

УДК 324.256 (575.2)

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН*

Нурпеисов Еркеш Калиевич

Академик Национальной академии права Казахстана,
кандидат юридических наук, Республика Казахстан,
г. Алматы; e-mail: yerkeshnurpeissov1946@gmail.com

Ауанасова Алима Мусировна¹

Руководитель отдела РГУ «Институт истории государства»
МНВО РК, доктор исторических наук, профессор, Республика Казахстан,
г. Астана; e-mail: auanasova_a@mail.ru

*Статья подготовлена в рамках Программно-целевого финансирования
ИРН № BR21882308 «Эволюция политических институтов и структур в истории
Казахстана (XIX-XXI вв.)»

Аннотация. Статья посвящена эволюции избирательной системы Республики Казахстан. Авторы на основе анализа нормативно-правовой базы избирательной системы показывают ее эволюционный путь, как политического инструмента, способного содействовать как демократическому развитию общества, так и его стагнации, и деградации.

С принятием Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года начинаются принципиально новые страницы избирательной системы Казахстана, выбравшего путь Президентской республики с двухпалатным Парламентом и развитой системой местных представительных органов – маслихатов.

Конституционные реформы с 1998 года по 2017 год оказали существенное влияние на эволюцию выборного законодательства Казахстана постсоветского периода, выразившееся в том, что ряд его положений были больше политически мотивированными, чем диктовались необходимостью дальнейшей демократизации общественной жизни и соблюдения правовой логики. На их устранение были направлены изменения и дополнения в законодательство, предусмотренные Законом Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» №156-VII ЗРК². Всего внесено 174 изменений и дополнений в Конституционный Закон от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республики Казахстан»³, включая 34 новых статей. Они касались всех аспектов избирательного права и практики его применения.

Статья изложена в проблемно-хронологическом плане, однотипные или тесно связанные события, имевшие место разные периоды эволюции избирательного законодательства, в нарушении хронологии, но в соответствии с их логикой, излагаются в одном месте.

Ключевые слова: Республика Казахстан, Конституция, выборы, избирательная система, законодательство, политические партии, президент, мажилис, маслихат, Верховный Совет Казахской ССР.

¹ Автор для корреспонденции

² Закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» № 156-VII ЗРК // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/search/docs/dt=2022-11-05&fulltext>

³ Конституционный Закон от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республики Казахстан» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/search/docs/dt=2022-11-05&fulltext=>

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ САЙЛАУ ЖҮЙЕСІНІҢ ТРАНСФОРМАЦИЯСЫ*

Еркеш Қалиұлы Нұрпейісов

Қазақстан ұлттық құқық академиясының академигі,
заң ғылымдарының кандидаты, Қазақстан Республикасы,
Алматы қ.; e-mail: yerkesnurpeissov1946@gmail.com

Әлима Мүсірқызы Ауанасова

ҚР ҒЖБМ «Мемлекет тарихы институты» РММ бөлім басшысы,
тарих ғылымдарының докторы, профессор, Қазақстан Республикасы,
Астана қ.; e-mail: auanasova_a@mail.ru

* Мақала бағдарламалық-нысаналы қаржыландыру шеңберінде дайындалған
ЖТН № BR21882308 «Қазақстан тарихындағы саяси институттар мен құрылымдар-
дың эволюциясы (XIX-XXI ғғ.)»

Аннотация. Мақала Қазақстан Республикасының сайлау жүйесінің эволюциясына арналған. Авторлар сайлау жүйесінің нормативтік-құқықтық базасын талдау негізінде қоғамның демократиялық дамуына, тоқырауы мен деградациясына ықпал ететін саяси құрал ретінде оның эволюциялық жолын көрсетеді.

Қазақстанның сайлау жүйесін дамытудағы жаңа бетбұрыс Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 30 тамыздағы Конституциясының қабылдануына байланысты болды. Осы кезеңнен бастап қос палаталы Парламент және дамыған жергілікті өкілді органдар – мәслихаттар жүйесі бар Президенттік Республика жолын таңдаған Қазақстанның сайлау жүйесінде түбегейлі жаңа беттер басталды.

1998 жылдан 2017 жылға дейінгі конституциялық реформалар Қазақстанның пост-кеңестік кезеңдегі сайланбалы заңнамасының эволюциясына айтарлықтай әсер етті. Бұл оның бірқатар ережелері қоғамдық өмірді одан әрі демократияландыру және құқықтық логиканы сақтау қажеттілігінен гөрі саяси астарлы екенін білдіреді. Сондықтан сайлау жүйесінің осы кемшіліктерін жою мақсатында, № 156-VII ЗРК 2022 жылғы 5 қарашадағы Конституциялық заңда «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» көзделгендей, заңнамаға өзгерістер мен толықтырулар енгізілді. Осының негізінде 1995 жылғы 28 қыркүйектегі «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Конституциялық заңға 174 өзгерістер мен толықтырулар, оның ішінде 34 жаңа бап енгізілді. Олар сайлау құқығының барлық аспектілеріне және оны қолдану тәжірибесіне қатысты болды.

Мақала проблемалық-хронологиялық тұрғыдан баяндалған. Хронологияны бұзатын сайлау заңнамасының эволюциясының әртүрлі кезеңдері болған, бірақ бір типті немесе бір-бірімен тығыз байланысты оқиғалар, олардың логикасына сәйкес, бір жерде баяндалады.

Түйін сөздер: Қазақстан Республикасы, Конституция, сайлау, сайлау жүйесі, заңнама, саяси партиялар, президент, мәжіліс, мәслихат, Қазақ КСР Жоғарғы Кеңесі.

TRANSFORMATION OF THE ELECTORAL SYSTEM IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN*

Nurpeisov Erkesh Kaliyevich

Academician of the National Academy of Law of Kazakhstan Candidate of Legal Sciences,
Republic of Kazakhstan, Almaty; e-mail: yerkesnurpeissov1946@gmail.com

Auanasova Alima Musirovna

Head of Department of RSU "Institute of State History" MNVO RK, Doctor of Historical
Sciences, Professor, Republic of Kazakhstan, Astana; e-mail: auanasova_a@mail.ru

*The article was prepared within the framework of the Programme-Targeted Financing.
IRN № BR21882308 «Evolution of political institutions and structures in the history
of Kazakhstan (XIX-XXI centuries)».

Abstract. *The article is devoted to the evolution of the electoral system of the Republic of Kazakhstan. The authors on the basis of the analysis of the normative-legal base of the electoral system show its evolutionary way as a political instrument capable to promote both democratic development of society and its stagnation and degradation.*

A new turn in the development of the electoral system of Kazakhstan was conditioned by the adoption of the Constitution of the Republic of Kazakhstan dated 30 August 1995. From that time on, fundamentally new pages of the electoral system of Kazakhstan began, which chose the path of a presidential republic with a bicameral Parliament and a developed system of local representative bodies - maslikhats.

Constitutional reforms from 1998 to 2017 had a significant impact on the evolution of electoral legislation of Kazakhstan in the post-Soviet period, expressed in the fact that a number of its provisions were more politically motivated than dictated by the need for further democratisation of public life and compliance with legal logic. Therefore, in order to eliminate these shortcomings of the electoral system, amendments and additions were made to the legislation provided for by the Constitutional «On amendments and additions to the Constitution of the Republic of Kazakhstan» Act № 156-VII Legislation of the Republic of Kazakhstan of 5 November 2022. It introduced 174 amendments and additions, including 34 new articles, to the Constitutional Law on Elections of 28 September 1995. They concerned all aspects of electoral law and the practice of its application.

The article is set out in a problem-chronological plan, similar or closely related events that took place in different periods of the evolution of electoral legislation, in violation of chronology, but in accordance with their logic, are set out in one place.

Keywords: *Republic of Kazakhstan, Constitution, elections, electoral system, legislation, political parties, president, mazhilis, maslikhat, Supreme Soviet of the Kazakh SSR.*

DOI: 10.52026/27885291_2024_76_1_13

Введение

Избирательная система страны является политическим инструментом, способным содействовать как демократическому развитию общества, так его стагнации и деградации. Все зависит от ориентации господствующих в обществе политических сил и их лидеров. Известно, что в условиях сословно-представительной демократии, избирательная система содержала много привилегий для высших и ограничений для низших слоев общества. В условиях социалистической демократии весьма распространённым является такое явление как поражение в правах, которые, в первую очередь, касалось лишения избирательных прав граждан по классовому признаку.

В условиях тоталитаризма и авторитаризма, пытающихся скрыть свою подлинную сущность демагогической псевдодемократической фразеологией, выборное законодательство и основанная на нём избирательная система, становятся политической ширмой, прикрывающей фактически недемократические способы формирования представительных органов, что было характерно, к примеру, советской избирательной системе. Там, заранее отобранные партийными комитетами кандидаты всегда набирали 100% голосов избирателей. Способствовало

этому также отсутствие на выборах альтернативных кандидатур. Между тем советское законодательство о выборах казалось вполне соответствующим самым высоким демократическим принципам, хотя повседневная практика его реализации находилась под контролем компартии и далеко расходилась с нормативными правовыми требованиями.

Это становилось все более заметным в конце восьмидесятых годов XX века, такое извращение демократии считалось недопустимым, особенно в избирательной системе.

Статья подготовлена в порядке обобщения суждений авторов по избирательной проблематике, а также с учётом изменений и дополнений в выборное законодательство, внесёнными Конституционным законом от 05.11.2022 г. См.: Нурпеисов Е.К., Ауанасова А.М. История законодательства о выборах в постсоветском Казахстане. – Вестник ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2019, № 1, с.26-35; Они же. История законодательства о выборах в системе местного самоуправления в Казахстане. – Вестник ЕАГИ, 2019, № 2, с.22-26. Они же. Избирательное законодательство Республики Казахстан и политические партии. – Сборник материалов конференции «Молодёжь Великой степи: историческая миссия и формирование нации и единого будущего». – Нур-Султан, 2019, с.100-106;

Они же. Эволюция казахстанского законодательства о выборах. – Вестник МЮ РК, 2023, №1 (46), с. 8-14.

Материалы и методы

Для достижение целей и задач научного исследования, касающегося вопроса трансформации избирательной системы в Республике Казахстан был проведен анализ документального материала, дополненный обзором литературы и действующим законодательством. При подготовке статьи использованы универсальные методы научного познания: анализ и синтез, восхождение от абстрактного к конкретному, системно-структурный, хронологический анализ, контент-анализ нормативных и правовых актов и публикаций в СМИ.

Результаты и обсуждение

За годы независимости избирательная система Казахстана прошла длинный путь эволюционного развития, внося значительный вклад в формирование ключевых институтов государственной власти. В условиях всесторонних реформ Казахстан был нацелен на постоянное совершенствование выборного законодательства. Обсуждение этой актуальной проблематики состоялось в Астане 21 ноября 2023 г. на научном семинаре «Справедливый Казахстан: теория и практика политической модернизации в контексте эволюции политических институтов» в рамках программно-целевого финансирования «Эволюция политических институтов и структур в истории Казахстана (XIX-XXI вв.)». № BR 21882308 Участники семинара отметили, что изучение эволюции избирательной системы в Казахстане дает возможность сохранить приверженность высоким стандартам в области избирательного права и выстраивать открытый диалог с обществом. В продолжении этой темы 13 декабря 2023 г. в Астане на международной научно-практической конференции «Конституционная реформа и избирательная система», приуроченной к 30-летию Центральной избирательной комиссии отмечалось, что наличие большого многообразия избирательных практик, технологий и систем, применяемых в мире, модель избирательной системы в Казахстане опирается на собственную конституционную идентичность и текущие этапы общественного развития. Для поиска ответа на вопрос, какими будут избирательные системы Казахстана

в будущем, крайне важен профессиональный диалог власти и общества.

В Казахстане первым законодательным актом, положившим начало модернизации избирательной системы, стал Закон Казахской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Казахская ССР» № 4141-ХІ от 22 сентября 1989 года⁴ [1, с. 137-208]. Им внесены изменения в главу 10 «Избирательная система», которыми предусмотрено, что «одна четвертая часть народных депутатов избирается от общественных организаций – Коммунистической партии Казахстана, профессиональных союзов, кооперативных организаций, Ленинского Коммунистического Союза Молодёжи Казахстана, объединений женщин, ветеранов войны и труда, научных работников, творческих союзов, Союзов юристов Казахской ССР, общественных организаций, сферы зарубежных связей и других организаций, созданных в установленном законом порядке и имеющих республиканские органы». (ст.84)

При этом ставилась цель преодолеть диктат КПСС, когда кандидаты в депутаты всех уровней определялись партийными комитетами и ими же обеспечивались их последующее избрание. Кроме того, этот закон способствовал повышению интеллектуального потенциала представительных органов посредством избрания депутатов творческими союзами, сообществом учёных, юристов и обществами дружбы с зарубежными странами.

Благодаря этому в первые месяцы 1990 года началась не характерная для прежнего Казахстана борьба за депутатские места в Верховном Совете Казахской ССР XII созыва. Избирательным процессом были охвачены политизированные группы, неформальные объединения. На 360 депутатских мандатов претендовали более 2000 кандидатов. Выборы в 270 избирательных округах проводились на альтернативной основе. Не однозначно было воспринято избрание депутатов от общественных организаций (90 мандатов), поскольку выборы там проходили в узком кругу без участия населения. Таким образом, начало модернизации избирательной системы стимулировало активность населения, охваченного ожиданием коренных политических перемен.

25 марта 1990 года состоялись выборы в Верховный Совет Республики Казахстан

⁴ Закон Казахской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Казахской ССР», № 4141-ХІ от 22 сентября 1989 года // Ведомости Верховного Совета. 1989. – 22 сентября.

12-го созыва. В том же году 24 апреля в соответствии с Законом Казахской ССР «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР № 6-ХП»⁵ Верховным Советом Казахской ССР избран Президентом Казахской ССР сроком на пять лет Н.А. Назарбаев (Ч. IV ст. 173). Эта была практика, характерная для парламентских республик, когда Президент, как глава государства избирается Парламентом. В этом проявилась одна из особенностей транзитного периода, в который вступал Казахстан в начале девяностых годов прошлого столетия. А 1 декабря 1991 года состоялось его избрание всенародным голосованием на основании Закона «О выборах Президента Республики Казахстан» от 10 октября 1991 года⁶.

Дальнейшее развитие избирательной системы Казахстана было связано с принятием Конституции Республики Казахстан от 28 января 1993 года⁷. В ней были воспроизведены оправдавшие себя на практике положения, касающиеся избирательной системы: всеобщее, равное, прямое избирательное право граждан, достигших 18 лет, то есть активное избирательное право. Были установлены нижние пределы пассивного избирательного права – достижение 25 лет для кандидата в Верховный Совет Республики Казахстан и 20 лет – в местный представительный орган. Одним из признаков десоветизации представительной власти явился запрет на избрание одного человека одновременно депутатом Советов разных уровней – местного и Верховного Советов. В советское время была узаконена практика, когда одно должностное лицо могло одновременно быть депутатом местного и Верховного Советов.

Осенью этого же года в стране разразился парламентский кризис, начавшийся самороспуском около 100 местных Советов и завершившийся самороспуском Верховного Совета 13 декабря 1993 года. Возможно, с политической точки зрения эти акции были уместны или спровоцированы, но они не

имели правовых оснований. Ни Конституция 1993 года, ни текущее выборное законодательство того времени не предусматривали самороспуск представительных органов. Ведь голосование за самороспуск могло быть не единогласным. Тогда депутат, проголосовавший «против», лишался депутатского мандата помимо своей воли и вопреки ожиданиям избирателей, избравшим депутата на определённый срок. Самороспуск означает незаконное прекращение деятельности государственного органа, состоящего помимо депутатов, из аппарата, обеспечивающего деятельность этого органа.

В такой ситуации ставится под угрозу такой государственный институт как система представительной власти, без которой немислимо функционирование демократического государства. Это обстоятельство было учтено в Конституции Республики Казахстан 1995 года⁸, где было установлено, что единственным основанием досрочного прекращения полномочий Парламента является решение Президента Республики Казахстан. Однако, Конституция устанавливая новый порядок прекращения полномочий маслихатов, согласно которому вместо Сената Президент наделяется полномочиями прекращения их деятельности, вместе с тем в п. 5 ст. 85, оставляет за маслихатом право на принятие решения о самороспуске.

Волна самороспуска докатилась и до Верховного Совета, который 13 декабря 1993 года объявил о прекращении своей деятельности. Незадолго до этого, 9 декабря 1993 года им был принят Кодекс «О выборах в Республике Казахстан»⁹. Он разрабатывался с учётом предстоящих избирательных кампаний в связи с истечением в 1995 году срока полномочий Верховного Совета XII созыва, что предполагала проведение большого объема работы по подготовке к избирательной кампании как со стороны государственных органов, так и политических партий, общественных объединений и отдельных граждан. По ряду причин, Кодекс «О выборах в Республике Казахстан»

⁵ Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 24 апреля 1990 г. Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1000133. Ведомости Верховного Совета. – 1990. - №6-ХП/ - Ст. 114.

⁶ Закон «О выборах Президента Республики Казахстан» от 10 октября 1991 года // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/search/docs/fulltext>

⁷ Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года // URL: https://adilet.zan.kz/rus/search/docs/dt=1993-01_28. НА РК Ф. 1 Он. 1. Д. 1 Л.1-35.

⁸ Қазақстан Республикасының Конституциясы (1995 жылғы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданды) (2022.19.09. берілген өзгерістер мен толықтыруларымен) // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id

⁹ Кодекс «О выборах в Республике Казахстан» № 2574-ХП от 9 декабря 1993 года // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/search/docs/ddt=1993-12-09&fulltext> НА РК Ф. 2. Он. 271. Д. 1. Лл.90-145.

оказался краткосрочным документом и утратил юридическую силу в связи с принятием Конституции РК от 30 августа 1995 года и изданием на ее основе Указа Президента РК, имеющего силу Конституционного Закона от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан»¹⁰. Позднее Конституционным Законом РК от 6 мая 1999 года № 375-1, форма этого нормативного правового акта была изменена на Конституционный Закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан». Под этим названием данный закон с изменениями и дополнениями действует и в настоящее время.

Кодекс РК «О выборах в Республике Казахстан», несмотря на краткосрочность, сыграл большую роль в качестве кодифицированного законодательного акта, детально регламентирующего общественные отношения, связанные с выборами. В нем нашли отражение основные принципы избирательного права: свобода выборов, всеобщее, равное, прямое избирательное право, тайное голосование. Кодексом установлена система избирательных органов во главе с Центральной избирательной комиссией, являющейся постоянно действующим государственным органом, определены круг полномочий и организационно-правовые формы деятельности каждого уровня избирательных органов, определены понятия и сферы применения мажоритарной системы абсолютного и относительного большинства.

Согласно Кодексу «О выборах в Республике Казахстан», депутатский корпус должен был состоять из 177 депутатов, из которых 42 избирались по государственному списку, формируемому Президентом Республики Казахстан (ст. 58). Достаточно детально правовую регламентацию получили порядок формирования избирательных округов, составления списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации, проведения выборов, голосования и подсчета голосов, проведения повторных выборов.

Кодекс о выборах Республики Казахстан был принят в расчете на транзит государственной власти в направлении парламентской республики. Очередность расположения глав в Особенной части Кодекса, в которой статьи, посвященные выборам в Верховный Совет (ст. 57-68) предшествует положениям о выборах Президента

и Вице-Президента (ст. 69-84) свидетельствует о приоритетном, по сравнению с Президентом, положении Верховного Совета. Кстати сказать, такая же очередность была сохранена и в Конституции Республики Казахстан 1993 года.

Однако, депутаты Верховного Совета, полагая, что движутся в сторону парламентской республики и, желая этого, видимо, смутно представляли ее необходимые атрибуты. Так, например, в Кодексе нет упоминания о постоянно действующем высшем представительном органе. Не предусмотрено участие в выборах политических партий по пропорциональной системе по общенациональному избирательному округу, но выделена квота для выборов по государственному списку, что противоречит принципу формирования парламента. Отсюда следует, что Кодекс о выборах в перспективе мог осложнить транзитный период длительной политической неопределенностью. Но логика политических событий повернула направление политического развития Казахстана в иную сторону, перечеркнув в 1995 году перспективу Кодекса о выборах. Но до этого времени он сохранял свою юридическую силу и стал правовой основой выборов в Верховный Совет XIII созыва.

В марте 1994 года состоялись новые выборы в Верховный Совет. На 177 депутатских мандата претендовали 744 кандидата. В избранном депутатском корпусе 75 из 177 депутатов представляли партии и общественные организации Союз народного единства (СНЕК) – 57 человек, Федерация профсоюзов Казахстана – 11, партия Народный конгресс Казахстана (НКК) – 9, Социалистическая партия Казахстана (СПК) – 8, Республиканское славянское движение «Лад» – 4, Республиканский Совет женских организаций – 3, по одному депутату от организации ветеранов Республики Казахстан, Демократического комитета по правам человека, Республиканской партии Казахстана, Союза молодежи Казахстана, международного общественного комитета «Арал-Азия-Казахстан», Крестьянского союза Казахстана, Конгресса предпринимателей Казахстана [2, с.150].

Впервые в истории постсоветского Казахстана политические партии и движения получили доступ к реальным рычагам власти и легитимную возможность влиять

¹⁰ Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2024 г.)» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/search/docs/dt=1993-01-28&fulltext>

на формирование и принятие государственных решений и программ через представителей, составивших 48% депутатского корпуса. Это были депутаты, выдвинутые данными организациями по одномандатным округам. А Верховный Совет XIII созыва избирался по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. Тем не менее, впервые в высшем законодательном органе страны была сформирована парламентская оппозиция – парламентская группа «Прогресс», в которую вошли отдельные депутаты от фракций СПК, НКК, Федерации профсоюзов. Парламентская оппозиция выступала против правительственного курса экономических реформ, следования рекомендациям МВФ, характера и темпов приватизации, что, по их мнению, вело к социальному взрыву.

На основании Указа «О мерах, вытекающих из постановления Конституционного суда Республики Казахстан от 6 марта 1995 года связанного с прекращением деятельности Верховного Совета», Верховный Совет тринадцатого созыва был объявлен прекратившим свою деятельность, что помимо негативных политических последствий, привело к существенным правовым издержкам. Так, «Верховным Советом тринадцатого созыва за время своей деятельности с 19 апреля 1994 года по 6 марта 1995 года с соблюдением требований процедуры было введено в действие 314 актов, в том числе 24 Закона. Принятые законы и постановления Верховного Совета в одночасье лишились юридической основы» [3, с.157].

Таким образом, за короткий период Казахстан столкнулся с двумя парламентскими кризисами, вызванными самороспуском Верховного Совета XII созыва в 1993 году и признанием Конституционным Судом Республики Казахстан в 1995 году нелегитимными выборов в Верховный Совет XIII созыва. В этих условиях предстояли досрочные выборы в высший представительный орган республики.

Новый поворот в трансформации избирательной системы Казахстана был обусловлен принятием Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. С этого времени начинаются принципиально новые страницы избирательной системы Казахстана, выбравшего путь Президентской республики с двухпалатным Парламентом и раз-

витой системой местных представительных органов – маслихатов. Их законодательную основу составили Конституция Республики Казахстан 1995 года и принятый в соответствии с ней Указ Президента, имеющий силу Конституционного Закона от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан». В нем правовую регламентацию получили процедуры проведения выборов Президента, депутатов Сената и Мажилиса, маслихата, а также в органы местного самоуправления. Попутно отметим, что в законодательстве Республики нет четкого понимания смысла местного самоуправления. Поправками в Конституцию Республики Казахстан от 21 мая 2007 года¹¹ установлено, что местное самоуправление осуществляется через маслихаты (ст. 89). В то же время ст. 85 маслихаты относит к органам, осуществляющим местное государственное управление. Эта же расплывчатость сохраняется в ныне действующем Конституционном Законе «О выборах в Республике Казахстан»¹², где ст. 131 озаглавлена «Сроки избрания членов иных органов местного самоуправления». При этом смысл «иных органов» не раскрыт.

По конституционной реформе от 7 октября 1998 года были установлены новые сроки полномочий: Президента – 7 лет, Сената – 6 лет, Мажилиса – 5 лет. Было положено начало перехода к смешанной избирательной системе: пропорциональной и мажоритарной, при которой 10 мандатов в Мажилисе, распределялись по партийным спискам между партиями, набравшими не менее 7% голосов избирателей.

В декабре 1999 года состоялись выборы по новой избирательной системе, в которых приняли участие 9 политических партий, а инициаторами выдвижения кандидатов по одномандатным округам выступили 10 партий. Однако барьер удалось преодолеть только трем из них. Оппозиционным партиям не удалось получить депутатские мандаты.

Следующие выборы в Мажилис Парламента РК состоялись 24 сентября 2004 года, в которых 7% барьер удалось преодолеть трем политическим партиям и избирательному блоку «АИСТ». 4 декабря 2005 года состоялись президентские выборы, в которых участвовали пять кандидатов.

¹¹ Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30103613 // Казахстанская правда. – 2007. - № 73 (25318). – 17 мая.

¹² Конституционный Закон Республики Казахстан № 2464 от 28 сентября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464> _ НА РК Ф. 2. Он. 1. Д.447ж. Лл. 226-306.

16 мая 2007 года была начата новая конституционная реформа, согласно которой сокращен срок полномочий президента до 5 лет, после истечения действовавшего семилетнего срока. В ст. 42 Конституции РК было установлено: «Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд», за исключением первого Президента. Тем самым была попытка пресечь складывающуюся тенденцию многократного переизбрания одной и той же кандидатуры на часто меняющиеся сроки полномочий Президента.

Так, например, срок полномочий Президента устанавливался в: 1991 году – 5 лет, 1998 году – 7 лет, 2007 году – 5 лет и в 2022 году – 7 лет. При этом законодательный орган не дает вразумительного ответа о причинах таких изменений. То же самое можно сказать и о досрочных выборах первого Президента, которые под формулировками «досрочные», «внеочередные» выборы проводились в период с 1990 года до 2023 года 5 раз – в 1991, 1999, 2011, 2015 годах. К этому следует добавить продление срока полномочий Президента.

Ясность в этот вопрос и его рациональное решение внёс Закон Республики Казахстан от 17 сентября 2022 года, которым установлено, что «Президент Республики избирается сроком на семь лет, и одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более одного раза». В своем Послании народу Казахстана от 1 сентября 2022 год Президент РК К.-Ж.К. Токаев достаточно убедительно обосновал идею однократного президентства [4].

Конституционный императив однократного президентства, направленный на пресечение тенденции к авторитаризму, одновременно должен расширять, а не сужать круг претендентов на этот высокий пост. На это должны быть нацелены требования, предъявляемые кандидату в Президенты Республики. При этом никем не оспаривается справедливость требования свободного владения государственным языком, предъявляемого кандидату в президенты. Также вполне разумными признаются такие требования к кандидату, как гражданство РК по рождению, возраст не моложе 40 лет, проживание в Казахстане последние 15 лет и наличие высшего образования, предусмотренные ст. 41 Конституции РК.

Но в этот ряд не вписывается требование «иметь опыт работы на государственной или выборных должностях, составляющий

не менее 5 лет» (ст.54 – Закона о выборах) предусмотренное дополнением от 15 июня 2017 года [5]. Тем самым, значительная часть населения лишается права быть избранным Президентом, так как опыт госслужбы имеет возможность приобрести незначительная часть населения. Люди, чья трудовая деятельность связана с бизнесом, сферой научного и художественного творчества, политической деятельностью в партиях и общественных объединениях, учреждениями бюджетной сферы и т.д. незаслуженно остаются вне поля избирательного законодательства и выборных кампаний [6].

Не лучшим образом обстояло дело с досрочным прекращением полномочий Мажилиса, включая самороспуск, и последующие внеочередные выборы, состоявшиеся 4 раза: 1993, 1995, 2012, 2016 годы [7].

Эти факты не всегда понятны населению, но неуклонно сокращающие конституционные сроки высших органов государственной власти, не утратили своей инерции и сегодня. Ныне действующий Президент РК досрочно переизбран на свою должность на семь лет, а Мажилис опять был распущен в преддверии новых досрочных выборов 19 марта 2023 г. Выборы в мажилис Парламента прошли по смешанной системе. Предшествующий опыт, не всегда логически объясняемой смены мажоритарной системы от смешанной до пропорциональной системы обнаружил негативные последствия такой трансформации избирательной системы [8].

Переход полностью к пропорциональной системе со временем привел к преобладанию в Мажилисе пропрезидентских политических партий. В досрочных выборах в Мажилисе 2016 года, проходивших по пропорциональной избирательной системе, приняли участие 6 политических партий. При этом разрыв между партиями, занявшими первую и последнюю строчку в списке партий, прошедших в Мажилис, выразился в следующем соотношении 82,2% к 2,01%. Это явилось показателем тенденции монополизации избирательного поля доминирующей пропрезидентской партией.

Понимание негативного характера этой тенденции, устраняющей политическую конкуренцию, обусловило внесение 5 ноября 2022 года изменений в Конституцию РК по восстановлению смешанной избирательной системы, когда 70% депутатов Мажилиса и 50% депутатов областных маслихатов будут избираться по партийным спискам, а остальные по мажоритарной

системе. Тем самым создаются условия для повышения политической активности и расширения возможностей для участия населения в выборных кампаниях. Этими же поправками в Конституцию восстановлено право отзыва избирателями депутата, утраченного их доверие [9].

В ходе исследования трансформации избирательной системы Республики Казахстана достигнуты следующие научные результаты:

1. С принятием Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года начинаются принципиально новые страницы избирательной системы Казахстана, выбравшего путь Президентской республики с двухпалатным Парламентом и развитой системой местных представительных органов – маслихатов.

2. Конституционные реформы с 1998 года по 2017 год оказали существенное влияние на эволюцию выборного законодательства Казахстана постсоветского периода.

3. Современная избирательная система Казахстана приведена в соответствие с изменениями и дополнениями в Конституцию Республики Казахстан, принятыми на республиканском референдуме 5 июня 2022 года.

Заключение

На основании изложенного делаются следующие выводы:

1. Эволюция выборного законодательства Казахстана постсоветского периода свидетельствует, что ряд его положений были больше политически мотивированными, чем диктовались необходимостью дальнейшей демократизации общественной жизни и соблюдения правовой логики. Поэтому на устранение этих недостатков избирательной

системы были направлены отмеченные здесь и другие изменения и дополнения в законодательство, предусмотренные Законом от 5 ноября 2022 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»¹³. Им было внесено 174 изменений и дополнений включая 34 новых статей, в Конституционный Закон от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан». Они касались всех аспектов избирательного права и практики его применения [10].

В частности, предусмотрено повышение роли политических партий в избирательном процессе, начиная с этапа выдвижения кандидатов на выборах в депутатов Парламента и маслихатов, завершая участием в процедуре голосования и подсчёте голосов. Установлен порядок проведения назначения акимов областного и выборов районного уровня (в пилотном варианте). Предусмотрен на будущее порядок формирования институтов местного самоуправления, которые находятся на стадии становления.

2. Несомненным достоинством этого Закона является то, что в нём обоснованно много внимания уделено правовому регулированию процедурных вопросов избирательной системы, таких как порядок выдвижения кандидатов, режим голосования, подсчет голосования и др. Зачастую нечеткая регламентация процедурных вопросов вызывала споры и сомнения относительно легитимности проведённых выборов.

Таким образом, избирательная система Казахстана приведена в соответствии с изменениями и дополнениями в Конституцию Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 5 июня 2022 года.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Подробнее о развитии выборного законодательства см. – Ауанасова А.М., Нурпеисов Е.К. Избирательная система Республики Казахстан. – В кн. История выборности в Казахстане. – Нур-Султан: изд-во «Жаркын Ко», 2020. - 268 с.*
2. *Аяган Б., Ауанасова А. Нурсултан Назарбаев и казахстанская модель строительства государства (исторический аспект). – Алматы: ТОО «Литера-М», 2012. – 256 с.*
3. *Аяган Б., Ауанасова А. Нурсултан Назарбаев: человек у власти. – Алматы: ТОО «Литера-М», 2015. – 376 с.*
4. *Когамов М.Ш. Выборы акимов – принципиальный шаг в развитии государства // Казахстанская правда. 2023. – 5 октября.*
5. *Когамов М.Ш. Дополнительный рычаг влияния // Казахстанская правда. 2023. – 15 ноября. URL: <https://kazpravda.kz/n/dopolnitelnyy-rychag-vliyaniya/> дата обращения 22.12.2023 г.*

¹³ Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реализации Послания Главы государства от 16 марта 2022 года. Закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 157-VII ЗПК // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000157/history>. См // Егемен Қазақстан. – 2022. - № 212 (29839). – 7 ноября

6. Отегали Д. Механизм прямой демократии // *Казахстанская правда*. – 2023. – 7 ноября. <https://kazpravda.kz/n/mehanizm-pryamoj-demokratii/> дата обращения 22.12.2023 г.
7. Демократия: прямая и непосредственная // *Казахстанская правда*. – 2023. – 6 ноября.
8. Петрова А. Прямые выборы – верное решение // *Казахстанская правда*. – 2023. – 4 октября. URL: <https://kazpravda.kz/n/pryamye-vybory-vernoe-reshenie/> дата обращения 22.12.2023 г.
9. Сыздыкова Л. Акимы избраны // *Казахстанская правда*. – 2023. – 7 ноября.
10. Поletaев Э. Четкий вектор // *Казахстанская правда*. – 2023. – 7 ноября. URL: <https://kazpravda.kz/n/chetkiy-vektor/> дата обращения 22.12.2023 г.

REFERENCES

1. *Podrobnее o razvitii vybornogo zakonodatelstva sm.* – Auanasova A.M., Nurpeisov E.K. *Izбирatel'naya sistema Respubliki Kazahstan. – V kn. Istoriya vybornosti v Kazahstane. – Nur-Sultan: izd-vo «Zharkyn Ko», 2020, - 268 s.*
2. Ayagan B., Auanasova A. *Nursultan Nazarbaev i kazahstanskaya model stroitelstva gosudarstva (istoricheskij aspekt).* – Almaty: TOO «Litera-M», 2012. – 256 s.
3. Ayagan B., Auanasova A. *Nursultan Nazarbaev: chelovek u vlasti.* – Almaty: TOO «Litera-M», 2015. – 376 s.
4. Kogamov M.Sh. *Vybory akimov – principialnyj shag v razvitii gosudarstva // Kazahstanskaya pravda.* 2023. – 5 oktyabrya.
5. Kogamov M.Sh. *Dopolnitelnyj ryuchag vliyaniya // Kazahstanskaya pravda.* 2023. – 15 noyabrya. URL: <https://kazpravda.kz/n/dopolnitelnyy-ryuchag-vliyaniya/> дата обращения 22.12.2023 г.
6. Otegali D. *Mehanizm pryamoj demokratii // Kazahstanskaya pravda.* – 2023. – 7 noyabrya. URL: <https://kazpravda.kz/n/mehanizm-pryamoj-demokratii/> дата обращения 22.12.2023 г.
7. *Demokratiya pryamaya i neposredstvennaya // Kazahstanskaya pravda.* – 2023. – 6 noyabrya.
8. Petrova A. *Pryamye vybory – vernoe reshenie // Kazahstanskaya pravda.* – 2023. – 4 oktyabrya. URL: <https://kazpravda.kz/n/pryamye-vybory-vernoe-reshenie/> дата обращения 22.12.2023 г.
9. Syzdykova L. *Akimy izbrany // Kazahstanskaya pravda.* – 2023. – 7 noyabrya.
10. Poletaev E. *Chetkij vektor // Kazahstanskaya pravda.* – 2023. – 7 noyabrya. URL: <https://kazpravda.kz/n/chetkiy-vektor/> дата обращения 22.12.2023 г.