводилась Новая экономическая политика. Конституция и реальность расходились, что характерно и для Конституции 1924 г., принятой для закрепления факта создания СССР. В основном документ носил декларативный характер. Кроме того, в нем содержались положения, ограничивавшие права граждан (политические и социальные) в связи с непролетарским происхождением.

Эти ограничения были исключены из Конституции СССР 1936 г., провозгласившей равенство всех граждан и декларативно закрепившей как некоторые элементы разделения властей, так и главенствующую роль коммунистической партии, тотальную государственную собственность в экономике. Она легитимизировала завершение построения основ социализма. Вряд ли кто-либо мог предсказать, что положение о праве РСФСР на выход из состава СССР, включенное в документ, станет через десятилетия миной, разрушившей всю конструкцию. Невыполнение основных конституционных принципов становится в этот период рядовым явлением: начинается волна массовых репрессий.

Конституция СССР 1936 г. просуществует в почти неизменном виде до 1977 г., когда будет принят новый Основной Закон страны победившего социализма, а вслед за ним, в 1978 г., и новая Конституция РСФСР, в которой

---

научный сотрудник Германского института развития. Был сотрудником и руководителем программы конституционных процессов в организации «Международная ИДЕА» (International IDEA). До прихода в организацию был старшим научным сотрудником Института сравнительного публичного права и международного права имени Макса Планка в Гейдельберге, Германия. Подробнее о процессе внесения поправок в конституции см.: [Böckenförde, 2017].

появятся отдельные элементы, сыгравшие впоследствии определенную роль в переходный период после распада СССР в 1991 г.

В последний период действия Конституции РСФСР в течение всего пяти лет в нее вносились многочисленные поправки, изменявшие политический строй государства. Как указывает известный специалист по конституционному праву Жанна Овсепян, мнение которой приводит Л. В. Акопов, «частичные изменения и дополнения в Конституцию РСФСР в совокупности оказались столь множественными... что стало возможным говорить чуть ли не о новой, шестой по счету в российской истории, конституции (если первыми считать Манифест 17 октября 1905 г. и Основные государственные законы 23 апреля 1906 г.)» [Акопов, 2016, с. 69]. Таким образом, риски полного разрушения основы правовой системы страны оказались критическими, что привело к достаточно тяжелым последствиям не только в политической сфере, но и в экономике, социальной системе. Только разработка и принятие в декабре 1993 г. Конституции России сформировало основу для стабилизации системы и начала ее конструктивного развития в новых социально-политических и экономических условиях.

Рассмотрение сложной комплексной проблематики внесения изменений в основные законы требует включения в него и сравнительной перспективы, так как Россия — не единственная страна, сталкивающаяся с необходимостью внесения изменений в документ или принятия новой конституции. Даже Конституция США<sup>4</sup> — одна из наиболее стабильных в мире, подвергалась изменениям, хотя за 233 года в нее были внесены только 27 поправок. Тем не менее такая стабильность основного закона страны не мешала развитию. Его сбалансированности способствовала англо-саксонская правовая система, позволяющая осуществлять «тонкую» регулировку путем изменения законодательства и применения решений Верховного суда как законодательных новелл. Кроме того, наличие конституций в каждом из 50 штатов США придает системе большую гибкость и адаптивность. Штаты присоединялись к федерации в разное время, с 1787 до 1959 г. В документах более позднего времени, например в конституции штата Оклахома (время вхождения в США — 1907 г.), закреплены социальные права. Так, § 2 главы 2 этой конституции «Неотъемлемое право» гласит: «Все люди имеют неотъемлемое право на жизнь, свободу, стремление к счастью и пользование выгодами своей собственной деятельности»<sup>5</sup>.

Примером радикального изменения программного блока может служить Франция в момент перехода от Четвертой к Пятой республике<sup>6</sup>. Произошел пересмотр конституции в целом, что требует более высокого порога голосования. Признавая концепцию народа как единственного носителя власти, демократи-

---

<sup>4</sup> All Amendments to the United States Constitution. URL: [http://hrlibrary.umn.edu/education/all\\_amendments\\_usconst.htm](http://hrlibrary.umn.edu/education/all_amendments_usconst.htm)

<sup>5</sup> Oklahoma Constitution. URL: <https://libraries.ok.gov/wp-content/uploads/oklahoma-constitution.pdf>

<sup>6</sup> Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>

ческие общества для полного пересмотра требуют либо непосредственного участия народа (референдум), либо выборов учредительного собрания для принятия решения. Франция с ее многовековой историей существования разных моделей государственного устройства уже во второй половине XX в. в очень сложных условиях острого политического кризиса была вынуждена выбрать второй, более комплексный и трудный вариант: радикальное изменение формы правления — парламентской республики на республику парламентско-президентскую, где ядром системы становился президент с широкими полномочиями вместо всесильного парламента, не сумевшего обеспечить достаточную устойчивость.

Сохранения парламентской системы после Второй мировой войны требовали левые политические силы, сумевшие продвинуть соответствующий текст в Учредительном собрании, который в дальнейшем не был поддержан на референдуме гражданами. В 1946 г. генерал де Голль предложил президентскую форму правления с очень широкими полномочиями президента, но идея была заблокирована левыми партиями. В Конституции Четвертой республики вновь была закреплена парламентская форма.

Однако стабилизировать политическую жизнь Франции не удалось: Четвертая республика просуществовала 12 лет и сменила 45 правительств. Военные неудачи (Индокитай, Алжир), экономические и внутривнутриполитические проблемы требовали радикальных изменений, которые не могли быть проведены путем внесения поправок в Конституцию, а требовали ее полного пересмотра, что соответствовало интересам правоцентристских партий. Они поддерживали «сильную» президентскую власть. В условиях кризиса премьер-министром стал де Голль. Он получил от парламента чрезвычайные полномочия для разработки новой конституции, которая была принята 28 сентября 1958 г. абсолютным большинством голосов на референдуме. Началась история Пятой республики, существующей более 60 лет. В текст конституции вносились поправки, например в 1962 г. были введены прямые всеобщие выборы президента, однако никаких радикальных изменений в политической системе не произошло. Нельзя не отметить, что при разработке проекта конституции де Голль имел в виду в качестве модели чисто президентскую Конституцию США, но был вынужден пойти на компромисс под давлением левых сил.

Вышеописанный процесс продемонстрировал высокую степень готовности французского общества к радикальным изменениям основ политической системы, творческой оценке реального положения дел и необходимости выработки новой модели. В таких условиях принятие новой Конституции не связано с рисками ослабления или, тем более, разрушения системы. В условиях развитой политико-правовой культуры государственных деятелей и рядовых избирателей полный пересмотр основного закона достаточно безопасен, особенно при условии неприкосновенности важнейших правовых идеалов.

Как подчеркивает специалист по конституционному праву С. Швердяев [Швердяев, 2014, с. 356], конституционный процесс во Франции отличают устойчивые традиции политического и правового поведения, в рамках которых работают должностные лица и институты власти. В данных условиях даже радикальные изменения не приводят к дестабилизации системы и не вносят

в ее функционирование избыточных возмущений, способных нанести критический для национальной безопасности и социальной стабильности ущерб.

Фактически противоположным по сущностным параметрам и условиям конституционного процесса является пример Германии, так и не принявшей новую Конституцию вместо Основного закона 1949 г. после объединения. В 1989 г. была разрушена Берлинская стена, и при поддержке СССР эпохи перестройки и гласности, несмотря на неприятие этого процесса союзниками СССР в войне с фашизмом, Великобританией и Францией, опасавшимися появления в Европе вновь мощной единой Германии, начался процесс объединения.

До 1989 г. в ФРГ неоднократно подчеркивалось, что объединение Германии будет проходить на основе взаимодействия двух равноправных партнеров и будет принята новая конституция<sup>7</sup>. Предполагалось, что документ 1949 г. не является конституцией. Немецкие специалисты, анализируя Основной Закон, однако, выделяют в тексте положения, явно противоречащие установке на обязательную замену его конституцией в короткий срок<sup>8</sup>, например, так называемую Оговорку о вечном сохранении в неприкосновенности статей 1 и 20 (абз. 3, ст. 79), в которых закреплены права и свободы человека и основы конституционного строя. В частности, статья 20 определяет ФРГ как демократическое, социальное, федеративное государство, в котором государственная власть принадлежит народу, осуществляется народом путем выборов и референдумов и через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Законодательная власть действует на основе конституционного порядка, исполнительные и судебные органы — на основе закона и иных норм права. Порядок действий после объединения был четко сформулирован в статье 146. Основной закон должен был действовать вплоть до принятия конституции ФРГ свободным волеизъявлением граждан в результате объединения страны.

28 ноября 1989 г. в своей речи перед Бундестагом Гельмут Коль [Kohl, 1989] сформулировал 10 пунктов, причем пункт 5 был полностью посвящен плану объединения Германии путем медленного и постепенного сближения обоих государств вплоть до создания федеративного государства. Было отчетливо продемонстрировано стремление и реальное намерение правительства ФРГ к сотрудничеству с ГДР — суверенным государством.

В дальнейшем события развивались стремительно и по совершенно иному сценарию. 23 августа 1990 г. Народная палата ГДР — парламент республики — заявила о присоединении ГДР к ФРГ, что резко ускорило политические решения с обеих сторон. Действие Основного закона и всей правовой системы ФРГ было распространено на территорию ГДР. Этого никто не ожидал. После рассмотрения всех возможных вариантов объединения был выбран вариант заключения межгосударственного договора, требовавшего одобрения обеих палат парламента ФРГ и Народной палаты ГДР. 18 сентября того же года в Бонне и Берлине были заключены соответствующие правительственные соглашения.

---

<sup>7</sup> Grundgesetz alte Fassung. 1949. URL: <http://www.documentarchiv.de/brd/1949/grundgesetz.html> (accessed: 15.09.2020).

<sup>8</sup> Ibid.



В договоре говорилось о вступлении в силу присоединения ГДР к ФРГ с 3 октября 1990 г. согласно статье 23<sup>9</sup>. Основной закон действовал в 11 так называемых старых землях ФРГ, а в остальной части Германии должен был быть введен после присоединения этих территорий. Парадоксально, но к 23 октября данная статья уже была исключена из Основного закона в силу заключения межгосударственного договора, была изменена и преамбула, в которую включили пять новых земель, образованных на территории ГДР, и упоминание о завершении объединения Германии и распространении действия Основного закона на вновь включенную в состав страны территорию. Статьи 51 и 146 Основного закона были изменены. Таким образом, Основной закон был изменен межгосударственным договором, что является абсолютным исключением в практике конституционного процесса.

Статья 146 в новой редакции по-прежнему содержит указание на то, что и после завершения объединения Германии Основной закон действует на всей территории страны только до того момента, когда вступит в действие конституция, принятая в результате свободного волеизъявления всех немцев.

На вопрос, почему был избран такой радикальный и стремительный по времени вводимых изменений вариант, Хорст Драйер дает следующий ответ: «Заключение договора об объединении еще раз подтвердило то, что было ясно уже в ходе стремительного политического процесса после падения Берлинской стены: перед лицом проблем, требовавших немедленного решения... и все больше ускорявшегося движения к объединению Германии не было ни времени, ни реальной возможности для всеобъемлющего процесса обсуждения и принятия новой общегерманской конституции и готовности к этому ведущих политических сил» [Dreier, 2009].

Эйфория, возникшая в процессе объединения, быстро прошла, обещание создать на всей территории Германии равноценные условия жизни не было выполнено: не позволили объективные условия. Наступило всеобщее разочарование, как в восточной, так и в западной части страны.

В открытых дебатах интернет-версии журнала «Шпигель» 15 ноября 2018 г. наблюдавший процесс мирной революции, как он называет объединение Германии, и оработавший впоследствии в Восточной Германии 17 лет Вольф Вагнер пишет: «Сохраняющийся в настоящее время политический раскол между Западом и Востоком Германии является одним из поздних последствий объединения, произошедшего путем присоединения ГДР к ФРГ... В новых землях и в Восточном Берлине “Альтернатива для Германии” (правонационалистическая политическая партия) на выборах в земельные парламенты и на выборах в Бундестаг в 2017 году неожиданно получила в два раза более высокие результаты, чем в других частях страны. Чаще всего это объясняют трудностями актуального момента, но легко показать, что одной из причин является то, как прошел процесс объединения» [Wagner, 2018].

Среди внесенных в Конституцию России более 200 поправок есть возлагающие на государство большой объем обязательств. Представляется рациональ-

---

<sup>9</sup> Ibid.

ным разделить все поправки на три основные категории. К первой относятся положения, которые являются своего рода декларацией о намерениях, призывом к созданию России, «в которой мы хотим жить»: с первозданной природой, гуманным отношением к животным, качественным образованием и здравоохранением, заботой о детях, инвалидах, людях труда, пенсионерах и т. д. Они могут означать попытку формирования «новой идеологии» и консолидации российского общества. Это противоречит Конституции 1993 г., где закреплено идеологическое многообразие. Внесение в Основной Закон данных положений может создать дополнительные риски размывания ценностей, направленных на преодоление избыточной идеологической жесткости конституций советского времени.

Со второй категорией связаны преимущественно административные изменения, которые окажут влияние на государственный аппарат, установят ограничения для работающих в нем и избранных во властные структуры людей, приведут к более строгой алгоритмизации административного процесса и, надо надеяться, к его рационализации и повышению его эффективности.

С наибольшими же рисками связана третья категория, затрагивающая систему власти в контексте ее перехода к режиму функционирования не как «государственной», а как «публичной» власти. Может показаться, что в итоге меняется только термин, однако эти изменения способны повлиять на разграничение полномочий между уровнями системы в пользу укрепления «вертикали». Понятие «публичная власть» не конкретизируется, а принципы разграничения полномочий не раскрываются. Главный же риск заключается в том, что автономия органов местного самоуправления существенно сужается в ходе внесения поправок централистской направленности. Движение идет явно не по траектории усиления принципа субсидиарности.

После всенародного голосования по поправкам и Указа Президента РФ о введении поправок в действие<sup>10</sup> дискуссия о необходимости их внесения, а также о проблемах и рисках, связанных с ними, не прекратилась, скорее, она стала более предметной<sup>11</sup>. Мнения российских экспертов в целом совпадают с мнениями зарубежных специалистов [Reinsford, S., 2020]. Поправки должны способствовать укреплению действующей президентской власти. Что касается социального содержания реформы, вряд ли большинство российских проблем может быть решено на чисто правовом поле. Хотя официальное мнение звучит достаточно оптимистично: предлагаемый вариант Конституции способен стать основой нового вектора в развитии страны, Конституция будет оказывать системное влияние на формирование законодательства и основные направле-

---

<sup>10</sup> Указ Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» // Российская газета — Федеральный выпуск № 144(8198). 2020. <https://rg.ru/2020/07/04/prezident-ukaz445-site-dok.html> (дата обращения: 15.07.2020).

<sup>11</sup> О политическом, социальном и управленческом содержании поправок см. мнения Олега Германовича Румянцева — ответственного секретаря Конституционной комиссии в 1990–1993 гг. [Румянцев, 2020], Сергея Алексеевича Цыпляева — участника процесса разработки Конституции России [Цыпляев, 2019], Андрея Николаевича Медушевского — известного российского политолога, социолога [Медушевский, 2018].

ния государственной, в том числе социальной, политики [Хабриева оценила..., <https://ria.ru/20200709/1574099859.html>].

Подводя итог, можно сказать, что изменения в конституции, которые должны, по замыслу инициаторов, привести к позитивным эффектам, далеко не всегда дают результат. Значение в процессе трансформации имеют внешние и внутренние факторы, а также базовые параметры правовой и политической культуры. Их необходимо учитывать и в процессе подготовки изменений, и при принятии соответствующих решений, а особенно при реализации новых направлений государственной политики. Они не должны ни при каких условиях привести к разочарованию поддержавших их людей и полной утрате доверия к власти всех уровней, ветвей и направлений деятельности.

### **Литература**

*Акопов Л. В.* Конституция (Основной закон) РСФСР 1978 года: проблемный комментарий // Северо-Кавказский юридический вестник. № 1. М.: Изд-во РАНХиГС, 2016. С. 64–72.

Голосование по поправкам к Конституции // Русская служба BBC NEWS. 2020. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-53238574> (дата обращения: 02.07.2020).

Международный опыт изменения основного закона страны: доклад РОИИП. М., 2020. URL: [http://www.roiip.ru/images/data/gallery/0\\_9255\\_Doklad\\_ROIIP\\_Mezhdunarodniy\\_opit\\_izmeneniya\\_Osnovnogo\\_zakona\\_strani.pdf](http://www.roiip.ru/images/data/gallery/0_9255_Doklad_ROIIP_Mezhdunarodniy_opit_izmeneniya_Osnovnogo_zakona_strani.pdf) (дата обращения: 10.06.2020).

*Медушевский А. Н.* Популизм и конституционная трансформация: Восточная Европа, постсоветское пространство и Россия // Полития. 2018. № 3 (90). С. 113–139.

*Путин В. В.* Послание Президента Федеральному Собранию 15.01.2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.02.2020).

*Румянцев О. Г.* О политическом, социальном и управленческом содержании поправок // Ведомости. 2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/27/821484-konstitutsionnaya-reforma> (дата обращения: 11.06.2020).

*Хабриева Т. Х.* Конституционная реформа в современном мире. М.: Наука РАН, 2016. 318 с.

Хабриева оценила важность поправок к Конституции // РИА Новости. 2020. URL: <https://ria.ru/20200709/1574099859.html> (дата обращения: 15.06.2020).

ЦИК РФ утвердила результаты голосования по поправкам в Конституцию // Известия. 2020. URL: <https://iz.ru/1031086/video/tcik-rf-utverdila-rezultaty-golosovaniia-po-popravkam-v-konstituciiu> (дата обращения 20.07.2020).

*Цыпляев С. А.* Конституционная реформа в Российской Федерации: за и против // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2019. № 1. С. 23–31.

*Шевердяев С. Н.* Организация государственной власти и разделение властей во // Организация государственной власти в России и зарубежных странах Франции / отв. ред. проф. Авакьян С. А.. М.: Юстицинформ, 2014. С. 352–375.

*Böckenförde M.* Constitutional Amendment Procedures. 2017. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitutional-amendment-procedures-primer.pdf> (дата обращения: 15.03.2020).

*Bulmer E.* What is a Constitution? Principles and Concepts. 2017. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/what-is-a-constitution-primer.pdf> (дата обращения: 10.04.2020).

*Chang W.-Ch.* Back into the political? Rethinking judicial, legal, and transnational constitutionalism // International Journal of Constitutional Law. 2019. Vol. 17, is. 2. P. 453–460.

*Dreier H.* Das Grundgesetz — eine Verfassung auf Abruf? 2009. URL: <https://www.bpb.de/apuz/32023/das-grundgesetz-eine-verfassung-auf-abruf?p=4> (дата обращения: 15.06.2020).

*Kohl H.* 10-Punkte-Programm. 1989. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kohls-zehn-punkte-plan-354022> (дата обращения: 15.06.2020).

Nussbaum M. C. Introduction to Comparative Constitutionalism // Chicago Journal of International Law. 2002. Vol. 3, no. 2. P. 453–460.

Reinsford S. Putin strongly backed in controversial Russian reform vote // BBC News. 2020. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-53255964> (дата обращения: 15.06.2020).

Venice Commission. Constitutional reforms. 2019. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_Reforms&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Reforms&lang=EN) (дата обращения: 15.06.2020).

Wagner W. Sieger hätte es nicht geben dürfen // Tagesspiegel Causa. 2018. URL: <https://causa.tagesspiegel.de/gesellschaft/wie-weiter-in-und-mit-ostdeutschland/sieger-haette-es-nicht-geben-duerfen.html> (дата обращения: 03.06.2020).

Wiatr J. J. New and Old Authoritarianism in a Comparative Perspective // Studia Socjologiczno-polityczne. 2017. No. 2 (7). P. 139–143.

**Вульфович Ревекка Михайловна** — д-р полит. наук, проф.; [vulfovich-rm@ranepa.ru](mailto:vulfovich-rm@ranepa.ru)

**Статья поступила в редакцию:** 2 декабря 2020 г.;

**рекомендована в печать:** 12 февраля 2021 г.

**Для цитирования:** Вульфович Р. М. Риски внесения поправок в конституционные документы: российский и зарубежный опыт // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2021. Т. 17, № 1. С. 39–51. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2021.104>

## **RISKS OF AMENDMENTS TO CONSTITUTIONAL DOCUMENTS: RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE**

**Revekka M. Vulfovich**

North-West Institute of Management, Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА),  
57/43, Srednii pr. V. O., St. Petersburg, 199178, Russian Federation; [vulfovich-rm@ranepa.ru](mailto:vulfovich-rm@ranepa.ru)

The article considers the risks of amendments to the basic law of the state, which are associated with the inability to accurately predict political and managerial problems arising in the new constitutional context. An analysis is conducted of the changes in constitutions as the basis of the political, economic, and social life of the societies that are bifurcation points from which development can proceed in various directions. This creates risks at the stages of formation and functioning of complex public systems of authority, whose work greatly influences the creation of an optimal quality of life as the criterion of the basic goal of a modern democratic state. The analysis is comprised of factors that affect the reduction or levelling of such risks or increase the possible of their occurrence. A developed democratic political culture and a high degree of public readiness for radical changes in the foundations of the political system (for example, France after World War II) are identified as factors that positively affect the state system, and excessive haste in decision making and lack of broad public fundamental changes discussion (for example, Germany in the early 90-ies of the last century) are identified as factors that negatively affect the social integration of society and the achievement of uniformity in the quality of life on the territory of the state. Both examples demonstrate in the Russian context the need to balance state policy in the process of implementing political decisions that led to amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020.

**Keywords:** amendments to the constitution, risk, bifurcation point, quality of life, reduction, decrease, democracy, excessive haste.

## **References**

Akopov L. V. The Constitution (Basic Law) of the RSFSR from the year 1978: the problematic comment. *Severo-Kavkazskii iuridicheskii vestnik*, 2016, no. 1, pp. 64–72. (In Russian)

Böckenförde M. *Constitutional Amendment Procedures*. 2017. Available at: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitutional-amendment-procedures-primer.pdf> (accessed: 15.03.2020).

Bulmer E. *What is a Constitution? Principles and Concepts*. 2017. Available at: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/what-is-a-constitution-primer.pdf> (accessed: 15.06.2020).

Chang W-Ch. Back into the political? Rethinking judicial, legal, and transnational constitutionalism. *International Journal of Constitutional Law*, 2019, vol. 17, is. 2, pp. 453–460. <https://doi.org/10.1093/icon/moz055>.

Dreier H. *Das Grundgesetz — eine Verfassung auf Abruf?* 2009. Available at: <https://www.bpb.de/apuz/32023/das-grundgesetz-eine-verfassung-auf-abruf?p=4> (accessed: 15.06.2020).

*International experience of the country's basic law amendment. Report of Russian electoral law society*. 2020. Available at: [http://www.roiip.ru/images/data/gallery/0\\_9255\\_Doklad\\_ROIIP\\_Mezhdunarodniy\\_opit\\_izmeneniya\\_Osnovnogo\\_zakona\\_strani.pdf](http://www.roiip.ru/images/data/gallery/0_9255_Doklad_ROIIP_Mezhdunarodniy_opit_izmeneniya_Osnovnogo_zakona_strani.pdf) (accessed: 15.06.2020). (In Russian)

Khabrieva T.Kh. *The Constitutional Reform in the Modern World*. Moscow, Nauka RAN Publ., 2016. (In Russian)

Khabrieva has evaluated the importance of Constitutional Amendments. 2020. *RIA Novosti*. Available at: <https://ria.ru/20200709/1574099859.html> (accessed: 15.06.2020). (In Russian)

Kohl H. *10-Punkte-Programm*. 1989. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kohls-zehn-punkte-plan-354022> (accessed: 15.06.2020).

Medushevskii A.N. Populism and the constitutional transformation: The Eastern Europe, post-soviet space, and in Russia. *Politiia*, 2018, no. 3 (90), pp. 113–139. (In Russian)

Nussbaum M. C. Introduction to Comparative Constitutionalism. *Chicago Journal of International Law*, 2002, vol. 3, no. 2, pp. 453–460.

Putin V.V. *Message from The President to the Federal Assembly*. 2020. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (accessed 15.02.2020). (In Russian)

Reinsford S. Putin strongly backed in controversial Russian reform vote. *BBC News*. 2020. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-53255964> (accessed: 15.06.2020).

Rumyantsev O.G. About the political, social, and administrative content of constitutional amendments. *Vedomosti*. 27.01.2020. Available at: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/27/821484-konstitutsionnaya-reforma> (accessed: 11.06.2020). (In Russian)

Sheverdyayev S. N. State, power organization and separation of powers in France. *State. power organization in Russia and abroad*, ed. by Avak'ian S. A. Moscow, Lustitsinform Publ., 2014, pp. 352–375. (In Russian)

The CEC approved the results of voting on amendments to the Constitution. *Izvestiia*. 2020. Available at: <https://iz.ru/1031086/video/tcik-rf-utverdila-rezultaty-golosovaniia-po-popravkam-v-konstitutsiiu> (accessed: 20.07.2020). (In Russian)

Tsyplyayev S.A. The Constitutional Reform in the Russian Federation: pro&contra. *Teoreticheskaya i prikladnaya iurisprudentsiya*, 2019, no. 1, pp. 23–31. (In Russian)

Venice Commission. Constitutional reforms. 2019. Available at: [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_Reforms&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Reforms&lang=EN) (accessed: 15.06.2020).

Voting about the constitutional amendments. *BBC NEWS. Russkaya sluzhba BBC NEWS*. Available at: <https://www.bbc.com/russian/news-53238574> (accessed: 02.07.2020). (In Russian)

Wagner W. Sieger hätte es nicht geben dürfen. 2018. *Tagesspiegel Causa*. Available at: <https://causa.tagesspiegel.de/gesellschaft/wie-weiter-in-und-mit-ostdeutschland/sieger-haette-es-nicht-geben-duerfen.html> (accessed: 03.06.2020).

Wiatr J.J. New and Old Authoritarianism in a Comparative Perspective. *Studia Socjologiczno-polityczne*, 2020, no. 2 (7), pp. 139–143.

**Received:** December 2, 2020

**Accepted:** February 12, 2021

**For citation:** Vulfovich R. M. Risks of amendments to constitutional documents: Russian and foreign experience. *Political Expertise: POLITEX*, 2021, vol. 17, no. 1, pp. 39–51. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2021.104> (In Russian)