УДК 340.5:342.4(470+571+574)

DOI: 10.12737/jflcl.2021.005

Конституционные реформы в Казахстане и России: сравнительный анализ*

И. И. Рогов

Фонд Нурсултана Назарбаева, Нур-Султан, Казахстан, astana_fond@fpp.kz

Аннотация. В историческом контексте рассмотрены сущность и значение конституционных реформ, проведенных в Казахстане в 1998, 2007 и 2017 гг. и в России в 2020 г. Проведен сравнительный анализ поправок, внесенных в конституции названных стран. Автор приходит к выводу, что схожесть государственно-правового развития Казахстана и России заключается в том, что конституции этих стран отражают как общечеловеческие, так и национальные идеалы, соответствуют запросам социально-экономической, политической, культурно-гуманитарной и других сфер жизнедеятельности общества и государства, в связи с чем главной задачей всех государственных и общественных структур и граждан является строгое следование духу и букве Основного закона, наполнение конституционных ценностей реальным содержанием.

Ключевые слова: Конституция Казахстана, Конституция России, конституционная реформа, конституционализм

Для цитирования. Рогов И. И. Конституционные реформы в Казахстане и России: сравнительный анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 1. С. 24—29. DOI: 10.12737/jflcl.2021.005

Constitutional Reforms in Kazakhstan and Russia: A Comparative Analysis

Igor I. Rogov

Nursultan Nazarbaev Foundation, Nur-Sultan, Kazakhstan, astana_fond@fpp.kz

Abstract. The essence and significance of the constitutional reforms carried out in Kazakhstan in 1998, 2007 and 2017 and in Russia in 2020 are considered in the historical context. The amendments to the constitutions of these countries are studied based on comparative analysis. The author comes to the conclusion that the similarity of the state and legal development of Kazakhstan and Russia lies in the fact that the Basic laws of these countries reflect both universal and national ideals, correspond to the needs of socio-economic, political, cultural, humanitarian and other spheres of social life and the state itself. In connection with this the main task of all state and public establishments and citizens is strict adherence to the spirit and wording of the Constitution and filling constitutional values with real content.

Keywords: Constitution of Kazakhstan, Constitution of Russia, constitutional reform, constitutionalism

For citation. Rogov I. I. Constitutional Reforms in Kazakhstan and Russia: A Comparative Analysis. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2021, vol. 17, no. 1, pp. 24—29. (In Russ.) DOI: 10.12737/jflcl.2021.005

Конституция Республики Казахстан, принятая 25 лет назад, является ядром национальной политико-правовой системы, юридической основой государственности и суверенитета страны, действующего законодательства и правоприменительной практики, законности и правопорядка. Будучи воплощением воли народа, Конституция Республики стала прочным фундаментом успешного развития страны.

Благодаря строгому следованию Основному закону и глубоко продуманной методологии конституционного процесса Казахстан за короткий по историческим меркам период не только состоялся как суверенное и равноправное государство, но и развивается, успешно противостоя различным, в том числе глобальным, вызовам.

При этом Конституция Республики корректируется адекватно современным потребностям общества и международным трендам по мере созревания необходимых политико-правовых, социально-эконо-

мических и других условий, обеспечивая должный уровень конституционализации общественных отношений. Таким образом достигается необходимый баланс между устойчивостью и динамичностью Основного закона, шире раскрываются его созидательные возможности, актуализируется востребованность обществом и государством.

Сущность и значение конституционных реформ в Казахстане, на наш взгляд, необходимо рассматривать в историческом аспекте. После распада СССР и обретения независимости 28 января 1993 г. была принята первая Конституция Республики Казахстан. Многие специалисты называли ее компромиссной, так как в ней не удалось решить ряд вопросов, связанных с преодолением пережитков советского прошлого, в связи с чем 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме была принята действующая Конституция Республики Казахстан¹, в которой предусмотрены президентская форма правления, двухпалатный парламент, общепризнанные права и

* В основе статьи — выступление И. И. Рогова на X Международном конгрессе сравнительного правоведения (г. Москва, 4 декабря 2020 г.).

¹ См.: Конституция Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution.

свободы человека и другие конституционные ценности. При определении ее концепции заметную помощь оказали французские и российские специалисты, которые входили в состав экспертно-консультативного совета при Президенте Республики Казахстан по проекту новой Конституции. О влиянии французской правовой школы косвенно свидетельствуют наличие в государственном устройстве Казахстана Конституционного совета, существовавшее до недавнего времени право главы государства издавать законы или указы, имеющие силу законов, и др. Общеизвестен личный вклад первого Президента Казахстана Н. А. Назарбаева непосредственно в текст проекта. Он досконально изучил несколько десятков конституций зарубежных стран, а затем в дискуссиях цитировал их по памяти. Поэтому справедливо говорят, что это Конституция Назарбаева.

За прошедшие 25 лет с момента принятия Конституции Казахстана можно выделить три крупные реформы в 1998, 2007 и 2017 гг. (были и другие поправки в Конституцию, но они не носили системного характера). Практически сразу после принятия новой Конституции еще в 1995 г. Н. Назарбаев заявил, что по мере создания соответствующих экономических, социальных, политических основ будет происходить процесс децентрализации и передачи властных полномочий от президента правительству и парламенту. Тогда это обещание было воспринято некоторыми скептиками как традиционная риторика, но уже в 1998 г. были сделаны первые, существенные шаги по выполнению данной программы:

- срок полномочий депутатов Сената увеличен с четырех до шести лет, а срок полномочий депутатов Мажилиса — до пяти лет;

- на десять депутатских мандатов увеличена численность Мажилиса;

- часть депутатов Мажилиса стала избираться на основе партийных списков по системе пропорционального представительства;

- усилены контрольные полномочия палат Парламента за деятельностью Правительства. Так, если Президент Республики отклонял обращение палаты об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов, то депутаты большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов палаты могли по истечении шести месяцев со дня первого обращения повторно поставить перед Президентом Республики вопрос об освобождении от должности члена Правительства. В этом случае Президент Республики освобождал от должности члена Правительства (теперь достаточно лишь одного такого обращения палаты);

- подтвержден конституционный статус Правительства в качестве самостоятельного коллегиального органа;

- в уголовное судопроизводство включен институт присяжных заседателей.

Конституционные изменения 2007 г. продолжили эту линию Н. А. Назарбаева. В процедуру назначения Премьер-министра (до представления кандидатуры для получения согласия Мажилиса Парламента) были введены предварительные консультации главы государства с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента; обогатилась представительская функция Парламента; изменен порядок формирования Мажилиса Парламента — избрание 98 депутатов осуществляется по пропорциональной избирательной системе, а девять депутатов Мажилиса стали избираться Ассамблеей народа Казахстана, которая получила конституционный статус; Мажилис был наделен правом выражения вотума недоверия Правительству простым большинством голосов; в случае негативной оценки работы по исполнению им законов для обращения к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства теперь необходимо было набрать не квалифицированное, а простое большинство голосов от общего числа депутатов палаты; введено положение, что перед вновь избранным Мажилисом Парламента Премьер-министр Республики ставит вопрос о доверии Правительству; в компетенцию Конституционного совета было включено рассмотрение на соответствие Конституции принятых Парламентом и его палатами постановлений и др.

Между тем самые глубокие за все эти годы преобразования в государственном механизме были, по мнению как отечественных, так и зарубежных экспертов, осуществлены в результате конституционной реформы 2017 г. Давая общую оценку этой реформе, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) отметила, что конституционные изменения Казахстана представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства. Реформа задает правильный вектор в дальнейшем развитии страны и свидетельствует об очевидном прогрессе. По мнению Комиссии, повышение роли Парламента в целом и палат Парламента в частности, передача некоторых функций Президента Республики Правительству, усиление механизмов его подотчетности и подконтрольности Парламенту является позитивным изменением, которое соответствует логике предыдущих конституционных реформ, проведенных в 1998 и 2007 гг.

Основные положения Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», подписанного главой государства 10 марта 2017 г., были окончательно определены по итогам всенародного обсуждения, проведенного по инициативе Президента Н. А. Назарбаева, что позволило глубоко понять сущность и значение предложенных поправок, каждая из которых направлена на решение комплекса задач, продиктованных велением времени.

Учитывая особую значимость принятых новаций, Президент Республики направил обращение в Кон-

ституционный совет о рассмотрении Закона на соответствие Конституции, в том числе установленным ею ценностям, основополагающим принципам деятельности и форме правления Республики.

Конституционный совет подтвердил, что Закон согласуется с Конституцией и не посягает на отмеченные институты и ценности.

Целесообразно, видимо, коротко остановиться на отдельных положениях Закона, которым внесены поправки в Конституцию.

Оживленную дискуссию вызвала поправка, касающаяся вопросов гражданства (п. 2 ст. 10), согласно которой лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан, что соответствует конституционным критериям и основаниям ограничения прав и свобод человека и гражданина, а также международным актам, принятым ООН. Так, в Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г. указано, что государство может сохранять право лишать любое лицо гражданства по основаниям, предусматриваемым национальным законом, в частности, если лицо ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненным интересам этого государства (ст. 8).

В заключении Венецианской комиссии по проекту Конституционного закона Франции «О защите нации» (принят на 106-й сессии) также указано, что согласно международному праву утрата гражданства может быть предусмотрена национальным правом в случаях причинения серьезного ущерба жизненно важным интересам государства.

Новая редакция п. 3 ст. 4 Конституции, принятая с учетом накопленного опыта взаимодействия национального права и международных актов, теперь гласит: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики». Данные конституционные положения обеспечивают выполнение Республикой взятых на себя международных обязательств и согласуются с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г., к которой Республика Казахстан присоединилась 31 марта 1993 г., в частности с установленным ею принципом *“pacta sunt servanda”* — каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (ст. 26).

Большой интерес у бизнес-сообщества и юристов, в том числе зарубежных, вызвало дополнение ст. 2 Конституции положением о том, что в пределах столицы республики г. Астаны (ныне Нур-Султан) может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным

законом. Сделано это для придания особого статуса Международному финансовому центру «Астана» (МФЦА), созданному для привлечения иностранных инвестиций в экономику Казахстана путем формирования благоприятной среды в сфере финансовых услуг, дальнейшего развития рынка ценных бумаг и обеспечения его интеграции с международными финансовыми рынками. На территории Центра начали успешную деятельность Международный арбитражный центр, независимый Суд и Академия права МФЦА. Суд МФЦА впервые в Евразии представляет судебную систему, основанную на нормах и принципах английского общего права. Он действует в соответствии с наилучшими международными стандартами для разрешения гражданских и коммерческих споров. Более подробную информацию о деятельности указанных структур можно получить на сайте МФЦА.

Дополнение п. 2 ст. 39 Конституции, согласно которому признаются неконституционными любые действия, способные нарушить не только межнациональное, но и межконфессиональное согласие, логично вытекает из содержания таких основополагающих принципов деятельности Республики, как общественное согласие и политическая стабильность, казахстанский патриотизм (п. 2 ст. 1 Конституции) и дополняет другие гарантии мирного сосуществования различных наций и конфессий, предусмотренные в п. 3 ст. 5, п. 2 ст. 14, п. 3 ст. 20 и п. 2 ст. 40 Основного закона.

Законом расширен перечень особо охраняемых конституционных ценностей: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан — Елбасы, и его статус являются неизменными» (п. 2 ст. 91 Конституции). Законом предусмотрено обязательное получение заключения Конституционного Совета о соответствии изменений в Конституцию указанному требованию до их вынесения на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента.

Поправками существенно усилен правозащитный потенциал государства. Наделение Президента Республики правом направления обращения в Конституционный совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики связывается с интересами защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства, что вытекает из конституционно-правового статуса главы государства, закрепленного в ст. 40 Конституции.

По инициативе главы государства исключен п. 4 ст. 73 Конституции, который предусматривал право

Президента Республики вносить возражения на решение Конституционного совета и регулировал порядок и последствия их рассмотрения. Как отмечают многие зарубежные эксперты, благодаря этим конституционным поправкам Конституционный совет Казахстана теперь по своей компетенции существенно приближен к конституционным судам ряда европейских стран.

Придание конституционного статуса Уполномоченному по правам человека в Республике и регулирование порядка его назначения и освобождения корреспондируется с положениями п. 1 ст. 1 и п. 2 ст. 12 Конституции, согласно которым Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Положения об омбудсмене содержатся в конституциях Албании, Австрии, Хорватии, Эстонии, Финляндии, Грузии, Венгрии, Польши, Румынии, России, Словакии, Словении, Испании, Швеции и др.

В Заключении Венецианской комиссии по статусу Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (2007 г.) было отмечено, что учреждение Уполномоченного по правам человека должно иметь гарантии на конституционном уровне, в которых излагались бы существо характеристик и полномочий учреждения Уполномоченного по правам человека и основные условия его назначения, предусматривающие выбор этого лица квалифицированным большинством в парламенте. Данная рекомендация Венецианской комиссии теперь реализована.

Конституционными реформами проведена демократическая модернизация президентской формы правления. Это осуществлено посредством усиления роли, самостоятельности и ответственности Парламента и Правительства, перераспределения отдельных полномочий Президента между Парламентом и Правительством.

В соответствии с обновленным п. 1 ст. 49 Конституции Казахстана Парламент «является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть». Данное принципиальное положение подкреплено исключением из компетенции главы государства полномочий по изданию законов, указов, имеющих силу законов; по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом, а также по даче поручения Правительству о внесении законопроекта в Парламент (п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 61, подп. 3 ст. 44 Конституции). В то же время за Президентом Республики сохраняется право законодательной инициативы и право определять приоритетность рассмотрения законопроектов).

Поправками в Конституцию расширена роль Мажилиса (нижняя палата) Парламента при формировании Правительства. Премьер-министр после кон-

сультаций с Мажилисом Парламента вносит представление главе государства о кандидатурах членов Правительства. Исключение предусматривается для должностей министров иностранных дел, обороны и внутренних дел, которые назначаются и освобождаются Президентом самостоятельно, без представления их кандидатур Премьер-министром (новая редакция подп. 3 ст. 44 Конституции).

Принципиальным нововведением является норма, устанавливающая сложение Правительством своих полномочий перед вновь избранным Мажилисом Парламента, а не перед вновь избранным Президентом Республики, как это было раньше (п. 1 ст. 70 Конституции), что вполне логично, когда правительство формируется при активном участии политических партий, представленных в Мажилисе.

Существенно усилены контрольные полномочия Парламента и его палат за деятельностью Правительства и его членов. С этой целью установлено, что Правительство в своей деятельности ответственно перед Президентом и Парламентом. Премьер-министр теперь обязан докладывать об основных направлениях деятельности Правительства и его важнейших решениях не только Президенту, но и Парламенту. Палаты парламента наделены правом по итогам заслушивания отчета члена Правительства большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности министра в случае неисполнения им законов. В таком случае глава государства освобождает от должности члена Правительства.

Упразднено право Президента Республики отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-министра, что повышает самостоятельность и в то же время ответственность Правительства.

Правительству переданы полномочия главы государства по утверждению государственных программ, единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, которые будут осуществляться Правительством по согласованию с главой государства.

Реформой корректируются конституционные основы судебной системы и прокуратуры. С этой целью в п. 3 ст. 79 Конституции установлено, что требования к судьям судов Республики определяются конституционным законом.

Новая редакция ст. 81 Основного закона предполагает уточнение функций Верховного суда: вместо положения об осуществлении надзора за деятельностью местных и других судов определено, что Верховный суд в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела.

В принятой редакции п. 1 ст. 83 Конституции Казахстана закреплено, что прокуратура от имени го-

сударства осуществляет высший надзор за соблюдением законности в установленных законом пределах и формах, а также прямо указано, что она представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. Таким образом, более четко очерчены контуры прокурорского надзора, пределы которого теперь определяются законом. Это дает возможность регулировать объем полномочий прокуратуры без внесения поправок в Конституцию.

Все эти меры позволяют снять проблемы, периодически возникающие при модернизации правоохранительной системы, а также создать конституционную основу для углубления преобразований.

Перераспределение полномочий между ветвями власти не затрагивает основы президентской формы правления и статус президента как главы государства, его высшего должностного лица, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства, символа и гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

Наверное, было бы интересно сравнить конституционное развитие Казахстана и России, так как у конституций этих стран, как и большинства постсоветских республик, избравших президентскую форму правления, много общего. При этом нередко совпадают и тренды развития: от сильных президентских республик к президентско-парламентским и др. Особенно наглядно это прослеживается на примере осуществленной недавно конституционной реформы в России². Ряд поправок в Конституцию Российской Федерации преследует те же цели, что и некоторые нормы Конституции Казахстана, хотя по способам решения проблем они отличаются.

Так, некоторые новеллы российской Конституции по замыслу их разработчиков направлены на так называемую суверенизацию отечественного права, недопущению ущемляющего суверенитет государства приоритета международных договоров над национальным законодательством. В казахстанской Конституции предусмотрен приоритет над отечественным законодательством не всех международных договоров (как это было до недавнего времени в России), а только договоров, ратифицированных Республикой Казахстан. Поскольку у нас ратификация проводится путем принятия соответствующего закона, то приоритет ратифицированных международных договоров вполне логичен, так как закон о ратификации принимается парламентом и подписывается президентом, таким образом опосредованно вы-

ражается воля народа, а это значит, что ни о каком нарушении суверенитета страны не может быть речи. При этом в Конституции Казахстана с самого начала был зафиксирован ее безусловный приоритет, закреплена ее высшая юридическая сила. В практике Конституционного совета Республики был факт признания не соответствующим Конституции даже ратифицированного международного договора. В новой редакции российской Конституции предусмотрена возможность апеллирования к Конституционному Суду в случае сомнения в конституционности исполнения некоторых обязательств, вытекающих из международных договоров.

В новой редакции Конституции России устанавливается неотчуждаемость ее территории. В Казахстане еще в 1995 г. был сформулирован перечень особо охраняемых конституционных ценностей, которые невозможно изменить даже путем внесения поправок в Конституцию, в который были включены унитарность, территориальная целостность и форма правления Республики Казахстан. Сегодня этот перечень, как сказано выше, расширен.

Конституционные реформы в России и Казахстане расширяют полномочия парламентов в порядке формирования правительств. Причем в обеих конституциях предусматривается особый порядок назначения министров иностранных дел, обороны и внутренних дел. Оба эти механизма — и российский, и казахстанский — направлены на обеспечение стабильности власти в условиях, если победит на парламентских выборах оппозиционная президенту партия и правительства будут сформированы из представителей, политических партий, отличных от тех, которые поддерживают главу государства. Опыт стабильной работы, когда правительство принадлежит к одной партии, а президент — другой, был во Франции.

Как видим, конституционная реформа в Российской Федерации весьма сходна с конституционными реформами, проведенными в Казахстане. Между тем хотелось бы отметить одну особенность казахстанской Конституции. В Основном законе Казахстана к числу неизменных конституционных ценностей прямо отнесен принцип казахстанского патриотизма. Разумеется, для воплощения в жизнь этой и большинства других конституционных ценностей недостаточно их провозглашения. Необходима настойчивая целеустремленная работа всего государственного аппарата и общества.

Современные темпы развития Казахстана в контексте проводимых реформ порождают необходимость глубокого осмысления идей и принципов конституционализма, степени их распространения и динамики реализации в национальном законодательстве. Действующий Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев в предвыборной программе провозгласил преемственность политического курса. «Это укрепление независимости,

² См.: Новый текст Конституции РФ с поправками 2020. URL: <http://duma.gov.ru/news/48953/>.

суверенитета и национальной безопасности. Это стабильность, гражданский мир и согласие. Это динамичная экономика и сильная социальная политика».

Конституция как основная форма воплощения этих правовых постулатов является высшим политико-правовым актом, регулирующим основополагающие общественные отношения, и ее совершенствование в соответствии с глобальными вызовами и потребностями развития государства является необходимым и востребованным. Сегодня Основной

закон Казахстана отражает как общечеловеческие, так и национальные идеалы, соответствует запросам социально-экономической, политической, культурно-гуманитарной и других сфер жизнедеятельности общества и государства. Поэтому главной задачей всех государственных и общественных структур, всех граждан является строгое следование духу и букве Основного закона, наполнение конституционных ценностей реальным содержанием.

Полагаем, в этом очевидна схожесть государственно-правового развития Казахстана и России.

Список литературы

Конституция Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution.

Новый текст Конституции РФ с поправками 2020. URL: <http://duma.gov.ru/news/48953/>.

References

Konstitutsiya Respubliki Kazakhstan. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution.

Novyy tekst Konstitutsii RF s popravkami 2020. URL: <http://duma.gov.ru/news/48953/>.

Информация об авторе

Игорь Иванович Рогов, заместитель исполнительного директора Фонда Нурсултана Назарбаева, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), экс-председатель Конституционного совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор