

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИИ В ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВАХ*

ШУСТРОВ Дмитрий Германович, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, кандидат юридических наук

119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, 1

E-mail: dg-shustrov@mail.ru

Конституция выполняет стабилизирующую функцию для всего правопорядка. Для обеспечения конституционной стабильности устанавливаются специальные механизмы. В постсоветских государствах конституционной стабильности изначально отводилась особая роль в гарантировании перехода этих стран к демократии. Усложненная процедура изменения конституции должна была стать одной из гарантий неповторения ошибок прошлого, защиты конституционного правопорядка. Конституции большинства постсоветских государств содержат специальные механизмы, которые задумывались как трудно преодолимый барьер в процессе изменения конституции.

Данная статья посвящена сравнительно-правовому исследованию усложненной процедуры изменения конституции (разноуровневая модель изменения конституции, ограниченное право конституционной инициативы, двойной вотум, требование квалифицированного большинства при голосовании, изменение конституции специальным учредительным органом, конституционный референдум и др.) и временных периодов, когда изменение конституции невозможно (запрет изменения конституции в условиях военного или чрезвычайного положения, временный запрет (мораторий) изменения конституции, временное ограничение повторного изменения конституции, запрет неоднократного изменения одних и тех же положений конституции и др.) в пятнадцати постсоветских государствах. Конституции постсоветских государств за четверть века претерпели немало изменений, а практика отчасти скорректировала нормы и теорию. В некоторых постсоветских странах изначальные конституционные «страхи» недемократии и концентрации власти, положенные в основу принятия конституций, несмотря на установление механизмов обеспечения их стабильности, фактически сменились на неконституционную боязнь политических элит потерять власть или поступиться какими-либо частными интересами во имя общих целей и формирования подлинно демократического политического общения.

Ключевые слова: изменение конституции, формальные пределы изменения конституции, стабильность конституции, стабильность и динамизм, жесткие и гибкие, усложненная процедура изменения конституции, постсоветские государства.

MECHANISMS OF ENSURING STABILITY OF THE CONSTITUTION IN POST-SOVIET STATES

D. G. SHUSTROV, associate professor at the Department of constitutional and municipal law of the Lomonosov Moscow State University, candidate of legal sciences

1, Leninskie gory, Moscow, Russia, 119991

E-mail: dg-shustrov@mail.ru

Constitution has a quality of stability, for enforcement of which special mechanisms are established. In Post-Soviet states constitutional stability was initially assigned a special role in ensuring the transition of these countries from non-democracy to democracy. Complicated procedure for constitutional changing was supposed to become one of the constitutional guarantees, protecting constitutional orders of Post-Soviet states from unconstitutional changing through constitutional procedure. A number of Post-Soviet constitutions contains special mechanisms that were conceived as a barrier in the process of constitutional changing.

This article is devoted to a comparative legal study of complicated procedure of constitutional changing (multi-level model of constitutional changing; limited right of constitutional initiative; double vote; qualified majority for voting; constituent assembly; constitutional referendum etc.) and time periods when constitutional changing is impossible (prohibition of constitutional changing in military or emergency situations; temporal prohibition (moratorium) of constitutional changes; temporal restraint of re-changing the constitution etc.) in Post-Soviet states. For a quarter of a century constitutions of Post-Soviet states have undergone many

* Научное исследование выполнено при поддержке гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук МК-1620.2018.6.

changes, and practice has partly corrected norms and theory. In some Post-Soviet states constitutional “fears” of undemocracy and concentration of power, which initially were the basis for adoption of constitutions, despite the establishment of mechanisms for ensuring constitutional stability, actually have been replaced by their opposite — unconstitutional “fears” of political elites to lose their power or to give up some private interests to achieve common goals and form a truly democratic political society.

Keywords: constitutional change, formal limits of constitutional change, stability of constitution, stability and dynamism, rigid and flexible, complicated procedure of constitutional change, Post-Soviet states.

DOI: 10.12737/art.2018.4.3

Конституция обладает свойством стабильности, благодаря которому она выполняет стабилизирующую функцию для всего правопорядка. Конституционную стабильность нельзя абсолютизировать, но нельзя и недооценивать¹. Для обеспечения стабильности конституции используются различные юридические механизмы и средства, делающие порядок изменения конституции или отдельных ее положений сложным или теоретически невозможным в рамках действующей конституции. В частности, стабильность конституции достигается установлением усложненной процедуры ее изменения, временных ограничений, т. е. обстоятельств и периодов, при которых ее изменение невозможно, а также материальных пределов ее изменения, связанных с определением конституционных положений и (или) принципов, изменение которых невозможно в рамках данной конституции².

В постсоветских государствах конституционной стабильности изначально отводилась особая роль в обеспечении перехода этих стран от недемократии к демократии. Усложненная процедура изменения конституции должна была стать одной из гарантий неповторения ошибок прошлого, защитить конституционный правопорядок от превращения в неконституционный посредством конституционной процедуры. Поэтому конституции большинства постсоветских государств содержат специальные механизмы и средства, которые задумывались как трудно преодолимый барьер в процессе изменения конституции.

Конституционные суды (далее — КС) постсоветских государств неоднократно подчеркивали значение стабильности как юридического свойства конституции и необходимость особых механизмов внесения изменений в конституцию, которые ее обеспечивают³.

¹ См.: Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016. С. 9; Князев С. Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 4—12.

² В данном исследовании материальные пределы изменения конституции не анализируются (подробнее см.: Шустров Д. Г. Материальные пределы изменения конституций постсоветских государств // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 2. С. 86—103).

³ См., например, определение КС РФ от 17 июля 2014 г. № 1567-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Зако-

Каждая конституция содержит свой набор механизмов, которые в совокупности определяют место этой конституции между характеристиками жесткости или гибкости, а также баланс между конституционными ценностями стабильности и динамизма. Европейская комиссия за демократию через право отмечает, что надлежащий баланс между конституционной жесткостью и гибкостью позволяет проводить необходимые реформы, одновременно обеспечивая конституционную предсказуемость и защиту. Пытаться абстрактно сформулировать лучшую модель внесения конституционных поправок невозможно и нежелательно. Точка равновесия между жесткостью и гибкостью может различаться в каждом из государств в зависимости от политического и социального контекста, конституционной культуры, возраста, деталей и характеристик конституции и ряда других факторов⁴.

В конституциях, законодательстве и практике постсоветских государств используются 17 механизмов обеспечения конституционной стабильности (см. табл.).

1. Десять постсоветских государств избрали так называемую **разноуровневую модель изменения конституции**, которая предполагает, что конституционные положения изменяются различным образом: для одних положений конституции — наиболее важных — установлены более строгие прави-

на Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации”», абз. 1 п. 2 мотивировочной части; постановление КС Литвы от 24 января 2014 г. по делу № 22/2013 о соответствии Закона Литвы о внесении изменений в ст. 125 Конституции и ст. 170 Статута Сейма Литвы (О Законе о внесении изменений в ст. 125 Конституции), п. 2—3, 5, 7, 9 разд. III мотивировочной части; постановление КС Молдовы от 4 марта 2016 г. № 7 о контроле конституционности некоторых положений Закона от 5 июля 2000 г. № 1115-XIV «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Молдовы» (порядок избрания Президента), п. 58—66, 85—86 мотивировочной части.

⁴ См.: CDL-AD (2010) Исследование № 469/2008. Доклад о конституционных поправках, одобренный Венецианской комиссией на 81-м пленарном заседании (Венеция, 11—12 декабря 2009 г.) // Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. аналит. матер. Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2016. С. 53—54.

Таблица

Механизмы обеспечения стабильности конституции в постсоветских государствах	Азербайджан	Армения	Белоруссия	Грузия	Казахстан	Киргизия	Латвия	Литва	Молдова	Россия	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан	Украина	Эстония
Разноуровневая модель изменения конституции	+	+	+			+	+	+	+	+				+	+
Ограниченное право конституционной инициативы	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+			+	+
Двойной вотум в парламенте	+ ³		+	+				+						+	
Принятие двумя составами парламента															+
Квалифицированное парламентское большинство	+ ³	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+
Вето президента	+ ³			+					+						
Специальный учредительный орган										+					
Конституционный референдум	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ратификация субъектами федерации										+					
Запрет изменения в условиях военного или чрезвычайного положения	+ ¹	+ ¹	+ ²	+ ²		+		+	+	+ ¹		+ ¹	+ ¹	+	+
Временный запрет изменения						+ ²									
Временное ограничение повторного изменения	+ ¹	+ ¹	+ ¹		+ ¹			+	+ ¹	+	+ ¹		+	+	+
Временные рамки принятия изменения парламентом						+			+				+		
Запрет неоднократного изменения одних и тех же положений														+	
Запрет изменения при замещении должности президента												+			
Запрет изменения в определенный период до истечения срока полномочий парламента			+ ²												+ ¹
Запрет изменения в период до законного созыва нового состава или в период продления полномочий парламента									+						

¹ Только в отношении референдума.

² Только в отношении парламентской процедуры.

³ Только в отношении дополнений в Конституцию Азербайджана.

ла изменения, тогда как для других — более гибкие. Такими наиболее важными положениями, как правило, являются положения об общих принципах организации государства и общества (основах конституционного строя), о правах человека, изменении самой конституции.

Посредством специальных понятий, обозначающих различные процедуры конституционных изме-

нений, разноуровневую модель отражают конституции России (пересмотр, поправки, изменения) и Азербайджана (изменение, дополнение⁵). В остальных государствах разноуровневая модель измене-

⁵ О нечеткости разграничения двух процедур см.: CDL-AD(2016)029-e Azerbaijan — Opinion on the draft modifications to the Constitution submitted to the Referendum of 26 September

ния конституции закрепляется посредством определения конституционных положений, изменение которых может быть осуществлено только на референдуме, тогда как для изменения остальных положений предусматривается законодательный порядок (Армения, Белоруссия, Киргизия, Латвия, Литва, Молдова, Украина, Эстония). В Грузии, Казахстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане избрана одноуровневая модель изменения конституции, согласно которой все конституционные положения изменяются одинаковым способом — парламентом или на референдуме.

2. Почти во всех постсоветских государствах **право инициирования конституционных изменений** ограничено и им обладает меньший круг субъектов по сравнению с правом законодательной инициативы, что должно сдерживать попытки изменения конституции; отличается лишь конкретное наполнение перечня таких субъектов⁶. Исключениями являются Латвия, Туркменистан и Узбекистан, в конституциях которых не проводится различие между субъектами права законодательной инициативы и инициативы об изменении конституции парламентским способом. В двух государствах — России и Казахстане⁷ — специально ограничивается право замещающего президента лица инициировать конституционные измене-

ния, что может быть объяснено главной ролью президентов в этих конституционных системах. В десяти государствах предусматривается народная инициатива изменения конституции: на референдуме (Украина, Туркменистан, Узбекистан), парламентским способом (Грузия, Латвия), как на референдуме, так и в парламенте (Армения, Белоруссия, Киргизия, Литва, Молдова).

3. Пять постсоветских государств (Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Литва, Украина⁸) установили в своих конституциях правило **двойного вето** — двух голосований в парламенте по вопросу об изменении конституции с определенным временным интервалом между ними. В 2016 г. перед Конституционным судом Украины был поставлен вопрос: означает ли механизм двойного вето, что изменение в Конституцию может быть принято на непосредственно следующей (по номеру) сессии после сессии, на которой оно было предварительно одобрено, или принятие изменения возможно на любой следующей сессии (которая имеет место позже по времени) после сессии, на которой состоялось его предварительное одобрение? Ходатайство было политически обусловлено тем, что из-за ограничений во времени для окончательного одобрения законопроекта о внесении изменений в Конституцию относительно децентрализации власти (№ 2217) могла сложиться ситуация, когда этот законопроект не будет рассмотрен в течение третьей сессии Верховной Рады. Конституционный суд согласился с ходатайством и выбрал второй — широкий — подход к толкованию: принятие изменения возможно на любой следующей сессии (которая имеет место позже по времени) после сессии, на которой состоялось предварительное одобрение такого законопроекта⁹. Однако указанный в ходатайстве законопроект так и не был принят.

4. **Принятие конституционного изменения двумя составами парламента подряд** означает, что два различных созыва парламента должны последовательно принять одно и то же изменение до и после парламентских выборов. Включение между двумя голосованиями в парламенте по вопросу изменения конституции выборов предоставляет избирателям возможность своего рода квазиреферендума — оценить изменение и на этой основе, помимо прочих факторов, решить, какому составу парламента верить голосование по этому вопросу. Единственным постсо-

2016, endorsed by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14—15 October 2016), §10—19.

⁶ В Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. закреплен самый широкий перечень субъектов права конституционной инициативы: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, группа численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы (ст. 134). В других государствах этот перечень включает: 1) группу избирателей, группу парламентариев (ст. 102 Конституции Грузии от 24 августа 1995 г., ст. 114 Конституции Киргизии от 27 июня 2010 г., ст. 147 Конституции Литвы от 25 октября 1992 г.); 2) группу избирателей, президента (ст. 138 Конституции Белоруссии от 15 марта 1994 г. в отношении изменения конституции парламентом); 3) группу избирателей, президента, парламент (ст. 74 Конституции Белоруссии в отношении изменения конституции на референдуме); 4) группу избирателей, группу парламентариев, правительство (ст. 202 Конституции Армении от 5 июля 1995 г., ст. 141 Конституции Молдовы от 29 июля 1994 г.); 5) президента, парламент (ст. 153 Конституции Азербайджана от 12 ноября 1995 г. в отношении изменения конституции); 6) президента, группу парламентариев (ст. 153, 156 Конституции Украины от 28 июня 1996 г., ст. 98 Конституции Таджикистана от 6 ноября 1994 г., ст. 153 Конституции Азербайджана в отношении дополнения конституции, ст. 161 Конституции Эстонии от 28 июня 1998 г.); 7) президента, парламент, правительство (ст. 91 Конституции Казахстана от 30 августа 1995 г.).

⁷ См. Конституцию РФ, ч. 3 ст. 92; Конституцию Казахстана, п. 2 ст. 48.

⁸ См. Конституцию Азербайджана, ст. 156 — в отношении дополнения конституции; Конституцию Белоруссии, ст. 139; Конституцию Грузии, ст. 102; Конституцию Литвы, ст. 148; Конституцию Украины, ст. 155.

⁹ См. решение КС Украины от 15 марта 2016 г. № 1-рп/2016 по конституционному представлению 51 народного депутата относительно официального толкования положения «на следующей очередной сессии Верховной Рады», которое содержится в ст. 155 Конституции.

ветским государством, в котором установлен данный механизм, является Эстония¹⁰.

5. Почти во всех постсоветских государствах конституции предусматривают требование **квалифицированного большинства** для принятия конституционных изменений парламентом¹¹. Исключениями являются Таджикистан и Азербайджан¹², в которых изменения в конституцию принимаются исключительно на референдумах и не требуют предварительного принятия парламентом.

6. **Право вето президента** может рассматриваться в качестве своего рода препятствия на пути изменения конституции и с определенными оговорками вписывается в роль президента как представляющей народ нейтральной власти — гаранта конституции и арбитра. Вето может использоваться президентом не только в целях защиты конституции от неконституционных решений парламентского большинства, но и во имя банального нежелания промульгировать конституционные (но политически невыгодные) решения. Возможность наложения президентом вето на принятое парламентом изменение существует в трех постсоветских государствах. В Грузии и Молдове вето является относительным и может быть преодолено парламентом, а в Азербайджане для дополнения конституции — абсолютным¹³.

7. Единственным¹⁴ постсоветским государством, в котором пересмотр конституции осуществляется **специальным учредительным органом**, является Россия (ст. 135 Конституции). Конституционное Собрание созывается в соответствии с федеральным конституционным законом, который до сих пор не при-

нят, что является непреодолимым препятствием для пересмотра Конституции РФ.

8. Использование **референдума** для изменения конституции в той или иной степени предполагается почти во всех постсоветских государствах. Единственным исключением является Грузия, в которой референдум не может использоваться для принятия или отмены закона, что не позволяет вынести на референдум закон о пересмотре Конституции¹⁵. Процедура принятия конституционных изменений на референдумах, несмотря на ореол публичности, не всегда выполняет функцию сдерживающего фильтра-предела, может открыто противопоставляться парламентской процедуре изменения конституции, мало защищена от манипулирования и крайне уязвима для злоупотреблений.

Референдумы об изменении конституций в постсоветских государствах делятся на два вида: 1) обязательные, проведение которых является необходимым для изменения конституции; 2) факультативные, которые могут быть проведены в случае необходимости по инициативе уполномоченных субъектов. Обязательные конституционные референдумы, в свою очередь, бывают: а) основными, которые являются единственным способом изменения конституции; б) ратификационными (постзаконодательными), проведение которых необходимо для утверждения решения парламента или специального учредительного органа.

Проведение обязательных референдумов по изменению конституции предусматривается в Азербайджане, Армении, Белоруссии, Киргизии, Латвии, Литве, Молдове, Таджикистане, Украине, Эстонии. Изменение конституций Азербайджана и Таджикистана¹⁶ происходит исключительно на основе референдума, поэтому такой референдум является обязательным и основным. В Армении, Белоруссии, Киргизии, Литве¹⁷ и Эстонии¹⁸ наряду с парламентской процедурой предусматриваются референдумы об изменении кон-

¹⁰ См. Конституцию Эстонии, ст. 163, 165—166.

¹¹ В конституциях девяти государств квалифицированное большинство от определяемого состава парламента составляет 2/3 (Армения, Белоруссия, Киргизия, Латвия, Литва, Молдова, Туркмения, Узбекистан, Украина); в двух — 3/4 (Грузия, Казахстан), в Эстонии — 3/5 или 4/5 в зависимости от порядка принятия; в России: для пересмотра — 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы и 2/3 от общего числа членов Конституционного Собрания; поправок — 3/4 от общего числа членов Совета Федерации и 2/3 от общего числа депутатов Государственной Думы.

¹² Не путать с парламентской процедурой дополнения Конституции Азербайджана.

¹³ Конституция Грузии, ст. 102; Закон Молдовы от 2 апреля 1996 г. № 797 «О принятии Регламента Парламента», ст. 74—75; Конституция Азербайджана, ст. 110.

¹⁴ В Туркмении конституционный закон о принятии и изменении Конституции сначала принимается парламентом — Меджлисом, а потом рассматривается и одобряется Халк Маслахаты — высшим представительным органом, представляющим интересы народа Туркменистана, и отчасти напоминающим учредительный орган (ст. 8, 10 Конституционного закона Туркменистана от 9 октября 2017 г. № 618-V «О Халк Маслахаты Туркменистана»).

¹⁵ См. определение КС Грузии от 5 февраля 2013 г. № 1/1/549 по делу «Граждане Грузии — И. Инашвили, Д. Тархан-Моурави и И. Манджавидзе — против Парламента Грузии», II, 18.

¹⁶ См. Конституцию Азербайджана, ст. 153; Конституцию Таджикистана, ст. 98—99.

¹⁷ См.: КС Литвы распространил процедуру референдума на изменение актов, указанных в ст. 150 Конституции и составляющих конституционный блок: Конституционный закон от 11 февраля 1991 г. «О Литовском государстве»; Конституционный акт от 8 июня 1992 г. «О неприсоединении Литовской Республики к постсоветским восточным союзам»; Закон от 6 ноября 1992 г. «О порядке вступления в силу Конституции Литовской Республики»; Конституционный акт от 13 июля 2004 г. «О членстве Литовской Республики в Европейском Союзе» (постановление КС Литвы от 24 января 2014 г., п. 6.2.2 и 6.2.3 разд. III мотивировочной части).

¹⁸ См. Конституцию Армении, ч. 1 ст. 202, ст. 206—207; Конституцию Белоруссии, ч. 2—3 ст. 140; Конституцию Кир-

ституции, которые предназначены для внесения изменений во все или в определенные — особо важные — положения конституции, поэтому такие референдумы являются обязательными и основными. Конституция Латвии (ст. 78—79) предусматривает необычную процедуру обязательного основного конституционного референдума, направленного на преодоление отказа парламента принять полностью разработанный проект поправок к Конституции, подготовленный по инициативе 1/10 части избирателей.

В Латвии, Молдове и Украине¹⁹ наряду с парламентской процедурой предусматриваются референдумы об изменении конституции, которые проводятся с целью утверждения решения парламента об изменении определенных — особо важных — положений конституции, поэтому такие референдумы являются обязательными и ратификационными.

Помимо обязательного ратификационного (постзаконодательного) референдума об изменении конституции конституционные суды Молдовы²⁰ и Украины²¹

гизии, ст. 114; Конституцию Литвы, ст. 148; Конституцию Эстонии, ст. 162—164.

¹⁹ См. Конституцию Латвии от 15 февраля 1922 г., ст. 77, 79; Конституцию Молдовы, ч. 1 ст. 142; Конституцию Украины, ст. 156.

²⁰ См. постановление КС Молдовы от 11 апреля 2000 г. № 15 о контроле конституционности ч. 1 и 2 ст. 150 Кодекса о выборах, п. 3 мотивировочной части; определение КС Молдовы от 5 мая 2010 г. по обращению о толковании ст. 141, 142 и 143 Конституции; заключение КС Молдовы от 6 июля 2010 г. № 3 по инициативе пересмотра ст. 78 Конституции путем конституционного референдума. Закон от 21 ноября 1997 г. № 1381 «Кодекс о выборах», ст. 146, 168, 171.

²¹ См. решения КС Украины от 11 июля 1997 г. № 3-зп по конституционному представлению Президента относительно соответствия Конституции постановления Верховной Рады от 1 октября 1996 г. «О толковании ст. 98 Конституции» (дело о конституционности толкования Верховной Радой ст. 98 Конституции), п. 4 мотивировочной части; от 27 марта 2000 г. № 3-рп/2000 г. по конституционному представлению 103 и 108 народных депутатов относительно соответствия Конституции (конституционности) Указа Президента «О провозглашении всеукраинского референдума по народной инициативе» (дело о всеукраинском референдуме по народной инициативе), п. 4 мотивировочной части; от 5 октября 2005 г. № 6-рп/2005 по конституционному представлению 60 народных депутатов об официальном толковании положений ч. 1 ст. 103 Конституции в контексте положений ее ст. 5, 156 и по конституционному обращению граждан Галайчука В. С., Подгорной В. В., Кислой Т. В. об официальном толковании положений ч. 2, 3, 4 ст. 5 Конституции (дело об осуществлении власти народом), п. 4 мотивировочной части, п. 1—2 резолютивной части; от 16 апреля 2008 г. № 6-рп/2008 по конституционному представлению Президента об официальном толковании положений ч. 2, 3 ст. 5, ст. 69, ч. 2 ст. 72, ст. 74, ч. 2 ст. 94, ч. 1 ст. 156 Конституции (дело о принятии

в своей практике санкционировали возможность проведения обязательного основного референдума об изменении конституции.

Первый и единственный в Украине конституционный референдум по народной инициативе состоялся 16 апреля 2000 г.²² Подавляющее большинство избирателей дали утвердительные ответы на все четыре вопроса о реформе системы государственной власти, общий смысл которой состоял в ограничении власти Верховной Рады. На тот момент законодательство не предусматривало механизмов имплементации решений, принятых на таком референдуме. Несмотря на предпринятые попытки необходимые изменения в Конституцию и законодательство, вытекающие из решений референдума, так и не были внесены Верховной Радой, которая проигнорировала народное волеизъявление в своих интересах. В 2012 г. был принят Закон о референдуме²³, который установил процедуру конституционного референдума по народной инициативе. В 2018 г. Конституционный суд Украины²⁴ пересмотрел свои прежние позиции и признал этот Закон не соответствующим Конституции в связи с допущенными в процессе его рассмотрения и принятия нарушениями, а также поскольку такой референдум противоречит порядку внесения изменений в Конституцию (ст. 154—159), предусматривающему обязательное участие парламента²⁵ и предварительный контроль проекта изменений Конституционным судом.

Российские законодатель²⁶ и Конституционный Суд²⁷ полностью исключили возможность проведения по народной инициативе референдума о пере-

Конституции и законов на референдуме), п. 4 мотивировочной части, п. 1 резолютивной части.

²² См. Указ Президента Украины от 15 января 2000 г. № 65/2000 «О провозглашении всеукраинского референдума по народной инициативе».

²³ См. Закон Украины от 6 ноября 2012 г. № 5475-VI «О всеукраинском референдуме», п. 1 ч. 3 ст. 3, ст. 16.

²⁴ См. решение КС Украины от 26 апреля 2018 г. № 4-р/2018 по конституционному представлению 57 народных депутатов относительно соответствия Конституции (конституционности) Закона «О всеукраинском референдуме».

²⁵ На это обращала внимание Венецианская комиссия в своем заключении по Закону о референдуме: CDL-AD(2013)017-e Opinion on the law on national referendum of Ukraine, adopted by the Council for Democratic Elections at its 45th meeting (Venice, 13 June 2013) and by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14—15 June 2013), § 21—29, 51—52.

²⁶ См. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», п. 10 ч. 5 ст. 6.

²⁷ См. постановление КС РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в связи с жалобой граждан В. И. Ла-

смотре или внесении поправок к Конституции РФ, когда последняя такую возможность прямо не предусматривает.

В пяти рассматриваемых постсоветских государствах существует возможность превращения обязательных основных конституционных референдумов в конституционные плебисциты. Президенты Азербайджана, Белоруссии, Казахстана, Таджикистана и Узбекистана полномочны назначать референдум по собственной инициативе без какого-либо участия парламента. Тем самым глава государства обладает возможностью говорить напрямую с народом «через головы» его представителей в парламенте. Конституционный референдум проходит по конкретному вопросу — об изменении конституции, однако в ситуации, когда президент одновременно инициирует и назначает референдум, последний неминуемо приобретает форму голосования по вопросу о доверии президенту — плебисцита. Юридически это референдум, а фактически и политически — плебисцит. Яркими примерами конституционных плебисцитов могут служить референдумы в Белоруссии в 2004 г.²⁸ и Азербайджане в 2016 г.²⁹

кеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа), абз. 3—4 п. 2, абз. 5 п. 3. 1 мотивировочной части, п. 1 резолютивной части.

²⁸ Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко инициировал и назначил референдум по вопросу: «Разрешаете ли Вы первому Президенту Республики Беларусь Лукашенко А. Г. участвовать в качестве кандидата в выборах Президента и принимаете ли ч. 1 ст. 81 Конституции в следующей редакции: “Президент избирается на 5 лет непосредственно народом на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.”?». «За» проголосовало 79,42% граждан, внесенных в списки для голосования, при явке 90,28% (постановление Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов от 21 октября 2004 г. № 268 «О результатах республиканского референдума 17 октября 2004 г.»). Данный персонафицированный «диктаторский» плебисцит прямо противоречил не только законодательству о референдуме, запрещавшему выносить на референдум вопросы, связанные с избранием и освобождением Президента от должности, но и основным демократическим принципам референдума (подробнее см.: CDL-AD(2004)029-e Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus adopted by the Venice Commission at its 60th Plenary Session (Venice, 8—9 October 2004), §17).

²⁹ Референдум существенно усилил позиции Президента и его «семьи»: срок полномочий Президента увеличен с 5 до 7 лет; исключен минимальный возраст для занятия должности Президента; введена должность Первого Вице-Президента, на которую действующий Президент назначил свою жену, и вице-президентов; введено замещение должности Президента Первым Вице-Президентом вместо Премьер-министра; установлено право роспуска Парламента и объявления внеочередных президентских выборов (подробнее см.: CDL-AD(2016)029-e Azerbaijan — Opinion on the draft modifications

Возможность проведения факультативных референдумов существует в России, Армении, Казахстане, Туркменистане, Узбекистане и Эстонии³⁰.

9. На постсоветском пространстве существует лишь одно федеративное государство — Россия, поэтому имеется единственный пример использования такого механизма, как **ратификация изменения субъектами Федерации**: поправки к гл. 3—8 Конституции РФ вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ (ст. 136).

10. Практически во всех постсоветских государствах существует **запрет изменения конституции в условиях военного или чрезвычайного положения** и некоторое время после их отмены. Это легко объяснимо объективной невозможностью принятия разумных решений в экстраординарных обстоятельствах. При этом запрет изменения конституции в условиях военного или чрезвычайного положения должен толковаться узко и не охватывать иные периоды, например проведение антитеррористической операции³¹. Лишь в Казахстане, Латвии и Таджикистане такой запрет в праве формально не предусмотрен. В России, Азербайджане, Армении, Туркменистане и Узбекистане³² запрет изменения конституции в условиях военного и чрезвычайного положения действует только в отношении вынесения изменений на референдум, но не действует в отношении парламентской

to the Constitution submitted to the Referendum of 26 September 2016, § 10—19).

³⁰ См. Конституцию РФ, ст. 135; Конституцию Армении, ч. 3 ст. 202; Конституцию Казахстана, п. 1 ст. 91, в толковании постановления Конституционного Совета Казахстана от 4 декабря 1998 г. № 13/2 «Об официальном толковании п. 1 ст. 53 и п. 1 ст. 91 Конституции, в части норм, касающихся внесения Парламентом изменений и дополнений в Конституцию», абз. 6 мотивировочной части; Конституцию Туркменистана от 18 мая 1992 г., ст. 125; Конституцию Узбекистана от 8 декабря 1992 г., ст. 78; Закон Эстонии от 13 марта 2002 г. «О референдуме (всенародном голосовании)», ст. 1.

³¹ См., например, Заключение КС Украины от 16 июня 2015 г. № 1-в/2015 по обращению Верховной Рады о предоставлении заключения о соответствии законопроекта о внесении изменений в Конституцию относительно неприкосновенности народных депутатов и судей требованиям ст. 157 и 158 Конституции.

³² См. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», ст. 7; Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», ст. 14; Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», п. 4 ст. 7; Избирательный кодекс Азербайджана, утв. Законом от 27 мая 2003 г. № 461-ПQ, ст. 7-1; Конституцию Армении, ст. 208; Закон Армении от 9 октября 2001 г. № ЗР-225 «О референдуме», ст. 5; Закон Армении от 12 апреля 2012 г. № ЗР-106 «Правовой режим чрезвычайного положения», ст. 7.

процедуры. В Конституции Белоруссии, наоборот, запрет изменения конституции в условиях военного и чрезвычайного положения действует только в отношении внесения изменений парламентом (ст. 139), тогда как для референдума он формально не установлен, что представляется еще более необычным. В Грузии данный запрет действует в отношении единственно возможной парламентской процедуры. В Киргизии, Литве, Молдове, Украине и Эстонии запрет распространяется как на принятие изменений на референдуме, так и на парламентскую процедуру изменения.

11. Временный запрет (мораторий) изменения конституции предполагает невозможность (исключение) изменения отдельных конституционных положений или использования отдельных процедур изменения конституции на определенный период времени. Он предусмотрен только в одном из постсоветских государств — в Киргизии и означает невозможность изменения Конституции в течение 10 лет (до 2020 г.) на основе парламентской процедуры³³.

12. Временное ограничение повторного изменения конституции предполагает, что изменение, имеющее тот же смысл или содержание, что ранее принятое или отвергнутое изменение, не может быть еще раз поставлено на голосование в течение определенного времени. Такой предел изменения установлен конституциями или законами почти всех постсоветских государств, за исключением Грузии, Киргизии, Латвии и Туркменистана. Например, в Азербайджане и Армении³⁴ срок сформулирован применительно к процедуре изменения конституции на референдуме, в Литве³⁵ — парламентской процедуре, Узбекистане и Эстонии³⁶ — как к референдуму, так и парламентской процедуре. Срок временного ограничения повторного изменения их конституций составляет один год; в Казахстане, Молдове и Таджикистане³⁷ — два года. В России период

временного ограничения повторного конституционного изменения составляет два года для пересмотра положений гл. 1, 2 и 9³⁸ и один год для поправок к гл. 3—8³⁹.

13. Временные рамки принятия изменения конституции предполагают, что изменение в конституцию должно быть принято не ранее и (или) не позднее определенного срока. Такой срок является пресекательным и его нарушение влечет невозможность принятия изменения. Временные рамки предусматриваются в трех постсоветских государствах: Киргизии, Молдове и Узбекистане. Срок принятия конституционного изменения парламентом — шесть месяцев со дня его внесения на рассмотрение — устанавливаются конституции Киргизии (ч. 3 ст. 114) и Узбекистана (ст. 128). Конституция Молдовы устанавливает временной интервал, в рамках которого должно быть осуществлено изменение: Парламент должен принять закон о внесении изменений в Конституцию не ранее шести месяцев и не позднее одного года после представления предложения о внесении изменений в Конституцию (ст. 143)⁴⁰.

14. Запрет неоднократного изменения одних и тех же положений конституции предполагает ограничение количества изменений одних и тех же конституционных положений. Из конституций постсоветских государств только Конституция Украины устанавливает такой запрет: Верховная Рада в течение срока своих полномочий не может дважды изменять одни и те же положения Конституции (ч. 2 ст. 158); если Верховная Рада соответствующего созыва внесла изменения в определенные конституционные положения Конституции, то в дальнейшем в течение срока своих полномочий она не имеет права их изменять⁴¹.

15. Среди постсоветских государств только в Туркмении установлен запрет на изменение конституции в период замещения должности Президента (ст. 76 Конституции). Это ограничение было

³³ См. Закон Киргизской Республики от 27 июня 2010 г. «О введении в действие Конституции», ст. 4; постановление Конституционной палаты Верховного суда от 9 июля 2014 г. № 44 «Об отказе в удовлетворении жалобы Уметалиевой Т. Д. об отмене определения коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда».

³⁴ См. Избирательный кодекс Азербайджана, ст. 121.2; Конституцию Армении, ст. 204; Закон Армении «О референдуме», ст. 5.

³⁵ См. Конституцию Литвы, ч. 4 ст. 171; Статут Сейма Литвы от 17 февраля 1994 г. № I-399, ч. 4 ст. 148.

³⁶ См. Конституцию Узбекистана, ст. 128; Закон от 30 августа 2001 г. № 265-II «О референдуме Республики Узбекистан», ст. 3, 14; Конституцию Эстонии, ст. 168.

³⁷ См. Конституционный закон Казахстана от 2 ноября 1995 г. № 2592 «О республиканском референдуме», п. 2 ст. 11; Кодекс о выборах Молдовы, ст. 174; Конституционный закон Таджикистана от 4 ноября 1995 г. № 106 «О референдуме Республики Таджикистан», ст. 31.

³⁸ См. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», ст. 7.

³⁹ См. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», ст. 15.

⁴⁰ КС Молдовы распространил действие данного запрета на процедуру референдума в Заключениях от 22 сентября 2014 г. № 1 по инициативе пересмотра ст. 78, 85, 89, 91 и 135 Конституции через республиканский референдум (обращение № 48с/2014), п. 64—67 мотивировочной части; от 10 ноября 2015 г. № 2 по гражданской инициативе пересмотра ст. 60, 70, 78 и 89 Конституции через республиканский референдум (обращение № 45с/2015), п. 5 резолютивной части.

⁴¹ См. решение КС Украины от 9 июня 1998 г. № 8-рп/98 по конституционному представлению Президента относительно официального толкования положений ч. 2 ст. 158 и ст. 159 Конституции (дело о внесении изменений в Конституцию).

введено в рамках конституционной реформы 2016 г. и направлено не только на предотвращение злоупотреблений полномочиями со стороны замещающего лица, которым согласно Конституции является Председатель Меджлиса (оговаривается, что он не может быть выдвинут кандидатом на пост Президента на внеочередных выборах), но и на сохранение существующего режима в экстраординарных ситуациях, имеющих своей целью его изменение, в том числе путем отстранения различными способами Президента от должности.

16. Запрет изменения конституции в определенный период до истечения срока полномочий парламента имеет своей целью исключить возможность злоупотребления полномочием и внести политически мотивированные изменения. Такой запрет имеется лишь в двух постсоветских государствах: Белоруссии (шесть месяцев в отношении парламентской процедуры) и Эстонии (90 дней в отношении изменения конституции на референдуме)⁴².

17. Запрет изменения конституции в период до законного созыва нового состава или в период продления полномочий парламента также служит цели исключения возможности злоупотребления полномочием и внесения политически мотивированных изменений. Среди постсоветских государств такой запрет установлен только в Молдове⁴³.

Проведенное сравнительно-правовое исследование позволило выделить 17 механизмов обеспечения стабильности конституции, которые в той или иной степени используются правопорядками постсоветских государств. Практически все государства устанавливают такие механизмы, как разноуровневая модель изменения конституции (10 из 15), ограниченное право конституционной инициативы (12 из 15), требование квалифицированного большинства при голосовании в представительном органе (14 из 15), конституционный референдум различных видов (14 из 15), запрет изменения конституции в условиях военного или чрезвычайного положения (12 из 15), временное ограничение повторного изменения конституции (11 из 15).

Несколько государств используют двойной вето в парламенте (5 из 15), вето президента (3 из 15), временные рамки принятия конституционного изменения парламентом (3 из 15), запрет изменения конституции в определенный период до истечения срока полномочий парламента (2 из 15). Единичный характер имеют такие механизмы, как принятие конституционного изменения двумя составами парламента, изменение конституции специальным учредительным органом, ратификация изменения конституции субъектами федерации, временный

запрет (мораторий) изменения конституции, запрет неоднократного изменения одних и тех же положений конституции, запрет изменения конституции при замещении должности президента, запрет изменения конституции в период до законного созыва нового состава или в период продления полномочий парламента.

Конституции постсоветских государств за четверть века претерпели немало изменений⁴⁴, а практика отчасти скорректировала нормы и теорию. В некоторых постсоветских странах изначальные конституционные «страхи» недемократии и концентрации власти, положенные в основу принятия конституций⁴⁵, несмотря на установление механизмов обеспечения их стабильности фактически сменились своей противоположностью — неконституционными страхами политических элит потерять власть или поступиться какими-то частными интересами во имя общих целей и сформировать подлинно демократическое политическое общение.

В ряде постсоветских стран посредством конституционных изменений произошло существенное усиление полномочий главы государства или даже конституционализация политического господства президентов как лидеров наций (Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Киргизия (в период действия Конституции 1993 г.), Таджикистан, Туркменистан)⁴⁶. В других государствах политическая элита стремились сохранить власть с помощью изменения формы правления и перемещения главы государства в «кресло» премьер-министра (Киргизия (реформа 2016 г.; Конституции 2010 г.), Армения (реформа 2015 г.); однако в первом случае «кресло» освободилось примерно через год, а во втором — через семь дней после назначения). В Киргизии (в период действия Конституции 1993 г.), Украине, Литве и Молдове несоблюдение требований, предъявляемых к изменению конституции, привело к отмене вступивших в силу конституционных изменений конституционными судами, причем решения последних стали одним из факторов политических кризисов и революций в Киргизии (2010 г.) и Украине (2013—2014 гг.).

⁴⁴ Изменения вносились в конституции: Грузии — 34 раза; Латвии (после обретения независимости), Молдовы — 12 раз; Узбекистана — 10 раз; Литвы — 9 раз; Туркменистана — 6 раз; Украины, Эстонии — 5 раз; Казахстана, России — 4 раза; Азербайджана, Таджикистана — 3 раза; Армении, Белоруссии — 2 раза; Киргизии 1993 г. — 9 раз, а 2010 г. — 1 раз.

⁴⁵ Подробнее см.: *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 1999. С. 12—25; *Омейец Я.* Новые европейские переходные конституции и преобразующая роль конституционных судов // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 5. С. 25—37.

⁴⁶ Подробнее см.: *Нуссбергер А.* Ограничения президентской власти в посткоммунистических странах // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 5. С. 58—63.

⁴² См. Конституцию Белоруссии, ч. 2 ст. 139; Закон Эстонии «О референдуме (всенародном голосовании)», ст. 3.

⁴³ См. Конституцию Молдовы, ч. 3 ст. 63; Регламент Парламента Молдовы, ч. 3—4 ст. 1.

В приведенных примерах, когда политическая элита имеет возможность беспрепятственно (обладая большинством в представительном органе или через референдум) изменять конституцию, формально соблюдая установленные в ней механизмы, а на уровне конституционного правосознания элит и граждан отсутствует осознание того, во имя защиты каких ценностей принималась и чему должна служить конституция, пределы конституционных изменений становятся номинальными. Объяснение таким «эксцессам» юридических механизмов⁴⁷ заключается в политических особенностях некоторых постсоветских стран

⁴⁷ Подробнее см.: *Шустров Д. Г.* Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением в России и постсоветских государствах: сравнительно-правовое исследование: монография: в 2 т. М., 2018.

(переходный период и довлеющая «тяжесть» прошлого), а также в слабости или практически полном отсутствии таких неюридических гарантий стабильности их конституций, как конституционная культура и конституционный патриотизм⁴⁸. Усложненная процедура, временные ограничения, материальные пределы изменения конституции являются необходимыми механизмами и средствами обеспечения конституционной стабильности, однако формального их закрепления недостаточно, надо научиться разумно ими пользоваться.

⁴⁸ Подробнее см.: Конституционная культура: универсальные ценности и национальные особенности / отв. ред. *Е. В. Алферова, Г. Н. Андреева*. М., 2011; *Штернбергер Д.* Конституционный патриотизм // Политическая философия в Германии / отв. ред. *О. Хеффе, Й. Изензее*. М., 2005. С. 302—311.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- CDL-AD (2010) Исследование № 469/2008. Доклад о конституционных поправках, одобренный Венецианской комиссией на 81-м пленарном заседании (Венеция, 11—12 декабря 2009 г.) // Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. аналит. матер. Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2016.
- Князев С. Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1.
- Конституционная культура: универсальные ценности и национальные особенности / отв. ред. Е. В. Алферова, Г. Н. Андреева. М., 2011.
- Нуссбергер А. Ограничения президентской власти в посткоммунистических странах // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 5.
- Омеец Я. Новые европейские переходные конституции и преобразующая роль конституционных судов // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 5.
- Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016.
- Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 1999.
- Штернбергер Д. Конституционный патриотизм // Политическая философия в Германии / отв. ред. О. Хеффе, Й. Изензее. М., 2005.
- Шустров Д. Г. Материальные пределы изменения конституций постсоветских государств // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 2.
- Шустров Д. Г. Пределы изменения конституции и конституционный контроль за их соблюдением в России и постсоветских государствах: сравнительно-правовое исследование: монография: в 2 т. М., 2018.

