

УДК 342

**А.В. Никитина,***канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедры конституционного, административного и финансового права**Хабаровского государственного университета экономики и права*

### КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ ПОПРАВК К КОНСТИТУЦИИ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье анализируются конституционно и законодательно закреплённые полномочия зарубежных конституционных судов по проверке конституционности поправок к конституции, а также судебная практика по осуществлению таких полномочий в отсутствие конституционно-правового регулирования. Предлагается наделение подобными полномочиями Конституционного Суда Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** поправки к конституции, стабильность конституции, Конституционный Суд РФ, конституционно-правовые споры, конституционный контроль.

*The constitutional and legislated powers of foreign constitutional courts to review the constitutionality of constitutional amendments and court practice on the exercise of such powers in the absence of constitutional-legal regulation are analyzed in this article. The delegation of powers to the Constitutional Court of the Russian Federation is proposed.*

**Keywords:** amendments to the Constitution, stability of the Constitution, Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional-legal disputes, constitutional review.

В конституционной науке принято характеризовать конституцию как нормативный правовой акт, отличающийся особой стабильностью, которая «основывается на незыблемости самого социального строя, в условиях которого она принимается и который оформляет» [1]. Стабильность конституции представляет собой одну из важнейших конституционных ценностей, поскольку именно стабильная конституция создаёт возможности для последовательного развития общества и

государства, является условием предсказуемости и определённости правового регулирования, а вместе с ним и предсказуемости правовых отношений, складывающихся в экономической, политической и социальной сферах жизни общества, что создаёт гарантии реализации принципа верховенства права.

Гарантией стабильности российской Конституции выступает усложнённый порядок внесения в неё изменений и дополнений: гл. 1, 2 и 9 могут быть измене-

ны только путём пересмотра, а поправки к гл. 3–8 принимаются в более сложном порядке, чем федеральные конституционные законы, поскольку требуют одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Между тем современная российская практика показывает, что поправки к Конституции РФ могут быть внесены довольно просто и быстро, причём законодательством не предусмотрена процедура независимой оценки степени их соответствия Конституции РФ по форме и содержанию.

Поскольку при внесении изменений в любую конституцию существуют материальные и процессуальные ограничения, сравнительно-правовое исследование показывает, что в ряде стран конституционные суды наделены правом осуществлять конституционный контроль соблюдения таких ограничений. Этот контроль может быть как предварительным (контроль осуществляется после реализации инициативы внесения поправок, но до принятия закона о поправке), так и последующим (конституционный контроль осуществляется после принятия закона о поправке и даже в некоторых случаях после внесения поправки в конституцию); как материальным, содержательным (поправки оцениваются на соответствие так называемым «вечным», не подлежащим пересмотру положениям конституции), так и формальным (происходит оценка порядка и

процедуры их принятия). Нельзя сказать, что проверка конституционности поправок к конституции является широко распространённым полномочием судебных органов конституционного контроля. Лишь в некоторых странах конституционный контроль изменений, вносимых в конституцию, предусмотрен в виде отдельного полномочия конституционного суда в конституции и (или) законе о конституционном суде соответствующего государства. Показателен в этом плане пример Румынии, в ст. 146 Конституции которой в качестве полномочия Конституционного Суда Румынии определено вынесение решений о конституционности не только законов до их опубликования, но и любых инициатив, направленных на пересмотр Конституции. Особенности производства по данной категории дел установлены в ст. 19–22 Закона Румынии «Об организации и деятельности Конституционного Суда» 1992 года. До внесения в парламент инициативы пересмотра Конституции, законопроект или предложение о пересмотре, с приложением соответствующего заключения Законодательного Совета, должны быть переданы в Конституционный Суд, который обязан дать заключение о соблюдении конституционных положений в отношении внесения таких изменений в течение десяти дней. Конституционный Суд выносит решение по законопроекту или предложению о пересмотре не менее 2/3 от числа

судей. Решение Конституционного Суда доводится до инициаторов законопроекта или предложения о пересмотре. Законопроект или предложение о пересмотре может быть представлено парламенту только вместе с решением Конституционного Суда. Решение, которое устанавливает, что конституционные положения, касающиеся пересмотра, не были соблюдены, направляется в палату депутатов и в сенат для того, чтобы пересмотреть закон о пересмотре Конституции и привести его в соответствие с решением Конституционного Суда [2].

Аналогичное полномочие закреплено за Конституционным Судом Молдовы, который, согласно Конституции, наделён правом высказываться по предложениям о пересмотре Конституции (п. «с» ч. 1 ст. 135 Конституции Республики Молдовы). Проекты конституционных законов (то есть тех, которыми вносятся изменения в Конституцию) представляются парламенту только вместе с заключением Конституционного Суда, принятым не менее чем четырьмя судьями (ч. 1 ст. 141 Конституции Республики Молдова).

Согласно ст. 159 Конституции Украины, законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины рассматривается Верховной Радой Украины при наличии заключения Конституционного Суда Украины о соответствии законопроекта требованиям ст. 157, 158 Конституции. Положения этих статей предусматривают

как содержательные, так и процедурные ограничения, связанные с внесением поправок. К содержательным ограничениям относятся те, которые запрещают поправки, направленные на упразднение либо ограничение прав и свобод человека и гражданина, на ликвидацию независимости либо на нарушение территориальной целостности Украины. Процедурные ограничения запрещают внесение изменений в Конституцию в условиях военного или чрезвычайного положения, представление законопроекта о внесении изменений в Конституцию, если он уже рассматривался Верховной Радой Украины, не ранее чем через год со дня принятия решения по этому законопроекту, а также запрет Верховной Раде в течение срока своих полномочий дважды изменять одни и те же положения Конституции Украины. Таким образом, на основании данных статей Конституционный Суд Украины вправе осуществлять предварительный конституционный контроль поправок к конституции, который является и содержательным, и формальным (то есть процедурным).

Спецификой Молдовы и Украины является то, что, толкуя соответствующие положения Конституции и законов о своих полномочиях, конституционные суды Украины и Молдовы существенно расширили объём конституционного контроля, осуществляемого в отношении поправок к Конституции. Конституциями этих госу-

дарств предусмотрен лишь предварительный контроль, а практика соответствующих судов обосновывает возможность осуществления и последующего процедурного контроля.

Постановлением от 4 марта 2016 г. Конституционный Суд Республики Молдова признал не соответствующим Конституции Закон № 1115-XIV о внесении изменений и дополнений в Конституцию от 5 июля 2000 г. (выделено автором – А.Н.), который уже вступил в силу, а текст поправок стал текстом Конституции. Причиной, побудившей Конституционный Суд принять такое решение, стало нарушение процедуры рассмотрения и принятия Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию. Дело в том, что в соответствии с конституционными положениями проект закона был внесён в парламент вместе с заключением Конституционного Суда, но в процессе рассмотрения был подвергнут существенным текстуальным изменениям, которые в корне изменили содержание текста поправок. По мнению Конституционного Суда, такое изменение должно было повлечь за собой повторное обращение в Конституционный Суд, чего не произошло. При этом Конституционный Суд Республики Молдова отметил, что «заключения Конституционного Суда по законопроектам о пересмотре Конституции призваны защищать фундаментальные конституционные ценности от неправомерных действий

политических, социальных и институциональных субъектов», добавив, что, «исходя из п. «с» ч. 1 ст. 135 в сочетании с ч. 2 ст. 142 Конституции, после внесения заключения Конституционного Суда не допускаются изменения в проект закона о пересмотре Конституции, а игнорирование или превышение пределов заключения могут стать основанием для отмены внесённых изменений» [3].

Конституционный Суд Украины, в свою очередь, опирался на ст. 152 Конституции, позволяющую ему признавать неконституционными законы и иные правовые акты, если была нарушена установленная Конституцией Украины процедура их рассмотрения, принятия или вступления в силу, как на основании последующего конституционного контроля поправок к Конституции, осуществляемого в отношении порядка их принятия [4]. В одном из своих решений Конституционный Суд Украины признал не соответствующими Конституции положения Закона, которым было изъято из юрисдикции Конституционного Суда разрешение вопроса о соответствии Конституции Украины (конституционности) законов Украины о внесении изменений в Конституцию Украины, которые вступили в действие. Аргументация Конституционного Суда сводилась к следующему: «Конституция Украины (статья 150) не содержит предостережений о возможности осуществления Конституционным

Судом Украины последующего конституционного контроля закона о внесении изменений в Конституцию Украины после его принятия Верховной Радой Украины (как это установлено пунктом 30 части первой статьи 106 Конституции Украины об ограничении права Президента Украины накладывать вето на такие законы). В соответствии с частью второй статьи 124 Конституции Украины юрисдикция судов распространяется на все правоотношения, возникающие в государстве. Поэтому Конституционный Суд Украины считает, что именно он должен осуществлять последующий конституционный контроль и относительно закона о внесении изменений в Конституцию Украины после обретения им действия, поскольку отсутствие судебного контроля за процедурой его рассмотрения и принятия, определенной в разделе XIII этой Конституции, может иметь следствием ограничение либо упразднение прав и свобод человека и гражданина, ликвидацию независимости или нарушение территориальной целостности Украины либо изменение конституционного строя способом, не предусмотренным Основным Законом Украины» [5].

В отличие от Украины и Молдовы, ст. 158 Конституции Турции, напротив, предусматривает, что конституционные поправки контролируются и проверяются только на соответствие Конституции по форме. Проверка конституционных по-

правок ограничивается рассмотрением того, было ли необходимое большинство получено при предложении и голосовании и был ли выполнен запрет на рассмотрение вопросов в срочном порядке. В то же время имеются примеры из практики Конституционного Суда Турции, демонстрирующие, что последний осуществляет не только формальный, но и материальный (содержательный) контроль. В Постановлении от 5 июня 2008 г. Конституционный Суд осуществил контроль по существу принятой конституционной поправки, позволяющей ношение хиджаба в университетах, и постановил, что это нарушает неизменное положение о светском характере государства, установленного в ст. 2 Конституции.

Конституции и законодательство ряда стран прямо не предусматривают возможность осуществления конституционного контроля поправок и пересмотра конституции, однако такой контроль может быть осуществлен посредством реализации других полномочий конституционного суда, например, посредством конституционного контроля за проведением референдума (если изменения в конституцию вносятся на референдуме); проверки конституционности закона о поправке к конституции как разновидности закона, принятого парламентом (проверка конституционности которых отнесена к компетенции любых конституционных судов). Зачастую право осуществления та-

кого контроля не имеет под собой формальных, законодательных оснований и выводится конституционным судом в процессе толкования конституции.

Например, компетенция конституционных судов Албании и Азербайджана осуществлять конституционный контроль референдума распространяется автоматически на акты о внесении изменений в Конституцию, выносимые на референдум. Статьёй 131 Конституции Республики Албания к компетенции Конституционного Суда Албании отнесено решение вопросов конституционности референдума и контроля за его результатами. В частности, Конституционный Суд предварительно рассматривает конституционность вопросов, выносимых на референдум, в том числе если кувендом (парламентом) принято решение о вынесении на референдум конституционных поправок (ст. 152, ч. 4, 5 ст. 177 Конституции Республики Албании).

Согласно ст. 152, 153 Конституции Азербайджанской Республики, изменения в тексте Конституции принимаются только путём референдума. Если изменения в Конституцию предлагаются милли меджлисом (парламентом) или президентом Азербайджанской Республики, то по предлагаемым изменениям должно быть получено заключение Конституционного Суда. В связи с этим ст. 61.4 Закона Азербайджанской Республики «О Конституционном Суде» предусматривает

полномочие Конституционного Суда принимать мотивированное заключение о соответствии предложенных изменений требованиям статьи 155 Конституции Азербайджанской Республики, в соответствии с которой не могут выноситься на референдум предложения о внесении изменений в статьи 1, 2, 6, 7, 8 и 21 или их отмене, об отмене прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных в главе III Конституции, или об их ограничении в более высокой степени, чем предусмотрено международными договорами, участником которых является Азербайджанская Республика [6]. Так, 25 июля 2016 г. Пленум Конституционного Суда Азербайджанской Республики дал положительное заключение о соответствии Конституции вынесенного на референдум Акта «О внесении изменений в Конституцию Азербайджанской Республики», который, помимо дополнения ряда статей о правах человека, предусматривает возможность роспуска президентом милли меджлиса (парламента) Азербайджанской Республики, исключает возрастной ценз для кандидата в президенты (слова «не моложе 35 лет»), вводит должности вице-президентов, назначаемых президентом, и гражданско-правовую ответственность муниципалитетов и муниципальных служащих за ущерб, причинённый правам и свободам. Рассмотрев предложения, представленные президентом Азербайджанской Республики, Пленум Конститу-

ционного Суда Азербайджанской Республики отметил, что «изменения, предложенные в проекте Акта референдума Азербайджанской Республики, направлены на правовое усовершенствование норм Конституции, а также работы высших органов государственной власти, органов судебной власти и муниципалитетов, более эффективную защиту и обеспечение прав и свобод» [7].

Конституционным законодательством Республики Казахстан не предусмотрено отдельное полномочие Конституционного Совета Республики Казахстан осуществлять конституционный контроль поправок к Конституции, однако к его компетенции отнесена проверка конституционности законов, принятых парламентом, до их подписания президентом (п. 2 ч. 1 ст. 72 Конституции Республики Казахстан). Пользуясь этим правом, Конституционный Совет Республики Казахстан осуществляет проверку конституционности законов о поправке к Конституции [8].

Отсутствие конституционных и законодательных положений о конституционном контроле поправок к конституции не является препятствием к его осуществлению. Некоторые конституционные суды зарубежных государств «пришли к выводу, что молчание конституции относительно их полномочий по проверке поправок отнюдь не означает запрета для них проводить такую проверку» [9]. К таким государствам относятся Федера-

тивная Республика Германия, Республика Болгария, Австрийская и Литовская республики и ряд других стран, имеющих опыт последующего контроля соблюдения пересмотра конституции.

Литовская Республика относится к той категории государств, где право осуществлять контроль поправок к Конституции не закреплено в качестве полномочия Конституционного Суда, однако выведено им из текста Конституции в ходе её толкования. По мнению Конституционного Суда Литовской Республики, его полномочия по определению того, не противоречат ли поправки по содержанию и по порядку их принятия Конституции (в том числе поправки, внесённые путем референдума), вытекают из ч. 1 ст. 6 Конституции Литовской Республики, согласно которой «Конституция является целостным актом», а также «из необходимости обеспечить, чтобы данное положение не было нарушено, то есть чтобы в Конституции не появилось несколько различных, конкурирующих между собой и опровергающих друг друга положений» [10]. Констатация этого факта позволила Конституционному Суду Литовской Республики в 2014 г. признать не соответствующей Конституции поправку, посвящённую правовому статусу Банка Литвы, внесённую в Конституцию в 2006 году. Поправка была признана неконституционной в связи с нарушением порядка её принятия, поскольку текст поправки был

серьёзно изменён в ходе её обсуждения комитетом сейма (по сравнению с текстом, внесённым инициатором – группой депутатов), который не относится Конституцией к инициаторам внесения проекта о поправках к Конституции [11]. По мнению Конституционного Суда, сейм вправе отклонить или одобрить поправку к Конституции, внесённую группой депутатов или иными указанными в Конституции инициаторами. Однако сейм не вправе изменить предложенный проект по существу.

Что касается Российской Федерации, ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» не наделяют Конституционный Суд правом рассматривать конституционно-правовые споры, связанные с внесением поправок к Конституции. На фоне опыта зарубежных государств и доклада Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) о конституционных поправках 2010 г., в котором отмечено её стремление «поддерживать все системы, позволяющие осуществлять эффективный контроль и демократические методы соблюдения и применения конституционных процедур внесения поправок», в том числе путём разрешения именно конституционными судами вопросов о нарушении конституционных требований при принятии поправок к конституции, весьма странно выглядят положения Федерального закона «О порядке принятия и вступления в

силу поправок к Конституции Российской Федерации», наделяющие Верховный Суд РФ рассматривать в порядке административного судопроизводства споры об установлении Советом Федерации результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ поправок к Конституции РФ (ст. 11) [12]. Таким образом, законодатель допускает возможность совершения нарушения только на одной стадии принятия Закона РФ о поправке к Конституции и при этом относит такие споры к категории административно-правовых, а не конституционно-правовых.

В то же время сам Конституционный Суд РФ хотя и высказывал в ряде своих решений (в том числе по делам о проверке конституционности вступивших в силу законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ) правовую позицию о том, что проверка одних конституционных норм на соответствие другим конституционным нормам не относится к его компетенции, тем не менее в определении от 17 июля 2014 г. № 1567-О отметил: «Как следует из статей 15 (часть 1), 16 (часть 2) и 134–136 Конституции РФ в их взаимосвязи, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ в части, вносящей изменения в главы 3–8 Конституции РФ, не может противоречить положениям её глав 1, 2 и 9 как по содержанию, так и по порядку принятия. Возникающие по этому поводу споры но-

сят конституционный характер, а потому, как указал Конституционный Суд РФ в постановлениях от 16 июня 1998 г. № 19-П, от 11 апреля 2000 г. № 6-П и от 21 марта 2007 г. № 3-П, подлежат разрешению именно в порядке конституционного судопроизводства, что соответствует предназначению судебного конституционного контроля, в противном случае нарушались бы закреплённые Конституцией РФ, ее статьями 18, 47 (часть 1), 118 (часть 2), 125 и 126, принципы, лежащие в основе организации и осуществления правосудия, разграничения видов судебной юрисдикции, обеспечения правосудием прав и свобод граждан. Тем самым не исключается внесение как в Конституцию Российской Федерации, так и в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» изменений, касающихся возможности проверки Конституционным Судом РФ закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ с точки зрения соответствия положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации до его вступления в силу, то есть до того момента, с которого внесённые им в Конституцию Российской Федерации поправки становятся её неотъемлемой составной частью» [13].

Таким образом, Конституционный Суд РФ воздержался от возложения на себя полномочия, хотя и свойственного ему исходя из природы судебного конституционного контроля, но формально

не закреплённого в российском конституционном законодательстве. Представляется, что опыт зарубежных конституционных судов мог бы стать для российского Конституционного Суда ярким примером того, что отсутствие конституционного и законодательного регулирования конституционного контроля поправок к Конституции может быть восполнено самим Конституционным Судом и вполне успешно реализовываться им, как и другие полномочия Конституционного Суда, появившиеся «благодаря» его решениям.

#### **Список использованных источников**

1 Авакьян С. А. Конституция России : природа, эволюция, современность / С. А. Авакьян. М., 2000.

2 On the Organization and Operation of the Constitutional Court: Law № 47/1992 // URL: <https://www.ccr.ro/Legea-nr-471992> (дата обращения 22.09.2016).

3 О контроле конституционности некоторых положений Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 г. о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова : постановление Конституционного Суда Республики Молдова от 04.03.2016 г. // <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=ru#top> (дата обращения 02.10.2016).

4 Кампо В. Некоторые проблемы конституционного контроля за соблюдением Парламентом процедуры внесения изменений в Конституцию (украинский опыт) / В. Кампо, В. Овчаренко // Конституционное

правосудие : вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии. 2011. Вып. 4. С. 45–64.

5 По делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) положения подпункта 1 пункта 3 раздела IV Закона Украины «О Конституционном Суде Украины» (в редакции Закона Украины от 4 августа 2006 года № 79–V) по конституционному представлению 47 народных депутатов Украины (дело о полномочиях Конституционного Суда Украины) : решение Конституционного Суда Украины от 26.06.2008 г. № 13-рп/2008 // URL: <http://www.ccu.gov.ua/ru/docs/310> (дата обращения 02.10.2016).

6 О Конституционном Суде : закон Азербайджанской Республики от 23.12.2003 г. № 561-ПQ // URL: <http://www.constcourt.gov.az/laws/22> (дата обращения 01.10.2016).

7 Относительно дачи заключения по проекту Акта референдума Азербайджанской Республики «О внесении изменений в Конституцию Азербайджанской Республики» : постановление Пленума Конституционного Суда Азербайджанской Республики от 25.07.2016 г. // URL: <http://www.constcourt.gov.az/decisions/359> (дата обращения 22.09.2016).

8 О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан» на соответствие Конституции Республики Казахстан : постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 31.01.2011 г. № 2 // URL: <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=10&rid=644>

(дата обращения 02.10.2016).

9 Троицкая А. А. Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции : как распахнуть приоткрытую дверь / А. А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 96–115.

10 Сянкявичус В. Могут ли поправки к Конституции противоречить самой Конституции? / В. Сянкявичус // Конституционное правосудие : вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии. 2014. Вып. 2. С. 80–110.

11 О соответствии Закона Литовской Республики, изменяющего статью 125 Конституции, и статьи 170 Статута Сейма Литовской Республики Конституции Литовской Республики : постановление Конституционного Суда Литовской Республики от 24.01.2014 г. № 478 // URL: <http://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta850/content> (дата обращения 02.10.2016).

12 О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации : федер. закон от 04.03.1998 г. № 33-ФЗ (в ред. федер. закона от 08.03.2015 г. № 23-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

13 По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от

17.07.2014 г. № 1567-О // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4397.