

Мереке Габдуалиев

ORCID: 77772540020

Трансформация президентской власти в Казахстане: выбор между демократией и социально-политической стабильностью

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:*геополитика, президент, ротация власти, разделение властей*

Введение

Казахстан, будучи девятым в мире по площади государством, граничит с такими странами как Китай (на юго-востоке) и Россия (на востоке, севере, северо-западе), а также на юге – Узбекистаном, Киргизией, Туркменистаном. Ни одна из стран, граничащих с Республикой Казахстан, не является демократической, а, следовательно, эти государства по определению не могли «взять на буксир» Казахстан в сторону демократии. В этом плане, страны Балтии в 90-х годах удачно использовали исторический шанс быть в Европе и успешно интегрировались в Европейский Союз. Республика Беларусь, будучи территориально европейским государством, все же предпочитает оставаться в очень сложной постсоветской политической действительности, являясь членом Евразийского Экономического Союза, куда входит и Казахстан.

Сложившееся геополитическое окружение Республики Казахстан оказывает большое влияние на политическое положение в стране, формирование модели политического управления. Как известно, в последние годы в странах-соседах (Китай, Россия) взят курс на юридическое закрепление режима пребывания глав государств на неограниченный период времени.

Так, 11 марта 2018 года Всекитайское собрание народных представителей одобрило поправку в Конституцию КНР, которая позволяет Си

Цзиньпину переизбираться на свою должность неограниченное число раз¹. Президент РФ Путин В.В., формально побывав в кресле председателя правительства один срок, снова был избран на новый президентский срок. Выборы президента России 18 марта 2018 года позволяют находиться у власти В. В. Путину еще шесть лет. В соответствии с пунктом 1 статьи 81 Конституции РФ «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»².

Режимы других граничащих с Казахстаном стран (Узбекистан, Киргизия, Туркменистан) в специальных исследованиях именуется «феноменом демократического цезаризма», а также указывается на тенденцию «олигархизации правящих режимов независимо от конституционных форм их организации»³.

Республики, входившие в состав СССР, пережили тяготы сталинских репрессий, массовые насильственные переселения народов, античеловеческие реформы, деление границ внутри Советского Союза без учета мнения населения. Подобные реформы изначально заложили конфликт между некоторыми странами бывшего СССР. В литературе отмечается, что «значительными отличиями для любого государства являются приграничные территории, в которых особым образом обостряются как проблемы сакральной географии, так и ландшафтно-этнические проблемы. Приграничье более проблемно для государства, чем обширные внутренние пространства»⁴.

Референдум в Республике Крым произвел огромный резонанс в информационном пространстве Республики Казахстан. В некоторых СМИ, интернет-ресурсах эта тема связывается со статусом Северных областей Казахстана. Очевидно, что у любого человека вызывают негативную реакцию провокационные высказывания в адрес его страны, земли, на которой он родился, живет и связывает с ней свое будущее⁵. К сожалению, подобная информационная атака подкрепляется словами известных политиков, депутатов, что, безусловно, объективно заставляет поставить на чашу весов

¹ Китайские депутаты разрешили главе государства править бессрочно <https://ria.ru/world/20180311/1516105193.html> (дата обращения: 20.01.2019).

² Конституция Российской Федерации <http://www.constitution.ru/> (дата обращения: 20.01.2019).

³ А. Медушевский, *Политические режимы в Средней Азии: конституционные реформы в рамках авторитарной модернизации*, «Сравнительное Конституционное Обозрение» 2012, № 4, с. 55–59.

⁴ А. Н. Кольев, *Нация и государство. Теория консервативной реконструкции*, Москва 2005, с. 117.

⁵ М. Т. Габдуалиев, *Референдум в Крыму: давайте поставим во главу угла права Человека!* «Вестник Саратовской государственной юридической академии» 2015, № 5, с. 58.

выбор между политической стабильностью, территориальной целостностью страны – с одной стороны и реальными конституционными реформами – с другой.

Насколько законсервированная «стабильность» и «косметические» правовые реформы способны удержать страну от политических потрясений в Казахстане (находящемся в Евразийском геополитическом пространстве) в период политического транзита? Закон от 5 июля 2018 года № 178-VI ЗРК «О Совете Безопасности Республики Казахстан»⁶, принятый казахстанским парламентом, является одним из пазлов в сложной внутривнутриполитической конфигурации в преддверии транзита власти.

Вопросы ротации президентской власти в решении Конституционного Совета Республики Казахстан

Действующий президент Казахстана находится в своей должности с 1991 года. Политико-правовой статус президента Казахстана в своем развитии прошел несколько этапов, что обусловлено особенностями внутриполитического развития республики, изменением содержательной стороны государственной власти⁷. Следует отметить, что названный вопрос носит политический характер и периодически в стране возникали различные споры по поводу режима власти одного лица на столь длительном отрезке времени.

Н. А. Назарбаева 1 декабря 1991 года избрали президентом Казахстана; 29 апреля 1995 года на республиканском референдуме срок его полномочий был продлен до 1 декабря 2000 года.

30 августа 1995 года на республиканском референдуме была принята новая Конституция РК, закрепившая пятилетний срок президентства. Однако, 7 октября 1998 года парламентом РК был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан 1995 года»⁸, в соответствии с которым срок полномочий президента был установлен в семь лет. 8 октября 1998 года срок полномочий президента РК Н. А. Назарбаева, установленный республиканским референдумом 29 апреля 1995 года, был продлен до вступления в должность нового президента Республики Казахстан, избранного на президентских выборах, которые были назначены

⁶ Закон от 5 июля 2018 года № 178-VI ЗРК «О Совете Безопасности Республики Казахстан», «Казахстанская правда» 2018 г. от 12 июля, № 130.

⁷ См. подр.: В. А. Малиновский, *Глава государства суверенного Казахстана*, Астана 1998, с. 14-15; В. А. Малиновский, *Лидер: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох: Монография*, Астана 2012, с. 17–120.

⁸ «Казахстанская правда» 1998 г. 8 октября.

парламентом РК на 10 января 1999 года. На этих выборах президентом Республики был избран Н. А. Назарбаев.

Данные политические события привели к тому, что 9 июня 2000 года в Конституционный Совет РК поступило обращение председателя Мажилиса Парламента РК об официальном толковании пункта 5 статьи 42 Конституции РК. При толковании данной конституционной нормы субъект обращения просил установить, распространяется ли предусмотренный ею запрет на избрание президентом республики более двух сроков подряд на лицо, осуществлявшее полномочия президента Казахстана до избрания его на эту должность на выборах, состоявшихся 10 января 1999 года.

При рассмотрении данного обращения Конституционный Совет исходил из следующего. Согласно пункту 5 статьи 42 Конституции РК «одно и то же лицо не может быть избрано президентом Республики более двух раз подряд». Приведенная конституционная норма свидетельствует о том, что одно и то же лицо может быть избрано в порядке статьи 41 Конституции РК 1995 года и соответствующего ей Конституционного закона РК «О выборах в Республике Казахстан» только два раза подряд. Институт президентства в Казахстане был введен Законом Казахской ССР «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» от 24 апреля 1990 года, на основании которого первый президент Казахстана был избран 24 апреля 1990 года Верховным Советом Казахской ССР. В соответствии с Законом Казахской ССР «О выборах Президента Казахской ССР» от 16 октября 1991 года и Постановления Верховного Совета Казахской ССР «О назначении выборов президента Казахской ССР» от 16 октября 1991 года выборы президента Казахской ССР были назначены на 1 декабря 1991 года. Верховный Совет Казахской ССР выдвинул кандидатом в президенты Казахской ССР Н. А. Назарбаева, избранного 1 декабря 1991 года гражданами Казахстана президентом. Присяга президентом Казахской ССР народу республики приносилась на Конституции Казахской ССР 1978 года.

Первая Конституция Республики Казахстан как независимого государства, принятая 28 января 1993 года Верховным Советом Республики, в статье 10 «Переходных положений» сохранила полномочия президента Республики, избранного в соответствии с законодательством Казахской ССР. На республиканском референдуме, состоявшемся 29 апреля 1995 года по инициативе Ассамблеи народов Казахстана, согласно Постановлению Центральной комиссии референдума РК № 13 от 3 мая 1995 года срок полномочий первого президента Казахстана был продлен до 1 декабря 2000 года. Постановлением Парламента РК от 8 октября 1998 года N103-1 срок полномочий президента Республики Н. А. Назарбаева, установленный республиканским референ-

думом 29 апреля 1995 года, сокращен до вступления в должность нового Президента РК, избранного на президентских выборах, назначенных Мажилисом Парламента РК на 10 января 1999 года. Постановлением ЦИК РК от 19 ноября 1999 года Н. А. Назарбаев в числе других претендентов был зарегистрирован кандидатом в Президенты РК. Постановлением ЦИК РК от 15 января 1999 года № 3/182 Президентом РК зарегистрирован Н. А. Назарбаев, избранный 10 января 1999 года на основе действующих Конституции Республики и Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан». Принимая во внимание все вышеизложенные обстоятельства, а также то, что с принятием Конституции РК 1995 года кардинальным образом изменилась конституционная система, установившая новую форму правления Республики и статус президента Казахстана как главы государства и его высшего должностного лица, Конституционный Совет РК считает, что первый срок полномочий президента Республики Казахстан, предусмотренный Конституцией РК 1995 года с изменениями и дополнениями от 7 октября 1998 года, следует исчислять с момента официального вступления в должность Президента Республики Казахстан – с 20 января 1999 года.

Конституционный Совет РК постановил, что на основании Конституции 1995 года и в соответствии с Конституционным законом РК «О выборах в Республике Казахстан» 10 января 1999 года президент РК был избран впервые. Согласно новому объему конституционных прав и обязанностей впервые избранным на альтернативной основе президентом РК была принесена присяга народу Казахстана на Конституции 1995 года. Таким образом, Конституционный Совет РК пришел к выводу, что в соответствии с пунктом 5 статьи 42 Конституции РК 1995 года по истечении в 2006 году срока полномочий действующего Президента РК он может быть избран Президентом РК второй раз подряд.

19 августа 2005 года Конституционный Совет РК вынес Постановление «Об официальном толковании пунктов 1 и 3 статьи 41 и пункта 1 статьи 94 Конституции Республики Казахстан»⁹, в котором говорится, что очередные выборы президента РК должны быть проведены в первое воскресенье декабря 2005 года. Таким образом, на этих выборах Н. А. Назарбаев вправе баллотироваться, поскольку по Конституции РК 1995 года этот срок будет считаться вторым по счету.

Для сравнения, если обратиться к современной конституционно-правовой истории Российской Федерации времен Б. Н. Ельцина, необходимо отметить, что с аналогичным запросом о толковании части 3 статьи 81 и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции

⁹ «Казахстанская правда» 2005, 25 августа, с. 6.

РФ обращалась Государственная Дума в Конституционный Суд РФ. По данному запросу Конституционный Суд РФ вынес Определение от 5 ноября 1998 года № 134-0 «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации», в котором был сделан вывод, что президент РФ до выборов в июне–июле 1996 года осуществлял свои полномочия первый срок и был избран в 1996 году на второй срок подряд. В обоснование данного определения Конституционным Судом РФ были положены следующие аргументы.

Первый аргумент. Свободные выборы, согласно статье 3 (часть 3) Конституции РФ, являются высшим непосредственным выражением власти народа. В этой связи доводы о том, что предусмотренные статьей 81 (часть 3) Конституции РФ ограничения продолжительности полномочий одного и того же президента двумя сроками подряд относятся якобы только к случаю, когда оба срока полностью имели место в период действия нынешней Конституции РФ, и что указанный в пункте 3 ее раздела второго «Заключительные и переходные положения» срок не является сроком в смысле статьи 81 (часть 3), вступает в противоречие с выраженной на выборах волей народа.

Второй аргумент носит более политический характер чем юридический. В Определении Конституционного Суда РФ указано на необходимость учитывания того, что сам Президент РФ, являясь согласно статье 80 (часть 2) Конституции РФ гарантом Конституции РФ, неоднократно публично заявлял, что на очередных выборах в 2000 году не будет баллотироваться на должность президента РФ на следующий срок полномочий, ибо это было бы нарушением Конституции РФ, и что он не намерен добиваться ее изменения ради выдвижения своей кандидатуры. Говоря о последнем (скорее политическом) аргументе, необходимо отметить, что президент РК Н. А. Назарбаев, в своих официальных выступлениях, напротив – в отличие от экс-президента России Б.Н. Ельцина, заявлений, о том, что он не будет баллотироваться на очередных президентских выборах, не высказывал. Здесь необходимо также отметить следующее. Анализируя конституционно-правовое развитие наших стран можно сформулировать вывод о том, что на его вектор оказывает влияние не объективные факторы, а субъективные – своего рода «политическая доктрина», которая формулируется и создается на основе политической воли лидера, его политикосубъектности.

Законом РК от 21 мая 2007 года № 254 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»¹⁰ конституционная норма пун-

¹⁰ Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», Ведомости Парламента РК 2007 год, № 10, ст. 68.

кта 5 статьи 43 Конституции РК была изменена. В соответствии с новой редакцией Конституции ограничение о том, что «одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд», «на Первого Президента Республики Казахстан не распространяется». Занимавший в тот период должность Председателя Конституционного Совета РК – И. Рогов прокомментировал эту конституционную норму, что для ее действия необходимо: во-первых, чтобы завершился конституционный срок полномочий ныне действующего Президента Казахстана; во-вторых, Первый Президент должен изъявить желание баллотироваться на новый президентский срок; в-третьих, чтобы народ избрал Первого Президента на новый срок. Этим же законом срок полномочий президента был сокращен с семи до пяти лет.

В целом, произошедшие за последние двадцать семь лет в Казахстане политические процессы оказали соответствующее влияние на вектор конституционно-правового развития страны и, прежде всего, – на правовую институционализацию сильной президентской власти. Сказанное, еще подтверждает высказанное мнение, что «в известном смысле право – это ступок политики»¹¹.

В Российской Федерации норма Конституции о невозможности одного и того же лица занимать должность Президента более двух раз подряд, нашла свое развитие и обоснование в правовых позициях Конституционного Суда РФ, а политическая воля предыдущего Президента России Б. Н. Ельцина и следующего главы государства В. В. Путина позволили обеспечить сменяемость власти демократическим путем. Хотя в последующем В. В. Путин, побыв один срок председателем правительства РФ, снова баллотировался на новый президентский срок.

Таким образом, нахождение Н. А. Назарбаева на посту Президента Казахстана с 1991 года нашло свое правовое обоснование в постановлениях Конституционного Совета РК, в соответствии с которыми, юридически, по Конституции РК 1995 года нынешний глава государства был вправе баллотироваться на новый президентский срок, а майские 2007 года конституционные изменения закрепили право Первому Президенту баллотироваться на очередной президентский срок.

По этому поводу профессор Кельнского университета А. Нуссбергер выразила мнение, что «наиболее откровенный способ игнорирования демократических правил игры – отмена соответствующих временных ограничений, закрепленных в Конституции»¹². В других исследованиях указывается,

¹¹ Н. И. Матузов, *Актуальные проблемы теории права*, Саратов 2004, с. 229.

¹² А. Нуссбергер, *Ограничения президентской власти в посткоммунистических странах*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2008, № 5, с. 58.

что «ограничение нахождения президента у власти определенным сроком и ограничение количества сроков его пребывания в должности являются важным правовым барьером, препятствующим превращению президентской власти в многолетнюю личную диктатуру»¹³.

Конституционный Закон «О Лидере Нации»

В июне 2010 года был принят Конституционный закон «О внесении дополнений и изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства в сфере обеспечения деятельности Первого Президента Республики Казахстан – Лидера нации»¹⁴, названного в широкой общественности «Законом о Лидере нации».

Этот закон наделил Первого Президента Республики Казахстан определенным объемом полномочий. Так, в соответствии со статьей 1 Конституционного закона РК от 20 июля 2000 года № 83-П «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации»¹⁵, Первому Президенту Республики Казахстан – Лидеру Нации в силу его исторической миссии пожизненно принадлежит право:

- 1) обращаться к народу Казахстана, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики и безопасности страны, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и должностными лицами;
- 2) выступать перед Парламентом Республики Казахстан и его Палатами, на заседаниях Правительства Республики при обсуждении важных для страны вопросов; возглавлять Ассамблею народа Казахстана; входить в состав Конституционного Совета, Совета Безопасности Республики Казахстан. Разрабатываемые инициативы по основным направлениям

¹³ Н. В. Бобракова, *Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ. Автореф. дисс... канд.юрид. наук*, Саратов 2008, с. 17.

¹⁴ Конституционный Закон Республики Казахстан от 14 июня 2010 года № 289-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства в сфере обеспечения деятельности Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации», ВП РК, № 11, ст. 55.

¹⁵ Конституционный закон Республики Казахстан от 2 января 2012 года № 526-IV О внесении дополнения в Конституционный закон Республики Казахстан «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации», ВП РК 2012 г., № 1, ст. 2.

внутренней и внешней политики государства согласовываются с Первым Президентом Республики Казахстан – Лидером Нации.

Конституционным закон РК от 15 июня 2017 года № 75-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан»¹⁶ были внесены изменения в Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации»¹⁷. В соответствии с вышеназванными изменениями в заголовке и по всему тексту Конституционного закона слова «Лидер Нации» были заменены словом «Елбасы»¹⁸, т.е. в прямом казахском звучании слова «Лидер Нации», что не меняет сути и смысла закона.

В последние годы в Казахстане наблюдается проведение внеочередных выборов Президента. 3 апреля 2011 года состоялись внеочередные выборы Президента Республики Казахстан, по итогам которых, согласно постановлению ЦИК РК от 5 апреля 2011 года № 45/76, действующий Президент РК Н. А. Назарбаев набрал 95,55 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании¹⁹. 26 апреля 2015 года состоялись внеочередные выборы Президента Республики Казахстан. По данным ЦИК РК, явка избирателей составила 95,22%. Н. А. Назарбаев набрал 8833250 голосов или 97,75 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании²⁰.

Э. Б. Мухамеджанов по этому поводу отмечает, что «без отсутствия четко обозначенных в законе оснований, когда глава государства может принять решение о назначении внеочередных президентских выборов, он каждый раз, будет лично брать на себя весь груз исторической ответственности при решении этого вопроса. При этом следует иметь в виду, что Президент как

¹⁶ 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 г. от 14 июля., № 133.

¹⁷ Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации, ВП РК 2000 г., № 10, ст. 232; 2010 г., № 11, ст. 55; 2012 г., № 1, ст. 2; 2013 г., № 14, ст. 72; 2014 г., № 16, ст. 89.

¹⁸ Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года № 83-II «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы», ВП РК 2000 г., № 10, ст. 232.

¹⁹ Сообщение об итогах внеочередных выборов Президента Республики Казахстан, состоявшихся 3 апреля 2011 года, <http://election.kz/rus/informatsiya-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rk/informatsiya-o-proshedshikh-izbiratelnykh-kampaniyakh/itogi-vneocherednykh-vyborov-prezidenta-rk-sostoyavshikh-sya-3-aprelya-2011-goda.php> (дата обращения: 20.01.2019).

²⁰ Сообщение об итогах внеочередных выборов Президента Республики Казахстан, состоявшихся 26 апреля 2015 года, <http://www.election.gov.kz/rus/informatsiya-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rk/informatsiya-o-proshedshikh-izbiratelnykh-kampaniyakh/itogi-vneocherednykh-vyborov-prezidenta-respubliki-kazakhstan-sostoyavshikh-sya-26-aprelya-2015-goda.php> (дата обращения: 20.01.2019).

гарант Конституции не имеет права на ошибку, которая может создать отрицательный прецедент и пагубно отразиться на принципе верховенства норм Конституции»²¹.

Изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан 2017 года

Президент Казахстана Н. А. Назарбаев 11 января 2017 года подписал распоряжение об образовании Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти²². По итогам ее работы Парламентом Казахстана были внесены изменения и дополнения в Конституцию²³.

Пункт 2 статьи 41 Конституции был изложен в новой редакции: «Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин Республики по рождению, не моложе сорока лет, свободно владеющий государственным языком, проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет и имеющий высшее образование. Конституционным законом могут устанавливаться дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики».

В отличие от прежней редакции в Конституции был закреплен 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 изменения²⁴ в Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан»²⁵ в части установления дополнительных требований к кандидатам в президенты.

²¹ Э. Б. Мухамеджанов, *Субъективный взгляд по вопросу досрочных (внеочередных) выборов главы государства*, <http://www.zakon.kz/4691665-subektivnyjj-vzgljad-po-voprosu.html> (дата обращения: 20.01.2019).

²² Назарбаев распорядился создать Рабочую группу по смене полномочий между ветвями власти, HYPERLINK “<http://www.zakon.kz/4838728-nazarbaev-rasporjadilsja-sozdat.html>” <http://www.zakon.kz/4838728-nazarbaev-rasporjadilsja-sozdat.html> (дата обращения: 20.01.2019).

²³ Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», «Казахстанская правда» 2017 г. от 14 марта, № 51.

²⁴ 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 г. от 14 июля, № 133.

²⁵ Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан», ВВС РК 1995 г., № 17–18, ст. 114.

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 существовавшее ранее и распространенное в зарубежном законодательстве право на самовыдвижение.

В-третьих, статья 59 Конституционного закона «О выборах», регламентирующая процедуру регистрации, 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.²⁶

Закон Республики Казахстан «О Совете Безопасности»

Говоря о Законе РК от 5 июля 2018 года № 178-VI ЗРК «О Совете Безопасности Республики Казахстан»²⁷, необходимо отметить, что конституционные реформы марта 2017 года стали первым этапом в транзите власти. Анализ поправок 2017 года в Конституцию, а затем – в Конституционные законы страны позволяют сформулировать вывод, что существует намерение создать некое «коллективного приемника». Это парламент (причем обе его палаты) и правительство.

Во время конституционных реформ стояла задача создать такой механизм в системе власти, чтобы ни один властный институт не мог самостоятельно принять какое-либо ключевое решение. Конституционная реформа 2017 года создала правовой каркас и очертила властный коридор для деятельности

²⁶ Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан», ВВС РК, 1995 г., № 17–18, ст. 114.

²⁷ Закон от 5 июля 2018 года № 178-VI ЗРК «О Совете Безопасности Республики Казахстан», «Казахстанская правда» 2018 г. от 12 июля, № 130.

будущего президента. Очевидно, что следующий президент уже не будет так легко получать одобрения тех же кадровых решений по назначению ключевых должностных лиц (председатель КНБ, Генеральный прокурор, председатель Национального Банка) со стороны Сената и других важных решений. Нужно будет договариваться.

В тоже время общество, и в первую очередь заинтересованные в этом лица, не застрахованы от того, что в транзитный период что-то пойдет не по плану.

По этой причине появился запрос на закон «О Совете Безопасности». Следует обратить внимание на интересную деталь этого законопроекта.

К функциям Совета Безопасности будут отнесены «обсуждение кандидатур, рекомендуемых к назначению на должности первых руководителей центральных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения и столицы, а также государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан» (пп. 8) ст. 3).

В пунктах 5 и 6 статьи 6 закона закрепляется, что «решения Совета Безопасности вступают в силу после утверждения Председателем Совета Безопасности, при необходимости они реализуются актами Президента Республики Казахстан. Решения Совета Безопасности и Председателя Совета Безопасности являются обязательными к исполнению государственными органами, организациями и должностными лицами Республики Казахстан».

Законом предусматривается, что «Первому Президенту Республики Казахстан – Елбасы в силу его исторической миссии пожизненно принадлежит право возглавлять Совет Безопасности в качестве Председателя» (п. 2 ст. 1).

Принятие Закона «О Совете безопасности» направлен на создание некоего «предохранителя» на транзитный период, на случай, если элиты не смогут цивилизованно договориться. По этой причине Совету Безопасности придали статус конституционного органа. Если предположить, что после вступления в должность следующего президента начнется «форс-мажор» или предпосылки к нему, то у Первого президента Казахстана сохранится возможность контролировать этот процесс.

Если у Совета Безопасности не будет статуса конституционного органа, то будет не ясен юридический статус его решений во властной иерархии, адресуемых государственным органам, должностным лицам, организациям.

В то же время регулирование конституционного органа в обычном законе вызывает вопросы. Насколько правильно статус конституционного органа регламентировать обычным законом?

Следует также обратить внимание на одну немаловажную деталь принятого пакета законодательных актов 5 июля 2018 года. Как известно, в статье 10 действующего Закона РК «О правовых актах»²⁸ устанавливается иерархия нормативных правовых актов. Так вот, Законом РК от 5 июля 2018 года № 179-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности Совета Безопасности Республики Казахстан»²⁹ пункт 5 статьи 10 Закона РК «О правовых актах» был изложен в новой редакции:

5. Акты Председателя Совета Безопасности Республики Казахстан, нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан и Верховного Суда Республики Казахстан находятся вне иерархии нормативных правовых актов, установленной настоящей статьёй.

Ранее пункт 5 статьи 10 Закона РК «О правовых актах» содержал положение, что вне иерархии нормативных правовых актов находятся только лишь нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда. Появление в этом списке на первом плане актов Председателя Совета Безопасности подтверждает намерение разработчиков данного закона содержательно наполнить функции и статус Совета Безопасности.

РЕЗЮМЕ

Вышеприведенный анализ эволюции института президента в Казахстане позволяет сформулировать следующие выводы.

Во-первых, за период независимости Казахстан претерпел трансформацию из советско-парламентской к президентской модели республики с элементами монархии (некого азиатского султаната). Геополитическое положение и окружение Казахстана повлияли на институционализацию сильной президентской власти в обмен на «политическую стабильность» не только внутри страны, но и в Центрально-Азиатском регионе.

Во-вторых, то обстоятельство, что в Казахстане роль ведущего политического института играет президент, привели к тому, что сегодня в стране принятие ключевых политических решений замыкается на главе государства.

²⁸ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах», ВП РК 2016 г., № 7-I, ст. 46.

²⁹ Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 179-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности Совета Безопасности Республики Казахстан», «Казахстанская правда» 2018 г. от 12 июля, № 130.

Отсутствие реального разделения властей, политического плюрализма, низкий уровень политико-партийной культуры при переходе власти от действующего бессменного президента Казахстана к новому главе государства содержит в себе политические и конституционные риски.

В-третьих, сформулированные выше обстоятельства стали причиной поиска правовой модели бесконфликтного перехода власти от первого президента Казахстана к следующему.

Принятие Закона «О Совете Безопасности» является попыткой «встроить» в конституционную систему власти еще один государственный орган, который должен дополнить систему сдержек и противовесов, а также стать «подушкой безопасности» в период транзита власти.

Mereke Gabdualiyev

TRANSFORMATION OF PRESIDENTIAL POWER IN KAZAKHSTAN: THE CHOICE BETWEEN DEMOCRACY AND SOCIO-POLITICAL STABILITY

During the period of independence, Kazakhstan has undergone a transformation from the Soviet-parliamentary to the presidential model of the Republic with elements of the monarchy (a certain Asian Sultanate). The geopolitical position and environment of Kazakhstan influenced the institutionalization of strong presidential power in exchange for “political stability” not only within the country but also in the Central Asian region. In Kazakhstan, the role of a leading political institution is played by the President. Today, the country’s key political decision-making is confined to the head of state.

The lack of real separation of powers, political pluralism, low level of political and party culture during the transition of power from the current permanent President of Kazakhstan to the new head of state contains political and constitutional risks.

Kazakhstan is looking for a legal model of conflict-free transition of power from the first President of Kazakhstan to the next. The adoption of The law “on the Security Council” is an attempt to “integrate” another state body into the constitutional system of power, which should complement the system of checks and balances, as well as become a “safety cushion” during the transit of power.

KEY WORDS: *geopolitics, the President, the rotation of power, separation of powers*

Библиография

N. W. Bobrakova, *The Institute of the Head of State in the CIS countries: a comparative legal analysis. Author. Diss ... Ph.D. Sciences, Saratov 2008.*

- M. T. Gabdualiyev, *Referendum in the Crimea: Let's put man's rights at the forefront!* «Bulletin of the Saratov State Law Academy» 2015, № 5.
- A. N. Kolev, *Nation and State. Theory of Conservative Reconstruction*, Moskwa 2005.
- V. A. Malinovsky, *Head of State of Sovereign Kazakhstan*, Astana 1998.
- V. A. Malinovsky, *Leader: Presidential Power in Kazakhstan at the Turn of Epochs: Monograph*, Astana 2012.
- N. I. Matuzov, *Actual Problems of Theory of Law*, Saratov 2004.
- A. Medushevsky, *Political Regimes in Central Asia: Constitutional Reforms in the Framework of Authoritarian Modernization*, «Comparative Constitutional Review» 2012, № 4.
- E. B. Mukhamedzhanov, *Subjective view on the issue of early (extraordinary) presidential elections*, <http://www.zakon.kz/4691665-subektivnyjj-vzgljad-po-voprosu.html> (accessed: 01.20.2019).
- A. Nussberger, *Restrictions on Presidential Power in Post-Communist Countries*, «Comparative Constitutional Review» 2008, № 5.