

Конституционная реформа как вектор развития государства в современном мире (на примере России, Беларуси и Казахстана)

© 2023

Никитин Андрей Геннадьевич¹, кандидат юридических наук, доцент,
декан юридического факультета

Виноградова Анастасия Юрьевна², студент

Казанский инновационный университет имени В.Г. Тимирязова, Казань (Россия)

*E-mail: anikitin@ieml.ru

¹ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7007-605X>

²ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9586-5191>

Аннотация: В статье проведен сравнительно-правовой анализ конституционных реформ 2020–2022 гг. в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан. Рассмотрены преобразования Конституций России, Беларуси и Казахстана через выявление общего и особенного в конституционном строительстве вышеназванных государств, исходя из следующих критериев: цель конституционной реформы; совершенствование института главы государства; совершенствование системы сдержек и противовесов; реформирование судебной ветви власти; развитие социально-культурной политики государства. Авторы пришли к выводу о схожести конституционно-правового развития в рассматриваемых государствах. Особое внимание уделяется принципу разделения властей, в рамках которого поправки к основным законам закрепляют дополнительные гарантии по защите и сохранению непрерывности государственно-правового развития государств, их суверенитетов, в частности, путем закрепления предварительного нормоконтроля на уровне Конституционных Судов. Кроме того, исследован вопрос о сохранении стабильности власти в государствах: в России и Беларуси – путем закрепления дополнительных гарантий статуса главы государства, выступающих в качестве «фильтров», а в Казахстане – путем решения вопроса президентского дуумвирата. Отдельно исследованы социально-культурные конституционные поправки в России и Беларуси, выступающие в качестве гарантий стабильного социально-экономического развития государств. По мнению авторов, данные поправки наполняют понятие «социальное государство» новым смыслом и позволяют закрепить новые задачи, поставленные перед государством и обществом на следующие десятилетия.

Ключевые слова: конституция; конституционная реформа 2020–2022 гг.; изменения конституции; поправки к конституции; конституционные институты; глава государства; органы государственной власти.

Для цитирования: Никитин А.Г., Виноградова А.Ю. Конституционная реформа как вектор развития государства в современном мире (на примере России, Беларуси и Казахстана) // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2023. № 1. С. 13–21. DOI: 10.18323/2220-7457-2023-1-13-21.

ВВЕДЕНИЕ

С 2020 по 2022 г. проведены конституционные реформы в Российской Федерации (РФ), Республике Беларусь (РБ) и Республике Казахстан (РК). Изменения были обусловлены необходимостью укрепления государственной власти, стабильности социально-экономического развития на фоне иностранной интервенции в форме проведения цветных революций и грубого вмешательства в суверенитет государств. Как известно, конституция не статичный феномен. Ее постоянное развитие является ответом на изменение современных реалий и социальные изменения в обществе [1]. Возникает необходимость на конституционном уровне закрепить дополнительные гарантии развития государства и общества, а также социально-культурные ценности. Для этого используется ряд правовых форм и процедур, в качестве одной из которых выступает конституционная реформа.

Отметим, что в российском законодательстве отсутствует как таковое легальное понятие «конституционная реформа». В российской и зарубежной правовой доктрине также не сложилось единого понимания данной категории. Так, ряд авторов рассматривают конституционную реформу как дополнение, замену конституции или же более глубокие процессы изменения, происходящие

в обществе или в правлении [2]. В свою очередь, автор [3] раскрывает понятие «конституционная реформа» через термин «реформа», тем самым предполагая определенное реформирование, изменение либо самой конституции, либо ее текста. Иного понимания придерживается автор [4], определяя конституционную реформу через ее признаки: «Конституционная реформа – это единовременный и продолжительный процесс по преобразованию конституционного текста, который характеризуется изменениями фундаментальных основ государства и общества, целеполаганием, достаточным ресурсным обеспечением и определенными юридическими и фактическими результатами» [4, с. 109].

В научной литературе выделяются два основных подхода к характеристике внесения изменений в конституцию. Во-первых, конституция, в том числе и поправка к ней, позволяет гражданам закреплять в форме высшего закона свои убеждения. Во-вторых, конституционные поправки преследуют своей целью усовершенствование и укрепление существующего конституционного порядка, а не его разрушение [5].

Одним из важнейших показателей конституционной реформы выступают ее направления. Именно они являются маркером, позволяющим выделить приоритетные сферы реформирования. Исходя из этого, предлагаем

рассмотреть конституционные реформы указанных стран по следующим критериям:

- цель конституционной реформы в России, Беларуси и Казахстане;
- совершенствование института Президента;
- совершенствование системы сдержек и противовесов;
- реформирование судебной ветви власти;
- развитие социально-культурной политики государств.

Цель исследования – проведение сравнительно-правового анализа конституционных реформ Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан 2020–2022 гг. как вектора развития государства.

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование проводилось в несколько этапов:

1) выявление и формирование целей рассматриваемых конституционных реформ;

2) рассмотрение поправок в отношении института Президента; в рамках этого этапа сделан вывод о закреплении роли главы государства в качестве центрального координатора власти в России, Беларуси и Казахстане;

3) исследование изменений в рамках системы сдержек и противовесов, в пределах которой был проанализирован вопрос о сохранении баланса между ветвями власти на фоне значительного изменения правового статуса Президента;

4) проведение правового анализа поправок в Конституцию относительно судебной ветви власти в части усиления конституционного контроля и защиты правового суверенитета государств;

5) рассмотрение изменений, внесенных конституционными реформами в социально-культурную политику России и Беларуси.

Основными материалами исследования послужили Конституции Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан, в том числе отдельные законодательные акты вышеназванных государств, а также парадигмы конституционной реформы и иные подходы к анализу конституционных реформ России, Беларуси и Казахстана, представленные в научной литературе. В частности, важную роль в проведении исследования сыграл метод сравнительно-правового анализа при сопоставлении принятых в 2020–2022 гг. поправок к Конституциям России, Беларуси и Казахстана, в рамках которого выявлены сходства и отличия рассматриваемых конституционных реформ.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель конституционной реформы в России, Беларуси и Казахстане

Проводя правовой анализ конституционной реформы, для дальнейшей объективной оценки ее эффективности, несомненно, в первую очередь необходимо установить, в чем состояла цель данной реформы. Должны быть действительно весомые основания, позволяющие говорить о необходимости проведения любой конституционной реформы. Помимо этого, конституционная реформа должна быть направлена на развитие

и укрепление как государственности, так и гражданского общества. В противном случае проведение конституционной реформы может не только иметь нейтральный характер, не приведя к каким-либо значительным изменениям в государственном устройстве, но и привести к негативным последствиям, став фактором дестабилизации внутривластной обстановки в государстве [6].

Говоря о конституционной реформе Российской Федерации, 15 января 2020 г. в послании Федеральному Собранию президент подчеркнул необходимость «обеспечения большего баланса между ветвями власти»¹. Исходя из анализа поправок к Конституции РФ, мы также приходим к выводу, что одной из ключевых задач реформы является создание взаимодополняющих друг друга ветвей власти, тем самым – создание институционального государственного аппарата.

В свою очередь, в таких государствах, как Республика Беларусь и Республика Казахстан, необходимость проведения конституционной реформы была обусловлена структурными изменениями в обществе, а также внутренней и внешней политикой государства. Так, президент РК в своем послании к народу Казахстана 16 марта 2022 г. указал на необходимость взять новый курс в государственном строительстве на построение «Нового Казахстана»². В первую очередь изменения коснулись именно формы государственного правления. Был обозначен переход от суперпрезидентской к президентской форме правления с сильным парламентом.

Отметим также, что Конституции РФ³, РБ⁴ и РК⁵ принимались более четверти века назад в условиях политического и социально-экономического кризисов, что, несомненно, отразилось на разработке их проектов [7; 8]. Однако в рамках современных реалий сформировалась иная мировая тенденция, направленная на укрепление национальной государственности, что также наложило свой отпечаток на необходимость проведения конституционно-правового реформирования.

Вместе с тем необходимо понимать, что, несмотря на вышеперечисленные причины проведения конституционных реформ в России, Беларуси и Казахстане, главным основанием для проведения любой конституционной реформы всегда является наличие соответствующего общественного запроса. Именно он выступает в качестве «пропускного механизма», позволяющего проводить масштабные и значимые правовые преобразования [9].

¹ Послание Президента Федеральному Собранию 15.01.2020 года // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>.

² Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана 16.03.2022 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: <https://www.akorda.kz/ru/pozhalanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953>.

³ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием от 12.12.1993: ред. от 04.10.2022 // Российская газета. 1993. № 237.

⁴ Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-XII: ред. от 27.02.2022 // Народная газета. 1996. № 298.

⁵ Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме от 30.08.1995: ред. от 17.07.2022 // Казахстанская правда. 1995. № 4. Ст. 217.

Совершенствование института Президента

Проанализировав конституционные реформы РФ, РБ и РК, мы можем сказать, что по своему правовому содержанию они в первую очередь направлены на совершенствование и усиление системы сдержек и противовесов. В частности, большая часть из них касается изменения статуса и роли главы государства [10]. Отметим, что ввиду первоочередности проведения конституционной реформы в России, она стала неким образцом для последующих реформ в Беларуси и Казахстане. Именно поэтому мы можем наблюдать определенное пересечение поправок в ряде вопросов, в том числе касающихся института Президента.

В России и Беларуси в рамках конституционных реформ были повышены существовавшие и введены новые цензы, предъявляемые к кандидатам на пост Президента. Так, был повышен ценз проживания на территории страны (в РФ – с 10 до 25 лет, в РБ – с 10 до 20 лет). Введено новое требование относительно отсутствия вида на жительство или иного документа, разрешающего постоянное проживание за границей, а применительно к РБ также дающего право на различного рода льготы и преимущества (ст. 80; «карта поляка»). Отметим, что в РФ кандидатам запрещено и размещение денежных средств за рубежом. При этом данное условие вместе с требованием об отсутствии иностранного гражданства распространяется и на иных высших должностных лиц, в частности на депутатов Государственной Думы РФ, федеральных министров, судей, глав регионов и т. д. По нашему мнению, это выступает в качестве фактора «национализации элиты» и формирования патриотической элиты. В РБ, помимо перечисленного, был увеличен возрастной ценз для кандидата на пост Президента – с 35 до 40 лет. Таким образом, конституционные реформы закрепили механизмы, препятствующие узурпации власти ввиду наличия у главы государства гарантий отсутствия возможных политико-экономических связей с представителями иностранного государства.

Совершенно иная ситуация сложилась в Казахстане. Помимо корректировки президентских полномочий, реформа главным образом была направлена на ликвидацию сложившегося президентского дуумвирата. Часть важнейших государственных полномочий, связанных с безопасностью страны, осталась в управлении бывшего президента Н.А. Назарбаева при действующем президенте К.-Ж.К. Токаеве. Однако отметим, что начало деятельности по прекращению дуумвирата было заложено еще до принятия поправок. Так, в ноябре 2021 г. пост председателя правящей партии «Нур Отан» был передан экс-президентом К.-Ж.К. Токаеву, а в апреле того же года им был оставлен и пост председателя Ассамблеи народа Казахстана. В связи с начавшимися акциями протеста Н.А. Назарбаев также ушел с пожизненного поста председателя Совета безопасности Казахстана, о чем 5 января 2022 г. заявил К.-Ж.К. Токаев в своем обращении к нации⁶, заняв данный пост.

⁶ *Обращение Главы государства Касым-Жомарта Токаева к народу Казахстана 05.01.2022 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: <https://www.akorda.kz/ru/obrashchenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-k-narodu-kazakhstan-503036>.*

В рамках уже самой конституционной реформы в РК был упразднен титул Елбасы (лидера нации), который принадлежал первому Президенту РК и закреплял значительные личностные привилегии. Например, была исключена норма относительно права близких родственников Президента занимать какие-либо государственные должности и руководящие посты в квазигосударственном секторе. Таким образом, конституционная реформа в РК завершила процесс ликвидации президентского дуумвирата, оформив ее в правовой плоскости и закрепив за действующим Президентом РК всю полноту власти в ключевых государственных структурах.

Завершая анализ реформ по данному блоку, отметим, что поправки в России, Беларуси и Казахстане, на первый взгляд, имеют совершенно два различных направления: совершенствование статуса Президента и ликвидация президентского дуумвирата. Однако в их основе лежит одна и та же проблема – сохранение стабильности власти в стране как одна из ключевых проблем государственного устройства в современном мире. В России и Беларуси поправки закрепили гарантии, препятствующие возможной дестабилизации власти. В Казахстане же в результате конституционной реформы был решен давно назревший вопрос фактического двоевластия в стране.

Совершенствование системы сдержек и противовесов

Система сдержек и противовесов – один из элементов принципа разделения властей, являющийся основополагающим в построении демократии. Доктрина принципа системы сдержек и противовесов предполагает независимость ветвей власти друг от друга при имеющейся возможности взаимодействовать и воздействовать друг на друга. Конституционные реформы рассматриваемых стран вносят значительные изменения в рамках рассматриваемого принципа.

В частности, конституционная реформа РФ закрепила значительные изменения в отношении расширения и конкретизации полномочий всех ветвей власти относительно друг друга. Так, поправки усилили роль обеих палат Федерального Собрания РФ. Совету Федерации были переданы полномочия по проведению консультаций с Президентом по назначению лиц на высшие должности силового блока (министры обороны, внутренних дел и т. д.) и контрольно-ревизионных представительств (Генеральный прокурор, его заместитель и т. д.). В отношении Государственной Думы РФ были расширены полномочия по утверждению и освобождению по представлению Президента кандидатур Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров, чем была обеспечена гарантия реализации подотчетности Правительства РФ Парламенту, а также расширены возможности парламентского контроля в рамках процесса назначения на высшие должности государства [11].

Значительным образом были изменены и полномочия Президента РФ. Так, формирование силового блока государства изъято из полномочий Государственной Думы и Правительства и стало исключительной компетенцией Президента. По нашему мнению, подобное распределение полномочий при непрекращающихся

вызовах и угрозах со стороны недружественных стран⁷ позволяет поддерживать военизированные силы в состоянии готовности для осуществления оперативного ответа и закрепляет новый механизм по усилению фактора подотчетности Правительства Президенту.

Усиление роли Президента прослеживается и при формировании Совета Федерации РФ [12]. Если изначально в состав органа входило пропорциональное количество представителей законодательной и исполнительной властей, то в 2014 г. была введена «президентская квота», закрепившая право Президента по назначению 10 % (17 сенаторов) от их общего числа. В рамках конституционной реформы данная квота была увеличена до 30 сенаторов, при этом дополнительно введен статус пожизненных сенаторов за особые заслуги перед страной, присваиваемый в том числе и прекратившему свои полномочия Президенту. Считаем, что подобный механизм формирования Совета Федерации РФ позволит повысить эффективность его работы и создать баланс федеральных (30 сенаторов) и региональных властей (150 сенаторов). Вместе с тем Президент РФ получил полномочия по осуществлению общего руководства Правительством с расширением его ответственности перед ним. Были усилены полномочия и в сфере судебной власти путем прекращения полномочий Председателя и судей Конституционного Суда РФ Советом Федерации по представлению Президента⁸.

Конституционная реформа РБ, наоборот, весьма значительно сократила часть полномочий Президента, распределив их между другими ветвями власти. Так, Президент имеет право лишь предлагать с согласия Совета Республики кандидатуры на высшие посты государства: Председателей и судей Конституционного Суда РБ, Верховного Суда РБ, Генерального прокурора, членов ЦИК РБ и Правления Национального банка, Председателя комитета Государственного контроля. Непосредственное назначение Президентом сохраняет лишь в отношении судей судов общей юрисдикции.

Вышеперечисленные полномочия были закреплены за новым конституционным органом – Всебелорусским народным собранием (далее – ВНС РБ). Кроме того, ВНС РБ получило полномочия по смещению Президента с должности на основании заключения Конституционного Суда РБ вследствие нарушения Конституции, по определению внутренней и внешней политики страны, военной доктрины, концепции национальной безопасности. Однако самым главным полномочием ВНС РБ стала возможность осуществления иных полномочий, не указанных в Конституции или законе⁹, необхо-

димых для реализации закрепленных конституционных функций. Полагаем, что это дает достаточно широкое пространство для осуществления государственного управления при отсутствии каких-либо ограничений.

Необходимо обратить внимание на состав и способ формирования данного органа. Конституция обозначает ВНС РБ как «высший представительный орган народо-властия», призванный укреплять взаимосвязь государства и общества. Однако он формируется не посредством выборов, а включает в себя представителей уже сформированной властной вертикали во главе с самим Президентом РБ, общей численностью в 1200 членов. Делегатами ВНС РБ являются представители всех ветвей власти, местных Советов депутатов, гражданского общества, и, что наиболее примечательно, в состав также входит прекративший свои полномочия Президент. Это позволяет ныне действующему Президенту даже после прекращения полномочий не утрачивать членства в ВНС РБ и сохранять свою немаловажную роль в управлении государством. Проведя правовой анализ поправок по ВНС РБ, мы можем заключить, что данный орган, по своей сути, объединяет в своем составе все государственные структуры и является достаточно обширным конституционным органом, вбирающим в себя функции различных властных структур (Генеральный прокурор, Глава МВД и т. д.).

Рассматривая конституционную реформу в Казахстане, мы также можем отметить значительное сокращение полномочий Президента в рамках системы сдержек и противовесов на фоне значительного усиления статуса Парламента. Данные поправки, в частности, обусловлены новым взятым курсом в политике государства. Во многом это проявляется в вопросах формирования высших государственных органов. Так, назначение Президентом высших должностных лиц государства: Председателей Конституционного Суда РК, Высшего Судебного Совета РК, Национального Банка, Комитета национальной безопасности Республики и Генерального прокурора – возможно только при непосредственном одобрении кандидатуры Парламентом. Единоличное назначение Президентом сохраняется лишь в отношении депутатов Сената в сокращенном объеме (10 вместо 15, причем половина из них предлагается Ассамблеей народа Казахстана) и судей Конституционного Суда (4 из 11 судей). Была исключена норма, закреплявшая право экс-президента на пожизненное членство в Конституционном Совете.

В противовес этому за Парламентом закрепляется решающая роль в формировании Конституционного Суда РК (6 из 11 судей), Центральной избирательной комиссии РК (4 из 6 членов), и Высшей аудиторской палаты (бывшей Счетной Палаты) (6 из 17 членов), в том числе была закреплена подотчетность последней Парламенту. Было упразднено право Президента на отмену или приостановление действия актов Правительства и Премьер-министра, что значительно усиливает самостоятельность и ответственность Правительства [13]. Стоит отметить, что в условиях коронавирусной ситуации были также выявлены недостатки нормотворческого процесса. В результате Парламенту было предоставлено исключительное право в законотворческой сфере. Так, при рассмотрении законопроектов Правительства, внесенных в целях реагирования

⁷ Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц: распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.03.2022 № 430-р: ред. от 29.10.2022 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 11. Ст. 1748.

⁸ О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ: ред. от 01.07.2021 // Российская газета. 1994. № 138-139.

⁹ О Всебелорусском народном собрании: закон Республики Беларусь от 07.02.2023 № 248-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2023. № 2/2968.

на условия, создающие угрозу жизни и здоровью населения, основам конституционного строя, безопасности страны, Парламент имеет право издания по ним нормативно-правовых актов под свою ответственность [14].

Таким образом, конституционные реформы внесли значительные изменения в перераспределение полномочий между ветвями власти рассматриваемых государств. Наблюдаются диаметрально противоположные подходы к реформированию принципа разделения властей. С одной стороны, в России, казалось бы, произошло усиление роли главы государства и его влияния на все ветви власти на фоне расширения его полномочий [15], с другой стороны, в Беларуси и Казахстане – ослабление роли Президента на фоне значительного усиления влияния законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Однако, на наш взгляд, вследствие принятых поправок, во всех рассматриваемых государствах в целях создания стабильности государственного аппарата за главами государств была закреплена роль центрального координатора власти. Это позволяет в полной мере реализовывать принцип разделения властей, обеспечивая при этом единство и устойчивость системы государственной власти и сохранность основ конституционного строя.

Реформирование судебной ветви власти

Поправки не обошли стороной и судебную ветвь власти. Так, в ходе конституционной реформы в РФ была видоизменена судебная система в целом, упразднены конституционные (уставные) суды субъектов (ч. 3 ст. 118). Отдельно внесены коррективы в механизм смены судей Верховного и Конституционного Судов: по представлению Президента Совет Федерации РФ может отпустить судью от должности в случае совершения «проступков, порочащих честь и достоинство судьи».

Кардинальные изменения коснулись Конституционного Суда РФ, состав которого был сокращен с 19 до 11 судей. По нашему мнению, подобная поправка продиктована практикой последних лет. Как известно, состав судей назначался последний раз около 12 лет назад, при этом к моменту принятия поправок их число снизилось до 15. Как показало время, Конституционный Суд РФ может эффективно осуществлять свои полномочия и выполнять поставленные задачи в усеченном составе. Сокращение состава также обусловлено расширением полномочий Секретариата Конституционного Суда РФ, благодаря чему отсеивается большая часть обращений из-за их несоответствия, например, компетенции Конституционного Суда РФ и т. д. Вследствие этого значительно сократилось количество обращений, доходящих до стадии рассмотрения Конституционным Судом РФ, что позволяет намного снизить нагрузку на судей.

Ст. 125 Конституции, в свою очередь, закрепляет полномочие Конституционного Суда РФ по представлению Президента, Правительства или Верховного Суда РФ принимать решение о неисполнении решений межгосударственных органов, основанных на международных договорах РФ, в случае если их положения противоречат Конституции РФ. Данное полномочие распространяется и в отношении обязанностей, наложенных на РФ иностранными, международными судами (арбитражами) при их противоречивости основам

публичного порядка РФ. Таким образом, были закреплены механизмы защиты от посягательств на национальные интересы, а также на правовой суверенитет государства. Конституционные поправки также предусматривали новые механизмы мониторинга эффективности законотворчества. Так, Конституционный Суд РФ получил право по запросу главы государства проводить проверки на конституционность проектов ФКЗ и ФЗ, а также еще не подписанных Президентом законов и законов субъектов РФ до их обнародования. Это позволит Конституционному Суду РФ предотвращать появление в законодательстве неконституционных актов, выявляя их еще до вступления в юридическую силу.

Что касается Конституционного Суда РБ, то он получил полномочия по толкованию Конституции (до поправок таким правом обладал Парламент), осуществлению по предложению Президента проверок на конституционность дополнений и изменений в Конституции, а также, подобно РФ, право предварительного нормоконтроля. Таким образом, конституционному судопроизводству в Беларуси придан особый государственно-правовой статус.

В Республике Казахстан в рамках конституционной реформы был восстановлен Конституционный Суд, причем в увеличенном составе – 11 судей, по примеру российского Конституционного Суда. В то же время необходимо отметить, что в большей степени Конституционный Суд создавался взамен Конституционного Совета. Поэтому стоит обратить внимание на расширение круга субъектов, имеющих право на обращение с конституционным запросом. Так, помимо Генерального прокурора и уполномоченного по правам человека, в данный перечень были включены граждане. Данная поправка, на наш взгляд, значительно расширяет потенциал Суда как правозащитного и осуществляющего конституционный контроль органа. По аналогии с РФ за Конституционным Судом Казахстана также были закреплены право толкования Конституции, проверки нормативных правовых актов, международных договоров РК на соответствие Конституции, в том числе право осуществления предварительного нормоконтроля.

Важной новеллой для всех трех рассматриваемых конституционных реформ является закрепление права осуществления предварительного нормоконтроля Конституционных Судов в рамках их полномочий. Таким образом, были закреплены дополнительные гарантии, предотвращающие деструктивное влияние на национально-правовые системы государств. Более того, предварительный нормоконтроль позволяет избежать нарушения конституционно-правовых норм, отмены нормативно-правовых актов, тем самым сохранить авторитет законодателя и обеспечить стабильность правового поля [16].

Развитие социально-культурной политики государств

В связи с активной пропагандой среди несовершеннолетних нетрадиционных ценностей со стороны недружественных стран¹⁰ и аффилированных ими организаций,

¹⁰ Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц: распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.06.2023 № 1088-р

а также повсеместными попытками переписать историю, особое внимание при проведении конституционных реформ в России и Беларуси было уделено защите традиционных ценностей. Кроме того, конституционные реформы затронули и социально-экономическую сферу. Был закреплен целый ряд поправок, наполняющих новым смыслом конституционные положения о том, что Российская Федерация и Республика Беларусь – это социальные государства.

В частности, в Конституции РФ был закреплен комплекс мер, направленный как на повышение благополучия каждого гражданина (ст. 75.1), так и на защиту социально незащищенных слоев населения (повышение МРОТ до прожиточного минимума, закрепление регулярной индексации социальных выплат и т. д.). Однако, несмотря на то, что данные поправки «наполнили понятие "социальное государство" реальными нормами», как выразился депутат ГД РФ А.К. Исаев¹¹, мы считаем, что они должны получить дальнейшее осмысление уже в отдельных отраслях законодательства, закрепив дополнительные гарантии, в особенности в отношении ст. 75.1 Конституции.

В Беларуси поправки закрепили особую заботу в отношении социально незащищенных категорий граждан: инвалидов и пожилых людей (ст. 47), а также немаловажное право граждан на обжалование решений, действий (бездействий) государственных органов и должностных лиц в суде (ст. 60).

Если говорить о социально-культурных гарантиях, в Конституции были внесены поправки, закрепляющие гарантии защиты исторической правды (признание РФ исторически сложившимся государственным единством и объявление правопреемником СССР; ст. 15, 54 Конституции РБ), института семьи (обозначение брака как союза мужчины и женщины; ст. 32 Конституции РБ, ст. 72 Конституции РФ), а также нравственных норм и идеалов, сложившихся на протяжении совместной тысячелетней истории. В качестве дополнительных гарантий в Конституции Беларуси было закреплено право граждан на сохранение национальной самобытности (Преамбула), а также долг граждан по проявлению патриотизма (ст. 54) и гражданской ответственности (ст. 21).

Вместе с тем стоит отметить, что РФ вышла за рамки конституционных норм, усилив государственную политику в отношении защиты традиционных ценностей. Так, в ноябре 2022 г. был принят Указ Президента «Об основах государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей», направленный на «сбереже-

ние народа России и его идентичности, а также на защиту российского общества от распространения деструктивной идеологии»¹².

Стоит отметить, что в связи с продолжительной активной дискриминацией русского народа как на постсоветском пространстве (страны Прибалтики (паспорт негражданина для русскоязычных), Украина), так и в западных странах (Польша), в РФ наметилась необходимость укрепления единства нации. Так, в Конституции РФ был закреплен тезис о государствообразующей роли русского народа. Согласно истории нашей страны, русский народ всегда выступал в роли объединяющего народа, как, например, при создании Русского государства. При этом он всегда составлял подавляющую часть населения страны. Так, например, согласно Всероссийской переписи населения 2020 г., 71,7 % населения России составляет именно русский народ¹³. Все это позволяет говорить о том, что русский народ является системообразующим ядром нашей страны, объединяющим историю, традиции и культуру многочисленных народов России.

Таким образом, в результате конституционных реформ в России и Беларуси начался новый виток в понимании и развитии социального государства. В Конституциях нашли свое отражение социально-экономические, государственно-правовые, а также социально-культурные и духовные ценности российского [17] и белорусского народа. В частности, в рамках закрепления указанных ценностей наблюдается тенденция к формированию национальной и государственной идентичности в России и Беларуси [18]. Были значительно расширены рамки взаимодействия общества и государства, регулирования социальных отношений [19]. Это позволит развивать идею социального государства как в социальной, так и в экономической и правовой сферах [20]. В отношении культурной политики был закреплен целый ряд новых механизмов, направленных на защиту и укрепление традиционных ценностей, а также на усиление взаимосвязи общества и государства.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

В ходе проведения сравнительно-правового анализа конституционных реформ в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан 2020–2022 гг. авторами был выявлен ряд тенденций, характерных для всех трех реформ. Во-первых, прослеживается усиление полномочий и власти Президента, при этом формирование государственной структуры в ходе реформ осуществляется таким образом, что Президент выступает в качестве главного координатора власти в стране. Во-вторых, несмотря на укрепление власти

Федерации от 05.03.2022 № 430-р; ред. от 29.10.2022 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 11. Ст. 1748.

¹⁰ О перечне иностранных государств, совершающих недружественные действия в отношении белорусских юридических и (или) физических лиц: постановление Совета министров Республики Беларусь от 06.04.2022 № 209 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2022. № 5/50116.

¹¹ Андрей Исаев: Поправки в Конституцию наполнили понятие «социальное государство» реальными нормами // Единая Россия. URL: <https://er.ru/activity/news/andrei-isaev-popravki-v-konstituciyu-napolnili-ponyatie-socialnoe-gosudarstvo-realnymi-normami>.

¹² Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей: указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=603502873&rdk=&firstDoc=1&lastDoc=1>.

¹³ Всероссийская перепись населения 2020 года. Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn_popul.

Президента, все же основной упор конституционные реформы делают на расширение полномочий законодательных и исполнительных органов государства. На наш взгляд, это позволяет эффективно скорректировать систему сдержек и противовесов, не допустив перекоса в одну из сторон, и создать баланс ветвей власти. В-третьих, наблюдается тенденция к усилению конституционного контроля и повышению эффективности законотворческого процесса, а также к защите правового суверенитета государств путем создания Конституционного Суда (Казахстан) и расширения его полномочий как органа конституционного контроля. В-четвертых, значительный акцент в рамках конституционных реформ в России и Беларуси сделан на формирование национальной идентичности в рамках закрепления положений, характерных исключительно для русского и белорусского народов [17].

Однако, говоря об эффективности конституционной реформы, необходимо проанализировать: были ли достигнуты по итогам поставленные перед реформами задачи? Исходя из того, что главной задачей любой конституционной реформы является выполнение соответствующего запроса общества [9], конституционные реформы рассматриваемых стран в полной мере смогли удовлетворить данный запрос, что подтверждается результатами голосования¹⁴ и референдумов¹⁵ по принятию поправок. Помимо этого, одной из ключевых задач реформы в России являлось создание баланса ветвей власти. Данная задача, исходя из проведенного нами анализа, была в полной мере выполнена. В Казахстане и Беларуси ключевыми факторами проведения реформ, как уже отмечалось ранее, стали структурные изменения в обществе, а также во внутренней и внешней политике государств. Так, конституционная реформа в Казахстане смогла заложить фундамент для дальнейших преобразований государства и построения «Нового Казахстана». В Беларуси реформа смогла нивелировать произошедшие общественные изменения и закрепить дополнительные гарантии защиты государственности и национальных интересов. Это позволяет нам говорить о действительной эффективности и необходимости проведенных в России, Беларуси и Казахстане конституционных реформ.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

Таким образом, проведенные конституционные реформы в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан во многом позволяют предотвратить негативное влияние со стороны недружественных государств на различные внутригосударственные и внутриполитические процессы, происходящие в названных государствах, защитить их национальные ин-

тересы и сохранить суверенитет. Однако отметим, что конституция является программным документом, поэтому она должна содержать в себе реальные задачи, поставленные перед государством и обществом на продолжительный срок. Рассматривая конституционные реформы через призму такого понимания конституции, мы приходим к выводу, что реформы смогли закрепить не только эффективные гарантии по защите стабильности власти, но и ряд направлений по развитию и укреплению государственного устройства, социально-культурной политики, а также государственно-общественных взаимоотношений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хабриева Т.Я. Парадигмы конституционной реформы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5. С. 820–830. DOI: [10.12737/16129](https://doi.org/10.12737/16129).
2. Брандт М., Коттрелл Д., Гай Я., Реган Э. Разработка и реформа конституции: выбор процесса. Киев: Interpeace, 2011. 396 с.
3. Авакьян С.А. Практика конституционных реформ: некоторые проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2011. № 1. С. 21–38. EDN: [NXNPF](https://www.edn.ru/10.12737/16129).
4. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М.: ИНФРА-М, 2021. 308 с.
5. Weinrib J. The Principles of Constitutional Reform // Kantian Review. 2019. Vol. 24. № 4. P. 631–651.
6. Груднин Н.С. Развитие российской государственности в контексте конституционной реформы 2020 года // Вестник экономической безопасности. 2021. № 4. С. 44–46. DOI: [10.24412/2414-3995-2021-4-44-46](https://doi.org/10.24412/2414-3995-2021-4-44-46).
7. Василевич Г.А., Чудаков М.Ф. Конституционный процесс в Беларуси (история и современность) // Известия Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук. 2017. № 2. С. 106–121. EDN: [WCUYPD](https://www.edn.ru/10.12737/16129).
8. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33. DOI: [10.18384/2310-6794-2020-3-7-33](https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-3-7-33).
9. Клишас А.А. Конституционные реформы на современном этапе правового развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 133–136. DOI: [10.12737/18197](https://doi.org/10.12737/18197).
10. Василевич Г.А., Василевич С.Г. Модернизация Конституций Российской Федерации и Республики Беларусь как отражение динамики общественного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. Т. 18. № 2. С. 5–12. DOI: [10.12737/jflcl.2022.019](https://doi.org/10.12737/jflcl.2022.019).
11. Цыреторов А.И. Конституционная реформа в России: теоретико-правовой анализ // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2021. № 4. С. 50–61. DOI: [10.24412/2312-3184-2021-4-50-61](https://doi.org/10.24412/2312-3184-2021-4-50-61).
12. Боброва Н.А. Конституционная реформа-2020 как полигон инноваций // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 134–139. EDN: [UVIUCX](https://www.edn.ru/10.12737/16129).

¹⁴ Итоги сессии Государственной Думы: как вносились поправки в Конституцию // Государственная Дума Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/49164/>.

¹⁵ Республиканский референдум 27 февраля 2022 года // Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь. URL: <https://rec.gov.by/ru/referendum-2022-ru>.

Об итогах голосования на республиканском референдуме 5 июня 2022 года // Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан. URL: <https://www.election.gov.kz/rus/news/acts/index.php?ID=7120>.

13. Рогов И.И. Конституционные реформы в Казахстане и России: сравнительный анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 1. С. 24–29. DOI: [10.12737/jfcl.2021.005](https://doi.org/10.12737/jfcl.2021.005).
14. Сарпеков Р.К. Конституционная реформа как основной пункт перезапуска политической системы Казахстана // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2022. № 2. С. 13–21. DOI: [10.52026/2788-5291_2021_69_2_13](https://doi.org/10.52026/2788-5291_2021_69_2_13).
15. Агаджанов А.А., Танаева З.Р. Конституционная реформа и некоторые изменения статуса Конституционного Суда РФ // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2021. Т. 21. № 4. С. 85–89. DOI: [10.14529/law210413](https://doi.org/10.14529/law210413).
16. Комарова В.В. Конституционная реформа 2020 года в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 45–49. DOI: [10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031](https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031).
17. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 5. С. 403–414. DOI: [10.31857/S0869587320050035](https://doi.org/10.31857/S0869587320050035).
18. Руденко В.В. Российская конституционная реформа 2020 года: трансформация системы ценностей // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 4. С. 71–83. DOI: [10.35231/18136230_2020_4_71](https://doi.org/10.35231/18136230_2020_4_71).
19. Саудаханов М.В. Развитие облика социального государства в свете поправок к Конституции Российской Федерации, принятых в 2020 году // Закон и право. 2021. № 4. С. 19–22. DOI: [10.24412/2073-3313-2021-4-19-22](https://doi.org/10.24412/2073-3313-2021-4-19-22).
20. Курданова М.Х. Конституционные основы социального государства в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5. С. 21–32. DOI: [10.17803/1994-1471.2022.138.5.021-032](https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.138.5.021-032).
7. Vasilevich G.A., Chudakov M.F. Constitutional process in Belarus (history and the present). *Izvestiya Natsionalnoy akademii nauk Belarusi. Seriya gumanitarnykh nauk*, 2017, no. 2, pp. 106–121. EDN: [WCUYPD](https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-3-7-33).
8. Avakyan S.A. The 2020 constitutional reform and Russian parliamentarism: reality, decisions, expectations. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblasnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya*, 2020, no. 3, pp. 7–33. DOI: [10.18384/2310-6794-2020-3-7-33](https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-3-7-33).
9. Klishas A.A. Constitutional reforms at the present stage of legal development. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2016, no. 1, pp. 133–136. DOI: [10.12737/18197](https://doi.org/10.12737/18197).
10. Vasilevich G.A., Vasilevich S.G. Modernization of Constitutions of the Russian Federation and the Republic of Belarus as a Reflection of Social Development Dynamics. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2022, vol. 18, no. 2, pp. 5–12. DOI: [10.12737/jfcl.2022.019](https://doi.org/10.12737/jfcl.2022.019).
11. Tsyretorov A.I. Constitutional reform in Russia: theoretical and legal analysis. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta Ministerstva vnutrennikh del Rossii*, 2021, no. 4, pp. 50–61. DOI: [10.24412/2312-3184-2021-4-50-61](https://doi.org/10.24412/2312-3184-2021-4-50-61).
12. Bobrova N.A. Constitutional reform 2020 as a testing ground for innovation. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2021, no. 15, pp. 134–139. EDN: [UVIUCX](https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.138.5.021-032).
13. Rogov I.I. Constitutional Reforms in Kazakhstan and Russia: A Comparative Analysis. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2021, vol. 17, no. 1, pp. 24–29. DOI: [10.12737/jfcl.2021.005](https://doi.org/10.12737/jfcl.2021.005).
14. Sarpekov R.K. Constitutional reform as the main point of restarting the political system of Kazakhstan. *Vestnik Instituta zakonodatelstva i pravovoy informatsii Respubliki Kazakhstan*, 2022, no. 2, pp. 13–21. DOI: [10.52026/2788-5291_2021_69_2_13](https://doi.org/10.52026/2788-5291_2021_69_2_13).
15. Agadzhanov A.A., Tanaeva Z.R. Constitutional reform and some changes in the status of the constitutional court of the RF. *Vestnik Yuzhno-Uralskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*, 2021, vol. 21, no. 4, pp. 85–89. DOI: [10.14529/law210413](https://doi.org/10.14529/law210413).
16. Komarova V.V. Constitutional Reform 2020 in Russia (Selected Issues). *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, 2020, no. 8, pp. 45–49. DOI: [10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031](https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031).
17. Khabrieva T.Ya. Constitutional reform in Russia: in search of national identity. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*, 2020, vol. 90, no. 5, pp. 403–414. DOI: [10.31857/S0869587320050035](https://doi.org/10.31857/S0869587320050035).
18. Rudenko V.V. The 2020 Russian constitutional reform: transformation of the values system. *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2020, no. 4, pp. 71–83. DOI: [10.35231/18136230_2020_4_71](https://doi.org/10.35231/18136230_2020_4_71).
19. Saudakhanov M.V. Development of Russia as a social state in the light of the amendments to the Constitution of the Russian Federation adopted in 2020. *Zakon i pravo*, 2021, no. 4, pp. 19–22. DOI: [10.24412/2073-3313-2021-4-19-22](https://doi.org/10.24412/2073-3313-2021-4-19-22).
20. Kurdanova M.Kh. Constitutional Foundations of the Welfare State in the Context of the 2020 Constitutional Reform. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, 2022, vol. 17, no. 5, pp. 21–32. DOI: [10.17803/1994-1471.2022.138.5.021-032](https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.138.5.021-032).

REFERENCES

1. Khabrieva T.Ya. Paradigms of constitutional reform. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2015, no. 5, pp. 820–830. DOI: [10.12737/16129](https://doi.org/10.12737/16129).
2. Brandt M., Kottrell D., Gay Ya., Regan E. *Razrabotka i reforma konstitutsii: vybor protsessa* [Development and reform of the constitution: the choice of process]. Kiev, Interpeace Publ., 2011. 396 p.
3. Avakyan S.A. Practice of constitutional reform: certain problems. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo*, 2011, no. 1, pp. 21–38. EDN: [NXNPF](https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.138.5.021-032).
4. Khabrieva T.Ya. *Konstitutsionnaya reforma v sovremenom mire* [Constitutional reform in the modern world]. Moscow, INFRA-M Publ., 2021. 308 p.
5. Weinrib J. The Principles of Constitutional Reform. *Kantian Review*, 2019, vol. 24, no. 4, pp. 631–651.
6. Grudin N.S. Development of Russian statehood in the context of the 2020 constitutional reform. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti*, 2021, no. 4, pp. 44–46. DOI: [10.24412/2414-3995-2021-4-44-46](https://doi.org/10.24412/2414-3995-2021-4-44-46).

Constitutional reform as a vector of national development in the modern world (in the context of Russia, Belarus, and Kazakhstan)

© 2023

*Andrey G. Nikitin**¹, PhD (Law), Associate Professor, Dean of the Faculty of Law
*Anastasia Yu. Vinogradova*², student

V.G. Timiryasov Kazan Innovative University, Kazan (Russia)

*E-mail: anikitin@ieml.ru

¹ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7007-605X>

²ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9586-5191>

Abstract: The research provides a comparative legal analysis of the constitutional reforms that took place from 2020 till 2022 in the Russian Federation, the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan. The paper formulates the author's assessments and conclusions, a look at the transformations of the Constitutions of Russia, Belarus and Kazakhstan through the identification of the common and specific aspects in the constitutional arrangement of these states based on the following criteria: the purpose of the constitutional reform; improvement of the institution of the executive head of the nation; improvement of the system of checks and balances; the judiciary reforming; development of the social and cultural policy of the government. As a result of the study, the authors come to the conclusion that constitutional and legal development in the abovementioned states is similar. Particular attention is paid to the principle of separation of powers, under which amendments to the fundamental laws establish additional guarantees that protect and preserve the continuous state-legal development of the countries, their sovereignty, in particular, by securing preliminary normative control at the level of the Constitutional Courts. In addition, the issue of maintaining the stability of power in these states has been studied: by securing additional guarantees, acting as "filters", for the status of the executive head of the nation in Russia and Belarus, and by resolving the issue of the presidential duumvirate in Kazakhstan. The authors also focus on socio-cultural amendments in the Constitutions of Russia and Belarus, which act as guarantees for the sustainable social and economic development of the countries. According to the authors, these amendments expand the concept of the "welfare state" and allow setting new tasks for the government and society for the next decades.

Keywords: constitution; constitutional reform of 2020–2022; constitutional amendments; constitutional changes; constitutional institutions; executive head of the nation; government authorities.

For citation: Nikitin A.G., Vinogradova A.Yu. Constitutional reform as a vector of national development in the modern world (in the context of Russia, Belarus, and Kazakhstan). *Vektor nauki Tolyattinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki*, 2023, no. 1, pp. 13–21. DOI: 10.18323/2220-7457-2023-1-13-21.