
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Д. Я. Гараджаєв
суддя Конституційного Суду
Азербайджанської Республіки,
канд. юрид. наук, доцент

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗМІНИ ТА ДОПОВНЕННЯ ДО КОНСТИТУЦІЇ: ДОСВІД АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Ключові слова: конституція, основний закон, зміни до конституції, доповнення до конституції, конституційний процес, конституційний суд.

Основні конституційні принципи будь-якої держави виробляються в ході її конституційного розвитку, і Азербайджанська Республіка (далі – АР) не є винятком. Конституційні принципи в Азербайджані мають давні історичні корені. Вони почали формуватися з набуттям незалежності ще на початку ХХ ст. На них вплинула і багатовікова історія державності Азербайджану, яка більшою мірою пов'язана із залежністю від впливів різних імперій на Південному Кавказі.

Слід відзначити той факт, що протягом багатовікової історії розвитку Азербайджан або частини його території ніколи не перебували під впливом європейських конституційних традицій, які впроваджуються наразі з метою гармонізації національного законодавства зі стандартами стратегічного партнера держави – Європейського Союзу. Саме це робить дослідження на обрану тему актуальним і перспективним.

В українській науці майже відсутні дослідження, що були б присвячені Конституції Азербайджанської Республіки та основам її конституційного розвитку. Виключенням є два авторських розділи у підручниках з конституційного права зарубіжних країн, виданих в Україні [1; 2].

Ураховуючи спільне історичне минуле України та Азербайджанської Республіки як колишніх суб'єктів федерації СРСР та відповідно, – однакові поточні проблеми, пов'язані з відходом від авторитарного минулого на користь демократичних принципів конституціоналізму, актуальність цієї статті для порівняльно-правових досліджень відповідної тематики важко переоцінити. До того ж, аналіз праць українських фахівців з конституційного права вказує на те, що проблеми підвищення правового рівня членів суспільства, гармоні-

зації законодавства, у т. ч. конституційного, з європейськими стандартами (див., наприклад, [3; 4; 5]) є спільними для України та Азербайджанської Республіки.

Мета дослідження – у стислій формі проаналізувати історію конституційного розвитку Азербайджанської Республіки (як історичні факти про розвиток та становлення азербайджанської нації, так і конституційні акти, що приймалися протягом майже сторіччя) та охарактеризувати чинний Основний закон 1995 р. з точки зору внесення до нього змін та доповнень. Ураховуючи таку, що відбувається наразі в Україні, конституційну реформу, цей досвід може представляти інтерес для дослідників відповідної проблематики.

На початку XV ст. на території сучасної АР формуються дві держави – Кара-Коюнлу і Ак-Коюнлу. Саме цим періодом датується виникнення азербайджанської культури, національної самобутності і відповідно – закінчення формування азербайджанської народності.

Подальший культурний розвиток нації відбувався у складі держави Сефевідів, під сильним іранським і перським впливом. І лише ослаблення держави Сефевідів в середині XVIII ст. привернуло увагу до території сучасної АР двох сусідніх імперій – Оттоманської та Російської. Починається період, протягом якого спостерігається почергове посилення то турецького, то російського впливу, а також відбувається тимчасове відновлення державності азербайджанської нації, але не в межах єдиної країни, – формується близько 10 ханств (Бакинське, Шекинське, Нахічеванське, Карабахське та ін.). Провал спроб об'єднання цих ханств в єдину державу тягне за собою поступову втрату ними своєї незалежності – вони по черзі включаються до складу Російської імперії. Цей процес завершився після підписання Туркманчайського мирного договору за підсумками російсько-перської війни 1826–1828 рр.

Лише приблизно через сторіччя азербайджанський народ отримує наступну можливість створити власну національну державу. Революція 1917 р. призвела до розпаду Російської імперії, що супроводився, в тому числі, проголошенням Азербайджанської Демократичної Республіки. 28 травня 1918 р. була прийнята Декларація незалежності (Акт незалежності Азербайджану); таким чином, за більш ніж п'ять століть свого існування, вперше було реалізовано прагнення азербайджанського народу до створення власної держави.

У цьому документі були закріплені важливі основоположні принципи, які, безсумнівно знайшли б своє підтвердження і розвиток у конституції, якби така була прийнята. Крім принципу національного суверенітету, до цих принципів належали:

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

- принцип республіканізму: «Формою політичного устрою незалежного Азербайджану встановлюється Демократична Республіка»;
- принцип юридичної рівності: «Азербайджанська Демократична Республіка гарантує у своїх межах громадянські й політичні права всім громадянам без розрізнення національностей, віросповідання, соціального стану і статі»;
- принцип свободи, з якого випливає принцип національного суверенітету: «Азербайджанська Демократична Республіка всім народностям, що населяють її територію, надасть широкий простір для вільного розвитку» [6].

Азербайджанська Демократична Республіка проіснувала аж до входження цієї території до складу СРСР як складової частини Закавказької федерації, а згодом – як Азербайджанська Радянська Соціалістична Республіка (до 30 серпня 1991 р.). У складі Азербайджанської РСР знаходилося 2 автономії – Нахічеванська РСР і Нагірно-Карабахська автономна область.

У радянський період в Азербайджанській РСР було прийнято 4 конституції: у 1921, 1927, 1937, 1978 роках [7–10].

У тексті Конституції 1921 р. простежується сильний вплив Конституції Російської Радянської Федеративної Республіки 1918 р., у тексті Конституцій 1927, 1937 і 1978 рр. – відповідно Конституцій СРСР 1924 р., 1936 р. і 1977 р. Як правило, подібні зауваження в літературі – щодо практично повної ідентичності конституцій СРСР і союзних республік – завжди носять на собі відбиток негативного ставлення до цього факту. Слід зазначити, однак, що негативного ставлення швидше заслуговує декларативний характер перерахованих вище Основних законів. Аналогічні положення в їх структурі та змісті обумовлені тим, що мова йде про зіставлення конституцій держави та її частини – суб'єкта федерації.

Крім того, ще одним негативним фактом є те, що всі чотири згадані конституції Азербайджанської РСР досить поверхово відображали національну самобутність. Фактично, вона виявлялася лише в Преамбулі, що містила коротку історичну довідку, а також в нормах, що регламентують мовні питання, місцезнаходження столиці суб'єкта федерації, і які визначають такі символи суб'єкта федерації, як герб, прапор і гімн.

АР повернулася на демократичний шлях розвитку при перших проявах тенденцій розпаду СРСР. Так, 30 серпня 1991 р. Верховною Радою Азербайджанської РСР була прийнята Декларація про відновлення державної незалежності Азербайджанської Республіки. Серед основних її принципів були принцип національного суверенітету, принцип республіканізму і принцип юридичної рівності (гарантувалися передбачені міжнародними актами права і основні

свободи людини всім громадянам Азербайджанської Республіки незалежно від національної приналежності та віросповідання) [11].

18 жовтня 1991 р. положення Декларації про відновлення державної незалежності Азербайджанської Республіки були конкретизовані в Конституційному Акті про відновлення державної незалежності Азербайджанської Республіки. Остання стаття Конституційного Акта, ст. 32, встановлювала, що «Конституційний Акт служить основою для розробки нової Конституції Азербайджанської Республіки» [12]. Крім передбачених Декларацією принципів, у Конституційному Акті отримали своє закріплення: принцип державного суверенітету (ст. 5, 12, 14); принцип народного суверенітету (ст. 9); принцип народо-владдя (ст. 10); принцип демократизму (ст. 11–12); принцип верховенства закону (ст. 11); принцип унітаризму (ст. 12, 14); принцип поділу влади (ст. 13); принцип пріоритету прав і свобод особистості перед інтересами держави (ст. 17); принцип соціальної держави (ст. 17); принцип єдиного громадянства (ст. 18).

Розробка Конституції на основі Конституційного Акту про відновлення державної незалежності Азербайджанської Республіки тривала близько 5 років і була завершена лише у 1995 р. Зокрема, 2 травня 1995 р. Г. Алієв очолив Комісію з підготовки проекту нової Конституції. До її складу увійшли відомі громадсько-політичні діячі, вчені, професійні юристи. За дуже короткий термін був вивчений і проаналізований досвід конституційного будівництва розвинених країн. Потім проект був представлений на всенародне обговорення. Конституція Азербайджану була прийнята на референдумі 12 листопада 1995 р. і є нині діючим Основним законом країни.

І. С. Бастен виділила такі ознаки конституції як джерела права: «по-перше, конституція є втіленням волі народу. По-друге, конституція має установчий характер. По-третє, конституція має верховенство і вищу юридичну силу. По-четверте, конституційні норми є первинними (для конституції не існує будь-яких обов'язкових приписів позитивного права). По-п'яте, норми конституції є найважливішим джерелом не тільки конституційного права, а й інших галузей права; вони складають основу правового регулювання всіх суспільних відносин. По-шосте, конституція має пряму дію. Крім того, їй притаманна стабільність, основоположний характер» [13, с. 36–39].

Конституція Азербайджану відповідає всім цим ознакам. Окремої уваги заслуговує механізм внесення змін і доповнень до її тексту, якому присвячені Глава XI «Зміни до Конституції Азербайджанської Республіки» і Глава XII «Доповнення до Конституції Азербайджанської Республіки».

З приводу змін до Конституції АР, ст. 152 передбачає, що вони приймаються лише шляхом референдуму; при цьому існують обмеження ініціативи

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

пропозиції змін до Конституції (ст. 155). Серед таких обмежень, наприклад, заборона вносити зміни до статей Основного закону, які передбачають принципи народного і національного суверенітету, демократизму, унітаризму, республіканізму, поділу державної влади, заборона скасування прав і свобод людини і громадянина, включених у початковий текст Конституції, або про їх «обмеження у більш високому ступені, ніж передбачено міжнародними договорами, учасником яких є АР» [14].

Важливе значення в процесі зміни тексту Основного закону АР відводиться Конституційному Суду АР. Так, якщо зміни пропонуються парламентом (Міллі Меджлісом АР) або Президентом АР, то їх подальший розгляд неможливий без відповідного позитивного висновку Конституційного Суду АР. У той же час, Конституційний Суд АР обмежений у своїх повноваженнях, а саме – він «не може приймати рішення щодо змін в тексті Конституції Азербайджанської Республіки, прийнятих шляхом референдуму» (ст. 154) [14].

На відміну від змін, доповнення до тексту Конституції Азербайджанської Республіки можуть вноситися шляхом прийняття Міллі Меджлісом конституційних законів кваліфікованою більшістю голосів (95 голосами) на двох голосуваннях, причому проміжок між голосуваннями має становити не менше 6 місяців. За підсумками кожного голосування, підтриманий кваліфікованою більшістю голосів депутатів конституційний закон підлягає передачі на підпис Президенту. Конституційний закон набуває чинності після підписання його Президентом АР за підсумками другого голосування в Міллі Меджлісі. Ініціатори внесення доповнень до тексту Основного закону – Президент або не менше 63 депутатів Міллі Меджлісу – обмежені в праві законодавчої ініціативи тим же колом питань, що й суб'єкти внесення змін до Конституції.

Пункт 5 ст. 156 Основного закону передбачає, що «конституційні закони є невід'ємною частиною Конституції Азербайджанської Республіки» [14]. Конституційний Суд АР не бере участі в процесі внесення доповнень до тексту Конституції.

У Конституцію АР 1995 р. зміни і доповнення вносилися двічі. Практика свідчить про те, що до теперішнього часу не вдалося розмежувати доповнення і зміни до Конституції – кожен з двох разів у текст Основного закону вносилися як зміни, так і доповнення. Відповідно, було проведено два загальнодержавних референдуми, 24 серпня 2002 р. (31 доповнення і зміна в 22 статті Конституції) і 18 березня 2009 р. (41 доповнення і зміна до 29 статей Конституції) [15].

Таким чином, огляд історії конституційного розвитку Азербайджанської Республіки (як історичних фактів про розвиток та становлення азербай-

джанської нації, так і конституційних актів, що приймалися протягом майже сторіччя) та характеристика чинного Основного закону 1995 р. з точки зору внесення до нього змін та доповнень надає підстави наглядно продемонструвати, у яких випадках доцільним є прийняття Конституції у новій редакції, а у яких достатнім може стати лише внесення змін та доповнень. Так само із наведених прикладів випливає, що випадки внесення або тільки змін, або тільки доповнень до Основного Закону, є поодинокими.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаються у деталізації характеристики тих змін та доповнень до Конституції Азербайджанської Республіки 1995 р., які були внесені після її прийняття.

1. *Конституційне право зарубіжних країн. Том 1 : Загальна частина* / під ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. В. Мішиної та доц. В. О. Міхальова. – Дніпропетровськ : Середняк ТК, 2014. – 340 с.

2. *Конституційне право зарубіжних країн. Том 2 : Особлива частина* / під ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. В. Мішиної та доц. В. О. Міхальова. – Дніпропетровськ : Середняк ТК, 2014. – 336 с.

3. *Мішина Н. В.* Формування моральних традицій сучасного українського конституціоналізму / Н. В. Мішина // Наукові праці ОНЮА. – 2010. – С. 318–324.

4. *Мішина Н. В.* Сучасний український конституціоналізм і корпоративна соціальна відповідальність / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 62. – Одеса: Юридична література, 2011. – С. 614–620.

5. *Мішина Н. В.* Європеїзація конституційного права України: проблеми і перспективи / Н. В. Мішина // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 12–20.

6. *Акт незалежності Азербайджана* [Електронний ресурс] // Конституція. Сборник Управления делами Президента Азербайджанской Республики. – Режим доступу: http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf. – С. 3.

7. *Конституция (Основной Закон) Азербайджанской Социалистической Советской Республики 1921 г.* [Електронний ресурс] // Конституция. Сборник Управления делами Президента Азербайджанской Республики. – Режим доступу: http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf. – С. 5–17.

8. *Конституция (Основной Закон) Азербайджанской Социалистической Советской Республики 1927 г.* [Електронний ресурс] // Конституция. Сборник Управления делами Президента Азербайджанской Республики. – Режим доступу: http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf. – С. 19–33.

9. *Конституция (Основной Закон) Азербайджанской Советской Социалистической Республики 1937 г.* [Електронний ресурс] // Конституция. Сборник Управления делами Президента Азербайджанской Республики. – Режим доступу: http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf. – С. 35–51.

10. *Конституция (Основной Закон) Азербайджанской Советской Социалистической Республики 1978 г.* [Електронний ресурс] // Конституция. Сборник Управления делами

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Президента Азербайджанской Республики. – Режим доступа: http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf. – С. 53–81.

11. *О Декларации о восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики* : Постановление Верховного Совета Азербайджанской Республики от 30 августа 1991 г. [Электронный ресурс] // Конституция. Сборник Управления делами Президента Азербайджанской Республики. – Режим доступа: http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf. – С. 83.

12. *Конституционный Акт о восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики от 18 октября 1991 г.* [Электронный ресурс] // Конституция. Сборник Управления делами Президента Азербайджанской Республики. – Режим доступа: http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf. – С. 84–88.

13. *Бастен И. С.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как источники конституционного права России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бастен Ирина Сергеевна. – Челябинск, 2003. – 30 с.

14. *Конституция Азербайджанской Республики от 1995 г. с изменениями и дополнениями* [Электронный ресурс] // Конституция. Сборник Управления делами Президента Азербайджанской Республики. – Режим доступа: http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf. – С. 90–124.

15. *Конституция 1995 г.* : Президентская библиотека [Электронный ресурс] // Конституция. Сборник Управления делами Президента Азербайджанской Республики. – Режим доступа: http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf. – С. 89.