
ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2022-1-36-44

О.А. Mandrychenko,
post-graduate student of the Constitutional and International Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

FEATURES OF THE PROCEDURE FOR MAKING AMENDMENTS AND ADDITIONS TO THE CONSTITUTIONS OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES (CIS)

Comparative-legal analysis of the procedure for making amendments and additions to the constitutions of the CIS countries is drawn. Special features inherent in the procedure for changing the constitution are identified. Proposals to improve the procedure for changing the constitution are formulated.

Key words and word-combinations: the procedure for changing the constitution, constitutional control, constitutional court.

О.А. Мандрыченко, аспирант кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: low777@list.ru)

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕДУРЫ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИИ СТРАН — УЧАСТНИЦ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (СНГ)

Аннотация. Проводится сравнительно-правовой анализ порядка внесения изменений и дополнений в конституции стран СНГ. Определяются особые признаки, присущие процедуре изменения конституций. Сформулированы предложения о совершенствовании процедуры изменения конституций.

Ключевые слова и словосочетания: процедура изменения конституции, конституционный контроль, конституционный суд.

Конституционное развитие стран СНГ как самостоятельных и независимых государств началось с принятия де-

клараций о государственном суверенитете, которые впоследствии легли в основу новых конституций. В преамбуле Конституции Республики Армения [1, преамбула] прямо указано, что армянский народ, принимая свою конституцию, берет за основу фундаментальные принципы армянской государственности и общенациональные цели, закрепленные в Декларации о независимости Армении. В конституциях других стран СНГ нет прямой отсылки к декларациям о независимости, но их основные положения (суверенитет, республиканская форма правления, создание демократических правовых государств, защита прав и свобод граждан и т.д.) воспроизведены в статьях основных законов, регламентирующих основы конституционного строя.

Конституции в странах Содружества принимались либо путем непосредственного волеизъявления граждан, выражающегося в проведении всенародных референдумов, либо законодательным органом. Например, Конституция Грузии, была принята парламентом на основании референдума о восстановлении независимости Грузии и Акта о восстановлении государственной независимости Грузии, а Конституция Республики Узбекистан принята на одиннадцатой сессии Верховного совета Республики Узбекистан.

Изначальным способом принятия основного закона продиктован и порядок внесения изменений и дополнений в конституцию, а также ее пересмотра. Так в Конституции Республики Армения указано, что изменения в принятые посредством референдума законы вносятся только референдумом [1, ст. 112].

Порядок изменения, пересмотра основного закона и внесения в него дополнений регламентирован в конституциях всех стран Содружества. Процедура внесения изменений в статьи, устанавливающие этот порядок, как правило, более усложнена, что служит дополнительной гарантией стабильности конституции.

Преобладающим способом внесения изменений и дополнений в конституции стран Содружества является проведение референдума (всенародного, всеобщего голосования). В Республике Таджикистан изменения и дополнения в Конституцию вносятся только путем проведения всенародного референдума, который назначается президентом или парламентом с согласия не менее двух третей от общего числа депутатов [2, ст. 98, ст. 99]. Аналогичные правила внесения изменений и дополнений до 2015 г. содержались и в Конституции Республики Армения. Вторая редакция Конституции Киргизской Республики 2010 г., единственная среди конституций стран СНГ, содержала запрет на принятие конституционных изменений парламентом в течение первых десяти лет ее действия. Новая редакция Конституции

Киргизии 2021 г. не содержит моратория ее изменений парламентом. Безальтернативный способ внесения изменений является наиболее демократичным и продиктован стремлением обеспечить участие большого количества граждан в одобрении любых конституционных поправок.

Другой способ изменения норм Основного Закона установлен в Грузии. Законопроекты о пересмотре Конституции представляются парламенту по инициативе не менее половины общего числа его членов или не менее двухсот тысяч избирателей (до 2011 г. правом инициативы внесения изменений в Конституцию обладал также президент) и принимаются, если его поддержали на двух сессиях, проведенных последовательно с интервалом не менее трех месяцев, не менее чем три четверти полного состава парламента Грузии [3, ст. 102]. Подобные изменения конституции приводят к более частому ее пересмотру меняющимися политическими силами, преобладающими в парламенте, основной закон государства теряет свои демократические ценности, а граждане не чувствуют особую важность конституции и значимость их участия в осуществлении народовластия.

В других странах Содружества допускаются оба способа принятия закона о внесении изменений в конституцию. Однако предложения по изменению и дополнению конституции чаще выносятся на референдум для непосредственного волеизъявления граждан в вопросах общегосударственного значения или, как в Украине [4, ст. 156] и Молдове [5, ст. 142], после парламентской процедуры проводится референдум для утверждения решения о внесении изменений в конституцию.

Если принимается решение о направлении законодательной инициативы на рассмотрение в парламент, то для принятия потребуется квалифицированное большинство голосов его депутатов и (или) членов. В Азербайджане [6, ст.156], Беларуси [7, ст. 139], Украине [4, ст. 155] предусмотрена также процедура повторного голосования по поправкам. Конституция Украины [4, ст. 155] предписывает принятие поправок на любой сессии Верховной Рады, после сессии, на которой законопроект был предварительно одобрен. Альтернативный порядок принятия конституционных поправок необходим прежде всего государству, ведь конституционные нормы регламентируют основу всей государственной системы права, и при их всенародном одобрении одновременно легализуются вытекающие из конституционных поправок изменения иных правовых актов.

Второй причиной выбора референдума в качестве способа принятия решения о внесении изменений в конституцию может выступать дефицит легитимности государственной власти в случае нарастания на-

родного недовольства этой властью или после принятия ряда неодолимых населением законов. Выбор в пользу проведения всенародного голосования наблюдается и в случаях одновременного принятия большого количества наиболее значимых для граждан конституционных поправок. Данная причина обычно является официально заявляемой при проведении референдума по принятию поправок в конституцию, первые же две носят неофициальный скрытый характер.

Существуют ограничения по принятию конституционных законов парламентом. Чаще всего в конституциях установлен запрет на принятие изменений законодательным органом по статьям, главам или разделам, содержащим основы конституционного строя стран, права и свободы граждан, а также порядок внесения изменений и дополнений в конституцию. Например, в Киргизии принята уже третья редакция Конституции постсоветского периода. Порядок внесения изменений не менялся и предусматривает обязательное проведение референдума в случае внесения изменений в основы конституционного строя. Каждая новая редакция меняла форму государственного правления в Республике, поэтому выносилась на референдум. В настоящее время вступила в силу Конституция Киргизской Республики от 5 мая 2021 г., установив в стране президентскую форму правления.

Конституция Республики Беларусь уполномочивает палаты парламента рассматривать и принимать решения по вопросам ее изменения и дополнения за исключением внесения изменений в нормы, содержащие основы конституционного строя, права и свободы гражданина и личности, структуру органов государственной власти и порядок изменения Конституции. Изменения в указанные положения принимаются только путем проведения референдума [7, ст. 140].

Проведение всенародного референдума требует и Конституция Украины по вопросам внесения изменений в разделы об основах конституционного строя, выборах, референдуме, и внесении изменений в Конституцию [4, ст. 156].

Основы конституционного строя более устойчивы к изменениям не только по отношению к нормам других законов, но и по отношению к другим конституционным нормам. В целях их защиты и охраны в конституциях устанавливается особый порядок их изменения и наивысшая юридическая сила. Конституция Российской Федерации устанавливает особый порядок пересмотра положений глав, содержащих основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина и сам порядок внесения конституционных поправок и пересмотра конституции. Особый порядок пересмотра Конституции предусматривает созыв Конституционного Собрания — специального временного органа, ко-

торый формируется федеральным конституционным законом в целях разработки проекта новой Конституции или подтверждения неизменности Конституции [8, ст. 135].

Республика Казахстан, являясь государством с президентской формой правления, закрепила право президента самостоятельно решать вопрос о передаче проекта изменений и дополнений в Конституцию для принятия парламентом или на республиканский референдум [9, ст. 91].

Конституции республик Узбекистан [10, ст. 127] и Туркменистан [11, ст. 142] также не устанавливают пределы внесения в них изменений парламентом и референдумом.

Порядок принятия изменений основного закона в некоторых странах Содружества зависит от того, меняется ли текст конституции или вносятся дополнения. Так, Конституция Азербайджанской Республики предписывает обязательное проведение референдума для внесения изменений в ее текст, а дополнения в Конституцию принимаются парламентом в виде конституционных законов [6, ст. 152, 156]. Сложно согласиться с предпочтением такого критерия выбора способа принятия конституционных поправок, ведь он не учитывает специфику изменяемых норм и содержательный аспект вносимых изменений.

Конституции большинства стран СНГ содержат также запрет на внесение изменений в некоторые основы конституционного строя. Так, Конституция Туркменистана запрещает менять положения о государственном правлении в форме президентской республики [11, ст. 141]; Конституция Республики Таджикистан помимо республиканской формы правления запрещает вносить изменения в положения о территориальной целостности страны, о демократической, правовой, светской, социальной сущности государства [2, ст. 100]. В Республике Армения изменению не подлежат только положения Конституции о суверенной, демократической, социальной, правовой сущности государства и власти народа [1, ст. 114]. Конституция Республики Казахстан запрещает изменять унитарность, территориальную целостность и форму правления республики [9, ст. 91]. В Украине не могут быть изменены положения Конституции, отменяющие или ограничивающие права и свободы человека и гражданина или направленные на ликвидацию независимости или территориальной целостности страны [4, ст. 157]. Конституцией Азербайджанской Республики запрещается вносить изменения в ряд статей, содержащих основы конституционного строя, или отменять их, отменять права и свободы человека и гражданина или ограничивать их в более высокой степени, чем предусмотрено международным договором, участником которых государство является [6, ст. 155]. Конституции этих стран выделяют среди всех

основ конституционного строя наиболее важные, неизменные ценности, являющиеся стержнем конституционного строя. При изменении указанных ценностей конституции теряют свои свойства.

В целях конституционной стабильности основными законами стран СНГ установлены исчерпывающие перечни субъектов, обладающих правом конституционных законодательных инициатив. В большинстве стран Содружества предусмотрена народная инициатива поправок в конституцию, инициативы президента, группы депутатов и членов парламента, правительства. В Российской Федерации инициативу о поправках в конституцию могут вносить Президент, Совет Федерации или группа его членов, Государственная Дума или группа депутатов, правительство, региональные законодательные (представительные) органы [8, ст. 134]. В России [8, ст. 92] и Казахстане [9, ст. 48] установлено ограничивающее право лица, занимающего пост, в случае досрочного освобождения, отрешения от должности или смерти президента на инициирование конституционных изменений.

В ряде стран СНГ органы конституционного контроля проверяют законопроекты о внесении изменений в конституцию на ее соответствие. В Казахстане, Армении, Молдове, Украине данная процедура является обязательной. Конституция Казахстана, например, устанавливает обязательное наличие заключения Конституционного совета о соответствии требованиям конституции на конституционные изменения и дополнения до вынесения их на референдум или на рассмотрение парламента [9, ст. 91]. В Украине до рассмотрения Верховной Радой законопроекты о внесении изменений в Конституцию направляются в Конституционный суд для проверки их соответствия положениям Конституции [4, ст. 159]. Согласно Конституции Республики Молдова законопроекты о внесении изменений в Конституцию должны иметь заключение Конституционного суда, принятое не менее чем четырьмя судьями [5, ст. 141]. Проверка конституционности законопроектов о внесении изменений в Конституцию выступает способом осуществления таких основ конституционного строя, как верховенство Конституции в системе нормативно-правовых актов, законности и правопорядка.

В России высшим судебным органом конституционного контроля является Конституционный Суд Российской Федерации, полномочия которого в 2020 г. были существенно расширены. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. предоставил Конституционному Суду РФ полномочия по осуществлению предварительного контроля проектов законов о поправках на соответствие Конституции. Данный Закон установил необходимость получения заключения Конституционного Суда о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не

вступивших в силу его положений и о соответствии Конституции порядка вступления в силу его первой статьи [12, ст. 3]. Однако отметим, что указанных полномочий Конституционного Суда на тот момент не было ни в Конституции, ни в специальном федеральном конституционном законе, более того, Конституция устанавливала закрытый перечень полномочий Конституционного Суда, а законом мог устанавливаться лишь порядок осуществления этих полномочий. Конституционный Суд РФ рассматривал только ст. 1 и 2 Закона, то есть не вступившие в силу положения, а установление самой обязанности дачи заключения о соответствии Конституции судом не проверялось, так как ст. 3 Закона, закрепившая эту обязанность, уже вступила в силу. Таким образом, заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. фактически можно считать первым актом предварительного конституционного контроля, а установление не предусмотренных конституцией полномочий Конституционного Суда весьма спорно.

Конституционные поправки не только расширили полномочия Конституционного Суда РФ по предварительному контролю законопроектов, но и усилили роль Конституции РФ во внешнеполитических и внешнеэкономических правоотношениях. Теперь Конституционный Суд будет проверять на соответствие Конституции РФ и возможность исполнения решений межгосударственных органов, иностранных или международных судов [8, ст. 125].

Президенты некоторых стран Содружества в качестве гаранта конституции тоже обладают определенными контрольными функциями. В Азербайджане [6, ст. 110], Грузии [3, ст. 68] и Молдове [5, ст. 93] на принятые парламентом поправки по изменению конституции президент может наложить вето, но оно может быть преодолено парламентом. В России — единственном федеративном государстве СНГ, для принятия поправок к Конституции, за исключением глав, регламентирующих основы конституционного строя, права и свободы человека и порядок внесения поправок и пересмотра Конституции, необходимо одобрение не менее двух третей региональных законодательных органов [8, ст. 136].

В Молдове, Киргизии и Узбекистане установлены жесткие временные рамки принятия законов об изменениях в конституцию. В Молдове — не менее шести и не более двенадцати месяцев [5, ст. 143]; в Киргизии [13, ст. 116] и Узбекистане [10, ст. 128] — не более шести месяцев после внесения, с учетом широкого обсуждения. В конституции также может быть установлен период, в течение которого невозможно ее изменение. В Республике Беларусь [7, ст. 139] это шестимесячный срок до завершения полномочий парламента. Данные

временные механизмы обеспечения стабильности конституции призваны урегулировать процедуру принятия конституционных поправок, исключив одновременно ее торможение и поспешные принятия решений.

В Украине [4, ст. 157], Молдове [5, ст. 142], Грузии [3, ст. 103] и Киргизии [13, ст. 116] конституциями установлен временный запрет на внесение в нее изменений в условиях военного и чрезвычайного положений; такой запрет установлен и в Туркменистане [11, ст. 128], но лишь в отношении поправок, вынесенных на референдум; в Беларуси [7, ст. 139], наоборот, изменения Конституции парламентом не могут проводиться в период чрезвычайного положения. Если запрет на принятие поправок во время военного и чрезвычайного положения путем референдума продиктован сложностью его проведения, не каждое государство решится на референдум в таких условиях, возможно, поэтому в Конституции Республики Беларусь запрет установлен на принятие конституционных поправок парламентом и подразумевает полный отказ от изменения Конституции в условиях военного и чрезвычайного положения.

Процесс внесения и принятия конституционных поправок отличается от процедуры текущего законотворчества всех стран СНГ, делая их конституции «жесткими». Каждая конституция устанавливает собственный набор механизмов и правил, способствующих ее стабильности, целостности, верховенства и защите конституционного строя [14].

Конституции стран Содружества подробно регламентируют процесс инициирования, рассмотрения и принятия в нее изменений, в зависимости от разных условий процедура может меняться. Но какими бы надежными ни казались механизмы защиты конституции, всегда есть вероятность принятия антиконституционных поправок, если они были приняты с соблюдением предписанной конституцией процедуры. Именно поэтому важно развивать институт независимого предварительного конституционного контроля, а в России, возможно, следует рассмотреть вопрос об осуществлении обязательного конституционного контроля в отношении всех проектов законов о поправках к Конституции, а не только по запросу президента.

Библиографический список

1. Конституция Республики Армения (принята 5 июля 1995 г., в ред. от 22 июня 2020 г.). URL: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus>
2. Конституция Республики Таджикистан (принята 6 нояб. 1994 г., в ред. от 22 мая 2016 г.). URL: <https://www.mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya>

3. Конституция Грузии (принята 24 авг. 1995 г.). URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36>
4. Конституция Украины (принята 28 июня 1996 г., в ред. от 3 сент. 2019 г.). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30391155
5. Конституция Республики Молдова (принята 29 июля 1994 г., в ред. от 22 нояб. 2018 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30390931&doc_id2=30390990#activate_doc=2&pos=10;-98&pos2=0;0
6. Конституция Азербайджанской Республики (принята 12 нояб. 1995 г., в ред. от 25 июля 2016 г.). URL: <https://mincom.gov.az/ru/view/pages/13/>
7. Конституция Республики Беларусь (принята 15 марта 1994 г., в ред. от 12 окт. 2021 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30404260
8. Конституция Российской Федерации (принята 12 дек. 1993 г., в ред. от 1 июля 2020 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_28399/
9. Конституция Республики Казахстан (принята 30 авг. 1995 г., в ред. от 23 марта 2019 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029
10. Конституция Республики Узбекистан (принята 8 дек. 1992 г., в ред. от 8 февр. 2021 г.). URL: <https://lex.uz/docs/35869>
11. Конституция Туркменистана (принята 18 мая 1992 г., в ред. от 25 сент. 2020 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929
12. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100007
13. Конституция Киргизской Республики (принята 5 мая 1993 г., в ред. от 5 мая 2021 г.). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>
14. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 2001.