

<sup>23</sup> Родионова О.В. Современное социальное государство: типология и проблемы модернизации // Правоведение. – 2010. – № 3. – С. 24.

<sup>24</sup> Государственное право Германии. В 2 т. Т. 1. – М.: Российская Академия наук. Институт государства и права, 1994. – С. 64.

**Габдуалиев Мереке Тлекович\***,  
*ведущий научный сотрудник отдела конституционного,  
административного законодательства и государственного  
управления Института законодательства  
Министерства юстиции Республики Казахстан,  
кандидат юридических наук  
(г. Астана)*

## **ФЕНОМЕН «ПОЛИТИЧЕСКИЙ ТРАНЗИТ»: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ И ВОПРОСЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ВОЛИ НАРОДА**

В последние годы все чаще в экспертно-аналитических кругах стал употребляться термин «политический транзит» применительно к социально-политическим процессам с точки зрения смены власти в постсоветских странах<sup>1</sup>. Политологи отмечают, что общим для всех республик бывшего Союза ССР, за исключением интегрирующихся в Европейский Союз стран Балтии, является отсутствие устойчивой системы процедур для осуществления смены власти<sup>2</sup>.

На постсоветском пространстве сложились различные политические режимы; в ряде стран пропасть, разделившая народ и власть, привела к конституционному кризису, результатом которого стали так называемые «цветные революции». Продолжительное нахождение у власти одних и тех же лиц позволило экспертам ввести в свои научные исследования термин «персоналистский режим», под которым понимается несбалансированное сосредоточение властных прерогатив, как явных, так и скрытых, в руках политического моносубъекта, коим выступает президент<sup>3</sup>.

Во многих странах бывшего СССР в первые годы обретения независимости главами государств стали бывшие первые руководители союзных республик. Уход их от власти имел различный характер и различные политические последствия для возглавляемых ими стран.

Сложившаяся конституционно-правовая и политическая модель власти, когда принятие государственно-важных решений замыкается на президенте, содержит в себе конституционные риски, поскольку в таких странах в

---

\* © Габдуалиев М.Т., 2017

случае конституционного кризиса политические и социальные институты не всегда способны взять на себя бремя политической ответственности.

В марте месяце 2017 года в Казахстане была проведена конституционная реформа, направленная на перераспределение властных полномочий от президента к парламенту и правительству.

Особенностью конституционных реформ последних лет (2007 и 2017 гг.) является то, что Конституция представляет законодательное право законодательного регулирования, будь то модели избирательной системы либо дополнительных требований к кандидатам в президенты страны.

Казахстанский законодатель: во-первых, установил пропорциональную избирательную систему, во-вторых, право выдвижения кандидатов в Президенты предоставил лишь республиканским общественным объединениям.

По сути, конституционное право гражданина быть избранным будь то в депутаты Мажилиса или Президенты «привязано» к политической ориентации гражданина.

Насколько законодательно закреплённая избирательная система соответствует политической реальности в стране? Скажу более конкретно. Насколько юридическая конституция соответствует фактической конституции?

Не содержит ли подобная «избирательная» модель и соответствующий электоральный процесс конституционные и политические риски при формировании высшего представительного органа и избрании главы государства в будущем? Как обеспечить институционализацию воли народа?

Рассмотрим нормы Конституции и конституционных законов, принимая во внимание поставленные вопросы.

#### 1. Президент

Пункт 2 статьи 41 Конституции был изложен в новой редакции, в котором, в том числе, указано, что «Конституционным законом могут устанавливаться дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики». В отличие от прежней редакции в Конституции был закреплён новый ценз – «наличие высшего образования», а также на уровень парламентского законотворчества было делегировано установление дополнительных требований к кандидатам в Президенты Республики.

Казахстанский парламент не стал медлить и внес изменения<sup>4</sup> в Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан»<sup>5</sup> в части установления дополнительных требований к кандидатам в президенты.

Во-первых, это наличие опыта работы на государственной службе или на выборных государственных должностях, составляющий не менее 5 лет.

Во-вторых, устанавливается, что право выдвижения кандидатов в Президенты принадлежит республиканским общественным объединениям, зарегистрированным в установленном порядке. Таким образом, исключается су-

ществовавшая ранее и распространенная в зарубежном законодательстве право на самовыдвижение.

В-третьих, статья 59 Конституционного закона «О выборах», регламентирующая процедуру регистрации была, была дополнена новым пунктом 2-1, по сути устанавливающим дополнительные требования к кандидатам в президенты (отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей президента):

«2-1. Для подтверждения отсутствия у кандидата в Президенты заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей Президента Республики, проводится его медицинское освидетельствование, итоги которого оформляются соответствующим медицинским заключением о состоянии здоровья.

Требования к медицинскому заключению и перечень заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей Президента Республики, устанавливаются совместным нормативным правовым актом Центральной избирательной комиссии и уполномоченного органа в области здравоохранения»<sup>6</sup>.

## 2. Парламент

В пункте 3 статьи 50 Конституции закреплено, что «Мажилис состоит из ста семи депутатов, избираемых в порядке, установленном конституционным законом».

Казахстанский законодатель после конституционных реформ 2007 года установил пропорциональную избирательную систему путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституционный закон РК от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан»<sup>7</sup>.

Избрание девяноста восьми депутатов Мажилиса из ста семи осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Остальные девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана, которая приобрела конституционный статус (п.1 ст.51 Конституции РК).

Статья 97-1 Конституционного закона РК «О выборах в Республике Казахстан» установила семипроцентный барьер для прохождения политических партий в Мажилис Парламента. По итогам выборов депутатов Мажилиса Парламента РК и депутатов маслихатов (местных представительных органов) всех уровней 19 августа 2007 года ни одна партия, кроме правящей партии НДП «Нур Отан», не смогла преодолеть установленный семипроцентный барьер, а на местном уровне были сформированы маслихаты в основном от НДП «Нур Отан».

В результате создавшуюся в Казахстане политическую ситуацию по итогам выборов в Мажилис Парламента и маслихаты всех уровней (19 августа 2007 г.) можно охарактеризовать как установление безусловного преобладания пропрезидентских сил на всех уровнях и во всех органах власти при одновременном формировании системы однопартийного правления во всех ветвях власти.

По мнению французского ученого М. Дюверже, степень разделения властей гораздо больше зависит от партийной системы, чем от положений, записанных в конституциях. Так, однопартийность приводит к весьма значительной концентрации властей, даже если официальные тексты устанавливают более или менее обозначенное их разделение: единственная партия прочно скрепляет их в различных властных органах<sup>8</sup>.

М.А. Сарсембаев, говоря о выборах 19 августа 2007 года, отмечает, что пропорциональная избирательная система при выборах в Парламент РК выявила слабые стороны политических партий. Ситуация, сложившаяся после прошедших выборов, когда все места в Мажилисе Парламента получила одна партия, на данном этапе политического развития казахстанского общества вряд ли могла оказать положительное влияние на процесс развития политических партий и формирование в Казахстане новой демократической и электоральной культуры<sup>9</sup>.

Позже, исходя из опыта прошедших выборов, в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах» были внесены изменения, согласно которым «Если семь процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, получено только одной политической партией, то к распределению депутатских мандатов допускается список указанной политической партии, а также партийный список партии, набравшей следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании» (п.2 ст.97-1).

Полагаем, что в условиях казахстанской политической действительности Республике Казахстан была бы приемлема смешанная модель избирательной системы, при которой депутаты нижней палаты парламента избирались бы поровну, как вновь произошло в России в соответствии с изменениями в федеральном законе в 2014 году.

Такая модель способна сочетать положительные стороны мажоритарной избирательной системы (постоянная связь депутата со своими избирателями; знание своего округа, его проблем, знание людей; избиратели имеют большее представление о депутате) и пропорциональной избирательной системы (обеспечение адекватного представительства политических сил в парламенте; выявление политических интересов населения, что способствует более эффективной связи между государством и обществом; развитие политического плюрализма в обществе). Избрание депутатов нижней палаты парламента поровну в Казахстане способствовало бы сбалансированному сочетанию положительных сторон указанных выше избирательных систем.

Очевидно, что существующая пропорциональная избирательная система с жестко доминирующим уклоном правящей партии в политической системе общества, когда ее победа на выборах гарантирована административным ресурсом, ставит «народных избранников» в зависимость от партийного руководства, но – не от электората.

Безусловно, мнение народа и принимаемые органами власти решения не могут идеально совпадать. Однако, между ними не должно быть огромных расхождений, ибо основой легитимности представительного органа является «убеждение большинства членов общества в правомерности полномочий данного состава парламента, отдельных депутатов его составляющих»<sup>10</sup>. Иначе – такие расхождения грозят наступлением неблагоприятных событий, доказательством наступления которых служит волна «цветных революций», произошедших в некоторых странах СНГ<sup>11</sup>.

Введенная пропорциональная избирательная система с высоким процентным барьером для прохождения политических партий в парламент при отсутствии партийных традиций не в состоянии обеспечить представительства различных интересов общества в парламенте страны.

Сложившаяся в Казахстане пропорциональная модель формирования нижней палаты парламента в условиях неразвитых институтов гражданского общества, недоверия населения к политическим партиям еще больше отдаляют страну от демократии. Депутаты парламента ставятся в зависимость не от народа, а от провластных партий, а вернее, от «патрона», «шефа», который определяет вопрос того, кто будет в партийном списке и кому быть «представителем» народа. Такая модель не способна воспроизводить демократические традиции, выражать интересы народа, а все больше загоняет общество в тупик, поскольку пропорциональная избирательная система жизнеспособна в другом политическом измерении, но – никак не на современном этапе конституционного развития Казахстана.

Гарантией эффективности пропорциональной избирательной системы, формирования действительно многопартийного парламента, выражающего интересы различных социальных групп, могут стать только развитая многопартийная система общества, высокий уровень политической культуры и сознательности граждан. Это, по сути, философский вопрос о том, что первично: многопартийный демократический парламента либо развитая многопартийная система общества? Ответ на этот вопрос видится в том, что сегодня смешанная избирательная система способная удерживать связь с депутатами с населением, своим округом, и в то же время вовлечь электорат в дела партии, в участие в управлении государством.

Фактическое политическое положение Парламента в системе органов государственной власти, его «политическая правоспособность»<sup>12</sup>, способность реально выражать волю народа напрямую зависят от механизма его формирования. Источником полномочий конституционных органов власти (мы имеем в виду, прежде всего, представительной) является воля народа. Актом выборов народ (в лице избирательного корпуса) определяет полномочность органов власти<sup>13</sup>.

Таким образом, модель избирательной системы имеет свои особенности функционирования в условиях различных политических систем, а также напрямую влияет на фактическое политическое положение парламента в сис-

теме органов государственной власти и реализацию его конституционных функций. Другими словами, «конституционно-правовой статус» и «политический статус» парламента могут не совпадать, и соответственно, может быть нарушен баланс между ветвями государственной власти, что в целом представляет опасность для конституционного развития государства<sup>14</sup>.

16 ноября 2011 года Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев подписал Указ № 175 «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан четвертого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан»<sup>15</sup>.

Выборы в Мажилис Парламента должны были пройти в августе 2012 года, но 53 из 107 депутатов нижней палаты, обратившись к главе государства, посчитали необходимым распустить палату досрочно. Свое решение они мотивировали необходимостью как можно скорее перейти от однопартийного парламента к многопартийному – по закону, следующий парламент по закону должен быть сформирован не менее чем из двух политических партий. Кроме того, депутаты посчитали, что в 2012 году ожидается новая волна экономического кризиса, которая могла затронуть и Казахстан, поэтому «важно было пройти электоральный период до наступления экономических проблем». В Казахстане наблюдается тенденция, когда в стране проводятся досрочные выборы депутатов Мажилиса Парламента. 20 января 2016 года Указом Президента РК был снова распущен пятый созыв Парламента РК<sup>16</sup>.

После роспуска нижней палаты Парламента – функции Парламента по принятию конституционных законов и законов осуществлялись Сенатом, поскольку, подпункт 5) статьи 55 Конституции РК предусматривает такую возможность «в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий». Наделение правом самостоятельного законотворчества Сената в условиях двухпалатного Парламента, на взгляд Л.С. Жакаевой, недостаточно обоснованно как с позиций воспринятой Казахстаном модели конструирования законодательной ветви власти, так и с точки зрения имеющейся правовой базы законодательной деятельности Парламента РК<sup>17</sup>.

По сути, право осуществления законодательной функции Сенатом в период временного отсутствия Мажилиса противоречит бикамеральной политико-правовой природе Парламента РК как высшего представительного органа власти. В этой связи, представляет интерес практика Конституционного Суда РФ по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции РФ<sup>18</sup>. Конституционный Суд РФ сформулировал важную правовую позицию, согласно которой «конституционная характеристика Федерального Собрания как органа народного представительства, предполагает, что возможная неполнота состава его палат не должна быть значительной, ибо в противном случае его представительный характер может быть поставлен под сомнение».

При этом Конституционный Суд РФ отметил, что представительный характер Государственной Думы (и Совета Федерации) и легитимность принимаемых законов могут быть гарантированы только истолкованием понятия «общее число депутатов» как конституционного их числа – 450 депутатов Государственной Думы (178 членов Совета Федерации).

В Постановлении Конституционного Суда РФ указывается, что «отождествление понятий «общее число депутатов» и «фактически избранных депутатов» не отвечает требованиям Конституции РФ гарантировать народное представительство в Федеральном Собрании и может воспрепятствовать реализации конституционных положений об организации палат Федерального Собрания и законодательном процессе»<sup>19</sup>.

Применительно к Казахстану можно проследить вступление в противоречие подпункта 5) статьи 55 – пункту 1 статьи 49 Конституции РК о том, что «Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики...».

Дело в том, что верхнюю палату Парламента РК – Сенат образуют депутаты, представляющие по два каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества (п.2 ст.50 Конституции РК).

Избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании (п.2 ст.51 Конституции РК). Выборщиками являются депутаты маслихатов (местных представительных органов) всех уровней, которые избирают сенаторов на совместном заседании.

Считаем, что норма Конституции РК (пп. 5) ст.55) о выполнении Сенатом функций Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий, – противоречит пункту 1 статьи 50 Конституции РК, что «Парламент состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе». По нашему мнению, только лишь Сенат Парламента (без Мажилиса Парламента) не может обладать качеством высшего представительного органа, а поэтому право Сената выполнять функции Парламента по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий, не выдерживает критики и с научной точки зрения не состоятельно.

Конституционные реформы марта 2017 года имеют особое значение с точки зрения темы подготовки к будущему политическому транзиту.

Во-первых, у следующего президента Казахстана исключаются важные функции по изданию указов, имеющих силу закона, а также законов, в случаях, предусмотренных Конституцией. Это обстоятельство исключит

возможность злоупотребления со стороны следующего президента этим правом в случае возможного противостояния с парламентом.

Во-вторых, у президента исключается право на внесение возражений на решения Конституционного Совета. Как известно, Конституционный Совет – это не просто государственный орган, призванный охранять Конституцию. Это важный политический институт, который толкует Конституцию, дает заключения о правильности проведения выборов президента и депутатов парламента, республиканского референдума, соответствия законов Конституции и др. Кстати, из семи членов Конституционного Совета, четверых назначают Палаты Парламента (по два члена).

В-третьих, с перераспределением властных полномочий от Президента к Парламенту и Правительству происходит не просто передача функций. Происходит «рассеивание» полномочий президента среди максимального количества политических институтов, своего рода – «коллективное правопреемство». Это делается с целью, чтобы принятие политических решений будущим президентом учитывало интересы максимального количества политических сил в стране.

Кстати, по этой причине происходила столь жесткая защита позиции по сохранению Сената. Это сегодня на первый взгляд, Сенат – «бесполезная» палата. На самом деле в Сенате скрыт серьезный политический резерв, связанный с дачей согласия на назначение президентом Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора, Председателя КНБ, избранием Председателя и судей Верховного Суда и др. Это сегодня Сенат безоговорочно одобряет кадровые решения Лидера Нации. От следующего президента подобные кадровые полномочия потребуют необходимость нахождения политического консенсуса с представителями различных политических сил в стране.

В-четвертых, перераспределение властных полномочий предполагает усиление конституционной и политической ответственности Парламента, усиление роли политических партий как представленных, так еще непредставленных в Парламенте. Политические партии должны развивать внутрипартийную конкуренцию, чтобы при помощи механизма «праймериза» наиболее подготовленные члены партии могли быть выдвинуты по партийным спискам в Мажилис Парламента.

---

<sup>1</sup> См. напр.: Ашимбаев М.С. Политический транзит: от глобального к национальному измерению. – Астана: Ел Орда, 2002. – 304 с.; Вонсович С. Политический транзит: вариативность подходов // Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология. – 2015. – № 1. – С. 55-60. Солозобов Ю.М. Политический транзит в Казахстане: без заимствований и революций / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gfOiS>; Саттаров Р. Политический транзит в Узбекистане: конец Узбекской ССР / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gfODu>; Татиля К. Транзит без трансформации – риск для Ак-Орды / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gfOLA> и др.



<sup>2</sup> «Сумеречная зона» или «ловушки» переходного периода / Авторский коллектив: Д. Сагпаев, Т. Умбеталиева, А. Чеботарев и др. – А., 2013. – С. 7.

<sup>3</sup> Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. – М., 2008. – С. 11.

<sup>4</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 15 июня 2017 года № 75-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан // Казахстанская правда. – 2017. – № 133 (28512).

<sup>5</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» // ВВС РК. – 1995. – № 17-18. – Ст. 114.

<sup>6</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» // ВВС РК. – 1995. – № 17-18. – Ст. 114.

<sup>7</sup> Конституционный закон РК от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» // ВВС РК. – 1995. – № 17-18. – Ст. 114.

<sup>8</sup> Дюверже М. Политические партии / Пер. с фр. Л.А. Зиминной. – М., 2007. – С. 458.

<sup>9</sup> См.: Сарсембаев М.А. Закон о выборах в Республике Казахстан: состояние, предложение и поправки // Вестник Евразийского Национального Университета, серия – юридические науки. – 2009. – № 1-2. – С. 52.

<sup>10</sup> Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 30.

<sup>11</sup> См. подр.: Акимова Л. Пружина цветных революций продолжает раскручиваться // Российская газета. – 2005. – 23 марта. – С. 1; Загорецкий М. Экс-президент согласился на отставку // Коммерсант. – 2005. – 4 апреля. – С. 1.

<sup>12</sup> Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. – Саратов, 1967. – С. 58.

<sup>13</sup> См.: Кабышев В.Т. Конституционные проблемы народовластия развитого социализма. Дисс... докт.юрид.наук. – М., 1980. – С. 207.

<sup>14</sup> См. подр.: Габдуалиев М.Т. Конституционно-политическое многообразие: состояние и проблемы реализации (опыт Казахстана и России) // Studia Polilogiczne («Политические исследования»). Варшава. – 2015. – № 36. – С. 58-75.

<sup>15</sup> Указ Президента РК 16 ноября 2011г. № 175 «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан четвертого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан» // Казахстанская правда. – 2011. – № 365 (26756).

<sup>16</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 20 января 2016 года № 181 «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан пятого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан» / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gfPji>

<sup>17</sup> Жакаева Л.С. Конституционный процесс в Республике Казахстан: теоретико-правовые вопросы. Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – М., 2008. – С. 13.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции РФ» // СЗ РФ. – 1995. – № 16. – Ст. 1451.

<sup>19</sup> См.: Там же.

**Айдын Джошкун\***,

*нотариус 22-ой нотариальной конторы в Стамбуле/Картале  
(г. Стамбул)*

## **ИСТОРИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИИ ТУРЦИИ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Права человека – это одно из основных понятий в мире на сегодняшний день. Когда речь идет о правах человека, первыми на ум приходят право неприкосновенности, права, которые причитаются человеку с его рождения, и сила государства, направленная на защиту данных прав. Права человека – это общая ценность всего человечества, общий знаменатель всех цивилизованных стран и по сути документ, подтверждающий наличие цивилизации.

Согласно сегодняшней конституции, все люди равны, свободны и вправе жить с достоинством. Эта идея обозначена во многих национальных и международных документах и уведомлениях, и принимается целиком по всему миру. В результате многовековой борьбы мир осознал необходимость понятия прав человека, и до сих пор ведется борьба за защиту данных прав. Развитость, уважение и авторитет страны на международной арене целиком определяют наличие прав человека.

Великая хартия вольностей, опубликованная в 1215 году, а также Вирджинское заявление о правах человека за 1776 год и Французский билль о правах человека и соотечественниках за 1789 год явились важным началом. В Османской империи до середины 19 века, как и на Западе, правители не придерживались понятия необходимости свободы, которая могла каким-либо образом ограничить абсолютную власть правителя, и ограничивались лишь предоставлением некоторых прав отдельным личностям. Первые попытки прийти к идеалу права человека и к свободе проявятся только после второй половины 19 века. До этого невозможно было говорить о том, что правление и реформы в Османской империи способствовали и основывались на идеале о правах человека.

Первым документом, созданным в период Османской империи, явился документ в 1808 году (расписка – согласие), состоящий из 7 пунктов; он был

---

\* © Айдын Дж., 2017