

**Информация для цитирования:**

*Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В.* Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 37. С. 272–287. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-37-272-287.

*Khabrieva T. Ya., Andrichenko L. V.* Konstitutsionnye reformy na postsovetском prostranstve: tendentsii razvitiya [Constitutional Reforms in the Post-Soviet Space: Development Trends]. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2017. Issue 37. Pp. 272–287. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2017-37-272-287.

УДК 342.41

DOI: 10.17072/1995-4190-2017-37-272-287

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ**

**Т. Я. Хабриева**

Академик Российской академии наук,  
член-корреспондент Международной академии сравнительного права,  
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации,  
заслуженный юрист Республики Татарстан, вице-президент Российской академии наук,  
директор Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации, член Европейской комиссии  
за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы)

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

ORCID: 0000-0002-6190-6338

ResearcherID: J-7397-2017

Статьи в БД «Scopus» / «Web of Science»:

DOI: 10.1134/S1019331616040043

DOI: 10.1134/S1019331615030119

DOI: 10.1134/S1019331615020033

e-mail: office@izak.ru

**Л. В. Андриченко**

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации,  
заведующая центром публично-правовых исследований

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

ORCID: 0000-0001-5993-6282

ResearcherID: J-7359-2017

e-mail: cpri@izak.ru

**Введение:** статья посвящена обобщению и анализу современного опыта конституционных реформ на постсоветском пространстве. На примерах конкретных государств показаны перманентность и разнообразие конституционных преобразований, доказываются, что изменения конституционного текста имеют неодинаковую значимость, а принятые в юридической науке понятия «изменение конституции», «поправка к конституции», «реформа конституции», «пересмотр конституции» различаются. С учетом новейшей практики Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) раскрываются современные конституционные преобразования, отражающие основные направления модернизации в ряде государств, находящихся на стадии углубления и укрепления демократических основ.

**Цель:** на основе анализа опыта конституционных преобразований, произошедших в ряде государств постсоветского пространства за последние десятилетия, выявить и показать специфику конституционных реформ, их отличие от обычных изменений конституционного текста, не приводящих к трансформации фундаментальных основ государства и общества. **Методы:** формально-логический, сравнительно-правовой, анализ, синтез, сопоставление, обобщение. **Результаты:** анализ конституционных преобразований позволил заключить, что конституционную реформу невозможно охарактеризовать каким-то одним уникальным признаком, идентифицирующим ее в ряду схожих явлений, она не может быть измерена количественными показателями, поэтому важно выявить условия, или критерии, соответствие которым позволит отнести конституционные преобразования к классу конституционных реформ. Большинство изменений действующих конституций связано с частичной внутриинституциональной смысловой коррекцией ее текста, не затрагивая при этом саму природу конституционно-правовых институтов. Современная конституционная реформа – это действие, имеющее целенаправленный характер, или совокупность однородных целенаправленных действий, растянутых во времени; ее всегда отличают масштаб и последствия как для современного и развивающегося правового регулирования, так и в целом для системы общественных отношений в орбите конституционного воздействия. Она характеризуется изменениями фундаментальных основ государства и общества, целеполаганием, достаточным ресурсным обеспечением и определенными юридическими и фактическими результатами.

---

Ключевые слова: Конституция; конституционная реформа; изменения конституции; поправки к конституции; конституционные институты; конституционные нормы; глава государства; парламент; правительство; органы государственной власти

## **CONSTITUTIONAL REFORMS IN THE POST-SOVIET SPACE: DEVELOPMENT TRENDS**

### **T. Ya. Khabrieva**

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation  
34, B. Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russia

**ORCID:** 0000-0002-6190-6338

**ResearcherID:** J-7397-2017

Articles in “Scopus” / “Web of Science”:

**DOI:** 10.1134/S1019331616040043

**DOI:** 10.1134/S1019331615030119

**DOI:** 10.1134/S1019331615020033

e-mail: office@izak.ru

### **L. V. Andrichenko**

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation  
34, B. Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russia

**ORCID:** 0000-0001-5993-6282

**ResearcherID:** J-7359-2017

e-mail: cppl@izak.ru

**Introduction:** the article provides generalization and analysis of the modern experience of constitutional reforms in the post-Soviet space. By the examples of certain states, the authors show the permanence and variety of constitutional reforms, prove that changes of the constitutional text can be of different importance, and the concepts “change of the Constitution”, “constitutional amendment”, “constitutional reform” and “revision of the Constitution” used in legal science are different. In the context of the latest practice of the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission of the Council of Europe), the authors describe the modern constitutional reforms, which reflect the main directions

*of modernization in a number of countries being at the stage of deepening and strengthening the democratic foundations. **Purpose:** based on the analysis of the constitutional reforms implemented in several post-Soviet states over the past decades, to identify and demonstrate the specific features of constitutional reforms, their difference from ordinary modifications of the constitutional text which do not lead to the transformation of the fundamental principles of the state and society. **Methods:** formal-logical and comparative law methods, analysis, synthesis, comparison, and generalization methods were used. **Results:** it is impossible to characterize the constitutional reform with only one unique feature which would allow one to clearly distinguish it from a number of similar phenomena. Constitutional reform cannot be measured with quantitative indicators. Therefore, it is important to identify the conditions, or criteria, which will allow for referring some particular constitutional changes to the class of constitutional reforms. Most changes of the existing constitutions represent partial semantic correction of the text, not affecting the nature of the constitutional institutions. Modern constitutional reform is a goal-oriented action or a set of uniform goal-oriented actions which are stretched over the time; it is always characterized by the scale and implications for the modern and developing legal regulation as well as for the entire system of social relations within the constitutional impact. Constitutional reform is characterized by changes of the fundamentals of the state and society, goal-setting, adequate resourcing, and certain legal and factual results.*

---

Keywords: Constitution; constitutional reform; constitutional amendments; constitutional institutions; constitutional provisions; president; parliament; government; public authorities

### Введение

В завершающее десятилетие XX в. и начале XXI в. происходили многочисленные конституционные реформы во всем мире, назначение, масштаб и динамика которых заметно отличаются от прежних лет [4]. Особое влияние на национальные правовые системы в целом и на конституционное развитие в частности в указанный период оказывают глобализационные процессы, глубина которых нередко влечет потенциальную возможность и даже неизбежность наступления фундаментальных изменений на уровне конституционных норм.

Принятие конституционных изменений – ключевое событие для каждой страны, поскольку в большинстве случаев этот процесс продиктован целями реформирования общественных отношений. Даже частичное изменение конституционного текста может повлечь за собой значительное переустройство конституционно-правовых институтов, влекущее для страны новую модель конституционного развития. Исследования подтверждают, что большая часть конституций, действующих в современных государствах, корректировалась. Это коснулось и «старейших» конституций, и достаточно новых основных законов, принятых на постсоветском пространстве. Обобщение современного опыта конституционных реформ, произошедших в последнее десятилетие, позволяет обнажить ряд новых проблем в конституционном праве, требующих своего разрешения, в том числе ввиду необходимости учета международных демократических правовых стандартов.

Очевидно, что конституционная реформа – это всегда определенный перерыв постепенности, качественное изменение конституционно-правовых институтов и норм, и этим она отличается от других изменений конституционного текста. Принятие конституционного или иного закона о конституционной реформе – это только часть процесса реформирования общественных отношений. В самом законе о реформе часто содержится только принципиальное положение, затрагивающее определенный институт общественного (государственного) строя, основы правового положения личности. Крайне редко одного такого положения, сформулированного как новый принцип, бывает достаточно. Почти всегда изменение конституции требует принятия новых правовых актов, пересмотра действующего законодательства. Этот процесс может быть длительным, поскольку принятие законов и введение правовых институтов требует времени. В то же время тщательная подготовка проводимых в последние десятилетия конституционных реформ, осуществляемых с помощью так называемого «пакетного принципа», позволяет избежать излишнего затягивания данного процесса.

### Основное содержание

Изменения конституционного текста имеют неодинаковую значимость. В юридической науке понятия «изменение конституции», «поправка к конституции», «реформа конституции», «пересмотр конституции» различаются. В русском языке несовпадение этих терминов следует не только из семантики слов. Оно выявляется при анализе некоторых статей Конститу-

ции РФ, а также российской конституционной практики. Из названия главы 9 Конституции России «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» следует вывод о неожиданности понятий поправки и пересмотра, и их регулирование, как показывает сопоставление содержания ст. 135 и 136 Конституции, тоже различно. Вместе с тем в статье 137 упоминаются понятия: «изменения в статью 65 Конституции» (речь идет о перечне названий субъектов РФ) и «изменения наименования субъекта Российской Федерации», которые не рассматриваются как поправки. Но понятие «изменение» более широкое, чем понятия «поправка» и даже «пересмотр», так как оно охватывает любую модификацию конституционного текста.

Текст российской Конституции неоднократно претерпевал изменения. Большая часть из них это именно изменения статьи 65, касающиеся наименования и состава субъектов РФ. Однако даже на уровне изменения статьи 65 процедура внесения изменений имеет различные основания. В одних случаях это стало следствием изменения наименования в основном законе (конституции или уставе) субъекта РФ, как это было, например, при установлении новых наименований Республиками Ингушетия и Северная Осетия – Алания, соответствующие изменения здесь вносились указами Президента РФ. Вряд ли в этом случае имеются хоть какие-то основания считать, что указанные изменения стали вестниками конституционной реформы.

В других случаях это явилось проекцией объединения субъектов РФ или принятия в состав Российской Федерации новых субъектов РФ, соответственно основанием для изменения федеральной Конституции стали федеральные конституционные законы. Однако и в этом случае возьмем на себя риск утверждать, что указанные изменения также не носили характера конституционной реформы. Несмотря на изменение состава Российской Федерации, возможность данных изменений была прямо предусмотрена самой Конституцией РФ, той же ст. 65 (ч. 2), они реализованы в рамках действия общих принципов федеративного устройства государства. Изменение состава субъектов РФ не отразилось на видах субъектов РФ, на системе взаимоотношений федерального центра и регионов, принципах взаимоотношений субъектов РФ между собой<sup>1</sup>. В то же время указанные из-

менения в своей совокупности могут составлять элемент длящейся конституционной реформы определенной части государственно-территориального устройства страны.

Изменение срока, на который избираются Президент РФ и Государственная Дума, имевшее место в 2008 г., также вряд ли можно отнести к конституционной реформе, поскольку речь в данном случае не шла об изменении конституционно-правовой формации – система и структура общественных отношений сохранились в прежнем виде. Вряд ли потянет на «реформу» и изменение, прошедшее в том же 2008 году и усилившее систему контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ, хотя результатом поправки в Конституцию РФ явилось изменение баланса взаимоотношений между Парламентом РФ и Правительством РФ. Но поправки носили точечный характер, хотя они и усилили степень влияния Парламента на Правительство, однако не изменили в целом соотношение властных полномочий.

Наиболее масштабными были изменения Конституции РФ в 2014 году – эти поправки, главным образом, коснулись расширения полномочий Президента РФ в отношении формирования состава Совета Федерации, Верховного суда РФ и Прокуратуры РФ. Но едва ли и эти поправки, несмотря на их существенный, можно даже сказать концептуальный, характер, приближающийся к реформе, носят, тем не менее, реформаторский характер. Скорее, речь идет о частичной корректировке действующей конституционной модели организации государственной власти.

Но даже при относительной неизменности текста Конституции РФ модель конституционного развития Российской Федерации не раз подвергалась изменениям. Особенно заметным было изменение федеративного устройства, что связано с происходившим неоднократным реформированием, прежде всего, в системе разграничения полномочий между органами власти различных территориальных уровней. Значительной модификации подверглось и местное самоуправление, которое также меняло направления своего развития. Однако все это происходило на фоне конституционной стабильности указанных отношений, поскольку их общие конституционные принципы заложены в основах конституционного строя.

Обратим внимание, указанные изменения не касались глав, требующих полного пересмотра российской Конституции. В то же время любые, даже самые незначительные, изменения трех глав (первой, второй и девятой) Конститу-

<sup>1</sup> Примечательно в этой связи, что в некоторых странах, например в Индии, Конституция не содержит перечня субъектов федерации, он помещен в приложение. Поэтому упразднение и объединение штатов осуществляется посредством обыкновенного закона парламента, а не поправкой к Конституции.

ции с неизбежностью влекут за собой смену Конституции, обязательно предваряемую созывом Конституционного Собрания, который может вынести решение о принятии новой Конституции, в том числе посредством референдума. Примененный формальный подход относительно неизменности трех глав Конституции РФ, на наш взгляд, скорее является следствием необходимости поддержания конституционной стабильности в период в целом нестабильности основ конституционного строя, который имел место в начале 1990-х годов, периода принятия Конституции РФ 1993 г., и он позволил решить данную задачу. Однако нельзя не признать, что, при сохранении отдельных положений Конституции, речь все же должна идти не о конкретных главах конституции, а о тех конституционно-правовых основах, содержащихся в этих главах, неизменность которых поддерживается усложненным принятием новой конституции. Именно эти основы должны явиться не только гарантией прочности самой Конституции, но и основой конституционного правопорядка и «элементом конституционного мышления правового государства» [2, с. 448].

Немало примеров проведения конституционных преобразований, часть из которых носит характер конституционных реформ, только за последнее десятилетие имеется в других государствах постсоветского пространства. Не раскрывая всех конституционных преобразований, прошедших в этих государствах с момента распада СССР, рассмотрим только наиболее примечательные из них, отражающие основные направления конституционных преобразований и специфику конституционного развития отдельных стран.

Пожалуй, наиболее значительные изменения, приведшие к смене республиканской формы правления с полупрезидентской на парламентскую, произведены в Конституцию Республики Армения в 2015 году<sup>1</sup>. Таким образом,

<sup>1</sup> Помимо передачи основных полномочий по управлению страной парламенту, конституционной реформой был скорректирован порядок замещения должности главы государства – теперь президент Армении избирается не на пять лет, а на семь лет и не на прямых выборах, а депутатами и избранными представителями органов местного самоуправления. Президент сохраняет отдельные кадровые полномочия, он назначает премьер-министром кандидата от партии или партийного блока, победившего на парламентских выборах. Однако Вооруженные силы подчиняются правительству, а верховным главнокомандующим во время войны является премьер-министр. Президент Армении – глава государства, который воплощает национальное единение, следит за соблюдением Конституции и не может быть членом какой-либо партии. Установлены важные гарантии от монополизации власти – один и тот же человек может быть избран президентом всего один раз.

конституционная реформа в Армении затронула саму форму государства. Одновременно была предложена новая концепция конституционного регулирования прав человека, определена роль церкви, скорректирована организация судебной власти и др.<sup>2</sup>

Реформа была реализована с помощью конституционного референдума, проходившего 6 декабря 2015 года. Заметим, с 1991 года это был уже пятый конституционный референдум в стране, четыре из которых признаны состоявшимися<sup>3</sup>. Учитывая масштабы конституционной реформы и ее последствия для страны, решение подобных вопросов на референдуме обеспечивает наивысшую степень легитимации конституционных преобразований. В этой связи нельзя не вспомнить слова известного конституционалиста Джона Элстера о том, что в мире существуют демократические конституции, принятые недемократическим путем, но не существует ни одной авторитарной конституции, принятой демократическим путем [6].

Заметную помощь в проведении данной реформы оказывали члены и эксперты Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) [3], которые в соответствии с европейскими стандартами в области демократии, прав человека и верховенства права на протяжении почти двух лет давали оценки конституционным процессам в Армении, готовили экспертно-правовые заключения по всем вопросам и институтам, затронутым конституционной реформой<sup>4</sup>.

Следует заметить, что это не первый на постсоветском пространстве прецедент перехода на парламентскую форму правления. Раньше подобная схема была реализована, в частности, в Грузии, в которой также на конституционном уровне в октябре 2010 г. было предпринято перераспределение полномочий от президентской вертикали к парламенту и правительству, фор-

<sup>2</sup> Плавный переход к парламентской Республике должен осуществляться во время избирательного цикла 2017–2018 годов.

<sup>3</sup> Так, первый референдум по признанию независимости Республики Армения от СССР проходил 21 сентября 1991 года, при явке избирателей в 95 % за независимость проголосовали 99,5 %; конституционные референдумы по изменению Конституции Армения проходил также в 1995, 2003, 2005 и, наконец, в 2015 годах. Однако результаты конституционного референдума 2003 г. были признаны недействительными, так как количество голосов в пользу изменений было меньше, чем одна треть от числа зарегистрированных избирателей.

<sup>4</sup> Основной доклад по проекту конституционных реформ в Армении представляла директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, представитель Российской Федерации в Венецианской комиссии академик Т. Я. Хабриева.

мируемому высшим законодательным органом власти. После проведения 8 октября 2016 г. в стране парламентских выборов, по существу, завершился переход государства к парламентской республике. При этом прошедшая реформа радикально отличается от масштабной реформы той же Конституции Грузии, осуществленной в 2004 году, когда изменения коснулись 30 статей Конституции 1995 г., а конечной целью реформы было усиление президентской власти благодаря значительной концентрации полномочий у президента, включая возможность досрочного роспуска высшего законодательного органа власти<sup>1</sup>.

Противоположным названному выше путем пошла в своих конституционных преобразованиях Азербайджанская Республика. Прошедшим в сентябре 2016 г. общенародным референдумом был принят Акт референдума Азербайджанской Республики «О внесении изменений в Конституцию Азербайджанской Республики», затронувший 29 статей Основного закона. Законность вынесения на референдум изменений в Основной закон страны подтвердил Конституционный суд Азербайджана, отметивший в своем постановлении от 25 июля 2016 г., что «предлагаемые нововведения не противостоят общим положениям конституции о народо-власти и основам государства и могут быть вынесены на референдум».

Ряд произведенных конституционных изменений был направлен на расширение прав граждан, в частности на подтверждение защиты и уважения человеческого достоинства, закрепление равных со всеми гражданами прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, обеспечение административных и судебных гарантий прав и свобод человека, недопущение нарушения прав граждан, прежде всего в части, касающейся персональных данных, при применении информационных технологий, ответственности муниципалитетов вместе с муниципальными служащими за ущерб, причиненный правам граждан, снижение пассивного избирательного права при выборах в парламент страны с 25 до 18 лет. Безусловно, все это свидетельствует о демократизации общественной жизни страны. Однако, несмотря на всю значимость, для самой реформы это были частные вопросы,

<sup>1</sup> Вероятно, что в ближайшие годы нас может ожидать очередная конституционная реформа в Грузии – как известно, 17 декабря 2016 г. Парламентом Грузии был утвержден состав Государственной конституционной комиссии, 27 января 2017 г. она подготовила проект конституционных поправок. Докладчиками от Венецианской комиссии выступили: Грабенватер К., Танчев Е., Хабриева Т. Я., др.

что видно даже из «точечного» характера самих нововведений.

Наиболее существенные изменения, которые отразились непосредственно на форме правления в государстве, были связаны с модификацией в системе высших органов власти в Республике. Помимо некоторых чисто внешних изменений<sup>2</sup>, в Основной закон внесены и такие принципиальные положения, как наделение президента правом роспуска Милли Меджлиса (парламента) страны и объявления внеочередных выборов главы государства. Таким образом, в отличие от Армении, конституционный референдум в Азербайджане был направлен на усиление роли Президента страны в системе государственной власти. Отметим, что на предыдущем конституционном референдуме, проходившем в Азербайджанской Республике в марте 2009 г., было установлено право на избрание одного и того же лица президентом страны более двух раз. Как представляется, последние изменения Конституции шли в общем русле конституционных преобразований в Республике Азербайджан, они вписываются в общую канву конституционных изменений, упрочивших основы президентской республики в государстве.

Неоднократно путем референдума вносились поправки и в Основной закон Кыргызстана – Конституцию страны от 5 мая 1993 г. При этом осуществление конституционных реформ не раз предварялось драматическими событиями, связанными с насильственной сменой государственной власти в Кыргызской Республике<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Как то: увеличен срок полномочий президента страны с пяти до семи лет; предусмотрено введение должностей первого вице-президента и вице-президентов; в случае досрочного ухода президента с должности до избрания нового главы государства его полномочия должен выполнять теперь не премьер-министр, как это было раньше, а первый вице-президент.

<sup>3</sup> Так, результатом референдумов 1996 и 1998 годов стали поправки, коснувшиеся разграничения полномочий президента и парламента (Жогорку Кенеша) Кыргызской Республики с уклоном на усиление полномочий Президента. Поправки Конституции 2003 года установили президентскую форму правления в Кыргызстане в результате существенного расширения президентских полномочий по формированию Правительства, руководству внешней и внутренней политикой государства, закрепления за ним законодательных полномочия (право издания указов, имеющих силу закона) и др. После известных событий, приведших к свержению первого Президента Кыргызской Республики А. А. Акаева в марте 2005 года<sup>3</sup>, в стране вновь была проведена конституционная реформа, результатом которой стало утверждение новой редакции Конституции Кыргызской Республики 2007 года. Однако в заключении Венецианской комиссии о существовавшей на тот момент конституционной ситуации в Кыргызстане (14–15 декабря 2007 г.) были отмечены следующие негативные моменты: 1) тенденция авторитаризма действующей редакции Конституции; 2) нарушение главой государства

Принятие действующей Конституции Кыргызской Республики 27 июня 2010 года, по существу, ознаменовало и очередную конституционную реформу в жизни страны. Закон Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» предусматривал, что нормы, касающиеся конституционных основ государственного строя, прав и свобод личности, вступали в силу с момента официального опубликования Конституции. Одновременно был закреплен мораторий на изменение Основного закона Парламентом до 1 сентября 2020 года. В Заключении Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) на проект Конституции отмечается, что Конституция Кыргызской Республики (редакция 2010 г.) «полностью соответствует демократическим стандартам», проект заслуживает высокой похвалы, так как он предполагает впервые создать форму парламентского правления в Центральной Азии<sup>1</sup>.

принципа разделения властей; 3) невозможность для гражданского общества осуществлять контроль действий власти; 4) риск насильственной смены государственной власти вследствие не имеющихся механизмов ее мирной передачи<sup>3</sup>. Нельзя не обратить внимание на то, что, хотя задачей Венецианской Комиссии не может быть рассмотрение решений национальных конституционных судов, Комиссия все же отметила крайне необычный, если не беспрецедентный случай, связанный с тем, что Конституционный суд Кыргызской Республики объявил весь текст конституции неконституционным, ведь, как правило, конституционные суды должны принимать свои решения на основе конституции, действующей на момент принятия решения. По мнению Венецианской Комиссии, и новый вариант Конституции Республики 2007 г. также давал основания для развития серьезных проблем, поскольку создавал основу для чрезмерной концентрации полномочий в руках президента и не гарантировал разделения властей. При формальном сохранении полупрезидентской республики на деле государственная власть была сконцентрирована в руках президента. Не менее жестким оказался и окончательный «вердикт» комиссии в отношении Конституции Кыргызской Республики, которая посчитала, что «в тексте новой кыргызской конституции преобладают отрицательные моменты и главный удар – это установление всеми средствами бесспорного преобладания президента над всеми другими государственными ветвями власти. Нет никаких законных ограничений на полномочия президента, и последствием этого может стать революция, а не мирные и конституционные пути смены власти». Именно так и произошло, поскольку система власти, которая сложилась с принятием Конституции 2007 г., вновь привела к известным трагическим событиям 7 апреля 2010 года на территории Кыргызской Республики и свержению очередного президента.

<sup>1</sup> См.: Заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), принято Венецианской Комиссией на ее 83 пленарном заседании (Венеция, 4 июня 2010 года). Заключение зарегистрировано за номером № 582. 2010. CDL-AD(2010)015 в Страсбурге 8 июня 2010 г. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)015-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)015-rus)

Проведение конституционной реформы 2010 г. привело к расширению прав граждан, закреплению нормы максимально возможного количества мандатов одержавшей победу на парламентских выборах политической партии (не более 60), в результате чего ни одна из партий не будет иметь возможности закрепить монополию в политической системе. Кроме того, благодаря Конституции произошло усиление законодательной власти и новое распределение полномочий между законодательной, исполнительной ветвями власти и президентом. Поскольку декретом Временного Правительства Кыргызской Республики от 12 апреля 2010 г. «О расформировании Конституционного суда Кыргызской Республики» в целях исключения попыток использования Конституционного суда Кыргызской Республики для дестабилизации обстановки было принято решение расформировать Конституционный суд Кыргызской Республики до особого решения Временного правительства Кыргызской Республики, Конституционный суд, как высший судебный орган по защите Конституции, прекратил свое существование. Согласно новой редакции Конституции от 27 июня 2010 г. конституционный контроль возлагался на совершенно новый орган – Конституционную палату Кыргызской Республики, которая входила в состав Верховного суда, но рассматривалась как отдельная, самодостаточная система вынесения судебных решений.

Однако сохранившиеся проблемы в организации государственной власти (запутанная процедура формирования Правительства, неясности в назначении отдельных должностных лиц, недостаточная регламентация взаимодействия Парламента и Правительства в сфере формирования государственного бюджета, критическое отношение экспертов к решению о роспуске Конституционного суда, необходимость более четкого разделения полномочий парламента, президента и правительства, связанных с осуществлением внешней политики и т. д. [1]) потребовали продолжения конституционной реформы. Состоявшимся в декабре 2016 года референдумом, несмотря на установленный мораторий до 2020 г. на внесение изменений<sup>2</sup>, был

<sup>2</sup> На нарушение процедуры внесения изменений было обращено внимание в Совместном заключении 2016 г. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии // Заключение Венецианской комиссии №:863/2016, Заключение БДИПЧ ОБСЕ № CONST-KGZ/294/2016. Кыргызская Республика. Совместное Заключение по проекту закона «О внесении изменений в Конституцию», одобренное Венецианской Комиссией на 108 пленарном заседании (Венеция, 14–15 октября 2016 года). Страсбург; Варшава, 19 октября 2016 г. CDL-AD(2016)025.

принят пакет поправок в Конституцию 2010 г.<sup>1</sup>, содержащий комплекс изменений в отношении прав и свобод человека и гражданина; укрепления парламентаризма, уточнения принципов взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти; реформирования судебной системы и системы правоохранительных органов.

Весьма примечательно, что в Конституции было изменено соотношение международного и национального права – исключено однозначное признание примата международного права; определение порядка и условий применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права теперь перенесено на уровень закона. Целью указанных изменений являлось установление синхронизации национального и международного права при укреплении суверенных прав государства в области правового регулирования.

В целях недопущения возможности внедрения в сознание граждан чуждых семейных ценностей, не соответствующих сложившимся в обществе культурным традициям кыргызского народа, установлено, что семья создается на основе добровольного союза мужчины и женщины, тогда как в ранее действовавшей редакции брак рассматривался как добровольный союз двух лиц, без указания их пола. Такая позиция вполне объяснима. Сегодня мы видим, что интернационализация некоторых «ценностей» способствует конфликту культур, их противостоянию, поскольку их интернационализация носит насаждаемо экспортируемый характер.

Наряду с расширением и усилением гарантий реализации прав граждан, закреплена норма, предусматривающая возможность лишения кыргызстанцев гражданства в случаях и порядке, установленных конституционным законом. Перенос решения вопроса об основаниях лишения гражданства и установлении соответствующих правовых гарантий на законодательный уровень делает допустимым, тем самым, снижение конституционных гарантий обеспечения прав граждан.

Проведенные преобразования в сфере конституционного строительства были направлены на создание системы сдержек и противовесов и повышение уровня государственного контроля за законностью действий органов государственной власти. В частности, изменилось соотношение полномочий президента и парламента с усилением роли последнего по вопросу освобождения от должности Гене-

рального прокурора Кыргызской Республики. Усилилась роль Премьер-министра в формировании Правительства.

В то же время по-новому установленные полномочия президента и парламента в отношении освобождения от должности судей Верховного суда и Конституционной палаты еще на уровне экспертизы проекта изменений в Конституцию вызвали справедливое, на наш взгляд, неодобрение у Венецианской комиссии, поскольку перечень оснований для досрочного освобождения в случаях, «не связанных с нарушением требований безупречности», носит открытый характер и не оговорен даже ссылкой на нормы закона.

Как отметили БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия в своем совместном заключении, некоторые предложенные изменения могут оказать негативное влияние на баланс власти, путем усиления полномочий исполнительной ветви и ослабления полномочий законодательной и, в еще большей степени, судебной ветви, что, в частности, видно на примере той же роли Конституционной палаты в качестве органа судебного конституционного контроля, установления ответственности судей Верховного суда и Конституционной палаты Республики. Отдельные из предложенных изменений вызывают опасения в свете их соответствия ключевым демократическим принципам, в частности принципу верховенства права, разделению властей и независимости судебных органов, а также могут привести к нарушению некоторых прав человека и основных свобод<sup>2</sup>.

В рамках преобразования судебной системы Пленуму Верховного суда предоставлено право давать разъяснения по вопросам судебной практики, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики (ч. 2 ст. 96). Закрепление на конституционном уровне обязательности решений Пленума Верховного суда вызывает вполне закономерный вопрос – не возникнут ли в связи с этим проблемы с судебским усмотрением? В каждом судебном деле имеются свои особенности, но судьи судов вынуждены будут решать дела в соответствии с разъяснениями Пленума, а не как требует договор между сторонами или закон.

Внесены поправки и в отношении полномочий прокуратуры, которая осуществляет

<sup>1</sup> О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Респ.: закон Кыргызской Республики от 28 дек. 2016 г. № 218.

<sup>2</sup> Заключение Венецианской комиссии №:863/2016, Заключение БДИПЧ ОБСЕ № CONST-KGZ/294/2016. Кыргызская Республика. Совместное Заключение по проекту закона «О внесении изменений в Конституцию», одобренное Венецианской Комиссией на 108 пленарном заседании (Венеция, 14–15 октября 2016 года). Страсбург; Варшава, 19 октября 2016 г. CDL-AD(2016)025.

«надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, а также другими государственными органами, перечень которых определяется конституционным законом, органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов» (п. 1 ст. 104). В соответствии с ранее действовавшей редакцией, прокуратура могла осуществлять надзор только за органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Вместе с тем из-под надзора прокуратуры выпадали, например, такие государственные органы, как Национальный банк, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов, Счетная палата, Омбудсмен. Однако и здесь вполне оправдан вопрос – на основании каких критериев органы местного самоуправления и их должностные лица будут определять перечень поднадзорных прокуратуре органов и не приведет ли отсутствие четко установленного на уровне закона перечня таких органов к неоднозначной практике осуществления прокурорского надзора на местах?

Таким образом, в Кыргызской Республике проводятся уже неоднократные конституционные реформы, которые характеризуются противоречивостью и незавершенностью результатов.

К числу новейших конституционных модернизаций относятся изменения Конституции Республики Казахстан, прошедшие в марте 2017 г. и свидетельствующие о наступлении следующего этапа конституционного развития государства.

Данный вывод обусловлен масштабами конституционных изменений в Республике, которые непосредственным образом отразились на базовых институтах развития государства и общества: основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, гражданства, системы органов государственной власти и местного самоуправления, включая статус самого президента Республики. Создана обновленная конституционная основа, «каркас» для развития этих отношений, которая повлечет за собой новые государственно-правовые традиции и политическую практику. Конкретно определены элементы незыблемости государства – независимость, унитарность, территориальная целостность и республиканская форма правления. При этом произведенная демократическая модернизация президентской республики как формы правления посредством повышения роли парламента, передачи некоторых функций президента правительству, усиления самостоятельности правительства при одновременном расширении механизмов его подотчетности и подконтроль-

ности парламенту имеет характер позитивных эволюционных изменений, не несет в себе каких-либо радикальных мер, а продолжает логику предыдущих конституционных преобразований в стране.

Конституционные изменения, как показывает их анализ, имели четкое организационное обеспечение, что позволило провести ее в довольно сжатые по современным меркам сроки. Основные мероприятия по проведению конституционных изменений, начиная от разработки будущей модели развития и заканчивая программой ее реализации, уложились в период не более двух месяцев, хотя нельзя не признать, что это касалось только их внешнего оформления. Конечно, нередко сжатые сроки при изменении Конституции чреваты возможными ошибками, которые могут привести к необходимости дальнейших конституционных преобразований. Однако сами по себе сроки проведения конституционных изменений, если они не нарушают установленной процедуры, не оказывают особого влияния на качество их проведения. Главное – это то, что соответствующие преобразования объективно назрели и давно ожидаемы, несут в себе позитивный заряд для развития общества и государства, не отвергаются, а находят поддержку со стороны граждан Республики [5].

Начало конституционным преобразованиям дало подписание 11 января 2017 г. Президентом Республики Казахстан Распоряжения об образовании Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти. Итогом ее деятельности стал проект закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», который с 26 января этого года был вынесен на всеобщее обсуждение<sup>1</sup>. При этом проект закона прошел научную экспертную проверку, в том числе на уровне зарубежных экспертов<sup>2</sup>. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» принят Парламентом 6 марта 2017 года и после его проверки Конституционным Советом на соответствие конституционным ценностям и основополагающим принципам деятель-

<sup>1</sup> URL: [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/ekspertyi-nazvali-samyie-vajnyie-punktyi-proekte-310903/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/ekspertyi-nazvali-samyie-vajnyie-punktyi-proekte-310903/).

<sup>2</sup> Первоначально речь шла о привлечении отдельных экспертов (в таком качестве выступала академик Т. Я. Хабриева), но в итоге Казахстан обратился за оценкой проекта конституционных изменений в Венецианскую комиссию. Венецианская комиссия в своем заключении по закону о внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахстана отметила, что конституционные изменения в Казахстане представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства.

ности, форме правления Республики, подписан Президентом Казахстана 10 марта 2017 года. Одновременно принят указ Президента «О комплексе мер по реализации Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан”», в котором намечен план действий по претворению в жизнь конституционной реформы, а уже 13 марта этого года Президентом подписан Конституционный закон № 52-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан», которым на законодательном уровне реализованы отдельные результаты конституционных изменений.

Окончательный текст закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» значительно отличается от первоначальной редакции его проекта, что в первую очередь обусловлено учетом тех замечаний, которые поступили в ходе обсуждения проекта. В частности, ряд полномочий, которые изначально предполагалось закрепить только за одной палатой Парламента – Мажилисом, получила и вторая его палата – Сенат. Отказались и от проектируемых изменений в ст. 26 Конституции Республики Казахстан, направленных на обеспечение гарантий права собственности иностранных граждан и лиц без гражданства, их равенства и справедливости, что продолжает ставить в сложное положение граждан государств, прежде всего Евразийского экономического союза. Уточнен порядок замещения и освобождения от должности акимов иных административно-территориальных единиц, кроме областей, городов республиканского значения и столицы, из которого исключено право Президента Республики по своему усмотрению освобождать акимов от должности.

Одновременно с этим появились новые положения, которые не были изначально определены проектом конституционных изменений. Среди них, например, то, что на конституционный уровень подняты некоторые вопросы финансовой сферы в контексте закрепления особого правового статуса столицы Казахстана Астаны<sup>1</sup>. Цель указанных изменений – попытка со-

здания на территории Астаны нового финансового хаба – ведущего международного центра финансовых услуг для всего Центрально-Азиатского региона, задачей которого является привлечение инвестиций в экономику Казахстана. С помощью конституционных поправок установлено финансирование деятельности МФЦА из средств республиканского бюджета, введены такие новые понятия, как «идентификационный номер», «реестр центра идентификационных номеров». Особого внимания заслуживает предоставление права МФЦА по принятию нормативных правовых актов, что существенно видоизменяет построение правовой системы государства.

Еще одна новация Конституции – это возможность по решению суда лишения гражданства людей за совершение террористических преступлений или за причинение «иного тяжкого вреда жизненно важным интересам страны» (п. 2 ст. 10 Конституции в новой редакции). В данном вопросе Республика Казахстан пошла по пути конституционного регулирования Кыргызской Республики, о чем говорилось ранее, но несколько расширив основания для лишения гражданства.

Указанные изменения вызывают вопросы, в частности: вправе ли государство отказываться от своих граждан? В мировой практике возможность лишения государством гражданства своих граждан существует в отдельных странах. Лишение гражданства является, по сути своей, санкцией государства в отношении лица, допускающего недозволенное поведение. В большинстве современных государств лишить гражданства можно только лицо, которое приобрело его в результате регистрации или натурализации, и только в течение небольшого срока (обычно в течение первых 5 лет) пребывания в гражданстве. Например, согласно Конституции Испании (ст. 11), «ни один испанец по происхождению не может быть лишен своего гражданства». При этом не допускается лишение гражданства, если в результате лицо станет апатридом – лицом без гражданства. Подобные нормы содержатся в законодательстве ряда стран (см.: абз. 1 ст. 16

<sup>1</sup> В Казахстане уже существует Конституционный закон от 7 декабря 2015 года № 438-V «О Международном финансовом центре "Астана", имеется ряд указов президента по данному вопросу. На основании конституционной поправки данный Конституционный закон также претерпел изменения от 13 марта 2017 г., параллельно указанные изменения были дополнены изменениями в Бюджетный кодекс Республики Казахстан в части изменения источника финансирования Международного финансового центра «Астана» (далее – МФЦА) и в закон «О Национальном банке Республики Казахстан» об исключении из полномо-

чий Нацбанка Республики вопросов финансирования финансового центра. Ему предоставлены особые налоговые, валютный и визовый режимы, а также особый режим привлечения иностранной рабочей силы органами и участниками центра. Задачами МФЦА являются содействие в привлечении инвестиций в экономику Казахстана путем создания привлекательной среды для инвестирования в сфере финансовых услуг, развитие рынка ценных бумаг, обеспечение его интеграции с международными рынками капитала. Участники центра, равно как и его органы будут освобождены от уплаты корпоративного подоходного налога до 1 января 2066 года.

Основного закона ФРГ; ч. 2 ст. 11 испанской Конституции; § 7 Конституции Швеции и др.).

Основаниями для лишения гражданства служат: приобретение гражданства обманным путем, на основании заведомо ложных сведений, фальшивых документов (например, в России, где за это установлена утрата лицом гражданства); если лицо занималось антигосударственной деятельностью в пользу иностранного государства и тем самым наносит ущерб интересам государства (Франция, США, Великобритания, Болгария и другие государства); лица, осужденные за преступления против безопасности государства (Франция, Великобритания). Достаточно широко практиковалось лишение гражданства по инициативе государства в бывшем СССР для расправы с неугодными властям лицами. Лица, лишённые гражданства, как правило, подлежат высылке из страны – экспатриации.

Измененная Конституция Республики Казахстан в этом плане оставляет многие вопросы без ответа, перенося их решение, очевидно, на законодательный уровень. В частности, остается неясным, что означает причинение «тяжкого вреда жизненно важным интересам страны»? Термин носит неопределенный характер, но перенесение его определения на законодательный уровень, в том числе в рамках перечисления конкретных составов преступлений, которые будут подпадать под эти признаки, в УК Республики Казахстан, влечет определенное «размывание» текста Конституции, принятие которой происходит в особом порядке по сравнению с обычным законом. Все-таки основания для лишения гражданства, если уж оно допускается со стороны государства, должны быть строго ограниченными и определяться непосредственно в конституции государства.

Принятие указанных изменений в Конституцию может привести к ситуации безгражданства, поскольку за гражданином Республики «не признается гражданство другого государства». Таким образом, лишение лица, не имеющего другого гражданства, неизбежно приведет к тому, что данное лицо станет апатридом. В то же время создание с помощью законодательства ситуации безгражданства, как известно, осуждается со стороны мирового сообщества – ее возникновения стремятся не допускать большинство государств мира, в том числе те, которые не являются участниками Конвенции ООН 1961 г. «О сокращении безгражданства».

Сохраняется неясность и в том, подлежит ли лицо, лишённое гражданства, выдворению с территории государства? Такое выдворение представляется достаточно затруднительным, учитывая в том числе ранее сказанное о том, что

лицо становится апатридом – вряд ли лицо, осужденное за терроризм, будет представлять интерес для другой страны, с которой Республика поддерживает дипломатические отношения. В случае же, если гражданин Республики Казахстан выехал за пределы государства в целях совершения террористических актов на территорию другой страны, может ли он быть лишен гражданства заочно? Вероятно, если лицо будет знать, что если оно выедет за пределы государства для осуществления террористических актов, при этом не сможет вернуться на родину в Казахстан и будет лишен гражданства, то количество таких лиц и сократится. В то же время каковы гарантии, что при заочном рассмотрении таких дел удастся избежать судебной ошибки?

Безусловно, что эти и другие вопросы требуют корректировки не только законодательства о гражданстве, но и уголовного законодательства Республики Казахстан. В то же время в этой связи нельзя не обратить внимание еще на один факт – изменение в статью 10 Конституции вводится в действие со дня его первого официального опубликования, тогда как изменения в законодательство еще не внесены, что также создает неопределенность в применении конституционных норм.

К числу конституционных новелл относится и изменение, касающееся определения порядка действия международных договоров в Республике (п. 3 ст. 4 Конституции). Если ранее международные договоры, ратифицированные государством, имели приоритет перед законами и применялись непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следовало, что для его применения требовалось издание закона, то новый текст указанной статьи уже содержит отсылочную норму к законодательству Казахстана: признавая приоритет ратифицированных международных договоров перед законами, тем не менее устанавливается, что порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых она является, определяются законодательством Казахстана. Изменение достаточно существенное, поскольку таким образом переносит на уровень закона решение вопроса о месте международных договоров в правовой системе государства.

Новацией стало закрепление в Конституции межконфессионального согласия, как одной из высших ценностей казахстанской государственности. Неконституционными признаются теперь любые действия, способные нарушить также и межконфессиональное согласие. Включение данных норм направлено на развитие демокра-

тических процессов в Республике Казахстан. Модернизация общества во многом достигается благодаря формированию и развитию в общественном сознании культуры толерантности, которая призвана сохранять гражданский мир, гармонизировать межэтнические и межконфессиональные отношения, способствовать укреплению социально-политической стабильности.

Основная продекларированная цель произведенных изменений в Конституцию Казахстана – перераспределение полномочий в организационной структуре осуществления государственной власти. Конституционные преобразования в этой части, хотя и были осуществлены в рамках существующей президентской республики, которая, как было отмечено в Комментарий к проекту поправок в Конституцию Республики Казахстан, доказала свою эффективность, тем не менее привели к некоторому изменению в соотношении баланса властных полномочий.

Согласно Конституции, президент является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Республику Казахстан внутри страны и в международных отношениях, символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Таким образом, Президент Республики Казахстан занимает центральное место в системе органов государственной власти, что в целом характерно для государств с президентской республикой.

Конституционными изменениями осуществлено перераспределение ряда полномочий Президента Республики Казахстан между Правительством и Парламентом<sup>1</sup>. Одновременно Президент наделяется полномочием в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направлять обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта, в том числе правительственного, на соответствие Конституции Республики

<sup>1</sup> Так, Правительству были переданы следующие полномочия Президента: утверждение государственных программ, единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, которые будут осуществляться Правительством по согласованию с Президентом; образование, упразднение и реорганизация центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, и назначение и освобождение от должности их руководителей.

Казахстан, что в целом отвечает задачам развития правового государства. Кроме того, Конституцией в новой редакции предусмотрено также исключение ряда законодательных полномочий Президента<sup>2</sup>.

Но к Конституции нельзя подходить с арифметической точки зрения – столько-то полномочий прибавлено, столько-то убавлено. Меняется сама логика взаимоотношений ветвей власти и философия, которая лежит в основе действующей Конституции. В результате указанных изменений, с одной стороны, произошло снижение количества организационно-правовых полномочий, изначально отнесенных, в соответствии с действующей Конституцией, к компетенции главы государства. С другой стороны, конституционные изменения направлены на усиление таких основных государственных институтов, как Парламент и Правительство в общественной и политической жизни Республики Казахстан. Таким образом, конституционные изменения направлены на установление большей сбалансированности при реализации властных полномочий, и, в конечном итоге, усиливают стабильность конституционно-правовых институтов.

Важной новеллой стали упразднение полномочия Президента отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и премьер-министра Республики Казахстан. Исключение полномочия Президента Республики Казахстан издавать законы или указы, имеющие силу законов (п. 2 ст. 45 Конституции), о чем говорилось выше, является нововведением, отвечающим положению Конституции об осуществлении государственной власти в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Отказ Президента в пользу Парламента от своих законодательных полномочий делает Парламент единственным законодательным и высшим представительным органом Республики. Но при этом за Президентом закрепляется правомочие «определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев» (см. п. 2 ст. 61).

<sup>2</sup> Это касается его права давать поручения Правительству Республики Казахстан о внесении законопроекта в Мажилис Парламента Республики Казахстан (при этом за Президентом Республики Казахстан сохраняется самостоятельное право законодательной инициативы); по изданию законов или указов, имеющих силу законов; по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом Республики Казахстан.

Безусловно, взаимодействие государственных органов в законотворчестве является чрезвычайно важной составляющей данного процесса, но регулирование вопросов взаимодействия в этой области нуждается в соблюдении принципа сохранения независимости государственных органов, относящихся к разным ветвям власти. В этой связи нельзя не отметить тот факт, что последняя названная норма (содержащаяся в п. 2 ст. 61 Конституции) может быть истолкована по-разному: не только как требование в первоочередном порядке рассматривать законопроекты, которые определены в качестве приоритетных Президентом Республики, но и как императивное конституционное предписание в обязательном порядке *принять* указанные законопроекты, что уже априори предопределяет решение соответствующих вопросов. Следует отметить, что на это обращалось внимание в Заключении Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской Комиссии) по проекту изменений в Конституцию Республики Казахстан<sup>1</sup>. Тем не менее данное положение сохранилось и при принятии окончательного варианта изменений в том же виде, как и в проекте изменений в Конституцию. Включение указанной нормы нивелирует значение отказа от наличия у Президента законодательных полномочий и ставит в прямую зависимость Парламент от решений Президента. Полагаем в этой связи, что, исходя из задач развития парламентаризма и последовательного соблюдения принципа разделения властей, в тексте Конституции в данном случае более соответствовало бы принципу независимости работы Парламента использование другого подхода, основанного на применении таких терминов, как «внесение» или «рассмотрение» законопроекта.

Согласно изменениям в ст. 44 Конституции Республики Казахстан, при формировании состава Правительства и его структуры в целях усиления роли Мажилиса Парламента учрежден следующий порядок: премьер-министр вносит представление главе государства о структуре и кандидатурах членов Правительства после консультаций с Мажилисом Парламента. В этом же порядке предлагается освободить от должности членов Правительства – по представлению премьер-министра, основанному на консультациях с Мажилисом. Исключение устанавливается для министров иностранных дел и обороны, назначение и освобождение от должности которых останется в рамках самостоятельных полномочий Президента.

Безусловно, в целом предлагаемые изменения носят демократический характер. Они предоставляют возможность Мажилису, как одной из палат Парламента, оказывать определенное влияние на состав Правительства Республики Казахстан. В то же время, полагаем, что осуществление такого влияния во многом будет определяться характером и содержанием установленной процедуры проведения консультаций. Именно от того, каким образом будет урегулирована данная процедура, будет зависеть, станут или нет данные консультации формальными.

Возникают в связи с этим вполне обоснованные вопросы: каковы могут быть последствия проведения данных консультаций в случае, если Мажилисом будет высказано несогласие по предлагаемой кандидатуре? Как следствие первого вопроса, может ли быть внесена кандидатура, по которой мнения Мажилиса и премьер-министра Правительства не совпали? Полагаем, что урегулирование ситуаций возможных разногласий между Мажилисом Парламента и премьер-министром по поводу предлагаемой кандидатуры, а также возможным повторным проведением данной процедуры при формировании «команды» Правительства носит принципиальный характер. В этой связи роль Мажилиса в целях обеспечения последующего эффективного взаимодействия указанных органов могла бы быть урегулирована непосредственно нормами Конституции Республики, чтобы не полагаться полностью на законодательное регулирование.

В числе дополнительных инструментов воздействия Мажилиса Парламента на организацию и деятельность Правительства статутное значение имеет новелла, в соответствии с которой Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом (см. п. 1 ст. 70). Также следует особо отметить, что в ст. 64 Конституции предлагается установить общую подотчетность (ответственность) Правительства перед Президентом и Парламентом. В статье 67 новой редакции Конституции предусматривается, что об основных направлениях деятельности Правительства и всех его важнейших решениях премьер-министр Республики докладывает не только Президенту, но и Парламенту.

Эти и другие поправки развивают институты парламентского контроля, что способствует совершенствованию демократической организации государства. Вместе с тем с точки зрения обеспечения самостоятельности исполнительной власти, стабильности ее функционирования, а также сохранения режима законности вызывает сомнение обоснованность поправки к под-

<sup>1</sup> Venice Commission. Draft opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan – CDL(2017)013.

пункту 6 статьи 57 Конституции, согласно которой обращение квалифицированного большинства депутатов любой из палат Парламента (не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты) к Президенту об освобождении от должности члена Правительства в связи с неисполнением им законов Республики влечет принятие соответствующего решения Президента. Вопрос о неисполнении законов, по нашему мнению, требует предварительной судебной оценки. В противном случае может быть снижена самостоятельность Правительства в исполнении возложенных на него функций.

Определенным изменениям в Конституции подверглись и вопросы, касающиеся организации судебной системы. Так, в соответствии с новой редакцией п. 3 ст. 79, требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом, при этом из текста Конституции соответствующие положения в отношении таких требований исключены. Однако детальное изложение требований к судьям непосредственно в тексте Конституции согласуется с современными потребностями практики, способствует стабильности и устойчивому функционированию судебной системы, реальному закреплению принципов независимости и неприкосновенности судей. Наряду с указанным уточнены статус Верховного суда Республики Казахстан, роль прокуратуры, которая обеспечивает высший надзор за соблюдением законности, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. Кроме того, на уровне Конституции закрепляется институт Уполномоченного по правам человека в Республике.

Как видим, достаточно серьезные изменения затронули практически весь блок высших органов государственной власти страны. Однако изменения не ограничились только системой высших государственных органов, ряд изменений коснулись и низовых звеньев государственного и муниципального управления. В частности, в Конституции Республики Казахстан предполагается сохранить действующий порядок назначения акимов<sup>1</sup> областей, городов республиканского значения и столицы. Что касается порядка назначения или избрания на должность акимов иных административно-территориальных единиц, то его предлагается определять законом, а не правовым актом главы государства. Таким образом, в известной мере сохраняется определенная централизация в осуществлении государственного управления на

уровне так называемого «среднего звена». Но уже сама передача данного вопроса Парламенту, который будет решать его путем принятия закона, свидетельствует о демократизации порядка регламентации данного вопроса.

Скорректирован и порядок досрочного прекращения полномочий маслихатов<sup>2</sup>. В этой связи в п. 5 ст. 86 Конституции, в отличие от существующего порядка, когда полномочия маслихата могут быть прекращены досрочно только Президентом Республики, предлагается установить, что полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с премьер-министром и председателями палат Парламента. Безусловно, такой порядок носит в целом более демократичный характер, поскольку появляются элементы коллегиальности при принятии решения. Расширение участия в процедуре досрочного прекращения полномочий маслихата других органов государственной власти послужит более объективной оценке обстоятельств, требующих досрочного прекращения полномочий. В то же время нельзя не заметить и другую сторону данного вопроса – предлагаемый порядок ведет к возвышению роли председателей палат Парламента, которые на самом деле должны являться первыми среди равных в структуре коллегиальных органов. Кроме того, желательно было бы определить в законе примерный перечень оснований досрочного прекращения полномочий маслихата.

Весьма примечательно, что в числе поправок, внесенных в Конституцию Республики Казахстан, содержатся положения, направленные на уточнение процедуры внесения изменений в Конституцию. В процедуре рассмотрения поправок, предлагаемых к внесению в Конституцию, теперь задействован орган конституционной юстиции – Конституционный Совет Республики Казахстан. При этом предметом конституционных поправок не могут являться «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», которые являются неизменными.

Само конституционно-правовое регулирование процедуры внесения изменений в Конституцию должно обеспечивать необходимые гарантии в части прозрачности, открытости и инклюзивности, а также соответствующих сроков

<sup>1</sup> Аким – глава местного исполнительного органа власти в Республике Казахстан.

<sup>2</sup> Маслихат – местный представительный орган в Республике Казахстан.

и условий для выражения разнообразных мнений и проведения широкого обсуждения спорных вопросов, что является ключевыми требованиями демократического процесса составления конституции и способствует тому, чтобы текст конституции был принят всем обществом и отражал волю народа. На необходимость следования данным требованиям неоднократно указывалось в документах, принятых Европейской Комиссией за демократию через право (Венецианской Комиссией)<sup>1</sup>. В этой связи включение в процедуру рассмотрения поправок в Конституцию Конституционного Совета Республики Казахстан как органа государственной власти, обладающего необходимым уровнем компетенции и познаний для надлежащей оценки предлагаемых изменений в Конституцию, будет способствовать повышению степени обоснованности и оценки предлагаемых изменений в Конституцию.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что далеко не все из проведенных конституционных преобразований, нередко при внешнем обозначении их в качестве конституционных реформ, в реальности являются таковыми. Большинство изменений действующих конституций связано с частичной внутриинституциональной смысловой коррекцией их текста, когда имеет место замена, включение или исключение из конституционного текста положений, формулировок, понятий, относящихся к определенному конституционно-правовому институту, при этом не затрагивается сама его природа. Как правило, они вызваны эволюцией взглядов в политической сфере, иными процессами, необходимостью привести в соответствие статьи конституции с другими, уже измененными или изменяемыми, что нередко связано со сроками полномочий органов государства.

Изменения конституции могут выражаться во включении в текст нового конституционно-правового института, в замене или упразднении ранее существовавшего. Тем не менее такой процесс тоже не всегда может быть отнесен к реформе.

Конституционная реформа – это действие, имеющее целенаправленный характер, или совокупность однородных целенаправленных действий, растянутых во времени. Ее всегда отличают масштаб и последствия как для современного и развивающегося правового регулирования, так и в целом для системы общественных отношений в орбите конституционного воздей-

ствия. В то же время конституционная реформа не может быть охарактеризована одним каким-то уникальным признаком, идентифицирующим ее в ряду схожих явлений, не может быть измерена количественными показателями, поэтому важно выявить условия, или критерии, соответствие которым позволит отнести конституционные преобразования к классу конституционных реформ.

Анализируя проведенные выше конституционные преобразования, можно заключить, что конституционная реформа – это единовременный или продолжительный политико-правовой процесс по преобразованию конституционного текста, который характеризуется изменениями фундаментальных основ государства и общества, целеполаганием, достаточным ресурсным обеспечением и определенными юридическими и фактическими результатами.

Вместе с тем оценки конституционных изменений едва ли могут опираться на непреложное действие неких исторических законов, они вытекают, несомненно, из конкретных государственно-правовых концепций и условий, позволяющих реализовать те или иные преобразования. В настоящее время многие государства постсоветского пространства все еще находятся на этапе дальнейшего внедрения и углубления демократических принципов. В этих странах продолжается поиск наиболее соответствующей формы государственного устройства, отвечающей характеру развития внутренних исторических, политических, социальных, экономических и других процессов. В конечном итоге это приведет к тому, что страны постсоветского пространства найдут свой образ сильных демократических, правовых, социальных государств, который будет соответствовать их истории, традициям и культуре.

#### Библиографический список

1. *Дононбаева А. А.* Конституционные реформы в Кыргызской Республике // Актуальные проблемы гуманитар. и естеств. наук. 2016. № 12–3. С. 53–56.
2. *Маунц Т.* Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М.: Иностр. лит., 1959. 596 с.
3. *Хабриева Т. Я.* Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 5–15.
4. *Хабриева Т. Я.* Конституционная реформа в современном мире. М.: Наука РАН, 2016. 320 с.
5. *Хабриева Т. Я.* Конституционные реформы в современном мире // Вестник Российской академии наук. 2016. № 7, т. 86. С. 579–586.

<sup>1</sup> См., например, «Сборник заключений Венецианской комиссии относительно конституционных положений о поправках к конституции» (Compilation of Venice Commission Opinions concerning Constitutional Provisions for Amending the Constitution), CDL-PI(2015)023, 22 декабря 2015 г.

6. *Elster J. Ways of Constitution-making // Democracy's Victory and Crisis*, ed. Axel Hadenius. Cambridge University Press, 1997. 125 p.

#### References

1. *Dononbaeva A. A. Konstitutsionnye reformy v Kyrgyzskoy Respublike* [Constitutional reforms in the Kyrgyz Republic]. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk* – Current Problems of the Humanities and Natural Sciences. 2016. Issue 12–3. Pp. 53–56. (In Russ.).
2. *Maunz Th. Gosudarstvennoe pravo Germanii (FRG i GDR)* [State Law of Germany (FRG and GDR)]. Moscow, 1959. 596 p. (In Russ.).
3. *Khabrieva T. Ya. Venetsianskaya komissiya kak sub'ekt tolkovaniya natsional'nogo prava* [The Venice Commission as a Subject of National Law Interpretation]. *Zhurnal rossiyskogo prava* – Journal of Russian Law. 2016. Issue 8. Pp. 5–15. (In Russ.).
4. *Khabrieva T. Ya. Konstitutsionnaya reforma v sovremennom mire* [Constitutional Reform in the Modern World]. Moscow, 2016. 320 p. (In Russ.).
5. *Khabrieva T. Ya. Konstitutsionnye reformy v sovremennom mire* [Constitutional Reforms in the Modern World]. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk* – Herald of the Russian Academy of Sciences. 2016. Issue 7. Vol. 86. Pp. 579–586. (In Russ.).
6. *Elster J. Ways of Constitution-Making. Democracy's Victory and Crisis*; ed. by Axel Hadenius. Cambridge University Press, 1997. 125 p. (In Eng.).