

Кадаев А.А.

*Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Россия, г. Москва
(e-mail: 1999.az85@gmail.com)*

Правовой механизм конституционной реформы в Республике Казахстан и Российской Федерации: общее и особенное

Аннотация. Статья посвящена сравнительно-правовому исследованию правовых механизмов конституционной реформы в Российской Федерации и Республике Казахстан. При проведении анализа автор прибегает к поиску общего и особенного в порядке изменения конституций названных государств. Несмотря на наличие тесных связей между Россией и Казахстаном наблюдается значительная дифференция в подходе к способам изменения основного закона. Во введении дано определение правового механизма конституционной реформы. Через сравнительно-правовой и аналитический методы научного исследования автор указал на особенности различных способов изменения конституций в Российской Федерации и Республике Казахстан. Отмечены достоинства и недостатки некоторых правовых механизмов, а также подведён общий вывод, в котором указывается на основные положительные и негативные характеристики российского и казахстанского правового механизма конституционной реформы.

Ключевые слова: Конституционная реформа, правовой механизм конституционной реформы, изменение конституции, поправки к конституции, конституционный референдум.

Kadaev A.A.

*Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Russia, Moscow
(e-mail: 1999.az85@gmail.com)*

The legal mechanism of constitutional reform in the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation: general and special

Abstract. The article is devoted to a comparative legal study of the legal mechanisms of constitutional reform in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan. In carrying out the analysis, the author resorts to searching for common and special things in the order of changing the constitutions of these states. Despite the close ties between Russia and Kazakhstan, there is a significant difference in the approach to ways to change the basic law. The introduction defines the legal mechanism of constitutional reform. Through comparative legal and analytical methods of scientific research, the author pointed out the peculiarities of various ways of changing constitutions in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan. The advantages and disadvantages of some legal mechanisms are noted, and a general conclusion is drawn, which indicates the main positive and negative characteristics of the Russian and Kazakh legal mechanism of constitutional reform.

Keywords: Constitutional reform, the legal mechanism of constitutional reform, constitutional amendment, constitutional amendments, constitutional referendum.

Кадаев А.А.

*Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Ресей, Мәскеу қаласы
(e-mail: 1999.az85@gmail.com)*

Қазақстан Республикасы мен Ресей Федерациясындағы конституциялық реформаның құқықтық тетігі: жалпы және ерекше

Аннотация: Мақала Ресей Федерациясы мен Қазақстан Республикасындағы конституциялық реформаның құқықтық тетіктерін салыстырмалы-құқықтық зерттеуге арналған. Талдау жүргізу кезінде автор аталған мемлекеттердің конституцияларына жалпы және ерекше өзгерістер енгізуге жүгінеді. Ресей мен Қазақстан арасында тығыз байланыстардың болуына қарамастан, негізгі заңды өзгерту тәсілдеріне көзқараста айтарлықтай айырмашылық бар. Кіріспеде конституциялық реформаның құқықтық тетігі айқындалған. Ғылыми зерттеудің салыстырмалы-құқықтық және аналитикалық әдістері арқылы автор Ресей Федерациясы мен Қазақстан

Республикасындағы конституцияларды өзгертудің әртүрлі әдістерінің ерекшеліктерін атап өтті. Кейбір құқықтық тетіктердің артықшылықтары мен кемшіліктері атап өтілді, сондай-ақ конституциялық реформаның ресейлік және қазақстандық құқықтық механизмінің негізгі оң және теріс сипаттамаларын көрсететін жалпы қорытынды жасалды.

Түйінді сөздер: Конституциялық реформа, конституциялық реформаның құқықтық тетігі, Конституцияны өзгерту, Конституцияға түзетулер, Конституциялық референдум.

Введение. Правовой механизм конституционной реформы – это система специальных правовых средств воздействия на стабильность конституции, направленных на её изменение, для достижения целей конституционной реформы. Страны-участники Содружества Независимых Государств руководствуются разными подходами, закрепляя порядок изменения конституции. Казахстан и Россия имеют как глубокие отличия, так и общее в использовании правового регулирования конституционной реформы.

Цель исследования: выявить и сопоставить общее и особенное в закреплении порядка реформирования Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Казахстан. Основное внимание уделяется поиску общих тенденций в развитии конституций России и Казахстана через анализ правового механизма их реформирования.

Методы исследования: В статье по теме исследования используются методы исследования, которые позволяют изучить этот феномен:

Сравнительно-правовой метод: Сравнение подходов к правовому механизму конституционной реформы в России и Казахстане позволяет раскрыть их ключевые особенности. Этот метод помогает установить общие черты и закономерности, а также специфические проявления реформирования конституций в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Аналитический метод: Ключевой целью данного метода является систематизация основных знаний об общем и особенном в правовом механизме конституционной реформы в России и Казахстане. Этот метод позволяет

исследовать основные понятия и концепции, а также структурные особенности данных правовых механизмов. Данный метод позволяет провести обзор правовых норм и определить основные факторы, которые оказывают влияние на ход конституционных реформ.

Результаты исследования.

Правовой механизм конституционной реформы, как уже было отмечено, направлен на преодоление конституционной стабильности. А. Медушевский небезосновательно считал Конституцию Российской Федерации «чрезвычайно жёсткой» [1, с. 15]. Действительно, Конституция РФ обладает особым порядком внесения поправок, пересмотра, а также изменения статьи 65. Некоторые учёные, ввиду возможности внесения нового наименования субъекта РФ в статью 65 также считают её жёстко-гибкой (смешанной). Конституция Республики Казахстан также является жёсткой, однако степень её жёсткости ниже, нежели чем у Конституции РФ. В связи с тем, что Россия – федеративное государство, а Казахстан – унитарное, то в механизме изменения Конституции Казахстана отсутствует какое-либо участие региональных представительных органов. Кроме того, существует возможность изменения Конституции не квалифицированным, а абсолютным большинством голосов на заседании палат Парламента по предложению Президента (п. 1 статьи 53).

Обращаясь к историческим вехам конституционных реформ стоит отметить о том, что в Казахстане они были в основном сосредоточены были на перераспределении полномочий между ветвями власти, расширение прав граждан и модернизация

государственного управления, ограничение президентских полномочий, усиление роли парламента (реформы 2017 и 2022 года). Поправки Конституции РФ 2020 года также коснулись президентских полномочий, укрепления социальных гарантий граждан.

Говоря об общем в правовом механизме конституционной реформы России и Казахстана следует отметить участие каждой из палат парламента в реформировании конституции при двухпалатной структуре парламента в каждой из стран. При этом, и в РФ, и в Казахстане отсутствует возможность преодоления несогласия одной палаты на изменение конституции решением другой палаты. При голосовании в обеих странах в каждой из палат требуется квалифицированное большинство голосов, однако, если в России это две третьих в Государственной Думе и три четвертых в Совете Федерации при принятии закона о поправке к Конституции РФ, три пятых в каждой из палат при начале процедуры пересмотра Конституции РФ, то в Казахстане это три четверти в каждой из палат при одобрении изменений и дополнений Конституции, четыре пятых в каждой из палат Парламента в случае отклонения Президентом предложения Парламента о вынесении предлагаемых Парламентом изменений и дополнений на референдум при принятии их Парламентом.

В круг субъектов инициативы проведения конституционной реформы в обеих странах входят Президент, Правительство, законодательный орган. Как отмечает Я. Стоилов, это обеспечивает высокую степень устойчивости конституционных положений [2, с. 82]. И в России, и в Казахстане лицо, не являющееся всенародно избранным на эту должность, но исполняющее обязанности Президента, не может инициировать конституционную реформу. Однако, в Российской Федерации круг таких субъектов инициативы шире, он включает в

себя, помимо названных, также законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группу численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Первое отличие можно объяснить федеративным устройством российского государства, второе же не зависит от этого и повышает демократизм правового механизма конституционной реформы в России, предоставляя право и оппозиции, не обладающей большинством в какой-либо палате Федерального Собрания, предложить свои конституционные изменения.

И в России, и в Казахстане в правовом механизме конституционной реформы участвуют органы судебной власти – конституционные суды. Однако, если в Российской Федерации Конституционный Суд только лишь по запросам Президента РФ проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, то в Казахстане изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Суда. Таким образом, участие органов судебной власти в реформировании конституции в РФ факультативно и касается поправок, но не затрагивает пересмотр Конституции РФ, тогда как в Казахстане – обязательно и касается изменения и дополнения любых её положений.

Наконец, обе страны допускают использование референдума как формы правового механизма конституционной реформы. В Российской Федерации всенародное голосование может применяться по решению Конституционного Собрания РФ для принятия новой конституции как один из двух альтернативных способов наряду с

принятием новой конституции самим Конституционным Собранием. Однако, всенародное голосование не применяется если необходимо внести поправки в главы 3-8. При этом, сама процедура применительно к пересмотру Конституции РФ именуется именно «всенародное голосование», а не «референдум». Конституция Российской Федерации не отождествляет данные термины, однако, это делает Федеральный конституционный закон. По мнению некоторых учёных, «юридически поставить знак равенства между всенародным голосованием и референдумом возможности нет, ведь референдум может проводиться и на уровне субъекта Российской Федерации, и на уровне муниципального образования, не являясь, таким образом, «всенародным». Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» также некорректно обошелся с использованием соответствующих терминов. В статье 1 категория «референдум» раскрывается через «всенародное голосование», то есть «референдум» как раз выступает в качестве конституционно-правовой категории, а «всенародное голосование» – в качестве его содержательной характеристики, а не самостоятельной конституционно-правовой категории. Однако далее в тексте исключительно в случаях, когда речь идет о принятии новой Конституции РФ, «всенародное голосование» уже используется в качестве самостоятельной конституционно-правовой категории. В этом, безусловно, видится желание законодателя соответствовать конституционному тексту, однако технико-юридически это выглядит не вполне корректно» [3, с. 38]. В Республике Казахстан референдум напрямую предусматривается как один из способов внесения изменений и дополнений к Конституции. В качестве общего можно отметить альтернативность этого способа (как и в России), но в данном случае уже с

изменением Конституции органом законодательной власти. Однако, в Республике Казахстан, в отличие от России, референдум может использоваться для изменения и дополнения любой структурной единицы Конституции. Кроме того, в отличие от РФ, для положительного исхода референдума о внесении изменений и дополнений к Конституции необходимо чтобы за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании, не менее чем в двух третях областей, городов республиканского значения и столицы. Удивительно, что в унитарном Казахстане при проведении конституционной реформы через референдум необходимо учитывать мнение не только народа Казахстана в целом, но и населения квалифицированного большинства административно-территориальных единиц, тогда как в федеративной России такое условие при проведении всенародного голосования по принятию новой конституции отсутствует.

Между правовыми механизмами конституционной реформы в Республике Казахстан и Российской Федерации существует и довольно много отличий. В Республике Казахстан гипертрофирована роль Президента в правовом механизме конституционной реформы: только Президент может окончательно решить каким способом будут вноситься изменения и дополнения в Конституцию – через Парламент или путём референдума. Кроме того, только он может предложить принять изменения и дополнения к Конституции Казахстана на совместном заседании палат Парламента, тогда квалифицированное большинство голосов в каждой из палат не потребуется. В России Президент такой властью не обладает, он может лишь инициировать поправки и пересмотр Конституции, также он обладает технической функцией внесения нового наименования субъекта РФ в статью 65, кроме того, только Президент РФ может вносить проект федерального

конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, в результате чего изменится статья 65 Конституции РФ. Однако, после поправок в Конституцию РФ роль Президента повысилась: у главы государства появилась возможность направлять запрос в Конституционный Суд РФ с запросом осуществления предварительного конституционного контроля закона о поправке к Конституции РФ.

С точки зрения структуры конституции закрепление правового механизма конституционной реформы в России и Казахстане также отличается. В РФ существует отдельная глава Конституции, посвящённая правовому механизму конституционной реформы, также некоторые нормы, регулирующие данную процедуру, закреплены и в иных главах. В Республике Казахстан нормы, регулирующие порядок изменения и дополнения Конституции, распределены между разными разделами Конституции, отдельный раздел отсутствует. Кроме того, в России в такую главу не могут быть внесены поправки, тогда как нормы Конституции Казахстана о порядке изменения и дополнения Конституции такой правовой охраной не обладают.

В обоих государствах существует дифференциация между видами конституционных изменений. В России это «поправки», «пересмотр», «изменения», тогда как в Казахстане – «изменения» и «дополнения». При этом, если в Российской Федерации такая словарная дифференциация имеет правовой характер: каждое из наименований скрывает под собой различное предназначение и свой собственный правовой механизм, тогда как в Республике Казахстан существование двух отдельных терминов несёт скорее филологический характер, ведь изменения и дополнения не предусматривают двух различных правовых механизмов или дифференциации подлежащих изменению

или дополнению структурных элементов между ними.

В Конституции Республики Казахстан существуют неизменные нормы. Так, ч. 2 статьи 91 гласит, что установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, основополагающие принципы деятельности Республики, положения о том, что Президент Республики избирается сроком на семь лет и одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более одного раза, являются неизменными. Таким образом, существуют положения Конституции, находящиеся полностью за границами правового механизма конституционной реформы. Однако, сама норма о «неизменности» такой неизменностью не наделена, соответственно, можно представить изменение сначала данной нормы, а после и запрещённых ранее к изменению положений Конституции. Таким образом, данная норма носит скорее декларативный характер, хотя и усложняет изменение Конституции, однако, в первую очередь указывает на важность защищаемых конституционных ценностей. В Конституции РФ полного запрета на изменение каких-либо норм не закрепляется.

В России парламентский правовой механизм конституционной реформы при принятии поправок помимо участия обеих палат Федерального Собрания также необходимо задействовать и законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ. Так, в соответствии со статьёй 136 Конституции РФ поправки к главам 3—8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской

Федерации. В Казахстане же в правовом механизме конституционной реформы отсутствует какое-либо участие региональных представительных органов.

Наконец, в России в составе правового механизма конституционной реформы существует специальный учредительный орган – Конституционное Собрание Российской Федерации, тогда как в Республике Казахстан используется только парламентский способ реформирования Конституции или посредством прямого волеизъявления народа – через референдум.

Заключение, выводы. Подводя итоги, следует отметить, что, несмотря на историческое соседство Российской Федерации и Республики Казахстан, вхождение ранее в СССР, а в настоящий момент в Содружество Независимых Государств, их правовые механизмы реформирования конституции значительно отличаются. Исходя из анализа, можно выделить больше особенного, нежели общего.

Правовой механизм конституционной реформы в Казахстане является более гибким и способен подстраиваться под те или иные запросы властей: альтернативность парламентского способа изменения конституции или референдума применительно к любым её

положениям позволяет выбирать тот или иной способ внесения изменений и дополнений. Однако, это также можно считать и недостаточной правовой защищённостью отдельных, наиболее важных положений Конституции.

В правовом механизме конституционной реформы в Российской Федерации существует жёсткое разделение – разные главы реформируются разным способом. Отсутствие закрепления прямого участия народа в принятии поправок к Конституции РФ вынуждает власти прибегать к таким нетрадиционным экстраординарным правовым механизмам, как Общероссийское голосование, не предусмотренное самой Конституцией РФ.

Для дальнейшего совершенствования и стабильного конституционного развития государств, предлагаем придерживаться следующих направлений:

- дальнейшее укрепление независимости судов, в частности в деятельности Конституционных судов;
- освещение широких масс населения возможности защищать свои права и свободы в Конституционном суде;
- усиление механизмов общественного контроля над государственными органами.

Список литературы:

1. Медушевский А. Конституция России: пределы гибкости и возможные интерпретации в будущем// Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. - № 2(63). – с. 11-21// <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsiya-rossii-predely-gibkosti-i-vozmozhnye-interpretatsii-v-buduschem>
2. Стоилов Я. Изменение конституций Республики Болгария и Республики Казахстан: нормативные требования и проблемы (сравнительные аспекты)// Российско-азиатский правовой журнал. – 2020.- №2.- с. 80-88// <https://cyberleninka.ru/article/n/izmenenie-konstitutsiy-respubliki-bolgariya-i-respubliki-kazahstan-normativnyye-trebovaniya-i-problemy-sravnitelnye-aspekty>
3. Джон Остин. Избранное Издательство: М.: Идея-Пресс, Дом интеллектуальной книги.- 1999г. С.332
4. Баринов Е.Е. Всенародное и общероссийское голосование как средство легитимизации конституции и изменений конституционного текста// Вестник юридического факультета Южного федерального университета. -2023. – Т.10, №2. – с. 35-40// <https://cyberleninka.ru/article/n/vsenarodnoe-i-obscherossiyskoe-golosovanie-kak-sredstvo-legitimizatsii-konstitutsii-i-izmeneniy-konstitutsionnogo-teksta>

Reference

1. Medushevskij, A. Konstituciya Rossii: predely gibkosti i vozmozhnye interpretacii v budushchem / A. Medushevskij // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. – 2008. – № 2(63). – S. 11-21// <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsiya-rossii-predely-gibkosti-i-vozmozhnye-interpretatsii-v-budushchem>
2. Stoilov, YA. Izmenenie konstitucij Respubliki Bolgariya i Respubliki kazahstan: normativnye trebovaniya i problemy (sravnitel'nye aspekty) / YA. Stoilov // Rossijsko-aziatskij pravovoj zhurnal. – 2020. – № 2. – S. 80-88// <https://cyberleninka.ru/article/n/izmenenie-konstitutsiy-respubliki-bolgariya-i-respubliki-kazahstan-normativnye-trebovaniya-i-problemy-sravnitelnye-aspekty>
3. Dzhon Ostin. Izbrannoe Izdatel'stvo: M.: Ideya-Press, Dom intellektual'noj knigi.- 1999g. S.332
4. Barinov, E. E. Vsenarodnoe i obscherossijskoe golosovanie kak sredstvo legitimizacii Konstitucii i izmenenij konstitucionnogo teksta / E. E. Barinov // Vestnik yuridicheskogo fakul'teta YUzhnogo federal'nogo universiteta. – 2023. – T. 10, № 2. – S. 35-40// <https://cyberleninka.ru/article/n/vsenarodnoe-i-obscherossiyskoe-golosovanie-kak-sredstvo-legitimizatsii-konstitutsii-i-izmeneniy-konstitucionnogo-teksta>

Автор туралы мәліметтер / Информация об авторе/ Information about authors

Кадаев Александр Александрович: аспирант, конституциялық және муниципалдық құқық кафедрасының ассистенті, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 115419, Ресей Федерациясы, Мәскеу қ., 2-ші Дон өткелі, 7-үй, e-mail: 1999.az85@gmail.com

Кадаев Александр Александрович: аспирант, ассистент кафедры конституционного и муниципального права, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 115419, Российская Федерация, г. Москва, 2-й Донской проезд, д. 7, e-mail: 1999.az85@gmail.com

Kadaev Alexander Alexandrovich: graduate student, assistant of the Department of Constitutional and Municipal Law, O.E. Kutafin University (MGUA). 7 2nd Donskoy tranzit, Moscow, 115419, Russian Federation. e-mail: 1999.az85@gmail.com