

**САВИНОВА В. А.**

**ФОРМИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ И КАЗАХСТАНА**

**Аннотация.** Статья основана на сравнительном анализе положений Конституции двух государств бывшего СССР – России и Казахстана. Изучены конституционные изменения и дополнения, их сущность и значение.

**Ключевые слова:** государственное управление, Конституция, внесение изменений, Россия, Казахстан.

**SAVINOVA V. A.**

**FORMATION OF THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF  
PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA AND KAZAKHSTAN**

**Abstract.** The article presents a comparative analysis of the provisions of the Constitution of two states of the former USSR – Russia and Kazakhstan. The constitutional amendments and additions, their essence and meaning are studied.

**Keywords:** public administration, Constitution, amendments, Russia, Kazakhstan.

Для государств бывшего СССР свойственны общие проблемные моменты в создании адекватной новым условиям системы государственного управления. В 1990-е годы в ходе процесса суверенизации Российская Федерация (РФ) и Республика Казахстан (РК) столкнулись с определенными сложностями в данной области. В обоих государствах отсутствовала выверенная модель организации и функционирования власти на разных уровнях. За более чем тридцать лет независимости в Казахстане и России были проведены административные, региональные и муниципальные реформы с целью создания эффективной, оптимальной системы государственного управления, способной защитить национальные интересы. Такие реформы оказали влияние на трансформацию политических систем государств. Анализ формирования конституционных основ позволяет лучше понять исторические, политические и социокультурные факторы, оказывающие влияние на развитие государственных институтов.

Россия и Казахстан, в прошлом обладая общим опытом государственного управления в составе СССР, имеют ряд сходств и отличий, в частности, это относится к форме территориального устройства и выстраиванию вертикальных связей. Этап становления и развития системы государственного управления как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстане охватывает 1990–1993 годы и связан с трансформацией от бывших республик СССР к самостоятельному установлению административных систем.

Основы государственного устройства РСФСР закреплены в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой 12 июня 1990 года Съездом народных депутатов. Затем 31 октября 1990 года был принят закон «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР», в соответствии с которым объекты союзного подчинения, находившиеся на территории России и управляемые общесоюзными органами, объявлялись собственностью РСФСР. В области регулирования федеративных отношений 31 марта 1992 года подписан Федеративный договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов. Договор состоит из трех взаимосвязанных документов, согласно которым все субъекты формально уравниваются в правах, имеют одни и те же полномочия и обязанности. По настоянию республик в договоре они именуется как «суверенные республики», имеют свои конституции и принимают свои законы.

Важнейшим документом для становления системы государственного управления Казахстана стала Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики от 2 октября 1990 года. В стране утвердилось разделение государственной власти на законодательную исполнительную и судебную. В это время происходит преобразование Совета Министров в Кабинет Министров. В 1991 году принят конституционный закон «О государственной независимости».

В период с 1991 по 1992 годы для России характерна противоречивая правовая основа, которая базировалась на нормах, унаследованных от Советского Союза, и на законах РСФСР как части СССР, сосуществовали прежняя строгая иерархия системы Советов с ее монополией на все властные функции и федерализм, президентская власть, принцип разделения властей.

Первые годы независимости для Казахстана характеризуются централизованностью, закладыванием основ системы государственного управления и поиском оптимальной модели государственной службы.

В период с 1993–1995 гг. происходит дальнейшее становление системы государственного управления государств бывшего СССР. В это время как в России, так и в Казахстане принимается Основной закон государства – Конституция.

Конституция Российской Федерации принята в результате всенародного голосования 12 декабря 1993 года. В Конституции заложены шесть основных принципов, которые регулируют управление государством, а именно: федеративное устройство, распределение полномочий по трем ветвям власти, гарантии прав и свобод человека, свобода заниматься экономической деятельностью, защита прав частной собственности и соблюдение международного законодательства. Суверенитет распределен между федеральным центром и территориальными образованиями [16]. Государственную власть в России, согласно

Конституции, осуществляют: Президент, Федеральное Собрание, Правительство и суды. Президент выведен из системы исполнительной власти и занимает самостоятельное место.

В это же время положено начало структурной реформе государственно-управленческой системы Казахстана. Согласно первой Конституции Республики, принятой Верховным советом 28 января 1993 года, Казахстан фактически определялся как парламентская республика, так как именно Верховный Совет наделялся полномочиями в сфере принятия, толкования и контроля за исполнением законов, изменении территориальных границ государства, утверждении бюджета, а также назначении кандидатов на должности Президента, Премьер-министра и министров Правительства. Соответственно, Президент был подотчетен Парламенту. Конституция 1993 года сохранила некоторые положения Конституции КССР 1978 года: в частности, Верховный совет оставался однопалатным представительным и законодательным органом.

В 1995 году продолжилось реформирование системы государственных институтов, создан стержень государственно-политического устройства страны. По результатам референдума 30 августа 1995 года принята вторая и действующая Конституция Казахстана, которая закрепила президентскую форму правления. В отличие от положений Конституции 1993 года, в новой редакции функции и полномочия, принадлежавшие ранее Парламенту, переходили к Президенту Республики. Также происходят упразднение Верховного совета и учреждение двухпалатного парламента в составе Сената, состоящего из пятидесяти сенаторов, и Мажилиса, представленного девятью восемью депутатами. Законодательная ветвь власти распределилась между главой государства, парламентом и правительством. Судебная система в новой Конституции тоже претерпела изменения, заключающиеся в упразднении Арбитражного и Конституционного судов: последний преобразован в Конституционный совет, который, по сравнению со своим предшественником, не рассматривает обращения населения, а работает только с обращениями Президента, судей и депутатов.

Для Российской Федерации 1995 год важен принятием двух законов, определивших условия формирования местного самоуправления – «Об основах государственной службы в РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Одним из направлений реформирования государственного управления является внесение изменений в Конституцию. Следует более подробно остановиться на изменениях, которые вносились в основной документ государства и сравнить опыт России и Казахстана.

Первые изменения в Конституцию Казахстана были внесены в 1998 году: они касались вопроса продления сроков полномочий Президента Республики до 7 лет и отмены положения об ограничении баллотироваться на пост максимум два срока и предельного возраста главы государства (ранее составлял 63 года) и всех государственных служащих. Увеличены сроки

полномочий сенаторов и депутатов Мажилиса: до 6 и 5 лет соответственно. Следует также отметить, что в 2000 году Конституционный совет разрешил баллотироваться на пост главы государства более двух сроков подряд. Политические партии вследствие изменений, внесенных в Конституцию, получили возможность баллотироваться в нижнюю палату Парламента: не более десяти человек в партийном списке [6].

Однако во время следующих изменений, внесенных в Конституцию РК реформой 18 мая 2007 года, в стране начала действовать пропорциональная избирательная система, то есть Мажилис стал формироваться исключительно по партийным спискам, что влияет на возможности граждан самостоятельно выбирать своих представителей. Изменилась и процедура утверждения Премьер-министра, а именно парламентским большинством и консультацией Президента с партийными фракциями. Вновь изменились сроки полномочий главы государства: в этот раз в сторону сокращения до 5 лет, как это было ранее, а также введено определение «Первый президент», к которому стало неприменимо положение о невозможности занимать пост главы государства более двух сроков подряд. Также статусом конституционного органа была наделена Ассамблея народа Казахстана, получившая право делегировать своих представителей в нижнюю палату парламента [7].

Изменения, касающиеся установления основ назначения и проведения внеочередных выборов главы государства, внесены в Конституцию в начале 2011 года. Полномочиями по назначению внеочередных выборов наделяется Президент, за действовавшим на тот момент президентом Нурсултаном Назарбаевым были закреплены статус «Елбасы» и пожизненные властные полномочия [8]. Если первая Конституция Казахстана и законы были ориентированы на парламентскую республику, то изменения, внесенные в 1998, 2007 и 2011 гг. увеличивали полномочия Президента. С. Ш. Исраилова отмечает, что изменения в Конституции РК привели к формированию новой конструкции государственного устройства с четким отражением принципа конституционализма [4].

Изменения, внесенные в 2017 году, связаны с наделением парламента большими полномочиями. Так, Сенат по представлению Президента утверждает кандидатуру на должность уполномоченного по правам человека сроком на 5 лет. Правительство вновь стало нести ответственность перед Парламентом. Главным конституционным органом государства становится Совет безопасности [9].

В 2019 году с первой переменой власти в Казахстане, произошло еще одно изменение, закрепленное в Конституции, а именно – переименование столицы государства в Нур-Султан, что было связано с признанием роли и заслуг первого Президента независимого Казахстана, носившего титул Елбасы. Но спустя несколько лет, 17 сентября 2022 года, столице государства вернется ее прежнее название, а титул Елбасы утратит свое значение и будет отменен.

Последние изменения в Конституцию РК на данный момент были внесены в результате референдума 5 июля 2022 года: они во многом обусловлены январскими протестами. Поправками сокращается участие Президента в формировании верхней палаты парламента, а также ограничивается его влияние на местные представительные и исполнительные органы власти. Устанавливается норма однократного президентства сроком на семь лет. Вводится норма о запрете родственникам главы государства занимать должности государственных служащих. Изменения касаются возвращения к смешанной избирательной системе, упразднения квоты от Ассамблеи народа Казахстана и сокращения в Сенате квоты депутатов, выдвигаемых Президентом. Мажилис наделяется основной ответственностью за принятие законов, а Сенат – за их одобрение. В случае неодобрения Сенатом законопроекта выработан механизм права его преодоления Мажилисом. Правительство наделяется правом принятия постановлений, равных по силе законам. Нельзя не отметить преобразование Конституционного совета в Конституционный суд и введение безоговорочного запрета на смертную казнь. Все упоминания об особом статусе и привилегиях первого президента страны исключены из текста Конституции [10].

Первые изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 1996 году, касались корректировки названий двух кавказских республик. Республике Северная Осетия добавлено название Алания, Ингушская Республика стала Республикой Ингушетией. Изменения 2001 и 2003 годов внесены статью 65 и также касались названий субъектов страны [11]. С 2004 года в Российской Федерации начался процесс слияния сложноустроенных «матрешечных» субъектов: преобразования аналогично отражены в статье 65 Конституции.

Таким образом, в отличие от Конституции Казахстана, изначально в Конституцию России вносились изменения, касающиеся лишь переименований или укрупнений субъектов. Трансформации, затрагивающие укрепление властной вертикали и главенствующей роли Президента, стали включаться в Основной закон РФ с конца 2008 года: произошло увеличение срока как президентских полномочий с 4 до 6 лет, так и полномочий парламента – с 4 до 5 лет [12]. В том же году вносятся изменения, расширяющие полномочия Государственной Думы, она была наделена правом требовать у Правительства отчет о проделанной работе и ответы на поставленные вопросы.

Следующие изменения от 2013 года касались укрепления единства судебной системы государства: Высший Арбитражный Суд упразднен вследствие объединения с Верховным Судом. Расширены полномочия Президента по назначению прокуроров. Скорректировано наименование главы 7 Конституции РФ – «Судебная власть и прокуратура».

Президенту (по инициативе парламентской партии ЛДПР) предоставляется право назначать не более 10 % представителей от общего числа сенаторов в Совет Федерации,

которые не могли быть отстранены от должности другим главой государства [13]. 2014 год связан с еще одним важным изменением, вносимым в Основной закон – включением в состав субъектов Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополь [14]. В статью 65 также вносились изменения в 2019 году: Кемеровская область для связи территории с крупнейшим угольным месторождением добавила к своему названию слово «Кузбасс» [15].

Самое масштабное количество поправок, а именно 206, было внесено в Конституцию РФ по результатам всенародного голосования в 2020 году по инициативе Президента. Изменения касались федеративного устройства, организации и функционирования федеральных органов власти и вопросов местного самоуправления. Поправки направлены на сохранение исторических ценностей и культуры. Внесены положения, конкретизирующие статус глав субъектов, дополнены требования для кандидатов, занимающих данные должности. Установлен приоритет норм Конституции над международными актами.

В статью 81, устанавливающую требования к кандидатам на пост главы государства, внесены следующие изменения: увеличен ценз оседлости с 10 до 25 лет, гражданство может быть получено лишь путем филиации. Из части 3, касающейся срока полномочий, исключено слово «подряд». В целом можно наблюдать расширение полномочий главы государства за счет их сокращения у Правительства [1].

Конституции Казахстана и Российской Федерации являются «жесткими», то есть подразумевают сложную процедуру пересмотра и внесения поправок. Так, жесткость Конституции Казахстана проявляется в процессуальном аспекте: согласно статье 91, изменения и дополнения в основной документ страны могут быть внесены республиканским референдумом, проводимым по решению Президента по его инициативе или по предложению Парламента и Правительства страны. Проект изменений не выносится на референдум, если Президент передает его на рассмотрение Парламента. Если Президент отклоняет предложение о проведении референдума, Парламент большинством голосов не менее 4/5 вправе принять закон о внесении этих изменений, затем его подписывает Президент и выносит на референдум.

Согласно главе 9 Основного закона Российской Федерации, для пересмотра первой, второй и девятой глав требуется созыв Конституционного собрания, закон о котором так и не был принят. Следовательно, изменениям подлежат главы с третьей по восьмую, которые содержат положения, касающиеся организации и деятельности высших органов власти и особенностей федеративного устройства и местного самоуправления.

Подводя итоги, необходимо отметить, что для Российской Федерации первой половины 1990-х годов важнейшей задачей являлось сохранение политической целостности государства. Реформы характеризуются противоречием между провозглашенными демократическими

ценностями и необходимостью укрепления жесткой вертикали власти. Для Казахстана этот период времени также был сложен в плане укрепления самостоятельности и становления в качестве суверенного независимого государства. В Конституции Казахстана 1993 года не удалось решить ряд вопросов, связанных с преодолением советского прошлого, в связи с чем многие эксперты назвали ее компромиссной.

Таким образом, наблюдается схожесть тенденций и параметров государственно-правового развития Казахстана и России. В обоих случаях глава государства – Президент – является координирующим звеном, обеспечивающим взаимодействие ветвей власти, однако Конституцией Казахстана закреплена президентская форма правления, а в России – республиканская. Россия и Казахстан отказались от института вице-президента в 1993 и 1996 годах соответственно. В конституционных реформах двух государств наблюдаются общие тренды вносимых изменений, но, несмотря на похожие намеченные цели, существуют отличия по способу решения проблем. В Конституции Российской Федерации устанавливается неотчуждаемость территории, в Конституции Казахстана территориальная целостность, унитарность, форма правления включены в перечень конституционных ценностей, которые не могут быть изменены. В ранних конституционных изменениях большое значение уделяется президентским срокам и полномочиям, однако основные различия вытекают из особенностей территориального устройства стран. Так в России до 2008 года поправки вносились именно в статью 65, связанную с субъектами Федерации. Новейшие изменения, внесенные в Конституции государств, направлены на расширение полномочий парламента в формировании правительства. Основная задача вносимых поправок – обеспечение стабильности. На основе проведенного анализа наблюдается похожая траектория становления и развития конституционных основ государственного управления двух постсоветских государств.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев Р. А. Конституция Российской Федерации: история поправок // Вестник МГОУ. – 2021. – № 1. – С. 8–31.
2. Еркинкожа кызы Индира. Этапы конституционного реформирования в Республике Казахстан // Вестник КРСУ. – 2008. – Том 8. – № 2. – С. 154–158.
3. Зиманов С. Конституция и Парламент Республики Казахстан: учебник. – Алматы: Жеті жарғы, 1996. – 345 с.
4. Исраилова С. Ш. Конституционные реформы в Республике Казахстан (2011–1993 гг.) // Евразийский Союз Ученых. – 2016. – № 4-4 (25). – С. 89–92.
5. Кемел М. Становление системы государственного управления Казахстана // Экономика и экологический менеджмент. – 2015. – № 2. – С. 267–277.

6. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284-I [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1010769](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1010769) (дата обращения: 13.03.2024).
7. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30103613](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30103613) (дата обращения: 13.03.2024).
8. О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года № 403-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000403> (дата обращения 13.03.2024).
9. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=32937557](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32937557) (дата обращения: 13.03.2024).
10. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 17 сентября 2022 года № 142-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35848390](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35848390) (дата обращения: 13.03.2024).
11. О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 09.01.1996 N 20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8789](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8789) (дата обращения: 13.03.2024).
12. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83180](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83180) (дата обращения: 13.03.2024).
13. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165801](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165801) (дата обращения: 13.03.2024).
14. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 г. № 6-ФКЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_160618](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160618) (дата обращения: 13.03.2024).
15. О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от



27.03.2019 г. № 130 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_321096](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_321096) (дата обращения: 13.03.2024).

16. Скрыпников В. А. Конституционные основы государственного управления и местного самоуправления Российской Федерации // Вестник государственного и муниципального управления. – 2018. – № 1. – С. 20–33.