

УДК 34.05

ББК 67.91

ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИЙ РЕСПУБЛИКИ БОЛГАРИЯ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: НОРМАТИВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ (СРАВНИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ)

Я. Стоилов¹, М. Матаева²

^{1,2} Софийский университет им. Св. Кл. Охридского (София, Республика Болгария)

² Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет (Семей, Республика Казахстан)

В статье в сравнительном плане рассматриваются условия и порядок принятия и изменения действующих конституций Республики Болгария и Республики Казахстан. Используются критерии, применяемые в правовой теории для классификации конституций по способу их изменения. Обе конституции относятся к категории жестких. Болгария имеет прочную основу конституции, которую может изменить только специально избранный институт — Великое Народное собрание. В казахстанской конституции есть нормы, которые даже не подлежат изменению. Опыт нескольких изменений в двух основных законах был рассмотрен. На некоторые вопросы правовая теория и практика дали ответы, в то время как другие остаются открытыми. В заключение сделаны выводы в результате сравнения порядка и условий изменений в обеих конституциях, некоторые из них имеют универсальное значение.

Ключевые слова: принятие конституции, конституционные поправки, жесткие и гибкие конституции, условия и процедуры изменения конституции, парламент, Народное собрание, Великое Народное собрание, президент, квалифицированное большинство, выборы, референдум.

AMENDMENTS TO THE CONSTITUTIONS OF THE REPUBLIC OF BULGARIA AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: REGULATORY REQUIREMENTS AND ISSUES (COMPARATIVE ASPECTS)

Y. Stoilov^{1,2}, M. Matayeva²

¹ Sofia University "St. Kl. Ohridski" (Sofia, Republic of Bulgaria)

² Kazakh Humanitarian Juridical Innovative University (Semey, Republic of Kazakhstan)

The article compares conditions and procedures for the adoption of Constitution and amendments to the current constitution between the Republic of Bulgaria and the Republic of Kazakhstan. The criteria used in the legal theory for the classification of the constitutions according to the way of their change are used. Both constitutions refer to the category of the hard. Bulgaria has a solid core of the constitution, which can only be changed by a specially elected institution — a Great (Grand) National Assembly. In Kazakhstan there are even texts that are not subject to change. The experience of several changes to the two basic laws has been considered. While some of the questions have been answered by juridical theory and practice, while others remain open. At the end, conclusions are drawn from the parallel between the changes to the both constitutions, some of which are of universal significance.

Keywords: adoption of the constitution, constitutional amendments, hard and flexible constitutions, conditions and procedures for changing the constitution, Parliament, National Assembly, Great (Grand) National Assembly, President, qualified majority, elections, referendum.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2020\)2.11](https://doi.org/10.14258/ralj(2020)2.11)

Постановка и значение проблемы. Каждое современное государство, претендующее на демократическое, в той или иной форме имеет свою конституцию. Кроме остальных вопросов в конституциях определяются способы и порядок изменений основного закона. Сопоставление конституций различных государств дает возможность сравнительного исследования ряда институтов.

Проведение параллели между конституциями Республики Болгария и Республики Казахстан объясняется несколькими основаниями. Первое — это то, что правовые системы обеих стран связаны с континентальной традицией. Даже в течение второй половины прошлого века они не теряли связи с романо-германской правовой семьей. Второе основание — это принадлежность обеих государств в недавнем прошлом к одной и той же социально-экономической и политической системе и соответствующим союзам. Третье основание состоит в формировании региональных организаций, в которые эти два государства в настоящее время входят. Болгария с 1992 г. является членом Совета Европы и уже более десяти лет — членом Европейского союза. Казахстан является членом организации Евразийского экономического сообщества. Каждая из этих организаций действует на основе собственных договоров и других правил, т. е. в них в какой-то мере создан свой правопорядок, выходящий за рамки национального государства. Взаимодействуя с Европейским союзом и его членами, государства Центральной Азии имеют определенные перспективы. В этой связи изучение общих черт и различий между обоими государствами в правовой сфере представляет определенный интерес.

Кроме того, следует учесть и специфику развития этих стран. Так, после своего освобождения от османского господства в конце XIX в. Болгария всегда существовала как самостоятельное государство, а Казахстан получил свою независимость после распада Советского Союза в начале 90-х гг. XX в. Ныне действует четвертая болгарская и третья республиканская Конституция, а Казахстан как самостоятельное государство принял свою первую Конституцию в 1993 г. и ныне развивается по Конституции 1995 г.

Условия и порядок внесения изменений и дополнений Конституции Республики Болгария и Республики Казахстан. Для их сопоставления мы пользуемся несколькими популярными в теории критериями и прежде всего, уровнем податливости конституции ревизии. Далее, при употреблении только слова «изменение» будет иметься в виду и дополнение к Конституции.

В зависимости от юридических требований к изменению и дополнению конституции делятся на твердые (жесткие) и мягкие (гибкие). Жесткие конституции не могут быть изменены так же легко, как обычные законы [1]. Это конституции США, Швейцарии, Австралии и других современных государств [2]. Их не очень много в современном обществе. Более многочисленна группа государств, где самим парламентом при некоторых квалифицирующих условиях вносятся изменения в конституции. Разграничение *pouvoir constituant* и *pouvoir constitute* есть существенное для конституции [3]. Поэтому очень часто процесс конституционных изменений не останавливается в парламенте, а заканчивается народным голосованием, национальным референдумом. Таким образом, процесс изменения конституции усложняется, а вместе с тем ограничивается ее полная гибкость, поскольку только после такого одобрения изменения вступают в силу.

Некоторыми авторами конституции называются твердым правом в том смысле, что они представляют собой право, определяющее содержание других законов [4]. Для такой характеристики конституций имеется более распространенный термин — верховенство конституции. Он показывает, что в цепи валидности юридических актов конституция стоит на самом вершине иерархии.

Гибкость конституций зависит не только от условий и порядка их изменения, но и от степени абстрактности их распоряжений. Более общие и не очень подробные конституции являются более гибкими, так как они предоставляют многочисленные возможности для их законодательного и судебного развития. Иногда такие конституции называются полуконституциями; они оставляют больше пространства для власти управителей, т. е. они не регулируют подробно вопросы власти и их институтов [5]. Найти баланс между определенностью и устойчивостью конституционных статей, с одной стороны, и разграничить их от текущих законов, избегая лишних подробностей и конъюнктурности юридических правил — с другой, — очень сложная и важная задача составителей конституции.

Федеральным государствам, где структура власти обычно более сложная, присущи твердые конституции, дабы не допустить ни дезинтеграции государства, ни ущемления внутренней автономии составных частей. В этом отношении между целостностью государства и относительной самостоя-

тельностью федератов баланс тонкий. Федеральная конституция нуждается в стабильности и защите разделения властей, но она нуждается и в конституционной гибкости, чтобы обеспечить соответствие с социальными и политическими условиями [6]. Отсюда можем сделать более общий вывод — стремясь гарантировать стабильность конституции, ее не нужно лишать гибкости, которая практически почти не позволяла бы делать изменения, но и не допускала бы устранения жесткости, когда затрагиваются ее фундаменты.

Изменениям и дополнениям Конституции Республики Болгария (КРБ) посвящена самостоятельная глава Конституции — IX «Изменение и дополнение Конституции. Принятие новой Конституции». Конституция Республики Болгария более подробно по сравнению с казахстанской регулирует некоторые вопросы, включая условия и порядок собственного изменения. Это обстоятельство также придает ей большую жесткость. Вопросам изменения и дополнения Конституции Республики Казахстан (КРК) посвящены всего два пункта — статьи 91 раздела IX «Заключительные и переходные положения».

Вопрос о внесении изменений в жесткую конституцию решается в зависимости от предусмотренного ею способа изменения. В теории конституционного права предложения о внесении поправок в конституцию могут вносить: глава государства; правительство; группа депутатов парламента; в федеративном государстве — определенное число субъектов федерации.

Право инициировать изменение Конституции Республики Болгария самостоятельно имеют два субъекта — одна четвертая часть народных представителей и Президент республики в случаях ее изменения (ст. 154, ал. 1); и одна вторая часть народных представителей и Президент республики (ст. 159, ал. 1 КРБ), когда предлагается принятие новой конституции или изменения затрагивают самые существенные статьи действующей конституции (ст. 158 КРБ).

По Конституции Болгарии предложение об изменении Конституции рассматривается Народным собранием не ранее одного месяца и не позднее трех месяцев после его поступления (ст. 154. 2 КРБ), а когда принимается новая конституция или действующая конституция изменяется при условиях (ст. 158) — не ранее чем через два месяца и не позднее чем через пять месяцев после его внесения (ст. 159, ал. 2 КРБ).

Конституция Республики Казахстан не регламентирует сроки поступления и рассмотрения предложения об изменении Конституции, что свидетельствует о возможности неправомерного либо ускоренного и поспешного принятия решения, либо затягивания вопроса об изменении Конституции. Это отличает от Конституции Болгарии и является пробелом в законодательстве Казахстана.

Процесс обсуждения изменений в Болгарии проходит в три чтения, которые нельзя проводить в один и тот же день. Третье чтение более формальное, так как оно не дает возможности вносить существенные изменения в уже принятые на втором чтении тексты. Тем не менее оно позволяет перед финальным голосованием сделать уточнения редакционного характера и таким образом в целом улучшить текст перед окончательным принятием.

Закон об изменении или дополнении Конституции Болгарии подписывается и обнародуется председателем Народного собрания, соответственно, председателем Великого Народного собрания в «Държавен вестник» в семидневный срок после его принятия. Тогда как закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахстана подписывается Президентом РК, а в какой срок подписывается и обнародуется, об этом в Конституции РК не указывается. В этом еще одно отличие порядка внесения изменений в конституции Болгарии и Казахстана.

Высокая степень устойчивости конституционных положений перед законодателем в Республике Казахстан обеспечивается положением о том, что право ставить вопрос о внесении изменений и дополнений в Конституцию принадлежит Президенту, Парламенту и Правительству Республики Казахстан (ст. 91 КРК). Реализовать его может Президент Республики посредством вынесения проекта закона на республиканский референдум либо на рассмотрение Парламента.

В то же время в Конституции Казахстана не уточняется количественный состав депутатов Парламента или членов Правительства, которые могли бы внести предложение об изменении Конституции [7]. Когда инициатива исходит от правительства, нетрудно найти ответ этому вопросу. Оно принимает свои решения большинством членами и, следовательно, таким образом, был бы решен и вопрос об инициировании конституционных изменений. Правом внесения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции не обладают индивидуальные члены Сената и депутаты Мажилиса в Казахстане. Но какое число депутатов, причем обеих палат, или имеют ли право отдельные пар-

ламентские фракции начинать конституционный процесс, трудно сказать, потому что нет критерия. Это также свидетельствует о пробеле в законодательстве. Если не дополнится конституция, то Парламент должен Регламентом своей деятельности определить эти количественные требования относительно начала конституционной инициативы.

В Республике Казахстан вышеуказанные несколько субъектов права инициирования изменений и дополнений в КРК находятся на разных уровнях. Специфика состоит в том, что в центре процесса стоит Президент. Он может по своей инициативе или после одобрения предложения Парламента или Правительства вынести предложение о переменах в конституцию на республиканский референдум. Результат референдума положителен, когда более половины граждан, принимающих участие в референдуме, поддержат предложения. Но вместе с тем результат голосования должен еще гарантировать нужную представительность одобрения и на уровне регионов. Такое требование существует обычно в федеральных государствах как США и Швейцария, но если иметь в виду то, что Казахстан унитарное государство с большой территорией, одобрение регионами является оправданным.

Если Президент РК отклоняет предложение Парламента о вынесении на республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию, то Парламент вправе большинством не менее четырех пятых голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента принять закон о внесении этих изменений в Конституцию. Но даже если Парламент принял изменения и дополнения очень высоким большинством — 4/5 членов каждой палаты, и если Президент не согласен подписать закон об изменениях, то он выносит его на всеобщее голосование граждан. Таким образом, последнее слово принадлежит гражданам, а референдум приобретает плебисцитарный характер. Требование об участии более половины политически дееспособных граждан усложняет условие валидности референдума.

Требования для изменения конституции затрагивают кроме порядка и юридические условия. Эти условия считаются гарантией для устойчивости самых важных элементов Конституции.

В Республике Болгария имеет право только специальное конституционное собрание, называемое Великим Народным собранием (ВНР): принимать новую Конституцию и вносить существенные изменения в действующую Конституцию (затрагивающие изменение территории; формы государственного устройства и правления; прямое действие конституции и приоритет принятых и ратифицированных Республики Болгарии международных договоров в случаях установлении противоречий между ними и нормами внутреннего законодательства; принцип неотъемлемости основных прав; компетенции Конституционного суда и порядок изменения основного закона). Более того, перед этим действующий парламент должен подготовить проект новой конституции или проект об ее изменениях. Потом он распускается, проводятся выборы и новый, более представительный парламент (в отличие от регулярного парламента его состав включает не 240, а 400 членов) наделяется правомочиями обсуждать и принимать/изменять Конституцию. При этом специальное конституционное собрание ограничивается обсуждением и принятием решений только вопросами, которые были заданы предыдущим парламентом. Следовательно, ядро основного закона предполагает очень устойчивую структуру государства и конституционного строя.

Кроме вопросов, обозначенных в статье 158 КРБ, по всем остальным вопросам изменения и дополнения делаются парламентом. Так, вместе с обычной законодательной деятельностью парламент Болгарии имеет право менять конституцию в указанных рамках. Но даже в этих случаях требуется высококвалифицированное большинство — 3/4 от всех членов парламента или по крайней мере 2/3 от общего состава парламента (после продолжения срока обсуждения).

Жесткими требованиями для сохранения сущности правовой и государственной системы отличается и Конституция Республики Казахстан. В пунктах 2 и 3 той же 91 статьи КРК имеются два требования.

Первое из них полностью исключает перемены в Конституции, т. е. устанавливаются неизменяемые нормы, что в определенной степени ущемляет права граждан республики. Так, в отличие от Конституции Болгарии, п. 2 ст. 91 Конституции РК запрещает изменять установленные конституцией независимость государства, унитарность и территориальную целостность республики, форму ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан — Елбасы, и его статус. В этом подходе видим сходство с Конституцией Италии. Она запрещает пересмотр республиканской

формы правления. Но в Конституции Казахстана сфера неизменяемых положений довольно широкая. То обстоятельство, что основателями независимой Республики считаются не граждане в целом, а Президент, меняет концепцию о народном суверенитете.

Второе требование. Изменения и дополнения выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента при наличии заключения Конституционного совета об их соответствии с условиями, упомянутыми в предыдущем абзаце.

Перечень этих требований дает основание причислить Конституцию Республики Казахстан к жестким конституциям. Практически без согласия Президента почти невозможно принять какие-либо изменения. Кроме того, широкий круг вопросов вообще не допускается до обсуждения. В дополнение, надо иметь в виду еще один профессионально-политический фильтр — обязательное согласие Конституционного совета, без которого положительного решения процесс обсуждения не может стартовать.

Опыт и вопросы в связи с изменением конституций Республики Болгария и Республики Казахстан. Развитие конституций обеих стран со времени их принятия позволило им накопить определенный опыт внесения в них изменений и дополнений.

После принятия Конституции Республики Болгария в 1991 г. были сделаны пять изменений.

Все они были сделаны в рамках компетенций Народного собрания. Четыре затрагивали структуру и функции судебной власти, в том числе и прежде всего правомочия Высшего судебного совета — органа правления судебной власти. Они были приняты в 2003, 2006, 2007 и 2015 гг. [8]. Одно из изменений было сделано перед вступлением Болгарии в Европейский союз, чтобы совместить национальный и европейский правопорядок [9]. Указанные изменения не касались юридических вопросов, затрагивающих порядок изменения Конституции.

Благодаря твердости болгарская Конституция сохранилась без больших изменений более четверти века. В то же время вместе с практикой Конституционного Суда в общих линиях она способствовала решению различных вопросов, даже во времена политических кризисов и перемен в государственной власти. Развитию Конституции Болгарии способствует возможность самого Народного собрания (парламент) вносить изменения в широком спектре, кроме основополагающих положений Конституции.

Компетенции Народного и Великого Народного собраний в конституционной области и особенно деятельность второго, предшествовавшего всеобщим выборам, одновременно придают легитимность и рациональность конституционному процессу. В таком случае прямая демократия стоит у «входа» конституционного процесса, а на «выходе» — специальный представительный институт. Так, учредительная власть представляет собой модель, находящуюся между парламентской системой, с одной стороны, и референдумом — с другой.

Изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан 1995 г. вносились четыре раза.

Во-первых, закон Республики Казахстан от 7 октября 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» рядом внесенных поправок закрепил избирательную систему с парламентским представительством политических партий. Пункт 3 статьи 50 Основного закона, относительно состава Мажилиса Парламента, был дополнен положением о том, что «десять депутатов избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа», а также другими изменениями и дополнениями.

Во-вторых, закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» внес изменения, касающиеся статуса Парламента. Были расширены полномочия законодательного органа в целом и каждой из его палат — Сената и Мажилиса. Кроме того, Ассамблея народа Казахстана обрела конституционный статус и стала конституционным органом, имеющим квотированное представительство в Мажилисе. Казахстан, по сути, перешел к президентско-парламентской форме государственного правления, существенно изменив выборную систему в высшем представительном органе.

В-третьих, закон Республики Казахстан от 2 февраля 2011 г. «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан» внес изменения лишь в одну 41 статью Основного закона: «Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом».

В-четвертых, представленный в январе 2017 г. Главой государства законопроект предусматривал 26 поправок в 19 статей Конституции РК, направленные на перераспределение полномочий между ветвями власти [10]. В частности, ряд полномочий Президента были распределены между Парламентом и Правительством. Принятый Парламентом и представленный на подпись Главе государства Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» был направлен в Конституционный совет 6 марта 2017 г. и получил одобрение.

Реализация положений конституций двух государств свидетельствует о решении некоторых теоретико-практических вопросов, а некоторых других — оставшимися открытыми.

В Республике Болгария один из вопросов в связи с изменениями конституции уже получил ответ в болгарской теории, а потом и в практике Конституционного Суда. Он касается возможности подвергать конституционному контролю закон об изменении конституции [11]. Этот контроль охватывает как проверку полномочий Народного собрания, чтобы оно не выходило из допустимых рамок своей компетенции, так и выполнение процедурных требований для принятия изменений. На практике такой контроль не применялся, так как перед судом не ставились подобные спорные вопросы.

Открытые вопросы стоят в связи с применением компетенций Великого Народного собрания. В политическом плане выдвигались идеи для отмены этого института, но они никогда не приобретали статуса официального юридического предложения. Попытки для созыва Великого Народного собрания тоже не предпринимались.

Само осуществление высшей учредительной власти начинается с Народного собрания, которое должно рассмотреть проект о новой конституции или об изменениях действующей (ст. 159, ал. 2 КРБ). «Народное собрание принимает решение о проведении выборов Великого Народного собрания большинством не менее двух третей голосов от общего числа народных представителей» (депутатов) (ст. 160, ал. 1 КРБ). Конституция определяет, каким способом принимается решение о проведении следующих выборов, но она не делает ссылку на статьи, которые указывают внесение изменений в действующую конституцию. Проект новой Конституции или изменение действующей Конституции рассматривается Народным собранием не ранее чем через два месяца и не позднее чем через пять месяцев после его внесения в собрание. Отсюда можем допустить, что он должен пройти уже описанную процедуру внесения изменений в Конституцию Народным собранием. Следовательно, парламент должен выполнить весь долгий путь принятия конституционных законов, пройдя три чтения большинством в 3/4 (по крайней мере 2/3) голосов.

Другой вариант интерпретации требований о принятии конституционного текста, учитывая, что это только проект и он не меняет своего качества до утверждения следующим собранием, это его одобрение в порядке принятия решения парламентом, но квалифицированным большинством. Такая аргументация, не усложненная до крайней степени трудной процедурой окончательного принятия проекта, свидетельствует о рационализации конституционной ревизии. Но полностью и официально такое толкование начальной фазы внесения изменений в конституцию в состоянии решить только Конституционный Суд своим решением. Если будет поставлен вопрос ревизии конституции Великим Народным собранием, целесообразно было бы заранее выяснить порядок предлагаемого изменения.

Следующий вопрос касается зависимости Великого Народного собрания от проекта распущенного Народного собрания, которое приняло решение о проведении выборов. Согласно ст. 161 КРБ, «ВНС принимает решение по внесенным проектам большинством не менее 2/3 голосов от всех народных представителей тремя голосованиями в разные дни». Следующая статья 162, ал. 1 ограничивает работу ВНС только теми учредительными вопросами, для решения которых оно избрано. Систематичное толкование этих двух распоряжений ведет к выводу о том, что проект, который был принят Народным собранием, является обязательной предпосылкой для созыва и работы ВНС, но возможно предложение и других альтернативных проектов после созыва ВНС. Ограниченность ВНС состоит только в том, что оно не имеет права выходить за пределы предмета обсуждения и решения, за тематические рамки, уже определенные предыдущим парламентом. Здесь наблюдается в более гибкой форме влияние Конституции Испанского королевства, которая требует двойное голосование конституционных изменений двумя последующими парламентами. Принцип верховенства учредительной власти дает возможность ВНС выбрать вариант решения выдвинутых вопросов, даже включая вариант противоположный первоначальному проекту. Но применяя принцип народного суверенитета, ВНС не имеет права выходить за рамки, заданные самими выборами. Предполагается, что со-

держание конституционных изменений будет определяться, в конце концов, соотношением голосов на проведенных выборах, с учетом различных взглядов (наличие квалифицированного большинства для принятия конституционных решений).

Порядок принятия изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан определен Регламентом Парламента Республики Казахстан в главе 4 «Принятие изменений и дополнений в Конституцию Республики» [12]. При поступлении предложения от Президента внести проект изменений или дополнений в Конституцию без референдума председатель Мажилиса (нижняя палата Парламента) созывает совместное заседание Палат Парламента, чтобы рассмотреть эти предложения в первом чтении. В п. 29 Регламента Парламента Республики Казахстан Президентом Республики определяется порядок рассмотрения предложений Президента в Парламенте. Причем по вопросам внесения изменений и дополнений в Конституцию обязательно проведение не менее двух чтений (п. 30).

Во время первого чтения сначала слово предоставляется инициатору внесения проекта изменений и дополнений в Конституцию или его представителю, а затем, в порядке установленной очередности, депутатам. После первого обсуждения Парламент принимает постановление об одобрении в первом чтении внесенного проекта изменений и дополнений в Конституцию и подготовки их ко второму чтению или их отклонению. Голосование при этом проводится согласно п. 31 Регламента большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

При окончательном чтении Парламент большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат принимает изменения и дополнения в Конституцию. Если голосованием не набрано установленное количество голосов, то согласно п. 32 предложения Президента по внесению изменений и дополнений в Конституцию считаются отклоненными.

В случае и порядке, установленном пунктом 1 статьи 91 Конституции Республики Казахстан, изменения и дополнения в Конституцию могут быть приняты Парламентом большинством не менее четырех пятых голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

В некоторых странах нередко запрещается изменение конституции в определенные периоды жизни страны. Так, запрещается (п. 2. ст. 48 КРК) инициировать изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан лицу, принявшему полномочия Президента РК по основаниям и в порядке, предусмотренном п. 1 ст. 48, т. е. в случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента РК, а также в случае его смерти. В Кыргызстане, например, согласно Конституции Кыргызской Республики (п. 4 ст. 114 ККР) запрещается внесение изменений в Конституцию КР во время чрезвычайного и военного положения.

Такие положения, на наш взгляд, преследуют цель обеспечить в течение какого-то времени стабилизацию вновь установленного конституционного строя. В Конституции Республики Болгария такое положение отсутствует.

Выводы. Представленный анализ показывает, что в условиях и порядке внесения изменений в конституциях Республики Болгария и Казахстана имеются схожие и значительно отличающиеся характеристики.

Общее состоит в том, что обе конституции имеют довольно-таки твердое ядро, трудно поддающееся юридическим изменениям (Болгария) или даже неизменяемое (Казахстан). Другая общая черта — высококвалифицированное большинство на основе общей численности парламента для принятия изменений (3/4 или 2/3 в Болгарии и 4/5 или 3/4 в Казахстане). В-третьих, то, что при определенных условиях сам парламент может окончательно внести изменения в конституции — в Болгарии в ограниченной степени по инициативе части депутатов или президента, а в Казахстане — по поручению Президента. В-четвертых, применение конституционного контроля в процессе внесения изменений в конституции в разных формах и границах.

Существенных различий также несколько. В Республике Болгария есть два относительно самостоятельных канала внесения конституционных изменений — через Народное собрание (Обыкновенное собрание) и через Великое Народное собрание (Конституционное собрание). Между ними есть связь, потому что созыву ВНС предшествует начало конституционного процесса Народным Собранием и выборами. В Республике Казахстан в основном изменения принимаются референдумом, но могут вноситься и Парламентом. Президент является основным посредником между гражданами и другими основными государственными органами (Парламент и Правительство).

Другое отличие в том, что в Болгарии очень трудно менять основы Конституции, но все-таки нет запрещенных зон для перемен. В Казахстане, наоборот, есть полностью неприкосновенные вопросы, которые ни при каких юридических обстоятельствах недопустимо подвергать изменениям. В этом смысле в Республике Казахстан ядро Конституции более защищено. Оно даже считается неизменным.

Следующее отличие касается роли конституционного контроля в ходе внесения изменений в конституции. Если не брать во внимание самостоятельные толковательные решения этих органов, то отличие состоит в самом процессе контроля. В Болгарии в результате обращения в Конституционный Суд он принимает решение после окончания парламентского процесса, т. е. только тогда, когда изменения уже приняты Народным собранием. В Казахстане Конституционный совет должен дать обязательно заключение до проведения референдума или рассмотрения Парламентом вопроса об изменении Конституции.

На основе сопоставления условий и порядка внесения изменений и дополнений конституций Республики Болгария и Казахстан можем сделать выводы, которые имеют универсальное значение в рассматриваемой тематике.

Жесткость конституций преследует стабильность государства и устойчивость основ правовой системы. Но отсутствие относительной гибкости конституции во время более глубоких общественных изменений может привести к острым политическим противоречиям. А сегодня мир и государства уже вошли в период глобальных перемен, которые все более затрагивают и правовую систему. В этом плане жесткие требования для принципиальных изменений конституции могут оказаться препятствием для проведения такого диалога в рамках институциональной структуры власти. В одних случаях изменения в правовой системе будут делаться в обход отдельных конституционных распоряжений, которые ослабляют существующий правопорядок и ущемляют правовое сознание людей. В других случаях можно столкнуться с накоплением противоречий и противопоставлением определенных конституционных распоряжений. Отсюда появляется риск углубления общественных противоречий и противоположных взглядов о необходимых переменах, выхода политического процесса из конституционного пути. Он может приобрести стихийное развитие, которое не уложится в определенных конституционных рамках. А история не раз показывала, что иногда самые главные решения принимались не в угоду требованиям валидности права, а ссылаясь на легитимность массовых ожиданий.

Во всяком случае, лучше увязывать требования о легитимности и валидности (законности) изменений. Поэтому всегда необходимо искать баланс между стабильностью и четким применением конституции, с одной стороны, и их способностью развиваться через изменения и дополнения — с другой. Перемены в основном законе необходимо вводить при условии высокой представительности и квалифицированных юридических требований, но, по крайней мере, сделать их допустимыми. Иначе когда-нибудь изменения произойдут не конституционным путем и новые конституционные правила утвердятся не в результате указанной процедуры внесения изменений, а путем отрицания действующей конституции.

Библиографический список

1. Dicey A. V. *The Law of the Constitution* (1885). Ed. J. W.F. Allison, Oxford, 2013.
2. Ryan M. & St. Foster. *Unlocking Constitutional and Administrative Law*. 3-d ed. Routledge, 2014.
3. Grimm D. *Types of Constitutions* // *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Ed. by M. Rosenfeld, A. Sajó. Oxford, 2012.
4. Van Alstyne W.W. *The Idea of the Constitution as Hard Law* // *Journal of Legal Education*. 1987. Vol. 37.
5. Grimm D. *Op. cit.*
6. Benz A. *Balancing Rigidity and Flexibility: Constitutional Dynamics in Federal Systems* // *West European Politics*. 2013. Vol. 36; 2013. Issue, 4. URL: <https://www.doi.org/10.1080/01402382.2013.783346>
7. Матаева М. Некоторые особенности процедуры внесения изменений и дополнений в Конституции Казахстана и стран Центральной Азии // *Вестник Томского государственного университета*. 2003. № 292.
8. «Държавен вестник» (ДВ), бр. 85 от 26. 09. 2003 г.; ДВ, бр. 27 от 2006 г.; ДВ, бр. 12 от 02. 2007 г.; ДВ, бр. 100 от 18. 12. 2015 г.

9. ДВ, бр. 18 от 25. 02. 2005 г.

10. Турецки Н. Н. Законодателна ветв власти Казахстан. 2-е изд. Астана, 2015.

11. Неновски Н. Подлежи ли на конституционен съдебен контрол законът за ревизия на Конституцията? // Юридически свят. 2000. № 1; Неновски Н. Конституционна ревизия и конституционен контрол // Юридически свят, 2003. № 2; Стоилов Я. Държавната власт: правно-политически разграничения и съотношения. С., 2001; Решение на Конституционния съд № 3 от 10. 04. 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г. (ДВ, бр. 36 от 18. 04. 2003).

12. Регламент Парламента Республики Казахстан. Принят на совместном заседании палат Парламента Республики Казахстан 20 мая 1996 года. URL: <http://www.parlam.kz/ru/regulation> (дата обращения: 22.01.2019)