

УДК 342.4

ПРАВИЛА ПЕРЕСМОТРА КОНСТИТУЦИИ В ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

Т. С. МАСЛОВСКАЯ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Рассматриваются правила пересмотра конституции, включая требования, относящиеся к порядку пересмотра конституции, а также требования, относящиеся к предмету пересмотра конституции. Анализируются факторы, влияющие на «набор» правил пересмотра, включаемых в конституционный текст. Уделяется внимание элементам жесткого порядка пересмотра конституции. Исследуются требования, связанные со временем пересмотра, определенными обстоятельствами и содержанием пересматриваемых норм. Анализ проводится на основе опыта европейских государств.

Ключевые слова: конституция; пересмотр конституции; правила пересмотра конституции; пределы пересмотра конституции; европейские государства.

RULES FOR THE REVISION OF THE CONSTITUTION IN THE EUROPEAN STATES

T. S. MASLOVSKAYA^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

The article discusses the rules for constitutional revision, including requirements related to the procedure for constitutional revision, as well as requirements related to the subject of constitutional revision. The factors influencing the «set» of revision rules included in the constitutional text are analysed. Attention is paid to the elements of a hard procedure for reviewing the constitution. The requirements related to the time of revision, certain circumstances and the content of the revised norms are examined. The analysis is based on the experience of European states.

Keywords: constitution; revision of the constitution; constitutional revision rules; limits of constitutional revision; European countries.

Введение

Конституция как основной закон государства характеризуется таким качеством, как стабильность, которое не означает ее абсолютной неизменяемости. Изменяются общественные отношения, закрепленные в момент принятия основного закона, экономические, социальные и политические условия, в которых он действует. Все это требу-

ет периодического приведения конституционных норм в соответствие с происходящими изменениями. В противном случае конституция рискует превратиться в исторический документ, не имеющий ничего общего с действительностью [1, с. 104]. Более того, она не должна препятствовать дальнейшему развитию государства и общества, поскольку

Образец цитирования:

Масловская Т.С. Правила пересмотра конституции в европейских государствах. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2022;1:45–54.

For citation:

Maslovskaya TS. Rules for the revision of the constitution in the European states. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2022;1:45–54. Russian.

Автор:

Татьяна Станиславовна Масловская – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Author:

Tatiana S. Maslovskaya, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.
maslovskayat@bsu.by

«конституция является правовой основой для проведения экономических, социальных и иных преобразований. Именно по этой причине она при необходимости подвергается изменениям и дополнениям» [2, с. 220–221].

Таким образом, конституцию необходимо наполнять актуальными нормами, обновлять, адаптировать к изменяющимся общественным отношениям и одновременно стараться сохранять ее статус стабильного документа.

Стабильность конституции обеспечивается посредством включения в ее текст определенных правил пересмотра. Такая практика характерна для всех европейских государств, за исключением Великобритании. Вместе с тем вопросы, касающиеся требований материального и нематериального характера пересмотра конституции, в том числе его пределов, возможности или невозможности на практике отходить от существующих правил пересмотра,

требуют научного осмысления, поиска обоснованных решений, позволяющих обеспечить разумную стабильность конституции в современных условиях динамично развивающихся общества и государства.

Учитывая многообразие подходов в отношении употребления специальных терминов, относящихся к текстуальному преобразованию конституции (изменение, дополнение, поправки, пересмотр и др.), и их смысловую дифференциацию, в рамках настоящей статьи мы будем использовать термин «пересмотр» в силу наиболее частого его употребления в текстах конституций европейских государств (Бельгия, Греция, Италия, Испания, Люксембург, Монако, Португалия, Швейцария), на опыте которых будет прежде всего акцентировано внимание в рамках данного исследования. Более того, термин «пересмотр конституции» широко используется в европейской конституционной доктрине.

Основная часть

Писанные конституции содержат в своих текстах положения о порядке внесения в них изменений. Необходимость включения в конституции подобных положений не вызывает сомнений в силу значительности их роли. С одной стороны, закрепленные в конституционном тексте правила пересмотра служат *гарантией стабильности, устойчивости содержания основного закона*, с другой – они *обеспечивают возможность дальнейшего конституционного развития*. Представляется, что значение и роль закрепленных в конституции правил пересмотра велики: они выступают в качестве сдерживающего фактора при проведении конституционных изменений, но не исключают будущие преобразования, а наоборот, выступают гарантией их проведения, поскольку нельзя запретить учредительной власти (первичной или производной, базирующейся на источнике власти и носителе суверенитета – народе (нации)) изменять конституцию. Показательна в этом плане ст. 28 Конституции Франции от 24 июня 1793 г., закрепившая, что «народ всегда сохраняет за собой право пересмотра, преобразования и изменения своей конституции. Ни одно поколение не может подчинить своим законам поколения будущие» (цит. по: [3, с. 106]).

Правила пересмотра основного закона более или менее детально закрепляются в текстах европейских конституций. Следует обратить внимание на

наличие во многих из них *самостоятельных разделов или глав, посвященных пересмотру* и состоящих из разного количества статей. Так, в Конституции Французской Республики 1958 г. имеется разд. XVI «О пересмотре», включающий в себя одну ст. 89, в Конституции Королевства Испания 1978 г. – разд. X «О конституционной реформе», состоящий из трех статей (ст. 166–169), в Конституции Княжества Монако 1962 г. – титул XI «Пересмотр Конституции» (ст. 93–95), в Конституции Княжества Андорра 1993 г. – титул IX «Пересмотр Конституции» (ст. 105–107), в Конституции Королевства Бельгия 1831 г. в редакции 1993 г. – ч. VIII «О пересмотре Конституции» (ст. 195–198).

В некоторых европейских конституциях положения, относящиеся к их пересмотру, *структурно располагаются в иных частях документа, где выделены самостоятельный раздел или глава о пересмотре* (как в Греции¹, Италии, Португалии, Лихтенштейне, Швейцарии²) *либо не выделены* (в частности, в Конституции Великого Герцогства Люксембург 1868 г. в редакции 2003 г. сведения о пересмотре содержатся в гл. XI «Общие положения» (ст. 144–145)).

Отметим, что *отдельные европейские конституции связывают нормы о пересмотре основного закона с конституционными гарантиями*, что отражается на их расположении в конституционном тексте (Лихтенштейн, Португалия, Италия)³.

¹Например, в Конституции Греческой Республики 1975 г. разд. II «Пересмотр Конституции» (ст. 110) включен в ч. 4 «Специальные, заключительные и переходные положения».

²В Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г. в разд. VI «Пересмотр Конституции и переходные положения» содержится гл. 1 «Пересмотр Конституции» (ст. 192–194).

³Так, в Конституции Княжества Лихтенштейн 1921 г. в редакции 2003 г. соответствующие положения содержатся в гл. IX «Конституционные гарантии и заключительные положения» (ст. 111), в Конституции Португальской Республики 1976 г. – в ч. IV «Гарантия и пересмотр Конституции» (разд. 2 «Пересмотр Конституции» (ст. 284–288)). В Конституции Итальянской Республики 1947 г. отдел II «Пересмотр Конституции. Конституционные законы» включен вместе с положениями о Конституционном Суде в разд. VI «Конституционные гарантии», состоящий из ст. 138 и 139.

В некоторых европейских государствах используется иной подход. В Австрии и Германии положения, относящиеся к внесению изменений и дополнений в конституцию, располагаются в структурных частях основного закона, относящихся к законодательному процессу. Так, правила изменения или дополнения текста Основного Закона Федеративной Республики Германии 1949 г. (далее – Основной Закон ФРГ) устанавливаются в разд. VII «Законодательство федерации» (ст. 79).

Обратим внимание на тот факт, что примерами детального регулирования правил пересмотра конституций выступают действующие конституции Испании, Португалии, Швейцарии, а лаконичного – конституции Исландии, Лихтенштейна, Германии.

Общий анализ конституционных норм, определяющих правила пересмотра конституции, свидетельствует о том, что они могут включать в себя *два блока положений*:

- 1) требования, относящиеся к порядку пересмотра конституции;
- 2) требования, относящиеся к предмету пересмотра конституции.

При этом полагаем, что *обязательным* выступает наличие в основном законе первого блока норм, закрепляющих используемый способ пересмотра (пересмотр парламентом, референдум, их сочетание), особенности процедуры (круг субъектов инициативы пересмотра, требуемое большинство членов парламента для принятия поправки, правило двойного вотума и др.). Второй блок конституционных норм, закрепляя материальные пределы пересмотра, по нашему мнению, является *факультативным*, однако его роль велика.

Российский исследователь Д. Г. Шустров полагает, что правила изменения конституции – это конституционные нормы, которые закрепляют порядок ее реформирования, а также устанавливают формальные и материальные пределы изменения конституции [4, с. 41]. На формальные и содержательные пределы пересмотра конституции указывает А. А. Троицкая [5]. Полагаем, что в целях более точного использования конституционной терминологии в отношении правил пересмотра конституции возможно вести речь о требованиях, в том числе пределах, материального и нематериального характера.

Таким образом, *правила пересмотра конституции устанавливают порядок и пределы изменения конституционных положений, включают в себя требования материального и нематериального характера*.

Ряд факторов влияет на «набор» правил пересмотра, которые включаются в конституционный текст. В первую очередь такие правила обусловлены степенью жесткости основного закона, а также возможностью осуществлять полный или частич-

ный пересмотр конституции. Однако правила пересмотра конституции во многом предопределяются той общественно-политической ситуацией, которая сложилась в конкретный исторический момент принятия этого документа. По нашему мнению, на формальное закрепление в конституции правил ее пересмотра также оказывают влияние конституционные традиции государства, наличие развитой правовой доктрины, форма политической организации государства (прямая демократия, как в Швейцарии, или представительная демократия, как во Франции).

Известно, что в зависимости от способа изменения различают гибкие и жесткие конституции. Последние изменяются в усложненном порядке (т. е. для их изменения предусматривается специальная, более сложная процедура), а гибкие – в том же порядке, что и текущие законы (это свойственно для неписаных конституций). По мнению профессоров В. В. Маклакова и Б. А. Страшуна, жесткие конституции условно можно разделить на два подвиды: жесткие и особо жесткие. Авторы уточняют, что «критерия, который позволил бы определить степень жесткости, не существует» [3, с. 107]. Соглашаясь с высказанной позицией в целом, позволим себе некоторое уточнение. На наш взгляд, критерием определения степени жесткости основного закона может выступать количество используемых элементов усложненного порядка пересмотра конституции. Опираясь на данный критерий, жесткие конституции условно могут быть разделены на особо жесткие, средней степени жесткости и менее жесткие. В этом смысле, например, Основной Закон ФРГ можно отнести к менее жестким конституциям, поскольку для его изменения требуется только одобрение $\frac{2}{3}$ членов Бундестага и $\frac{2}{3}$ голосов Бундесрата (ч. 2 ст. 79 Основного закона ФРГ).

Элементы жесткого порядка пересмотра конституции разнообразны. К ним прежде всего относят *специальный круг субъектов инициативы пересмотра*. Он чаще всего имеет ограниченный характер по сравнению с обычной законодательной инициативой и в некоторых странах включает в свой состав, помимо традиционных субъектов (правительство, парламент (палата парламента) или определенное количество парламентариев), два особых субъекта конституционно-правовых отношений: народ и главу государства. Например, в Швейцарии народ может выступать инициатором как полного, так и частичного пересмотра Конституции (ч. 1 ст. 193, ч. 1 ст. 194 Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации).

Многие европейские конституции содержат крайнее положение о принадлежности власти народу в виде закрепления различных формул: например, «вся государственная власть исходит от народа» (ч. 2 ст. 20 Основного Закона ФРГ), «суверенитет

принадлежит народу» (ч. 2 ст. 1 Конституции Итальянской Республики), «национальный суверенитет принадлежит народу» (ч. 1 ст. 3 Конституции Французской Республики). Иной подход (более узкий и конкретный) закреплен в ч. 1 ст. 2 Конституции Словацкой Республики 1992 г., где зафиксировано, что «государственная власть исходит от граждан».

Слово «народ» имеет в конституционном праве определенный смысл. Данный термин тесно связан с иными понятиями, выраженными словами «население», «общество» и т. п. Вместе с тем понятие «народ» не тождественно им. Народ – категория политическая, а не демографическая или социальная. Понятие «народ», употребляемое в конституционных текстах, подразумевает совокупность граждан государства, обладающих политическими правами. Вместе с тем осуществление таких политических прав граждан, как участие в референдуме, выборах, реализация законодательной инициативы, предполагает соблюдение дополнительных условий. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что понятие «народ», употребляемое в тексте конституции, тождественно словосочетанию «граждане государства», а в случаях, когда речь идет об участии в выборах, референдуме, реализации законодательной инициативы, данное понятие сводится к термину «избирательный корпус».

Необходимо отметить, что народная конституционная инициатива используется прежде всего в государствах с развитыми институтами прямой демократии (Швейцария). Однако некоторые сверхновые конституции стран Центральной и Восточной Европы также предусматривают данную возможность для граждан, обладающих избирательным правом. Так, в Словении предложение о начале процедуры изменения могут вносить 20 депутатов Государственного Собрания, правительство или не менее 30 000 избирателей (ч. 1 ст. 168 Конституции Республики Словения 1993 г.). В Румынии с инициативой пересмотра Конституции может выступить президент по предложению правительства, не менее $\frac{1}{4}$ депутатов или сенаторов, а также не менее 500 000 граждан, обладающих правом голоса. Более того, граждане, которые выступают с предложением пересмотра, должны происходить не менее чем из половины уездов страны, а в каждом из этих уездов или в муниципии Бухарест в поддержку данной инициативы должны быть зарегистрированы не менее 20 000 подписей (ст. 146 Конституции Румынии 1991 г.). В Сербии предложение о внесении изменений в Конституцию могут подать не менее $\frac{1}{3}$ общего количества депутатов, президент, правительство и не менее 150 000 избирателей (ч. 1 ст. 203 Конституции Республики Сербия 2006 г.).

Расширение круга субъектов инициирования конституционного пересмотра за счет включения

в тексты основных законов народной конституционной инициативы характерно, помимо Швейцарии, для постсоциалистических государств и обусловлено, на наш взгляд, необходимостью укрепить роль народа в процессе конституционных преобразований.

В отношении такого специального субъекта, как глава государства, отметим, что предоставление ему права инициирования конституционного пересмотра (особенно при отсутствии такого права для реализации обычной законодательной инициативы) обусловлено его особым статусом. Иницируя конституционные преобразования, глава государства определяет их стратегические направления, реализуя стратегию развития государства, а также выполняет свою функцию гаранта конституции. Следовательно, роль главы государства в иницировании пересмотра конституции значительна, однако зависит от ряда факторов (существующая конституционная модель, форма правления, государственный режим).

Так, во Франции инициатива пересмотра конституции принадлежит президенту республики, действующему по инициативе премьер-министра, и членам парламента (ч. 1 ст. 89 Конституции Французской Республики), в отличие от обычной законодательной инициативы, которая принадлежит премьер-министру и членам парламента (ч. 1 ст. 39 Конституции Французской Республики). Необходимо обратить внимание на то, что роль президента в процедуре пересмотра конституции велика: помимо права законодательной инициативы он также решает, передать ли проект конституционного закона на рассмотрение парламента, созываемому в формате конгресса, или вынести на референдум.

В Андорре инициатива по пересмотру конституции принадлежит соправителям⁴ или $\frac{1}{3}$ членов Генерального Совета (парламента) (ст. 105 Конституции Княжества Андорра).

В большинстве европейских государств возможность инициирования конституционного пересмотра принадлежит тем же субъектам права законодательной инициативы, что и для принятия текущих законов (Австрия, Италия (здесь применяется также народная законодательная инициатива), Испания, Люксембург, Норвегия, Германия). В конституциях некоторых европейских государств закрепляется, что законодательная власть имеет право заявить о необходимости пересмотра того или иного указанного ею конституционного положения (ч. 1 ст. 195 Конституции Королевства Бельгия) либо что необходимость пересмотра основного закона констатируется решением парламента по предложению не менее чем 50 депутатов (ч. 2 ст. 110 Конституции Греческой Республики). Это не запрещает, на наш взгляд, любому субъекту конституционно-правовых

⁴Соправители – дуальный глава государства. Соправителями в данном случае являются Епископ Урхельский и Президент Французской Республики.

отношений обращаться к парламентариям с предложением о заявлении необходимости пересмотра конституции, несмотря на отсутствие формального закрепления такого права. Парламентарии, в свою очередь, могут поставить данный вопрос перед парламентом в установленном конституцией порядке.

Вместе с тем, по нашему мнению, *наличие и выделение в конституционных текстах специальных субъектов инициативы конституционного пересмотра целесообразно*, поскольку они являются одной из отличительных черт процедуры конституционного пересмотра по сравнению с обычной законодательной процедурой, что свойственно жестким конституциям. Наряду с этим, предпочтительным, полагаем, выступает *закрепление в конституции нескольких субъектов права инициирования конституционного пересмотра*, поскольку монополия в этом вопросе одного органа (например, только парламента или только правительства) может привести к риску блокирования проведения конституционной реформы в государстве.

К иным элементам жесткого порядка пересмотра конституции можно отнести требование повышенного большинства голосов парламентариев для принятия закона о внесении изменений и (или) дополнений в конституцию (чаще квалифицированного большинства, например $\frac{2}{3}$ от полного состава парламента или каждой из его палат, как в Андорре, Бельгии, Люксембурге, Монако, $\frac{3}{5}$ – в Греции); использование правила двойного вотума (простого вотума в Италии, Люксембурге, усложненного вотума в Греции, Исландии, Норвегии); проведение референдума для внесения изменений в конституцию (в обязательном порядке в Швейцарии, в факультативном – в Испании, Франции) как способа принятия или ратификации поправки.

Следует отметить, что европейские конституции закрепляют различные «наборы» элементов жесткости для пересмотра основного закона, зачастую комбинируя их. Так, в Андорре пересмотр Конституции осуществляется Генеральным советом большинством не менее двух третей его членов, затем оно выносится на ратификационный референдум, а после ратификации конституционный текст санкционируют соправители (ст. 105–107 Конституции Княжества Андорра).

Например, в соответствии со ст. 114 Конституции Великого Герцогства Люксембург любая поправка в этот документ должна быть принята в одинаковые сроки Палатой депутатов двумя последовательными голосованиями с промежутком не менее чем три месяца. Никакая поправка не может быть принята, если за нее не проголосовали не менее чем $\frac{2}{3}$ членов Палаты депутатов, голосование по доверенности не допускается. Принятый Палатой депутатов в первом чтении текст передается на референдум, который заменяет собой второе чтение, если в течение

двух месяцев, следующих за первым голосованием, это потребует более $\frac{1}{4}$ голосов членов Палаты депутатов либо 25 тыс. избирателей, внесенных в списки для голосования на парламентских выборах. Поправка принимается, только если она получит большинство действительно поданных голосов. Таким образом, при пересмотре Конституции Великого Герцогства Люксембург используются такие элементы жесткости, как простой двойной вотум (факультативно), квалифицированное большинство голосов депутатов для принятия поправки, а также референдум (факультативно).

Отметим, что при принятии поправки парламентом в конституционных текстах могут быть предусмотрены и иные процедурные формальности: например, проведение заседаний парламента (его палат) по праву, а не их созыв уполномоченным субъектом, что предопределяется его ролью в конституционном процессе; рассмотрение поправки в комиссии, фиксирование сроков рассмотрения поправки, принятие поправки обеими палатами парламента в идентичной редакции и др.

В ряде европейских конституций закрепляется обязанность, а не право президента промульгировать или подписать поправки, что препятствует использованию им права вето. В данном случае речь идет об ограниченном вето президента [6, с. 112–113]. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 286 Конституции Португальской Республики президент страны не может отказать в промульгации закона о пересмотре; в п. 5 ст. 46 Конституции Ирландии 1937 г. предусмотрена обязанность президента подписать закон об изменении Конституции либо промульгировать его, если предложение об изменении было принято на референдуме.

Особый интерес вызывает вопрос о возможности (невозможности) на практике отходить от существующих правил пересмотра конституции. Насколько конституционно допустимо использование негласных правил, исключительных и единично применяемых для пересмотра конституции? При ответе на этот вопрос обратимся к практике Франции. В 1962 г. президент Ш. де Голль, предлагая поправку к Конституции, предусматривающую избрание президента прямым всеобщим голосованием, использовал ст. 11 Основного Закона вместо ст. 89, посвященной исключительно пересмотру. Прибегая к ст. 11, посвященной референдуму, президент в обход голосования парламента напрямую обратился с этим вопросом к народу, что было расценено многими французскими юристами как способ изменения, противоречащий Конституции. Вместе с тем обращение к референдуму демонстрирует идею, в соответствии с которой народ проявляет верховную власть. Решения Конституционного Совета Франции об учредительном референдуме и о законодательном референдуме обозначают

идентичную концепцию народного суверенитета. В 1962 г., как и в 1992 г., Конституционный Совет Франции посчитал, что он некомпетентен оценить конституционность законов, принятых на референдуме, независимо от того, идет ли речь о текущем или конституционном законе, поскольку «ввиду равновесия властей, установленных Конституцией... законы, принятые французским народом путем референдума... составляют прямое выражение национального суверенитета»⁵ [7, р. 98]. Таким образом, когда народ изменял Конституцию в соответствии со ст. 11, он осуществлял действие, возникающее из его суверенитета. Данный пример иллюстрирует возможность на практике отходить от существующих закрепленных правил пересмотра конституции. Однако такая ситуация возможна в исключительных случаях и, полагаем, может носить разовый характер.

Основные законы отдельных государств устанавливают разные правила изменения в отношении различных частей конституции. Таким образом, можно говорить о *разной степени жесткости частей, входящих в основной закон государства*, когда одни структурные элементы конституции выступают более «укрепленными» по сравнению с другими и могут изменяться в соответствии с более строгими требованиями, нежели иные части. Такой подход достаточно редко используется в конституциях европейских государств и свидетельствует о повышенной защите наиболее важных (с точки зрения национального конституционного законодателя) конституционных положений или структурных частей основного закона. Следует обратить внимание, что отдельные авторы (В. В. Маклаков, Б. А. Страшун) выделяют конституции смешанного типа, в которых различные части изменяются по-разному [3, с. 108]. Это, по нашему мнению, не совсем точно отражает указанную специфику. Д. Г. Шустров использует термин «разноуровневая модель изменения конституции», которая предполагает, что конституционные положения изменяются различным образом: для некоторых из них (наиболее важных) установлены более строгие правила, чем для других [8]. Предлагаем для обозначения данного феномена использовать термин «разнопорядковая модель пересмотра конституции», который учитывает, что на одном уровне (конституционном) может быть предусмотрен различный порядок пересмотра основного закона, устанавливаться различная степень жесткости для отдельных «укрепленных» конституционных положений или конкретных структурных частей конституции.

Таким образом, наряду с общей процедурой пересмотра, в отношении некоторых конституционных положений применяется усложненная специальная процедура.

Например, в Конституции Республики Исландия 1944 г. относительно поправки, касающейся положения церкви (определено в ст. 62), предусматривается, что в случае принятия Альтингом данной поправки она передается на референдум для принятия или отклонения тайным голосованием всеми лицами, пользующимися активным избирательным правом (ч. 2 ст. 69 Конституции Республики Исландия). Речь идет о норме, закрепляющей за евангелическо-лютеранской церковью статус государственной, пользующейся поддержкой и покровительством государства. Данное положение относится к числу «укрепленных» и нуждается в случае его изменения, помимо общего, предусмотренного для всех конституционных норм, порядка пересмотра, в использовании дополнительной процедуры – референдума.

Конституция Республики Болгария 1991 г. закрепляет возможность изменения некоторых «укрепленных» конституционных положений (§ 2, 4 ст. 5; § 1, 3 ст. 57), а также наиболее важной структурной части Конституции – гл. 9 «Изменение и дополнение Конституции. Принятие Конституции» – с использованием исключительного порядка: посредством созыва Великого народного собрания, которое среди прочего, согласно ст. 157–159, правомочно принимать новую Конституцию. Отметим, что в качестве «укрепленных» норм выступают положения о том, что предписания Конституции имеют непосредственное действие; международные договоры, ратифицированные в конституционном порядке, опубликованные и вступившие в силу для Болгарии, являются частью внутреннего права страны, имеют преимущество перед теми нормами внутреннего законодательства, которые им противоречат. К таким положениям относятся также нормы о невозможности отмены основных прав граждан и нормы, гласящие, что при объявлении войны, военного или другого чрезвычайного положения закон может временно ограничить осуществление отдельных прав граждан, за исключением предусмотренных в ст. 28, 29, абзацах 1–3 ст. 31, абзаце 1 ст. 32 и ст. 37 Конституции Республики Болгария.

Особый усложненный порядок пересмотра, затрагивающего вводный раздел (закрепляющий основы конституционного строя), разд. 1 отдела 1 гл. 2 «Основные права и гражданские свободы» или разд. 2 (Корона), предусмотрен Конституцией Королевства Испания.

Таким образом, некоторые конституции европейских государств «укрепляют» отдельные положения, относящиеся к основам конституционного строя (включая статус церкви), правам и свободам граждан, статусу монарха.

В целом введение в конституции «разнопорядковых» механизмов пересмотра, использование

⁵Здесь и далее перевод наш. – Т. М.

более усложненных специальных процедур в отношении отдельных конституционных положений или элементов структуры конституции направлено на сохранение фундаментальных норм, лежащих в основе конституционного правопорядка государства. Конституционно закрепленные процедуры для пересмотра различных конституционных положений (обычный и особый порядок пересмотра), разнообразие применяемых процедурных форм свидетельствуют не только о важности отдельных конституционных норм или структурных элементов основного закона, но также об определенной иерархии защищаемых конституционных ценностей.

Положительно оценивая введение усложненного порядка пересмотра разделов (глав) конституции, закрепляющих правила ее пересмотра, обратим внимание на тот факт, что европейские конституции достаточно редко относят их к «укрепленным» положениям, что, на наш взгляд, является определенным недостатком, поскольку относительная простота изменения данных положений может привести к их упрощению и впоследствии к частым и не всегда необходимым пересмотрам.

Полагаем целесообразным отнесение к «укрепленным» конституционным положениям, требующим усложненной специальной процедуры изменения, преамбулы как структурной части конституции, обладающей повышенной значимостью. По нашему мнению, преамбула выступает концентрированным выражением конституции, отражает господствующие в конкретный исторический период в данном обществе ценности, определяет стратегические цели, ориентиры развития государства, общества. В силу этого она нуждается в повышенной правовой защите.

Применяемые правила пересмотра конституции зависят также от того, какой по объему осуществляется пересмотр – полный или частичный. Так, Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации закрепляет, что Основной Закон может быть пересмотрен в любое время как полностью, так и частично (ч. 1 ст. 192). В некоторых конституциях не только присутствует упоминание о возможности полного и частичного ее пересмотра (Монако), но и обозначены различные процедуры для его осуществления (Швейцария, Испания), в иных формально предусмотрена возможность только частичного пересмотра (Бельгия, Люксембург), что, как представляется, не исключает на практике возможность реализации процедуры полного пересмотра конституции, в том числе посредством принятия нового основного закона в зависимости от конкретных исторических условий при участии носителя государственного суверенитета. Некоторые аспекты процесса подготовки и особенности содержания проекта новой Конституции Великого Герцогства Люксембург автором рассматривались ранее [9]. Следует согласиться

с Т. Я. Хабриевой в том, что в зависимости от этих условий «возможна замена не только конституции, но и конституционной модели» [10, с. 69].

Принятие новой конституции должно основываться на правилах, закрепленных в действующей конституции (даже если возможность полного пересмотра не подразумевается) в целях сохранения конституционной преемственности.

По мнению Д. Г. Шустрова, правила пересмотра конституции должны оставаться неизменными в рамках действия данной конституции, их изменение возможно только на основании полного пересмотра основного закона или конституционной революции [4, с. 54]. Не соглашаясь с данной позицией автора, полагаем, что учредительная власть обладает суверенным правом изменять правила пересмотра в рамках действия определенной конституции. Об этом свидетельствует практика конституционных пересмотров некоторых европейских государств. Так, в 1986 и 2001 гг. были подвергнуты изменениям соответствующие статьи Конституции Греческой Республики посредством закрепления содержательных пределов пересмотра, введения двойного вето; в 2003 г. была пересмотрена ст. 114 Конституции Великого Герцогства Люксембург. Данные примеры свидетельствуют об усилении жесткого порядка пересмотра конституции.

Вместе с тем важной проблемой в этой сфере, по нашему мнению, выступает возможность изменения правил пересмотра конституции, связанная со снижением степени жесткости основного закона, и целесообразность таких изменений. Отметим, что снижение степени жесткости конституции может быть обусловлено объективными обстоятельствами, например повышением уровня абсентеизма в государстве, вызванным различными причинами. Полагаем, что только в этом случае изменение существующих правил о пересмотре конституции, направленных на борьбу с абсентеизмом, будет целесообразным.

Большинство европейских конституций не делают оговорок, не устанавливают границ в отношении пересмотра конституции. Так, ч. 1 ст. 46 Конституции Ирландии провозглашает, что *любое положение Конституции может быть изменено* путем поправки, изменения или отмены способом, установленным в данной статье; Федеративная Конституция Швейцарской Конфедерации в ст. 192 подчеркивает возможность пересмотра (как полного, так и частичного) *в любое время*.

Вместе с тем, помимо требований, относящихся к различным процедурам полного и частичного пересмотра конституции, в конституционных текстах устанавливаются *требования, связанные со временем пересмотра, определенными обстоятельствами и содержанием пересматриваемых норм*, т. е. закрепляются темпоральные, условные и материальные

(содержательные) пределы пересмотра, которые, как границы возможностей пересмотра, выступают в качестве препятствий к изменению конституций и могут носить как постоянный, так и временный характер.

Темпоральные пределы пересмотра закрепляются в целях сохранения конституционных положений нерушимыми в течение определенного периода времени после принятия конституции для формирования устойчивой конституционной практики. В частности, Конституция Греческой Республики содержит норму, в соответствии с которой «не допускается пересмотр Конституции ранее, чем по прошествии пяти лет с момента завершения предыдущего пересмотра» (ч. 6 ст. 110). Аналогичное положение содержится в Конституции Португальской Республики в отношении обычного закона о пересмотре (ч. 1 ст. 284), однако предусмотрено, что Ассамблея Республики вместе с тем может взять на себя в любой момент полномочия по чрезвычайному пересмотру Конституции решением, принятым $\frac{4}{5}$ от общего числа полномочных депутатов (ч. 2 ст. 284), что означает возможность внесения конституционных изменений ранее установленного срока в случае особой необходимости.

Так, ряд европейских конституций содержат норму, в соответствии с которой пересмотр их положений не может быть начат и (или) осуществляться при определенных обстоятельствах. Во-первых, никакое действие по пересмотру конституции не может быть осуществлено во время войны, ее угрозы, чрезвычайного или осадного положения (Испания); во время осадного или чрезвычайного положения (Португалия); во время войны или в период, когда палаты не могут свободно собраться на федеральной территории (Бельгия); при посягательстве на целостность территории (Франция).

Во-вторых, пересмотр конституции не может быть начат в период временного осуществления полномочий главы государства. Так, во время регентства ни одна поправка, которая касается конституционных прерогатив Великого Герцога, его статуса, а также порядка престолонаследия, не может быть внесена в Конституцию Великого Герцогства Люксембург (ст. 115). Согласно Конституции Королевства Бельгия, во время регентства никакое изменение не может быть внесено в Конституцию в части конституционных полномочий короля и ст. 85–88, 91–95, 106 и 107 (ст. 197). Например, во Франции пересмотр Конституции не может осуществляться, пока должность президента является вакантной (в этот период его полномочия возлагаются на Председателя Сената, а если у него возникнут препятствия к их исполнению, – на правительство (ч. 4 ст. 7 Конституции Французской Республики) или в период между заявлением о необратимости препятствия, возникшего у президента республики, и избранием его преемника (абз. 11 ст. 7 Конституции Французской Республики).

Таким образом, начинает действовать запрет на осуществление конституционного пересмотра в сложный для страны период, обусловленный введением чрезвычайного режима либо временного осуществления полномочий органами власти или должностными лицами, замещающими соответствующие органы или должностных лиц, уполномоченных принимать решения по изменению конституции, что обусловлено необходимостью не допустить злоупотреблений со стороны данных субъектов, спорных решений по изменению конституции, а также обеспечить конституционную стабильность.

К материальным (содержательным) пределам пересмотра конституции относят закрепленные в ее тексте неизменяемые положения. Данные нормы служат гарантией конституционной преемственности и предсказуемости конституционного развития. Так, конституции Франции и Италии закрепляют, что республиканская форма правления не может быть предметом пересмотра, Основной Закон ФРГ не допускает изменений, затрагивающих разделение федерации на земли, принципы участия земель в законодательстве или принципы, изложенные в ст. 1 (защита достоинства человека), ст. 20 (основы государственного строя; право на сопротивление). Конституция Португальской Республики содержит самый большой среди европейских конституций перечень, закрепляющий материальные пределы пересмотра Основного Закона, который состоит из 14 пунктов и включает вопросы, относящиеся к основам конституционного строя (ст. 288). Таким образом, данные положения не могут быть изменены в рамках существующей Конституции. Однако в случае необходимости не исключен вариант проведения двойного пересмотра, предполагающего изменение данного положения, а затем иных конституционных норм, связанных с установленным запретом.

Отметим, что во французской доктрине ведутся дебаты о существовании надконституционных норм (фр. *supraconstitutionalite* 'сверхконституционность'), которые не могут быть предметом пересмотра [11, с. 112]. По мнению профессора Б. Матье, сама идея о надконституционности неприемлема: народ является сувереном, и учредительная власть, которая исходит от него, не связана надконституционными нормами [7, р. 91]. Ситуация прояснилась после принятия Конституционным Советом Франции решения от 2 сентября 1992 г. (Маастрихт II), согласно которому существование надконституционных норм будет противоречить принципу суверенитета учредительной власти, «учитывая, что... учредительная власть является сувереном», а значит она безгранична [7, р. 91].

Признавая право народа как источника власти подвергать изменению любую конституционную норму, полагаем, что материальные (содержательные) пределы пересмотра играют роль определенного барьера, задача которого – не допустить

кардинального изменения пути эволюционного конституционного развития государства. Закрепление материальных (содержательных) пределов пересмотра конституции имеет важное значение

для органов конституционного контроля, особенно в тех странах, где они обладают правом осуществлять конституционный контроль в отношении предлагаемых проектов пересмотра конституции.

Заключение

Правила пересмотра, закрепляемые в текстах европейских конституций, устанавливают порядок и пределы изменения положений основного закона, включают в себя требования материального и нематериального характера. Данные правила, с одной стороны, закрепляют возможность изменения конституции, а с другой – содержат определенные ограничения, пределы таких изменений. Они служат гарантией стабильности основного закона, а также обеспечивают возможность дальнейшего конституционного развития. Наличие в конституции правил ее пересмотра свидетельствует о непрерывности конституционного процесса, возможности дальней-

ших конституционных преобразований. Реализованный конституционный пересмотр – это начало, отправная точка для будущих конституционных пересмотров.

Конституция не может оставаться неизменной, сопротивляясь эволюции общества. Она нуждается в корректировках, дополнениях, изменениях. Конституционный законодатель должен обладать мудростью, чтобы предусмотреть и включить в текст основного закона процедуры, позволяющие исправить недостатки, улучшить содержание данного документа. Парадоксально, но *возможность пересмотра конституции обеспечивает ее долголетие.*

Библиографические ссылки

1. Кондратович НМ. Конституция Республики Беларусь в контексте конституционных преобразований на постсоветском пространстве. В: Василевич ГА, редактор. *Теоретико-методологические и конституционные основы развития системы права Республики Беларусь*. Минск: Право и экономика; 2011. с. 97–105.
2. Василевич ГА. Наука конституционного права как основа развития государственно-правовой системы. *Весті Нацыянальнай акадэміі навук Беларусі. Серыя гуманітарных навук*. 2021;2:217–226.
3. Страшун БА, редактор. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть*. Москва: Норма; 2005. 896 с.
4. Шустров ДГ. Конституционно-правовая природа правил изменения конституции. *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*. 2021;2:41–54.
5. Троицкая АА. Пределы пересмотра конституции: формальный и содержательный аспекты. *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*. 2010;1:58–67.
6. Масловская ТС. *Институт президентства в Республике Беларусь: теоретические и конституционные основы*. Минск: БГУ; 2010. 183 с.
7. Ardant Ph, Mathieu B. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: LGD; 2021. 638 p.
8. Шустров ДГ. Механизмы обеспечения стабильности конституции в постсоветских государствах. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018;4:20–29.
9. Масловская ТС. Конституционная модернизация социальных и государственных институтов в европейской традиции (опыт Франции и Люксембурга). *Вестні Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь*. 2020;1:99–111.
10. Хабриева ТЯ. *Конституционная реформа в современном мире*. Москва: Наука; 2016. 320 с.
11. Жакке ЖП. *Конституционное право и политические институты*. Москва: Юристъ; 2002. 365 с.

References

1. Kondratovich NM. [The Constitution of the Republic of Belarus in the context of constitutional transformations in the post-Soviet space]. In: Vasilevich GA, editor. *Teoretiko-metodologicheskie i konstitutsionnye osnovy razvitiya sistemy prava Respubliki Belarus'* [Theoretical, methodological and constitutional foundations of the development of the legal system of the Republic of Belarus]. Minsk: Pravo i ekonomika; 2011. p. 97–105. Russian.
2. Vasilevich GA. [The science of constitutional law as the basis for the development of the state-legal system]. *Vesci Nacyjanal'naj akadzemii navuk Belarusi. Seryja humanitarnyh navuk*. 2021;2:217–226. Russian.
3. Strashun BA, editor. *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. Obshchaya chast'* [Constitutional (state) law of foreign countries. The general part]. Moscow: Norma; 2005. 896 p. Russian.
4. Shustrov DG. [The constitutional and legal nature of the rules for changing the constitution]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo*. 2021;2:41–54. Russian.
5. Troitskaya AA. [Limits of revision of the constitution: formal and substantive aspects]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo*. 2010;1:58–67. Russian.
6. Maslovskaya TS. *Institut prezidentstva v Respublike Belarus': teoreticheskie i konstitutsionnye osnovy* [Institute of the presidency in the Republic of Belarus: theoretical and constitutional foundations]. Minsk: Belarusian State University; 2010. 183 p. Russian.

7. Ardant Ph, Mathieu B. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: LGDJ; 2021. 638 p.
8. Shustrov DG. Mechanisms of ensuring the stability of the constitution in post-Soviet states. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2018;4:20–29. Russian.
9. Maslovskaya TS. [Constitutional modernisation of social and state institutions in the European tradition (the experience of France and Luxembourg)]. *Vesnik Kanstytucyjnaga Suda Rjespubliki Belarus'*. 2020;1:99–111. Russian.
10. Khabrieva TYa. *Konstitutsionnaya reforma v sovremennom mire* [Constitutional reform in the modern world]. Moscow: Nauka; 2016. 320 p. Russian.
11. Zhakke JP. *Konstitutsionnoe pravo i politicheskie instituty* [Constitutional law and political institutions]. Moscow: Yurist; 2002. 365 p. Russian.

Статья поступила в редакцию 22.02.2022.
Received by editorial board 22.02.2022.