

А.А. МАКАРЦЕВ
Э.С. ЮСУБОВ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

***Аннотация.** В статье проводится анализ ряда изменений, которые были внесены в Конституцию Российской Федерации в 2020 году. По мнению авторов, анализ основных направлений начатой конституционной реформы не всегда дает возможность четко представить реальную цель, которая была в ней заложена. Но скорость реализации положений Послания Президента России и направления проводимой реформы позволяют провести аналогии с реформой законодательства Республики Казахстан. В связи с этим существенная часть статьи посвящена анализу основных направлений, завершившейся в 2019 году в Республике Казахстан конституционной реформы.*

***Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, конституционная реформа, Послание Президента, правительство, парламент, международные договоры, Закон о поправках к Конституции, Конституционный Суд.*

CONSTITUTIONAL REFORMS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

***Abstract.** The article analyzes a number of changes that were made to the Constitution of the Russian Federation in 2020. According to the authors, the analysis of the main directions of the initiated constitutional reform does not always make it possible to clearly present the real goal that was laid down in it. But the speed of implementation of the provisions of the Address of the President of the Russian Federation, the direction of the reform, allows us to draw analogies with the reform of the legislation of the Republic of Kazakhstan. In this regard, a substantial part of the article is devoted to the analysis of the main directions, which ended in 2019 in the Republic of Kazakhstan, of constitutional reform.*

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, г. Новосибирск
ЮСУБОВ Эльман Сулейманович — кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, доцент Национального исследовательского Томского государственного университета, г. Томск

Keywords: *Constitution of the Russian Federation, constitutional reform, Message from the President of the Russian Federation, government, parliament, international treaties, The law on amendments to the Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of Russian Federation.*

Конституция в любой стране — основа жизнедеятельности государства и общества, закрепляющая не только статус-кво соотношения сил и достижений, бытующих на момент ее принятия, но и программу на будущее развитие. Время от времени требуется закрепление в конституционном тексте результатов выполненных задач и постановка новых целей. Для этого существуют несколько форм и процедур, начиная от разработки и принятия нового Основного Закона, до постепенного его преобразования посредством имеющихся в правовой действительности способов [1, с. 22].

Любая конституционная реформа представляет собой сложный, многозначный, достаточно противоречивый и незавершенный процесс. В научной литературе отмечается, что обновление и соблюдение конституции являются двумя сторонами единого конституционного процесса, хотя реконструкция основного закона (частичная или полная) всегда требует больших инвестиций, «ломает» правовую систему, выстроенную последовательно на фундаменте конституции. С течением времени основные законы претерпевают изменения: вносятся поправки, принимаются новые конституционные тексты. Исследования подтверждают, что большая часть конституций, действующих в современных государствах, корректировалась [2, с. 12].

Содержание конституционных поправок должно основываться на широком политическом консенсусе, учитывать интересы всех социальных групп, политических факторов и народа в целом. Идеальная конституция предусматривает возможность государственного управления в соответствии с верховенством права и определяет четкие пределы должного и возможного, которые не могут нарушаться [3, с. 73], закрепляет механизмы, влияющие на уровни легальности и легитимности государственной власти. Последние термины очень близки, но не тождественны. Если первый носит в большей степени этический характер, то второй — юридический. Легитимность представляет собой более сложное правовое явление. Это состояние, выражающее правильность, оправданность, целесообразность и другие стороны соответствия конкретных действий установкам, ожиданиям личности, социальных и иных коллективов, общества в целом. Легитимация может находиться в противоречии с формальной легализацией, если юридические законы не соответствуют нормам справедливости, общедемократическим ценностям населения. Легитимность должна распространяться на все действия государства в любой сфере. Именно это позволит обеспечить в дальнейшем эволюционное развитие любого государства.

Будучи по своему историко-правовому происхождению сложным понятием, легитимность в российских условиях превратилась в важнейшую ценность и практически стала политической моралью. Легитимность, отмечает В.Е. Чиркин, создается преданностью людей определенному обществу (конституционному) строю. В основе такого рода преданности находится вера людей в то, что их блага зависят от данного порядка данной государственной власти. Поэтому все общество стремится сохранить и поддержать такой порядок и по этой причине оказывает ему доверие [4, с. 65].

Как подчеркивает И.А. Кравец, в современном мире господствующим легитимирующим принципом становится принцип суверенитета народа. Учреждая органы государственной власти, конституция связывает их деятельность общим источником власти и требованием, чтобы властные полномочия осуществлялись в соответствии с волей и доверием народа [5, с. 24]. На примере выборов можно отметить, что народ, избирая депутатов, главу государства, оказывает доверие и делегирует право на осуществление конституционной власти, которая может и должна осуществляться в предусмотренных конституцией формах и установленных ею пределах [6, с. 34]. Фактор доверия приобретает юридическую значимость во взаимоотношениях гражданина и государства, так как на его основе выстраивается весь комплекс отношений по формированию и функционированию представительной системы [7, с. 101].

Особое значение в отношении обеспечения легитимности представляет процесс правотворчества, итогом которого является создание нормативно-правовой основы жизни государства и общества. Именно в ходе него де-юре/де-факто реализуется нашедший закрепление в большинстве конституций зарубежных стран принцип «народ как источник власти».

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 году определило новый этап конституционного развития отечественной правовой системы, а по мнению некоторых авторов, наша страна вступила в очередной период конституционного развития, в рамках которого начался новый процесс конституционного реформирования, когда были скорректированы условия и основания определения направлений дальнейших конституционных преобразований. Действующая Конституция предложила новую модель устройства всего государства (формы правления, формы государственного устройства, типа государственно-политического режима), уровней государственной власти и местного самоуправления в нем, новые принципы их организации и деятельности. С учетом этого изменились, прежде всего, цели и задачи конституционного развития России в конце XX — начале XXI веков [8].

В 2021 году Конституции Российской Федерации исполнилось 28 лет. Один из ее авторов Сергей Шахрай отмечает, что в среднем в мире консти-

туции меняются каждые 11 лет. Конституция России 1993 года действует уже более четверти века, что намного превышает средний срок жизни многих демократических конституций [9, с. 11]. В связи с этим можно сделать вывод, что она доказала право на дальнейшую жизнь. При этом, необходимо признать, изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, ставят вопрос о возможном существенном реформировании конституционной модели системы государственного управления, которая была заложена в 1993 году, а в дальнейшем — в случае возможного неполного несогласования положений 3–8 глав с главой «Основы конституционного строя» — принятии нового Основного Закона.

Конституционная реформа в России в 2020 году: некоторые политико-правовые особенности

15 января 2020 года Президент России в ежегодном Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации объявил о начале достаточно масштабной конституционной реформы. Им были озвучены предложения о поправках в Конституцию, которая, по его мнению, является Конституцией начального периода становления постсоветской правовой системы. В частности, глава государства отметил, что в 1993 году Конституция принималась «в условиях тяжелого внутривнутриполитического кризиса», теперь его последствия преодолены, но «необходимости» в полном обновлении основополагающего источника права нет, «а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, надеюсь, еще многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества»¹.

20 января 2020 года Президент Российской Федерации, как субъект законодательной инициативы, внес в Государственную Думу проект Закона о поправках к Конституции «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»². Существенная часть его положений была направлена на корректировку отечественной правовой системы: уточнение места международных договоров в системе правовых источников, перераспределение полномочий органов государственной власти, расширение перечня конституционно закрепленных органов государственной власти.

В новой редакции Конституции закреплено, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии со своими международными договорами, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 // Официальный сайт Президента РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.

² <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции, не подлежат исполнению в Российской Федерации.

Анализ этого положения демонстрирует, что фактически происходит конституционное оформление той правотворческой политики, которая проводилась нашим государством с 2014 года. Важное значение в этом контексте имело дело «Анчугов, Гладков против Российской Федерации», рассмотренное Европейским судом по правам человека³. Два гражданина России обратились в ЕСПЧ с жалобой на то, что в силу запрета на участие в выборах лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, закрепленного частью 3 статьи 32 Конституции, не смогли принять участие в парламентских и президентских выборах. Предпринималась попытка оспорить этот запрет в Конституционном Суде, но жалоба не была рассмотрена по существу в связи с неподведомственностью. Поданные в суды общей юрисдикции жалобы на действия (бездействия) избирательных комиссий, как отмечается в решении ЕСПЧ, либо возвращались по формальным причинам, либо не удовлетворялись⁴.

ЕСПЧ согласился, что государство имеет широкое усмотрение в ограничении избирательного права, однако оно должно быть соразмерным. Лишение права на голосование при заключении на любой срок таковым не является. В своем решении по делу Анчугова и Гладкова суд отметил, что участие в выборах в современном обществе является не привилегией, а презюмируемым правом. ЕСПЧ посчитал, что запрет, предусмотренный статьей 32 Конституции Российской Федерации, нарушает статью 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁵.

С одной стороны, можно согласиться с положениями, обосновывающими решение ЕСПЧ: фактически лишение избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда за совершение преступлений любой тяжести, является не предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации санкцией, ограничивающей реализацию принципа народного суверенитета [10, с. 45–49]. Лишение активного избирательного права влечет за собой и ограничение свободы общественного

³ Постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 по делу Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации (жалоба № 11157/04, 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2014. № 2.

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2004 № 177-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

⁵ См.: Anchugov and Gladkov v. Russia (№ 11157/04 и 15162/05) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2013. № 8.

мнения, которое в ходе избирательного процесса выражается не только словами, но и фактом совершения или не совершения избирательных действий [11, с. 12–21].

С другой стороны, при рассмотрении дела «Анчугов и Гладков против России» необходимо было принимать во внимание, что конституция устанавливает приоритет международного права по отношению к закону, но Конституция Российской Федерации формально законом не является: это нормативно-правовой акт высшей юридической силы. Монополия на истолкование Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем истолкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции не превосходит [12]. Эту точку зрения разделяет Б.С. Эбзеев, который считает, что Конституция Российской Федерации в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с ней норм международного договора, в силу части 1 статьи 15, всегда обладает безусловным верховенством [13, с. 243]. Верховенство конституции является одним из признаков суверенитета государства и должно обеспечиваться всеми возможными механизмами.

В настоящее время в соответствии со статьей 104.4 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» высший орган конституционного контроля может принять решение о невозможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд.

Сложность дальнейшей практической реализации предложения о не применении в России решений межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащих Конституции, состоит в том, что не поменялись положения первых двух глав, так как не стоял вопрос о принятии новой Конституции. Место международных договоров в иерархии источников права закреплено в части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Анализ этого положения позволяет сделать вывод, что невыполнение

международного договора, исходя из формально обоснованных условий, может быть только в случае его денонсации. В связи с этим проблема реализации измененных положений Конституции Российской Федерации в части регулирования юридической силы международных актов, может быть реализована только за счет правопонимания, истолкования норм, что и отмечается в новой редакции Конституции.

Принятие Закона о поправках к Конституции повлекло существенную корректировку элементов формы правления, которая, как отмечается в научной литературе, зависит от многих субъективных и объективных факторов [14, с. 132]. Наиболее обсуждаемыми, уже на стадии законодательной инициативы, стали предложения об изменении порядка формирования Правительства Российской Федерации, а также конституционном статусе Государственного Совета. Если в старой редакции Государственная Дума давала согласие на назначение Президентом представленной им кандидатуры Председателя Правительства, то в новой редакции к Думе отошло полномочие утверждать всех членов высшего органа исполнительной власти (за исключением силовых министерств), после чего они назначаются Президентом. Новеллы обосновывались в Послании главы государства через усиление ответственности парламента как за персональный состав высшего органа исполнительной власти, так и за осуществление проводимой им политики. В Конституции предложенные формулировки нашли отражение в полном объеме: Государственная Дума утверждает кандидатуры, Президент назначает. Как минимум, нижняя палата парламента расширила полномочия за счет утверждение федеральных министров и заместителей Председателя Правительства. Сейчас депутаты полностью устранены от процедуры их назначения, — фактически они имеют только возможность высказываться по этому поводу без каких-либо юридически значимых последствий для назначаемых кандидатур.

Слово «утверждают» перед «назначением» не должно вводить в заблуждение. Назначение членов Правительства сохраняется в руках главы государства, так как этот термин предусматривает наличие властных полномочий. В связи с этим, если утвержденная кандидатура, к примеру, федерального министра, не пройдет через президентское назначение, то каких-либо юридических возможностей занять должность у такого лица не останется. В этом случае Государственной Думе и Президенту прийти к консенсусу возможно только в рамках согласительных процедур. Понятно, что при таких условиях механизм сдержек и противовесов смещается в сторону законодательной власти, а следовательно, и увеличивается объем политической ответственности депутатов, которые не смогут просто высказываться об отдельных министрах, а вынуждены будут делить с ними последствия, связанные с реализацией функций исполнительной власти.

В таком контексте новелла дополняет поправку к Конституции 2008 года об ежегодных отчетах Правительства перед Государственной Думой⁶. Закрепление в Конституции Российской Федерации обязательной отчетности высшего органа исполнительной власти перед Государственной Думой расширяла элементы парламентаризма в системе публичного права, делало их более выраженными в российской форме правления и фактически отводило подотчетность Правительства Президенту на второй план. Для дальнейшего активного развития в России элементов парламентарной республики необходимо было связать институт подотчетности Правительства Государственной Думе с возможностью выражения ею недоверия.

Конституционные новеллы затронули только процедуру формирования высшего органа исполнительной власти, а Президент Российской Федерации по-прежнему сохранил полномочие определять его задачи и приоритеты, отстранять от должности его членов «в случае ненадлежащего исполнения обязанностей или в связи с утратой доверия», а также прямое руководство Вооруженными Силами и правоохранительной системой. Поэтому руководителей федеральных органов исполнительной власти так называемого «силового блока» глава государства по-прежнему будет назначать самостоятельно, правда, после консультаций с Советом Федерации.

Достаточно широкие дискуссии вызвало предложение закрепить в Конституции статус Государственного Совета Российской Федерации. В Послании это обуславливалось через повышение роли глав субъектов Федерации в решении общегосударственных вопросов, а также положительными результатами деятельности этого органа. До конституционной реформы его положение определялось Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 года № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации»⁷. Это был совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Изначально возникал вопрос о том, корректно ли на основании федерального закона наделить орган властными полномочиями в отношении органов, статус которых закреплен Конституцией? При любом ответе, законодатель не обладает правом вторгаться в пределы конституционного регулирования.

Согласно принятому в развитие изменений в Конституцию Федеральному закону от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Россий-

⁶ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

⁷ Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

ской Федерации»⁸, Государственный Совет является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Государственный Совет в пределах своей компетенции участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики, формировании государственной политики в области социально-экономического развития России, субъектов Федерации и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации.

Членами Государственного Совета, кроме его Председателя и заместителя Председателя, являются по должности Председатель Правительства, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания, Председатель Государственной Думы, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Анализ состава Государственного Совета, закрепленного статьей 7–9 Закона, позволяет сделать вывод, что со временем он может стать достаточно авторитетным органом. При этом из концепции Закона вытекает, что получить какие-либо серьезные кадровые или регулятивные, а также контрольные полномочия в системе высших органов государственной власти ему будут затруднительно даже в будущем. Тем не менее, главы регионов в большей степени включены в систему федерального управления: они и представители федеральной власти будут являться представителями одного коллегиального органа, статус которого установлен актом с наивысшей юридической силой.

Анализ основных направлений конституционной реформы, проведение которой было начато в России в январе 2020 года, не дает возможности четко представить реальную цель, которая была в ней заложена. Она проявится позже, когда заработают обновленные механизмы публичного управления. Но скорость реализации положений Послания Президента Российской Федерации, направления проводимой реформы, позволяют провести аналогии с реформой законодательства Республики Казахстан, которая завершилась в 2019 году. Ее содержание, порядок проведения демонстрирует, что от-

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2020).

ставку главы Казахстана нельзя было считать в полной мере неожиданной: проводимые поэтапные конституционные реформы преследовали цель постепенной подготовки смены главы государства.

Конституционная реформа в Казахстане в свете подготовки смены главы государства

15 декабря 2016 года на торжественном собрании, посвященном 25-летию независимости Казахстана, занимавший пост президента Нурсултан Назарбаев заявил о необходимости проведения конституционной реформы с целью перераспределения полномочий между ветвями власти. 26 января 2017 года были обнародованы проекты поправок к Конституции Казахстана для всенародного обсуждения. Последнее длилось три месяца, в течении которых в конституционную комиссию поступило порядка шести тысяч предложений. Необходимо отметить, что количество поправок в проект нельзя признать достаточно большим. Во время обсуждения проекта Конституции в 1995 году было внесено почти 30 тысяч предложений и замечаний к проекту. При этом эксперты подчеркивают, что это происходило в эпоху, когда основным средством коммуникации были бумажные письма, а не современные интернет-сервисы⁹.

В ходе реформы были расширены полномочия парламента. Он был наделен правом согласования и окончательного утверждения кандидатуры премьер-министра, а также возросла роль политических партий в формировании законодательного органа, расширился объем полномочий местных представительных органов. Центральное место в конституционной реформе 2017 года заняло проведенное перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти в пользу увеличения элементов парламентаризма¹⁰. Компетенция парламента была существенно расширена за счет сокращения объема полномочий главы государства. Например, Президент утратил право издавать указы, имеющие силу закона, было ограничено его право законодательной инициативы и тому подобное.

⁹ Конституционная реформа в Казахстане. Продолжение следует. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ritm Eurasia.org/news-2017-03-16-konstitucionnaja-reforma-v-kazahstane.-prodolzhenie-sleduet-28978>.

¹⁰ В последнее время во многих странах постсоветского пространства происходит формальное увеличение элементов парламентаризма посредством расширения полномочий национальных законодательных органов. В 2004 году по инициативе Л. Кучмы в Конституцию Украины были внесены поправки, ослабляющие президентскую власть, которые в 2010 году В. Янукович безуспешно пытался отменить. В декабре 2016 года граждане Кыргызстана проголосовали за поправки в Конституцию, существенно расширявшие полномочия парламента и правительства. Эти поправки вступили в силу в декабре 2017 года. О необходимости диалога власти с населением, расширении роли депутатского корпуса национального парламента говорил в своей инаугурационной речи 14 декабря 2016 года Президент Узбекистана Ш.М. Мирзиёев.

Объем полномочий главы государства при этом был несколько сокращен. В компетенции Президента Республики Казахстан остались основные вопросы обороноспособности, внешней политики, государственного управления, защиты Конституции и обеспечения эффективной работы между ветвями власти. Реализация конституционной реформы привела к тому, что Правительство Казахстана, принимая необходимые решения в рамках определенной главой государства политики, несет всю полноту ответственности за состояние дел в социально-экономической сфере.

Несмотря на то, что были внесены существенные изменения в полномочия высших органов государства, поправки не затронули положения статьи 2 Конституции Казахстана, закрепляющие в качестве формы правления президентскую республику¹¹. Эти конституционные положения развиваются в статье 40 Конституции, которая определяет место президента в системе органов государственной власти, институлируя его как главу государства и высшее должностное лицо.

Вывод о том, что обновление Конституции Казахстана было направлено на подготовку условий возможной отставки главы государства и проведение выборов, подтверждают изменения, внесенные в Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан»¹². В соответствии с изменениями, внесенными 15 июня 2017 года¹³, был увеличен объем требований к кандидату на должность Президента в части работы в системе государственного управления: «Для избрания Президентом гражданин должен удовлетворять требованиям, установленным п. 2 ст. 41 Конституции, иметь опыт работы на государственной службе или на выборных государственных должностях, составляющий не менее 5 лет, а также обладать активным избирательным правом в соответствии с п. 2 и 3 ст. 33 Конституции и настоящим Конституционным законом». Введение нового требования было направлено на ограничение круга претендентов на высшую должность в стране. Оно лишало пассивного избирательного права представителей социально-экономических и профессиональных групп.

Завершающим этапом подготовки к досрочному прекращению полномочий являлся февраль 2019 года, когда Президент отправил в отставку

¹¹ Определение в Основном Законе вида или характера республики для стран бывшего СССР является скорее исключением (Казахстан, Таджикистан), чем правилом. Большинство государств ограничивается констатацией республиканской формы правления (Грузия, Кыргызская Республика, Узбекистан и др.). Неопределенность положений основных законов постсоветских стран в части определения вида республики, принятых в 1990-е годы, была связана с сохранением максимально возможного выбора пути дальнейшего развития молодых политических систем.

¹² Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 17–18. Ст. 114.

¹³ Конституционный закон Республики Казахстан от 15 июня 2017 года № 75-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан». [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=32472773#pos=2;-245.

правительство Казахстана. Также 4 февраля 2019 года в Конституционный Совет Казахстана поступил запрос о том, является ли исчерпывающим установленный пунктом 3 статьи 42 Конституции Казахстана перечень оснований досрочного прекращения полномочий Президента? Конституционный Совет разъяснил, что указанная норма не содержит полного перечня оснований досрочного прекращения полномочий Президента. По мнению Совета, которое нашло отражение в принятом 15 февраля 2019 года решении: «Из Основного Закона вытекает право Главы государства на отставку. Данное право является элементом президентской формы правления и конституционного статуса Президента страны. Оно принадлежит Президенту и как человеку, и как гражданину Казахстана, и следует также из других положений Конституции, закрепляющих конституционные права каждого индивида, в частности, на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии (п. 1 ст. 13, п. 1 ст. 24 и др.)».

Анализ существующей на настоящий момент системы высших органов государственной власти Казахстана выявил, что Н. Назарбаев, утратив статус главы государства, оставил в своих руках довольно широкие полномочия по координации деятельности органов государственной власти. В частности, как лидер правящей партии «Нур Отан», обладает возможностью контролировать парламент, полномочия которого были существенно расширены. В соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан от 20 июля 2000 года № 83-ІІ «О первом Президенте Республики Казахстан — лидере нации» первому Президенту Республики Казахстан — Елбасы в силу его исторической миссии пожизненно принадлежит право возглавлять Ассамблею народа Казахстана; возглавлять Совет Безопасности Республики Казахстан; входить в состав Конституционного Совета Республики Казахстан. В принятом с середины 2018 года Законе «О Совете Безопасности Республики Казахстан»¹⁴ были закреплены функции Совета Безопасности, которые фактически закрепляют за ним статус органа, который решает кадровые вопросы (обсуждение кандидатур, рекомендуемых к назначению на должности первых руководителей центральных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы, а также государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан), координирует деятельность органов в рамках обеспечения национальной безопасности (координация деятельности государственных органов и организаций по реализации мероприятий в сфере обеспечения национальной безопасности и международных позиций страны, обороноспособности государства, законности и правопорядка; координация деятельности правоохранительных

¹⁴ Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 178-VI «О Совете Безопасности Республики Казахстан». [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38039248#pos=4;-153.

и специальных государственных органов в целях обеспечения национальной безопасности и реализации решений Совета Безопасности), осуществляет контроль исполнительной власти (заслушивание ежегодного доклада Правительства о результатах и основных направлениях деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности, обороноспособности, правопорядка; заслушивание первых руководителей государственных органов по вопросам реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и обороноспособности страны) и другие. Принимая во внимание право первого Президента Казахстана обращаться к народу страны, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики и безопасности страны, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и должностными лицами, выступать перед Парламентом Республики и его Палатами, на заседаниях Правительства, Конституционного Совета, можно сделать вывод, что Председатель Совета Безопасности фактически имеет почти все полномочия по управлению страной, включая взаимодействие с парламентом и судебными органами. При том, что новый Президент является лишь рядовым членом Совета безопасности Республики.

Заключение

Анализ содержания обновленной Конституции Российской Федерации, законов, принятых в развитие изменений 2020 года, еще не позволяет выявить основную цель проведенной конституционной реформы. Вполне возможно, если проводить аналогии с Казахстаном, начался процесс подготовки к выборам Президента Российской Федерации (неважно — очередным или досрочным). Но необходимо представлять себе, что какие бы задачи не преследовала конституционная реформа, инициированная главой нашего государства в 2020 году, в любом случае в ближайшие год-два будет существенно обновлен функционал органов публичной власти. Будем надеяться, что система сдержек и противовесов, созданная в рамках конституционной реформы, будет гарантировать возможность взаимного реального влияния высших органов государственной власти в рамках государственного строительства.

Список литературы

1. Комарова В.В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8.
2. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016.

3. Стенькин Д.С. Конституционные реформы в Венгрии // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7.
4. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8.
5. Кравец И.А. Конституционная теология и основы конституционного строя. М.: Издательские решения, 2016.
6. Эбзеев Б.С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Государство и право. 2016. № 4.
7. Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М.: Юрист, 2004.
8. Бутько Л.Б. К вопросу о развитии конституционной реформы в современной России // Научный журнал КубГАУ. 2012. № 78 (04). [Электронный ресурс]. URL: <http://ej.kubagro.ru/2012/04/pdf/16.pdf> (дата обращения: 08.12.2020).
9. Шахрай С.М. 25 лет Конституции Российской Федерации: реализация и развитие конституционных моделей // Lex russica. 2018. № 11.
10. Юсубов Э.С. Доверие к выборам как конституционно-правовая ценность // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2.
11. Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1.
12. Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. № 5325 (246).
13. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
14. Нечкин А.В. Формы правления в странах Содружества Независимых Государств. М.: Норма, 2018.