

Модернизация системы сдержек и противовесов в государствах СНГ в первой четверти XXI века

Т.С. МАСЛОВСКАЯ

В статье рассматриваются два направления совершенствования институциональной системы государства в рамках конституционных преобразований в государствах СНГ, связанные с изменением и сохранением действующей формы правления. Обращается внимание на изменение институциональных связей между органами государственной власти, модернизацию системы сдержек и противовесов, в некоторых случаях приводящих к созданию гибридных конструкций. Анализируется опыт конституционных реформ в государствах СНГ в первой четверти XXI в., свидетельствующий о поиске баланса сдержек и противовесов в механизме государственной власти путем перераспределения полномочий. Высказывается мнение об определенном отходе от жестких форм организации власти, продолжении создания гибридных конструкций, корректировки системы сдержек и противовесов.

Ключевые слова: конституция, конституционная модернизация, разделение властей, сдержки и противовесы, институциональная система, государства СНГ.

The article examines two areas of improving the institutional system of the state within the framework of constitutional reforms in the CIS states, associated with changing and maintaining the current form of government. The attention is drawn to changing the institutional links between government bodies, modernizing the system of checks and balances, in some cases leading to the creation of hybrid structures. The experience of the constitutional reforms in the CIS states in the first quarter of the 21st century is analyzed, indicating the search for a balance of checks and balances in the mechanism of state power by redistributing powers. An opinion is expressed about a certain departure from rigid forms of organization of power, the continuation of the creation of hybrid structures, and adjustments to the system of checks and balances.

Keywords: constitution, constitutional modernization, separation of powers, checks and balances, institutional system, CIS states.

Конституционные реформы в государствах СНГ в первой четверти XXI в. имеют многовекторную направленность. В большинстве случаев они связаны с поиском оптимальных взаимоотношений между ветвями власти в целях рационализации всей системы государственной власти, повышения ее устойчивости и эффективности. В выстраивании нового баланса в институциональной системе огромная роль принадлежит системе сдержек и противовесов, подвергнутой в ряде стран СНГ за последние годы определенной корректировке. В связи с этим обращение к проблеме модернизации системы сдержек и противовесов на постсоветском пространстве представляет определенный научный интерес.

Совершенствование институциональной системы государства в рамках конституционных преобразований в государствах СНГ идет по двум направлениям: 1) изменение типа существующей республиканской формы правления (переход от одной формы правления к другой ее разновидности) – Армения в 2015 г., Кыргызстан в 2010 г., в 2021 г., 2) перераспределение полномочий между органами государственной власти в рамках существующей формы правления – Республика Беларусь в 2022 г., Российская Федерация в 2020 г., Казахстан в 2007 г., 2017 г., 2022 г., Узбекистан в 2023 г.

В первом случае наблюдается установление новых координат функционирования принципа разделения властей, кардинальное изменение системы сдержек и противовесов, что приводит к существенной перестройке отношений между ветвями власти, к новому «набору» сдержек и противовесов. Как демонстрирует практика, на постсоветском пространстве к кардинальной трансформации принципа разделения властей прибегали достаточно редко, в большинстве случаев – для преодоления политического кризиса (например, Кыргызстан в 2010 г., 2021 г.).

Конституционная реформа 2015 г. в Армении привела к существенному изменению институциональных связей, формально закрепив переход от республики смешанного типа к парламентарной республике. Республика Кыргызстан дает противоречивый опыт поиска оп-

тимальных институциональных отношений, напоминающий «маятник» (от президентской к парламентарной, а затем снова к президентской республике), что обусловлено множеством факторов объективного и субъективного характера [1].

В подавляющем большинстве случаев при проведении конституционных реформ в постсоветских республиках совершенствование институциональной системы государства осуществлялось при сохранении действующей формы правления (Азербайджан – 2016 г., Беларусь – 2022 г., Казахстан – 2007 г., 2017 г., 2022 г., Россия – 2020 г., Узбекистан в 2023 г. и др.). При этом происходило обновление не только конституционного статуса государственных органов, но и институциональных связей между ними, системы сдержек и противовесов при сохранении существующих основ конституционного строя, появлялись новые правовые конструкции, что, полагаем, свидетельствует о конституционной модернизации. В этом плане показателен опыт конституционных преобразований в Республике Беларусь, широко исследованный в литературе [2], [3], [4], [5], [6 и др.]. Как отмечает Г.А. Василевич, в результате обновления Конституции Республики Беларусь произведен ряд «принципиальных изменений в системе сдержек и противовесов, что переформатирует парадигму властных отношений на общегосударственном уровне» [2, с. 18]. В тоже время сохраняется действующая форма правления.

Конституционная реформа в Казахстане, прошедшая в июне 2022 г., была направлена на дальнейшую корректировку системы разделения властей. Закон Республики Казахстан от 8 июня 2022 г. (принят на республиканском референдуме 5 июня 2022 г.) «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» среди прочих нововведений установил новые институциональные связи между государственными органами, скорректировал систему сдержек и противовесов, расширил сферу деятельности Парламента, его кадровые и контрольные полномочия.

Так, Сенат отныне дает согласие на назначение Президентом Республики Казахстан Председателя Конституционного Суда, Председателя Национального Банка, Председателя Высшего Судебного Совета, Генерального Прокурора, Председателя Комитета национальной безопасности Республики (п. 2 ст. 55 Конституции Казахстана); Мажилис заслушивает два раза в год Председателя Высшей аудиторской палаты (пп. 3-1 п. 1 ст. 56); каждая палата Парламента самостоятельно без участия другой назначает на должности трех судей Конституционного Суда; на пятилетний срок на должности двух членов Центральной избирательной комиссии, трех членов Высшей аудиторской палаты (пп. 1 ст. 57 Конституции).

Мажилису было предоставлено право преодолевать возражения Сената на положения закона: если Мажилис тем же большинством голосов возражает против предложенной Сенатом редакции отдельных статей закона, а также в случае, если Сенат не одобрил закон в целом, разногласия между Палатами разрешаются путем согласительных процедур; в случаях, когда Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Палаты не принял закон в редакции, предложенной согласительной комиссией, Мажилис проводит повторное голосование по закону в ранее принятой редакции; если при повторном голосовании Мажилис большинством в две трети голосов от общего числа депутатов Палаты подтвердит ранее принятое решение, закон в течение десяти дней представляется Президенту на подпись (п. 5 ст. 61). Новеллой выступает также установление права Парламента преодолевать вето Президента на конституционные законы большинством в три четверти голосов от общего числа депутатов каждой из Палат (пп. 1-2 ст. 53).

В результате конституционных преобразований повышены ответственность и потенциал Правительства Казахстана. Оно получило право в рамках реализации законодательной инициативы вносить в Парламент законопроекты в целях оперативного реагирования на условия, создающие угрозу жизни и здоровью населению, конституционному строю, охране общественного порядка, экономической безопасности страны, которые подлежат рассмотрению Парламентом немедленно на совместном заседании его Палат (п. 2 ст. 63). Более того, отныне Правительство в случае внесения в Парламент указанных законопроектов вправе принимать под свою ответственность временные нормативные правовые акты, имеющие силу закона, по обозначенным вопросам, которые действуют до вступления в силу принятых Парламентом законов или до непринятия Парламентом законов (п. 3 ст. 61 Конституции Казахстана).

Учитывая, что реальное разделение властей должно быть обеспечено эффективно действующей судебной властью, важной новеллой выступает переход к модели судебного конституционного контроля посредством восстановления Конституционного Суда Республики Казахстан (начал действовать с 1 января 2023 г.), наделенного значительными полномочиями. Расширены возможности доступа граждан к конституционному правосудию за счет введения конституционной жалобы на нормативные правовые акты Республики Казахстан, непосредственно затрагивающие их права и свободы, закрепленные Конституцией (п. 3 ст. 72 Конституции).

В соответствии с новой редакцией Конституции Узбекистана, принятой на референдуме 30 апреля 2023 г., перераспределены полномочия между Олий Мажлисом, Президентом Республики Узбекистан и Правительством. В частности, наблюдается расширение полномочий Законодательной палаты Олий Мажлиса, в том числе за счет контрольных полномочий. Отметим, что ранее Законом Республики Узбекистан от 16.04.2014 г. № ЗРУ-366 «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (ст. 32, 78, 93, 98, 103 и 117)» в целях усиления контрольных функций законодательной власти ст. 78 Конституции Узбекистана была дополнена положением, направленным на конституционное закрепление полномочий палат парламента по осуществлению парламентского контроля, что, по мнению Р.Р. Хакимова имеет огромное значение в развитии конституционных основ системы сдержек и противовесов [7, с. 19]. Новая редакция Конституции Узбекистана 2023 г. в рамках дальнейшего развития института парламентского контроля предоставила палатам Парламента право проводить парламентское расследование в целях изучения фактов и событий, создающих угрозу правам и свободам человека, интересам общества и государства, способных оказать негативное воздействие на основы безопасности, устойчивого развития страны (ч. 1 ст. 103 Конституции).

Для проведения парламентского расследования на паритетных началах из числа депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан создается специальная комиссия, осуществляющая свою деятельность в соответствии с законом (ч. 2 ст. 103).

В целом, опыт конституционной модернизации в странах СНГ продолжает демонстрировать поиск оптимальной модели взаимоотношений главы государства с парламентом и правительством с акцентом на расширение полномочий законодательной власти (в частности, в кадровой сфере, контрольные полномочия и др.). Вместе с тем, на примере некоторых государств (Беларусь, Россия) отчетливо видно, что расширение полномочий Парламента не влечет за собой ослабление позиций Главы государства.

Так, в Российской Федерации ряд кадровых полномочий Президента передан Совету Федерации, расширена компетенция Правительства РФ, а также повышена персональная ответственность его Председателя. В Беларуси некоторые кадровые полномочия Президента были переданы Всебелорусскому народному собранию (далее – ВНС), расширены полномочия Национального собрания Республики Беларусь, сфера деятельности Правительства Республики Беларусь и др.

Вместе с тем в обеих конституциях появились положения, свидетельствующие, несмотря на определенную деконцентрацию президентских полномочий, о более тесной связи Президента с исполнительной властью: в ч. 1 ст. 110 Конституции РФ вводится положение о том, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации; в соответствии с новой ч. 3 ст. 108 Конституции Республики Беларусь постановления Правительства и распоряжения Премьер-министра не должны противоречить законам и решениям Президента Республики Беларусь.

Отдельные государства СНГ демонстрируют усиление сотрудничества между органами государственной власти. Так, в Казахстане с 2022 г. каждая из Палат Парламента получила дополнительные кадровые полномочия; в Беларуси с 2022 г. Палата представителей дает предварительное согласие Президенту на назначение Премьер-министра (п. 4 ст. 97 Конституции), Совет Республики – предварительное согласие Президенту на назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора, председателя Комитета государственного контроля, Председателя и членов Правления Национального банка (п. 2 ст. 98 Конституции Республики Беларусь). В РФ с 2020 г. расширены полномочия Федерального Собрания по формированию Правительства: Государственная Дума отныне утверждает по

представлению Президента РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (за исключением федеральных министров, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (пп. а, а. 1) ст. 103), закрепляется необходимость проведения Президентом РФ консультаций с Советом Федерации по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности (п. к ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

Как отмечается в литературе, «конституционные изменения не ведут к институциональному переустройству государства, Российская Федерация остается президентской республикой. Вместе с тем, достигается баланс сдержек и противовесов в механизме государственной власти путем передачи части полномочий от Президента РФ к парламенту [8, с. 132].

Поддерживая позицию В.Е. Чиркина о том, что «изменяется подход к осуществлению принципа разделения властей, устраняются прежние жесткие или излишне гибкие границы между ними» [9, с. 135], конституционные реформы в странах СНГ демонстрируют продолжение тенденции, связанной с корректировкой системы сдержек и противовесов, в некоторых случаях приводящей к созданию гибридных конструкций.

Определенный интерес вызывает опыт Азербайджана (представляющий собой жесткую модель разделения властей), где по итогам конституционного референдума, прошедшего 26 сентября 2016 г., были не только учреждены должности Первого вице-президента и вице-президентов, но и предоставлено Президенту право распускать Парламент, что по-новому ставит проблему взаимоотношений между ветвями власти в рамках президентской республики. Так, в соответствии с новой ст. 98¹, если один и тот же созыв Милли Меджлиса Азербайджанской Республики дважды в течение года выразит недоверие Кабинету Министров или не назначит в установленный законом срок после двукратного представления Президентом Азербайджанской Республики необходимое число кандидатов для коллегиальной деятельности Конституционного суда, Верховного суда и Правления Центрального банка, а также по неустранимым причинам не выполняет свои обязанности, указанные в ст. 94 и 95, ч. II, III, IV и V ст. 96, ст. 97 Конституции, Президент Азербайджанской Республики распускает Милли Меджлис Азербайджанской Республики. Таким образом, наблюдается отход от классической модели президентской республики, трансформация действующей формы правления посредством включения элемента, характерного для иных разновидностей республики.

Определенная динамика на постсоветском пространстве наблюдается в отношении роспуска парламента как элемента системы сдержек и противовесов. Так, новая редакция Конституции Узбекистана 2023 г. предусмотрела значительное изменение правовой конструкции роспуска парламента (палаты парламента) с случае отклонения кандидатуры на должность Премьер-министра. В первоначальной редакции Конституции Узбекистана от 8 декабря 1992 г. было закреплено, что в случае *двукратного отклонения* Олий Мажлисом кандидатуры на должность Премьер-министра Президент Республики Узбекистан *назначает исполняющего обязанности Премьер-министра и распускает* Олий Мажлис Республики Узбекистан (ч. 15 ст. 98). Действующая редакция Основного Закона Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (в ред. 2023 г.) устанавливает, что в случае *трехкратного отклонения* представленных кандидатур на должность Премьер-министра Президент Республики Узбекистан *назначает Премьер-министра и вправе распустить* Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан (ч. 5 ст. 118). Анализ представленных правовых конструкций демонстрирует, что новое положение помимо формального изменения числа отклонений (увеличение до 3-х), указания на представление каждый раз новой кандидатуры, содержит недостатки, существенно влияющие на используемую в государстве модель разделения властей, усиливая риски противостояния между законодательной и исполнительной ветвями власти. Система сдержек и противовесов в данном случае, на наш взгляд, является недостаточно сбалансированной, и Президент в данном случае не выступает в качестве арбитра в споре между законодательной и исполнительной ветвями власти, поскольку назначает Премьер-министра, т. е. данное должност-

ное лицо должно быть обязательно назначено даже после трехкратного отклонения Законодательной палатой Олий Мажлиса представленных кандидатур (ч. 5 ст. 118 Конституции). Возникает ряд вопросов: Премьер-министр назначается согласно или вопреки воле палаты Парламента; насколько целесообразно конституционное закрепление механизма, предусматривающего обращение к палате Парламента, если в конечном итоге данный вопрос может быть решен и без нее. По нашему мнению, более последовательной и сбалансированной представляется правовая конструкция, ранее используемая в Конституции Узбекистана (до 2023 г.), позволяющая Президенту использовать конституционные средства для урегулирования создавшейся ситуации: назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Парламент (палату) и назначить новые выборы. Подобный сбалансированный механизм также закреплен в Конституции Республики Беларусь (ч. 5 ст. 106 Конституции).

Отметим, что в результате конституционной реформы 2020 г. в Российской Федерации был расширен перечень оснований для роспуска Государственной Думы по инициативе Президента РФ (ст. 111, 112 Конституции), в Республике Беларусь в 2022 г. введено дополнительное ограничение для роспуска Парламента в последний год его полномочий (ч. 5 ст. 94 Конституции). В Казахстане вследствие внесенных в 2007 г. изменений и дополнений в Конституцию основание для роспуска Парламента (нижней палаты) – двукратный отказ в даче согласия на назначение Премьер-министра – было отменено, сохранилась общая норма о праве Президента после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром распустить Парламент или Мажилис Парламента (ч. 1 ст. 63), а также ограничения для роспуска по времени. Таким образом, право роспуска Президента Казахстана как один из основных элементов баланса властей в республике смешанного типа теперь не ограничено по основаниям, что, на наш взгляд, выступает недостатком действующей правовой конструкции.

В отношении вето Президента как элемента системы сдержек и противовесов следует обратиться к опыту Казахстана, где с 2022 г. Мажилис получил право преодоления, при необходимости, неодобрения Сенатом законопроекта; включен также юридический механизм преодоления Парламентом возражений Президента по конституционным законам.

Конституционная практика отдельных стран СНГ знает примеры регламентации абсолютного вето президента, что нетипично для демократических государств и нарушает принцип разделения властей, поскольку система сдержек и противовесов в этом вопросе не работает. Так, в соответствии с Конституцией Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. (с дополнениями и изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 18 марта 2009 г., 26 сентября 2016 г.), «если Президент Азербайджанской Республики не подпишет Конституционные законы, то они не вступают в силу» (ч. 2 ст. 110).

В некоторых государствах СНГ в результате последних конституционных реформ можно наблюдать укрепление судебной власти, что связано с восстановлением конституционных судов (Казахстан, Кыргызстан), развитием конституционного правосудия в свете расширения полномочий конституционных судов (Беларусь, Россия).

Таким образом, последние конституционные изменения на постсоветском пространстве касаются расширения полномочий парламента (кадровых, контрольных) (Беларусь, Казахстан, Россия, Узбекистан), изменения его роли (Казахстан), установления более тесной связи Президента с исполнительной властью (Беларусь, Россия), усиления сотрудничества между ветвями власти (Беларусь, Казахстан, Россия), появления новых институциональных отношений в связи с конституционализацией новых, прежде всего, представительных органов (Беларусь, Кыргызстан). Конституционные реформы в некоторых странах СНГ свидетельствуют об определенном отходе от жестких форм организации власти, продолжается создание гибридных конструкций, корректировка системы сдержек и противовесов, укрепляется судебная власть.

Подводя итог, отметим, что на постсоветском пространстве продолжается поиск оптимальной модели институциональной системы государства на основе принципа разделения властей, суть которого в современном понимании сводится к усилению конструктивного взаимодействия ветвей власти, их более тесному сотрудничеству при сохранении и развитии характерной для каждого государства системы мер взаимного контроля и сдерживания.

Литература

1. Антонов, А. В. Конституционные реформы 2020-х годов в Киргизии и Казахстане / А. В. Антонов, Н. А. Павлов // Журнал Конституционного правосудия. – 2024. – № 4. – С. 20–30.
2. Василевич, Г. А. Новеллы белорусской Конституции как фактор устойчивого развития государства / Г. А. Василевич // Право.by. – 2022. – № 2 (76). – С. 14–23.
3. Василевич, Г. А. Обновленная Конституция Республики Беларусь : ответы на вызовы современности / Г. А. Василевич, Т. С. Масловская // Конституционное право и муниципальное право. – 2024. – № 3. – С. 34–44.
4. Миклашевич, П. П. Обновленная Конституция Республики Беларусь : сущностное содержание поправок / П. П. Миклашевич // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2022. – № 2. – С. 5–34.
5. Сазон, К. Д. Конституционная модернизация в контексте обеспечения национальных интересов Республики Беларусь / К. Д. Сазон // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2022. – № 1 (3). – С. 23–29.
6. Чуприс, О. И. Изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь : олицетворение самобытности Основного Закона и обновленной государственности // Право.by. – 2022. – № 2 (76). – С. 5–13.
7. Хакимов, Р. Р. Реализация принципа разделения властей в Узбекистане / Р. Р. Хакимов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2015. – № 1. – С. 19.
8. Хабриева, Т. Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т. Я. Хабриева, А. А. Клишас. – М. : Норма ИНФРА-М, 2020. – 240 с.
9. Чиркин, В. Е. Конституция российская модель / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 160 с.