

# Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ  
Основан в ноябре 1946 г.

Серия 11 ПРАВО

№ 2 • 2023 • МАРТ–АПРЕЛЬ

Издательство Московского университета

Выходит один раз в два месяца

## СО Д Е Р Ж А Н И Е

### *От редакции*

Кафедре конституционного и муниципального права 160 лет! . . . . . 3

### *Конституционное право и процесс; муниципальное право*

Троицкая А. А. Конституционная идентичность и где она обитает . . . . . 12

Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе единой публичной власти . . . . . 24

Баженова О. И. Наука муниципального права в Московском университете . . . . . 50

Кененова И. П. От «перестройки» к «новому конституционализму»: путевые заметки . . . . . 68

Щербинин А. А. Право на автономию религиозных объединений в Центральной и Восточной Европе: на пути от политики к праву . . . . . 86

### *Зарубежный опыт и сравнительное правоведение*

Короткевич М. А. Модель общественного вещания Германии: конституционно-правовой аспект . . . . . 100

Саулен Н. Институт парламентаризма в контексте конституционной реформы Казахстана . . . . . 129

### *Научное сообщение*

Дедов Д. И. Изменение границ избирательных округов в доктрине разделения властей США . . . . . 148

### *In memoriam*

Голицын Владимир Владимирович (1947–2023). . . . . 164

# LOMONOSOV LAW JOURNAL

## C O N T E N T S

### *Editorial*

The Department of Constitutional and Municipal Law is 160 years old! . . . . . 3

### *Constitutional Law and Procedure; municipal law*

Troitskaya A.A. Constitutional identity and where it resides . . . . . 12

Timofeev N.S. Local self-government in the system of unified public authority . . . . . 24

Bazhenova O.I. Science of municipal law at Lomonosov Moscow State University . . . . . 50

Kenenova I.P. From “perestroika” to “new constitutionalism”: travel notes . . . . . 68

Shcherbinin A.A. The right to autonomy of religious associations in Central and Eastern Europe: on the way from politics to law . . . . . 86

### *Foreign experience and comparative jurisprudence*

Korotkevich M.A. German public broadcasting model: constitutional and legal aspect . . . . . 100

Saulen N. Institute of parliamentarism in the context of Constitutional reform in the Republic of Kazakhstan . . . . . 129

### *Scientific report*

Dedov D.I. Redistricting of election map in the United States Separation of Powers Doctrine . . . . . 148

### *In memoriam*

Golitsyn Vladimir Vladimirovich (1947–2023) . . . . . 164

Научная статья  
УДК 342.53

Н. Саулен\*

## ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ КАЗАХСТАНА

***Аннотация.** В статье предпринята попытка исследования развития и современного состояния института парламентаризма Казахстана в контексте проведенных конституционных реформ. Проанализированы основные исторические этапы его развития начиная с 1991 по 1995 г. Рассмотрена сущность концепции парламентаризма в узком и широком смыслах данного слова, также в процессе исследования выявлено несколько групп ученых, имеющих разные точки зрения на позицию парламентаризма. Раскрыты конституционные основы казахстанского института парламентаризма. Проанализированы различные причины принятия нового Основного закона в 1995 г., а также недостатки прежней Конституции, которые привели к затяжному парламентскому кризису. В работе определены 5 этапов развития независимого казахстанского парламентаризма. Детально охарактеризованы 3 основные, проведенные в Республике Казахстан в 2007, 2017 и 2022 гг., конституционные реформы с точки зрения их влияния на процесс совершенствования института парламентаризма. В процессе исследования данных реформ рассмотрены новые функции и полномочия парламента по усилению контроля за правительством страны. Проанализирована конституционная новелла в истории Казахстана, устанавливающая ограничение сроков полномочий Президента Республики с двух пятилетних на один семилетний срок, которая несомненно влияет и на парламент, повышая его ответственность за судьбу страны, изучен международный опыт, по итогам которого сделан вывод, что в такой развитой стране, как Республика Корея, подобный конституционный механизм успешно функционирует, а страна последовательно развивается с сильным парламентом по демократическому пути.*

**Ключевые слова:** парламентаризм, конституция, реформа, парламент, президент, правительство, законодательная ветвь, власть, государство, закон.

**Для цитирования:** Саулен Н. Институт парламентаризма в контексте конституционной реформы Казахстана // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 2. С. 129–147.

**DOI:** 10.55959/MSU0130-0113-11-64-2-8

---

\* Нуржан Саулен — доктор PhD; главный специалист, Институт парламентаризма (Астана, Казахстан); nurji\_saulen@mail.ru  
© Саулен Н., 2023.

Изучение парламентаризма Казахстана сегодня является одной из наиболее актуальных проблем. Несмотря на то, что понятие «парламент» в независимом Казахстане было впервые введено в Конституцию 1995 г., многие ученые начинают изучение постсоветского парламентаризма с двух Верховных советов, которые в период с 1990 по 1995 г. выполняли функции законодательной власти как «высшего органа государственной власти». В этот период Верховные советы, выполнявшие функции законодательного органа, были далеки от парламентов в сегодняшнем понимании и функционировали под давлением административно-командной системы.

В первой Конституции независимого Казахстана 1993 г. была усовершенствована система разделения властей, провозглашенная в Декларации суверенитета. Роль законодательной власти выполнял Верховный Совет, обладавший широкими полномочиями. На первом месте в перечне органов государственной власти стоял Верховный Совет, однако высший законодательный орган того времени был совсем не похож на парламент сегодняшнего дня.

С 1990 г. все политико-экономические проблемы в стране негативно сказались на Верховном Совете, его авторитет перед народом продолжал снижаться, и в этой связи в декабре 1993 г. Верховный Совет 12-го созыва «добровольно» распущен за 2 года до окончания своего мандата. Выборы во второй постсоветский Верховный Совет Казахстана состоялись 7 марта 1994 г. Эти выборы прошли в рамках Конституции 1993 г. и нового Закона о выборах и стали первыми выборами после обретения независимости. Хотя в соответствии с Конституцией 1993 г. новый парламент был определен как профессиональный и постоянно действующий орган, прежнее название (Верховный Совет) сохранилось.

Политическая ситуация в Казахстане в 1995 г. была нестабильной и туманной. В основном это произошло из-за Конституционного и правительственного кризиса, который произошел после роспуска парламента в марте 1995 г. Было ясно, что Конституция 1993 г. не может обеспечить стабильные отношения между ветвями государственной власти. В Казахстане принцип разделения властей практически не работал. Хорошо понимая эти вопросы, Президент в 1995 г. вынес на всенародный референдум новую конституцию страны и принял новый свод законов, включая новое законодательство о выборах. Конституция следовала французской модели правления и в соответствии с ней в Казахстане появился профессиональный парламент, верхняя палата которого называется Сенатом, а нижняя Мажилисом. Впервые в Конституции Казахстана появилось понятие «парламент».

После выдвинутой во время Послания Президента К. К. Токаева народу Казахстана масштабной программы политической модернизации

ции был подписан соответствующий Указ о проведении 5 июня 2022 г. республиканского референдума по вопросу принятия изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. Проведение референдума является важнейшим событием в политической жизни современного Казахстана. Как известно, последний раз референдум проводился в Казахстане 27 лет назад во время принятия нынешней Конституции Казахстана. «...Такие масштабные изменения должны осуществляться на основе всенародного волеизъявления», — заявил Президент К. К. Токаев<sup>1</sup>. С этого момента в Казахстане стартовал очередной этап конституционной реформы по развитию института парламентаризма в стране.

В современном мире идеология парламентаризма, впервые обоснованная в трудах европейских мыслителей, получила свое развитие не только на Западе, но и в государствах, где демократические режимы начали формироваться только со второй половины XX в. Для постсоветских и постсоциалистических стран именно эта идеология стала основой построения демократии.

В Казахстане, развиваясь согласно собственной модели, Парламент стал неотъемлемой частью государственной системы. И абсолютно естественно, что казахстанский парламентаризм при всей своей приверженности мировой универсальной модели не может не иметь уникальных признаков. На процесс формирования нового государственного института существенное влияние оказали национальные традиции, правовая культура, общественный уклад, менталитет и образ жизни казахстанцев.

Вместе с тем следует признать, что рассматривать развитие казахстанской модели парламентаризма надо с учетом не только многовековых традиций построения государства, но и положительных достижений современной теории и практики классического европейского конституционализма.

Так, при рассмотрении сущности парламентаризма в узком и широком смыслах данного слова образовалось несколько групп ученых, имеющих разные точки зрения.

Первая группа рассматривает парламентаризм как государственное строительство, основанное на верховенстве парламента в системе государственных органов (М. В. Баглай<sup>2</sup>, Р. М. Романов, О. И. Зазнаев, А. Бакр). В авангарде ученых, признававших верховенство парламента главным признаком парламентаризма, стояли А. Дэйси<sup>3</sup> и Дж. Милль,

---

<sup>1</sup> Видеообращение Главы государства Касым-Жомарта Токаева от 5 мая 2022 года: URL: [www.akorda.kz/ru/videoobrashchenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-54382](http://www.akorda.kz/ru/videoobrashchenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-54382) (дата обращения 12.11.22).

<sup>2</sup> См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. М., 1999. С. 432.

<sup>3</sup> См.: Дэйси А. В. Основы государственного права Англии. М., 1905.

которые считали, что главные рычаги управления государством должны быть в руках народных представителей, т. е. парламентариев.

Ученые второй группы пытаются определить место парламента в государственном механизме как ключевого элемента концепции парламентаризма (О. Е. Кутафин, И. М. Степанов, А. А. Мишин, М. Ю. Тихомиров)<sup>4</sup>. По мнению О. Е. Кутафина, «парламентаризм — особая система государственного руководства обществом, которая характеризуется разделением труда законодательного и исполнительного при существенной политической и идеологической роли парламента»<sup>5</sup>. По мнению приверженцев этой точки зрения, парламентаризм не может существовать без парламента, но в то же время — как парламент может существовать без наиболее важных элементов парламентаризма, таких как разделение властей, представительность и законность? Конечно, с этим можно согласиться, на самом деле наличие законодательного органа не сразу говорит о наличии парламентаризма как особого социального и государственного института современного цивилизованного общества.

По мнению ученых, придерживающихся третьей точки зрения, парламентаризм имеет место и там, где есть какой-либо парламент, и он не связан с политической жизнью государства. Отдельного внимания заслуживает точка зрения известного ученого С. А. Авакьяна, в соответствии с которой парламентаризм — это одна из особенностей организации государственной жизни, характеризующаяся существованием постоянно действующего, избираемого населением парламента, его авторитетом и влиянием на государственные дела, политическую жизнь общества, а также специфическими формами работы и отношениями членов парламента и избирателей<sup>6</sup>.

Четвертая группа исследователей пытается определить парламентаризм как форму правления, при которой парламент обладает равными полномочиями с другими органами власти. основоположниками теории «системы сдержек и противовесов власти» стали ученые Л. Дюги, А. Лоуэль, А. Эсман, Ф. Кокошкин и многие другие<sup>7</sup>. Согласно этой точке зрения, парламент как «представительный и законодательный орган, обладающий контрольными полномочиями», является одним из ведущих элементов системы сдержек и противовесов<sup>8</sup>. И парламент, и правительство, пользующиеся, по мнению Л. Дюги,

---

<sup>4</sup> См.: *Борисовская Н. В.* Современный российский парламентаризм: эволюция взглядов и тенденции развития // Изв. РГПУ имени А. И. Герцена. 2008. № 70. С. 80–84.

<sup>5</sup> *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 2007. С. 417.

<sup>6</sup> См.: Конституционное право. Энцикл. слов. / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2000.

<sup>7</sup> См.: *Калиев Н.* Парламентаризм Казахстана: политический анализ. Алматы, 2003.

<sup>8</sup> См.: *Сысолятина Е. Л.* Современный парламентаризм: Институционально-правовая парадигма // Научный журнал “Ars administrandi”: URL: [ars-administrandi.com/article/Sysolyatina\\_2009\\_1.pdf](http://ars-administrandi.com/article/Sysolyatina_2009_1.pdf) (дата обращения 12.11.22).

равными правами, должны демонстрировать одинаковое единство действий во всех сферах при осуществлении функций государства. Здесь, по его мнению, вообще нельзя говорить о разобщенности и расколе властей. Ведь суверенитет страны никогда не распадается, опять же он осуществляется через полномочия двух органов страны во взаимном согласии.

Здесь уместно отметить, что не совсем верно связывать парламентаризм только с типом организации управления государством — как известно, понятие парламентаризма является гораздо более комплексной и универсальной категорией, которая имеет возможность развиваться независимо от какой-либо формы правления (парламентской, президентской, смешанной).

Конституционная основа института парламентаризма Казахстана в прямом смысле этого слова берет свое начало в Конституции 1995 г.<sup>9</sup> Основные функции и полномочия парламента установлены ст. 49–63 Конституции Республики Казахстан.

В соответствии с Конституцией, принятой на референдуме, в целях дальнейшего совершенствования и развития деятельности института парламентаризма был принят ряд законов и нормативно-правовых актов. К числу наиболее важных документов, имеющих непосредственное отношение к деятельности Парламента Республики Казахстан, относится Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»<sup>10</sup> и постановление парламента Республики Казахстан от 20 июня 1996 г. «Регламент парламента Республики Казахстан»<sup>11</sup>. Кроме того, особое место занимает Закон от 7 мая 1997 г. № 101 «О комитетах и комиссиях парламента Республики Казахстан»<sup>12</sup>, который играет важную роль для законодательной деятельности Парламента Казахстана и в котором подробно регламентировано множество процедур, вопросов, необходимых для законотворческого процесса.

Конституционный статус парламента, по мнению Д.Л. Златопольского, определяют следующие элементы: его название, структура и количественный состав, срок деятельности парламента, его взаи-

---

<sup>9</sup> Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.: Доступ из ИПС «Адилет» (дата обращения: 12.11.2022).

<sup>10</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»: Доступ из ИПС «Адилет» (дата обращения 12.11.2022).

<sup>11</sup> Постановление Парламента Республики Казахстан от 20 июня 1996 г. «О Регламенте Парламента Республики Казахстан»: Доступ из ИПС «Адилет» (дата обращения 12.11.22).

<sup>12</sup> Закон Республики Казахстан от 7 мая 1997 г. № 101–1 «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан»: Доступ из ИПС «Адилет» (дата обращения 12.11.22).

моотношения с другими государственными органами<sup>13</sup>. Что касается этого, то можно сказать, что ст. 49–63 Конституции Республики Казахстан, полностью охватывая конституционно-правовой статус парламента, составляют конституционную и теоретическую основу парламентаризма.

Хотя была заложена конституционная основа института парламентаризма в целом, А. Д. Толысбаева в своей диссертации приходит к выводу, что «конституционные инновации в Казахстане, как показал анализ последних лет, еще не создали прочную правовую основу, правовой инструментарий в построении демократического общества и настоящего правового государства»<sup>14</sup>.

На сегодняшний день основы института парламентаризма определены конституционным законодательством Республики Казахстан. Однако это не означает полного становления института парламентаризма в Казахстане, поскольку до сих пор, по мнению многих исследователей, Парламент не утвердился как самостоятельная и независимая от правительства и президента ветвь власти<sup>15</sup>. Хотя Конституция Республики Казахстан предусматривает равенство законодательной и исполнительной властей, на практике исполнительная власть имеет большое влияние. В этом контексте ценна мысль российского исследователя Н. В. Борисовской о том, что «формирование парламентских институтов под усиленным контролем исполнительной власти и президента дает не реально действующую систему сдержек и противовесов, а неустойчивый баланс элитных групп, исключает разделение властей и может привести к авторитаризму»<sup>16</sup>.

Тем не менее, согласно заключению, принятому на 110-й пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), авторитетной европейской организации, проводящей обзор конституционных реформ, конституционные изменения в Казахстане в 2017 г. означают несколько шагов в процессе демократизации государства<sup>17</sup>. Именно по заключению Венецианской комиссии Казахстан отнесен к полу-президентской системе правления с сильной президентской властью, и полномочия Президента Казахстана намного превосходят полномочия президентов стран Совета

---

<sup>13</sup> См.: *Златопольский Д. М.* Законодательные органы субъектов федерации. Основы теории и практики федерализма: пособие для студ. вузов. Лейвен, 1999.

<sup>14</sup> *Толысбаева А. Д.* Парламентаризм в странах СНГ: исторический и сравнительно-правовой аспекты (на примере Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Узбекистан: дис. ... д-ра филос. наук. Астана, 2014. С. 170.

<sup>15</sup> См.: *Толеубеков А. Т.* Конституционно-правовой статус Парламента Республики Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

<sup>16</sup> *Борисовская Н. В.* Указ. соч. С. 82.

<sup>17</sup> См.: *Рогов И.* Конституционная реформа — основа дальнейшего поступательного развития страны // *Казахстанская правда*. 2017. № 54.



Европы<sup>18</sup>. Поэтому инициатива делегирования некоторых полномочий президента парламенту и правительству, реализованная в 2022 г., в целях пересмотра полномочий ветвей власти и установления сбалансированной системы со стороны Президента Казахстана, безусловно направлена на повышение роли парламента в целом и его палат в частности. Так переход некоторых полномочий президента к правительству, усиление механизмов контроля парламента над правительством республики, являются прогрессивными изменениями и логическим продолжением предыдущих конституционных реформ.

Правовое положение Парламента Республики Казахстан в системе органов государственной власти определено на основе принципа ее разделения на три ветви. В соответствии с этим Парламент является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть, занимающим особое место в связи с его правом на разработку и принятие законов и других нормативных актов. Исполнительная и судебная ветви власти не имеют таких полномочий, и они обязаны выполнять свои правовые нормы, действуя на основании принятых парламентом законов.

В соответствии с действующей Конституцией страны Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть. Полномочия парламента начинаются со времени открытия его первой сессии и заканчиваются началом работы первой сессии вновь избранного парламента. Полномочия парламента прекращаются досрочно только в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией. Организация и деятельность парламента, правовое положение его депутатов определяются конституционным законом (ст. 49 Конституции РК).

Вместе с тем современное правовое положение казахстанского института парламента не сразу было определено Конституцией 1995 г., его эволюция была обусловлена целым рядом конституционных реформ. В частности, конституционные изменения, которые повлияли на изменение системы государственного управления, произошли в 2007<sup>19</sup>, 2017<sup>20</sup> и 2022<sup>21</sup> гг.

---

<sup>18</sup> Kazakhstan — Opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan: adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session. Strasbourg, 2017.

<sup>19</sup> Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»: Доступ из ИПС «Адилет» (дата обращения 12.11.22).

<sup>20</sup> Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 г. № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»: Доступ из ИПС «Адилет» (дата обращения 12.11.22).

<sup>21</sup> Закон Республики Казахстан от 8 июня 2022 г. (принят на республиканском референдуме 5 июня 2022 года) «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»; Закон Республики Казахстан от 17 сентября 2022 г. № 142-VII

Исходя из этапов развития демократических тенденций, а также с учетом политико-общественных событий, имеющих существенное значение для парламентского развития, необходимо определить следующие этапы становления независимого казахстанского парламентаризма:

- I этап (1990–1995) — развитие предшествующего парламентаризма (предпарламентаризма) в Казахстане;
- II этап (1995–2007) — укрепление президентской власти с незначительным повышением роли парламента;
- III этап (2007–2011) — парламентская реформа и однопартийный парламент 2007 г.;
- IV этап (2011–2017) — формирование многопартийного парламента, усиление его контроля за исполнительной властью;
- V этап (2017–2022) — фундаментальный переход от суперпрезидентской республики к президентской с сильными полномочиями парламента, начало процесса строительства нового Казахстана и справедливого общества.

Представленная классификация формирования казахстанского института парламента соответствует проведенным парламентским выборам, которые сопровождались важными конституционными и политическими реформами. Ведь в любом случае полномочия парламента начинаются со времени открытия его первой сессии и заканчиваются началом работы первой сессии вновь избранного парламента. Поэтому при определении этапов становления независимого казахстанского парламента целесообразно в первую очередь учитывать полномочия каждого парламентского созыва, поскольку все изменения, связанные с развитием парламента, в первую очередь напрямую связаны с деятельностью законодательного органа власти.

Далее считаем целесообразным охарактеризовать 3 основные конституционные реформы в Республике Казахстан, упомянутые выше, с точки зрения их влияния на развитие института парламентаризма.

Принятие Конституции 1995 г. и внесение первых конституционных изменений 1998 г., которые оживили легализованный профессиональный парламента.

В связи с тем, что Конституция 1993 г. не отвечала высоким правовым, демократическим и экономическим требованиям того времени, в 1995 г. на всенародном референдуме была принята новая Конституция. Многие ученые пытались проанализировать причины принятия нового Основного закона в 1995 г., недостатки старой Конституции. Среди

---

ЗРК «О внесении изменений и дополнения в Конституцию Республики Казахстан»: Доступ из ИПС «Адилет» (дата обращения 12.11.22).

них к основным причинам относят: отсутствие четких механизмов взаимоотношений между ветвями власти, неэффективность системы сдержек и противовесов, неопределенность формы государственного управления. В этом смысле академик С. С. Сартаев высказал следующую точку зрения: «Первая Конституция независимой, демократической Республики Казахстан была принята 28 января 1993 года... У нее был один существенный недостаток: мы не четко определяли разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, и не четко определяли представительство нашего президента, его права»<sup>22</sup>. Кроме того, согласно Конституции 1993 г., власть Верховного Совета слишком превосходила другие ветви власти. Это явление объясняется тем, что Верховный Совет в советский период официально обладал значительно более широкими полномочиями, а де-факто неликвидным органом власти, поэтому составители Конституции 1993 г. на этот раз пытались наделить Верховный Совет подлинными властными полномочиями.

По мнению академика С. З. Зиманова, «в соответствии с Конституцией 1993 года Верховный Совет обладал достаточно широкими полномочиями и отрицал принцип разграничения ветвей государственной власти»<sup>23</sup>. Таким образом, только Верховный Совет имел право принимать Конституцию, вносить в нее изменения и дополнения, официально толковать законы, осуществлять контроль за исполнением законодательства, принимать решения о проведении референдума, освобождать в установленных случаях от должности председателей и судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного суда, Генерального прокурора, председателя Национального банка, изменять административно территориальное устройство государства, принимать решения об изменении границ Республики Казахстан. Президент также имел право назначать премьер-министра, заместителей премьер-министра, министров иностранных дел, обороны, финансов, внутренних дел, председателя Комитета национальной безопасности, глав дипломатических представительств — только с согласия Верховного Совета. Но последующие действия в случае отказа дать согласие на указанные назначения не нашли отражения в Конституции. Так, по мнению профессора С. К. Амандыковой, установленные Конституцией 1993 г. система сдержек и противовесов и принцип разграничения ветвей власти были недостаточно эффективными<sup>24</sup>. В той Конституции многие важные вопросы, такие как отношения между за-

---

<sup>22</sup> Сартаев С. С. Три высоты Президента // Экспресс К. 2006. № 238 (16140).

<sup>23</sup> Зиманов С. А. Конституция и Парламент Республики Казахстан. Алматы, 1996. С. 146.

<sup>24</sup> См.: Амандыкова С. К. Конституция Республики Казахстан 1993 года — первая Конституция суверенного Казахстана // Studia Politologiczne. 2014. Т. 32. С. 55–82.

конодательной и исполнительной властью, их система сдержек, форма правления, выражение недоверия, импичмент, оставались в состоянии неопределенности, не раскрываясь. Как следствие, несовершенство Конституции того времени привело к парламентскому кризису, что повлекло дважды в 1993 и 1995 гг. (по решению Конституционного суда) «ропуск» Верховного Совета Казахстана и принятие принципиально нового Основного закона.

По словам Н. Н. Турецкого, «в связи с тем, что в Конституции 1993 года вопросы государственного характера, системы взаимоотношений между ветвями власти не решались должным образом, в эти годы обострились противоречия между ветвями власти, а также политической элитой. Именно эти проблемы стали основой политических дебатов, которые усилились в этот период.

Для дальнейшего развития страны необходимо было внести дополнительные изменения в Конституцию, так как Основной закон имел внутри себя внутреннюю противоречивую правовую базу государственной власти.

Только Конституция 1995 года окончательно разрушила советскую систему представительных органов и навсегда «покинул» парламентскую жизнь страны Главный государственный орган — Верховный Совет, проработавший 58 лет»<sup>25</sup>.

Таким образом, Конституция 1995 г. впервые воплотила в жизнь чисто президентскую форму правления с легализованным профессиональным парламентом, установив четкое разделение ветвей власти на основе системы сдержек и противовесов.

Конституционная и парламентская реформа 2007 г. Реформа 2007 г. впервые была озвучена по инициативе экс-президента страны Н. А. Назарбаева в послании «Новый Казахстан в новом мире» от 28 февраля 2007 г., которое продолжилось в речи президента перед палатами парламента 16 мая того же года.

Парламентская реформа 2007 г. была направлена на значительное увеличение власти законодательного органа при сохранении президентской системы.

Закон от 21 мая 2007 г. № 254 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» внес существенные изменения в нормы, закрепляющие полномочия Сената и Мажилиса, статус депутатов парламента. В частности, к исключительному ведению Сената отнесена дача согласия на назначение не только Генерального прокурора Республики и председателя Комитета национальной безопасности, но и председателя Национального банка. А также выполнение Сенатом функций Парламента Республики по принятию конституционных за-

---

<sup>25</sup> Турецкий Н. Н. Қазақстан билігінің заң шығарушы тармағы. Алматы, 2011. С. 28.

конов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий (ст. 55 Конституции РК). Среди очень важных изменений — закрепление прав обеих палат парламента на участие в процессе формирования Конституционного совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета (с 2022 г. Конституционный Суд и Высшая аудиторская палата).

В ст. 56 Конституции по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса появилась новая норма о праве Мажилиса выражать вотум недоверия правительству. Это типичное правило для парламентских политических систем, выражающее ответственность и подчиненность исполнительной власти. Такое положение сегодня нашло отражение во многих странах со смешанной формой правления.

Усилены полномочия Мажилиса в процессе назначения Премьер-министра Республики Казахстан. Теперь на особое рассмотрение Мажилиса отнесено право большинством голосов от общего числа депутатов Палаты давать согласие Президенту Республики на назначение Премьер-Министра Республики.

Также были внесены изменения в правила, касающиеся количества депутатов и их правового статуса.

Одним из следующих положительных изменений явилось увеличение числа депутатов Мажилиса на 30 человек (раньше 77, до 2022 г. — 107 депутатов). Выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан четвертого созыва состоялись в августе 2007 г., в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Конституцию в мае 2007 г. В соответствии с обновленной Конституцией Мажилис состоял из 107 депутатов. 98 депутатов были избраны по партийным спискам на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по единому общенациональному избирательному округу. Остальные депутаты были избраны от Ассамблеи народа Казахстана. На выборах 18 августа 2007 г., в которых участвовало семь политических партий, 7-процентный барьер преодолела только Республиканская Народно-Демократическая партия «Нур Отан», депутаты от которой занимали все 98 мест в Мажилисе Парламента. 9 мест в Палате были предоставлены депутатам, избранным Ассамблеей народа Казахстана 20 августа 2007 г.

Это изменение открыло политическим партиям дополнительные возможности для более широкого участия в выборах. Кроме того, Конституцией была утверждена норма о том, что девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана. Конституционная реформа 2007 г. закрепила Ассамблею народа Казахстана в качестве учреждения, имеющего конституционный статус, и с того

времени последней обеспечено гарантированное парламентское представительство на девять мест в Мажилисе Парламента Казахстана. Порядок проведения выборов депутатов Мажилиса от Ассамблеи народа Казахстана устанавливается статьей Конституционного закона Республики «О выборах в Республике Казахстан». Так, выборы депутатов, избираемых Ассамблеей народа Казахстана, проводятся на сессии Ассамблеи народа Казахстана, созываемой Президентом Республики в присутствии Председателя Ассамблеи народа Казахстана и членов избирательной комиссии соответствующей территориальной единицы, на которой проводятся выборы.

Наряду с укреплением полномочий палат была усилена ответственность депутатов парламента перед избирателями и Палатой. Во-первых, был отменен п. 1 ст. 52 Конституции, который ранее не допускал императивного мандата. Во-вторых, данная статья дополнена нормой «депутат Мажилиса Парламента теряет свой мандат при: 1) выходе или исключении депутата из политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран на основе партийного списка; 2) прекращении деятельности политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом депутат избран на основе партийного списка».

Отношения между основными ветвями власти претерпели изменения. Некоторые президентские полномочия были переданы Парламенту: участие в формировании правительства, назначение двух третей состава Конституционного совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета и надзор за их работой.

В целом парламентская реформа 2007 г. с учетом международного опыта в этой области внесла свой вклад в дальнейшее развитие института парламентаризма

Конституционная и парламентская реформа 2017 г. Через десять лет после крупной парламентской реформы в казахстанском обществе в 2017 г. вновь состоялась конституционная реформа с участием в ее обсуждении всей страны. Эта реформа была направлена в основном на передачу ряда полномочий президента правительству и парламенту путем пересмотра полномочий ветвей власти в Республике Казахстан. Традиционно эта конституционная реформа также проводилась по инициативе Президента. Впервые за годы независимости некоторые полномочия президента были переданы парламенту и правительству, а ответственность правительства перед парламентом значительно усилена. Это, в свою очередь, не только увеличило мощь законодательной ветви власти, но и открыло широкие возможности для повышения ее статуса в обществе.

Как известно, народ каждого государства вправе сам выбирать форму правления, но независимо от формы правления государство

обязано соблюдать принципы демократического управления, верховенство закона, фундаментальные права и свободы человека. В целом конституционная реформа 2017 г. была осуществлена с целью укрепления указанных принципов и политической модернизации страны путем дальнейшей демократизации.

Этой реформой роль Мажилиса Парламента в формировании правительства была косвенно расширена. С 2017 г. Президент назначает на должности членов правительства только по предложению, внесенному Премьер-министром после консультаций с Мажилисом Парламента. Но министры иностранных дел, обороны, внутренних дел назначаются на должности самостоятельно, и право освобождать от должностей членов правительства находится в компетенции Президента (ст. 44, подп. 3).

Новая редакция п. 1 ст. 49 Конституции значительно усилила правовой статус Парламента, с 2017 г. Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть. Если в прежней редакции п. 1 ст. 49 Конституции Парламент осуществлял «законодательные функции», то теперь он осуществляет «законодательную власть», таким образом за ним закреплен статус высшего государственного органа, стоящего во главе одной из трех ветвей власти. Более того данные конституционные изменения привели п. 1 ст. 49 в соответствие с п. 4 ст. 3 Конституции где изначально прописано, что государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

Усилена власть Сената, к его исключительному рассмотрению была отнесена компетенция по «избранию по представлению президента на должность и освобождение от должности уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан сроком на пять лет». Введение института уполномоченного по правам человека на конституционном уровне – единственный признак перехода к демократическим принципам через высокую оценку прав и свобод человека.

В целях привлечения членов правительства к ответственности перед палатами парламента по инициативе депутатов, значительно упрощено право освобождать от должности членов правительства. В прежней редакции Конституции согласно подпункту б) ст. 57 президент имел право отклонить такое заявление, и по истечении шести месяцев президент освобождал члена правительства только в том случае, если депутаты какой-либо палаты вновь поставили вопрос об освобождении члена правительства. А теперь каждая из Палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты вправе по инициативе не

менее одной трети от общего числа депутатов Палаты заслушивать отчеты членов Правительства Республики по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета большинством не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты вправе принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства.

Следующее важное изменение связано с законодательными полномочиями Президента. В соответствии с новыми изменениями эта компетенция президента была ограничена, а его право принимать и издавать указы, имеющие силу закона и законы, было полностью исключено из Конституции. Эта мера, в свою очередь, повысила полномочия законодательной власти и приблизила парламент к статусу единственного законодательного органа власти. Однако Президент сохранил за собой право устанавливать приоритет законопроектов. Такие законы должны быть приняты в первоочередном порядке в течение 2 месяцев и не требуют положительного заключения Правительства (п. 2 ст. 61).

По результатам данной конституционной реформы впервые было определено, что правительство в равной степени несет ответственность в своей деятельности перед президентом и парламентом. Эта мера также укрепила власть парламента и укрепила его сдерживающие полномочия перед исполнительной властью.

Здесь уместно отдельно проанализировать эволюцию п. 2 ст. 64 Конституции. Так, до внесения в него изменений в 2007 г. он звучал следующим образом: «2. Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики, а также подотчетно Парламенту Республики в случае, предусмотренном подпунктом 6) статьи 53 Конституции»; измененный вариант устанавливал: «2. Правительство является коллегиальным органом и во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики, а в случаях, предусмотренных Конституцией, — перед Мажилисом Парламента и Парламентом»; ну а по итогам конституционной реформы, проведенной в 2017 г., в вопросе ответственности правительства фактически установлен знак равенства «2. Правительство является коллегиальным органом и в своей деятельности ответственно перед Президентом Республики и Парламентом».

Изменение, внесенное в подп. 4 ст. 67 Конституции, должно повысить личную ответственность премьер-министра и теперь докладывать об основных направлениях деятельности правительства не только президенту, но и парламенту.

Что касается конституционных изменений, которые напрямую влияют на парламентское развитие в государстве, самое главное — в



соответствии с подп. 1 ст. 70, который претерпел изменения, — правительство автоматически прекращает свою деятельность перед вновь избранным Мажилисом. Это означает, что правительство заинтересовано в парламентских выборах и что в будущем победившая партия парламентского большинства может способствовать формированию правительства. При этом Президент по собственной инициативе вправе в любое время прекратить деятельность правительства и ликвидировать его.

Также была повышена роль парламента в отношении местной государственной власти. Ранее полномочия маслихатов досрочно прекращал сам Президент, а теперь их полномочия досрочно могут быть приостановлены только после консультаций с премьер-министром и председателями палат Парламента.

По словам И. Рогова, закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 10 марта 2017 г. осуществил модернизацию президентской формы правления путем усиления роли, ответственности и самостоятельности парламента и правительства, перераспределения отдельных полномочий президента между парламентом и правительством<sup>26</sup>.

Конституционная и парламентская реформа 2022 г. В Конституцию Казахстана на референдуме предлагалось внести 56 поправок и дополнений, всего было затронуто 33 статьи, а это составляет одну треть от общего числа (98) статей Конституции. Комплексной трансформации подверглось большинство основополагающих положений государственного устройства, начиная от изменений в административно-территориальном устройстве страны до переустройства всех трех ветвей власти, особенно большие изменения коснулись представительной власти и исполнительной власти. Казахстан вступил в период II Республики и превращается из суперпрезидентской в президентскую республику с сильным парламентом и подотчетным правительством.

Так, Законом Республики Казахстан от 8 июня 2022 г. (принят на республиканском референдуме 5 июня 2022 г.) «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» в части усиления роли парламента в системе государственного управления внесено следующее.

Безусловно, новые пп. 3 и 4 ст. 43 Конституции, где прописано, что на период осуществления своих полномочий Президент Республики Казахстан не должен состоять в политической партии, а также близкие родственники Президента Республики Казахстан не вправе занимать должности политических государственных служащих, ру-

---

<sup>26</sup> См.: Рогов И. Указ. соч. С. 3.

ководителей субъектов квази-государственного сектора, значительно усилят конкуренцию политических партий в Парламенте и борьбу за места в нем. Соответственно, от усиления конкуренции партий повысится роль и значение парламента в жизни всего общества.

Важно отметить, что с 1 января 2023 г. вводится в действие подп. 2 ст. 44, согласно которому палаты парламента консолидируются, и теперь не Сенат, а Парламент в целом представляет закон на подпись Президенту страны.

Полномочия Сената Парламента также расширены новой редакцией подп. 4 ст. 44: теперь Президент Казахстана с согласия Сената Парламента назначает на должности Председателя Конституционного Суда и Председателя Высшего Судебного Совета, а до конституционной реформы, направленной на дальнейшее развитие парламентаризма, на данные должности назначения осуществлялись Президентом самостоятельно.

Также, в соответствии с Законом РК от 08.06.2022 г., начиная с выборов депутатов Мажилиса Парламента восьмого созыва положения п. 2 ст. 50 сокращают квоту назначаемых Президентом Республики сенаторов с 15 до 10, т. е. 10 депутатов Сената назначаются Президентом Республики, из которых 5 — по предложению Ассамблеи народа Казахстана (новая редакция).

Вместе с тем Парламент на совместном заседании Палат в соответствии с новыми подп. 1—1 и 1—2 ст. 53 (подобных норм ранее не было) будет принимать конституционные законы, а также проводить повторное обсуждение и голосование по конституционным законам или статьям конституционного закона, вызвавшим возражения Президента Республики, — в месячный срок со дня направления возражений. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Если Парламент большинством в три четверти голосов от общего числа депутатов каждой из Палат преодолет возражения Президента, Президент в течение одного месяца обязан подписать конституционный закон. Если возражения Президента не преодолены, конституционный закон считается непринятым или принятым в редакции, предложенной Президентом.

Усилен контроль Мажилиса за бюджетом страны, наделением его в подп. 3—1 ст. 56 полномочиями по заслушиванию 2 раза в год отчета Председателя Высшей аудиторской палаты.

Вне всяких сомнений, новеллой в истории Казахстана, внесенной Законом Республики Казахстан от 17 сентября 2022 г. № 142-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнения в Конституцию Республики Казахстан», явилась конституционная реформа по ограничению сроков полномочий Президента Республики с двух пятилетних на один семилетний срок (п. 1 ст. 41 и п. 5 ст. 42).

Во всех странах с парламентской системой и президентом, избираемым прямым голосованием, за исключением Исландии, предусмотрены ограничения на переизбрание или последовательное переизбрание (в Армении и на Мальте запрет является абсолютным). В парламентских системах с непрямым избранием президента ограничения существуют везде, за исключением Италии, где Конституция не ограничивает количество президентских сроков, но существует устоявшаяся практика не избрания на новый срок.

Здесь следует подчеркнуть, что в такой развитой стране, как Республика Корея, действующая Конституция около 30 лет предусматривает прямые выборы президента на один пятилетний срок. С тех пор власть неоднократно передавалась мирным путем, и страна последовательно развивается с сильным парламентом по демократическому пути.

Таким образом, анализ развития института парламентаризма Казахстана в контексте конституционной реформы показал, что за годы независимости сформировались конституционно-правовые основы демократического государства. Однако современное правовое государство в связи с развитием и продвижением принципов парламентаризма по всему миру нуждается в дальнейшем совершенствовании устройства органов государственной власти и основных принципов открытого и эффективного разграничения ветвей власти. Эта тенденция должна быть особенно направлена на развитие институтов высшей представительной власти и привлечь внимание политиков к проблеме усиления роли и влияния профессионального парламента в Республике Казахстан.

Проведенное исследование выявило то, что в Казахстане последовательно и осторожно формируются элементы парламентаризма, характерные для демократически развитых стран. Парламент Республики Казахстан является профессиональным и легитимным. На наш взгляд, законодательный орган нашей страны вносит свой вклад в создание правового государства, основанного на системе сдержек и противовесов, принципе разделения властей.

На сегодняшний день, особенно после крупной конституционной реформы 2022 г., мы убеждены, что вопрос парламентаризма в Республике Казахстан стал одним из наиболее актуальных.

### **Список литературы**

1. *Амандыкова С. К.* Конституция Республики Казахстан 1993 года — первая Конституция суверенного Казахстана // *Studia Politologiczne*. 2014. Т. 32. С. 55—82.
2. *Борисовская Н. В.* Современный российский парламентаризм: эволюция взглядов и тенденции развития // *Изв. РГПУ имени А. И. Герцена*. 2008. № 70. С. 80—84.

3. Дайси А. В. Основы государственного права Англии. М., 1905.
4. Зиманов С. А. Конституция и Парламент Республики Казахстан. Алматы, 1996.
5. Калиев Н. Парламентаризм Казахстана: политический анализ. Алматы, 2003.
6. Рогов И. Конституционная реформа — основа дальнейшего поступательного развития страны // Казахстанская правда. 2017. № 54.
7. Сартаев С. С. Три высоты Президента // Экспресс К. 2006. № 238.
8. Турецкий Н. Н. Қазақстан билігінін заң шығарушы тармағы. Алматы, 2011.

Статья поступила в редакцию 21.11.2022; одобрена после рецензирования 10.03.2023; принята к публикации 15.05.2023.

### *Original article*

**Nurzhan Saulen\***

## **INSTITUTE OF PARLIAMENTARISM IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL REFORM IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

***Abstract.** The article attempts to study the development and current state of the institute of parliamentarism of Kazakhstan in the context of the constitutional reforms carried out. The main historical stages of its development from 1991 to 1995 are analyzed. The essence of the concept of parliamentarism in the narrow and broad senses of the word is considered, and several groups of scientists with different points of view on the position of parliamentarism are also identified in the course of the study. The constitutional foundations of the Kazakh institute of parliamentarism are revealed. The various reasons for the adoption of the new Basic Law in 1995, as well as the shortcomings of the previous Constitution, which led to a protracted parliamentary crisis, are analyzed. The paper defines the 5 stages of the development of independent Kazakh parliamentarism. The article describes in detail the 3 main constitutional reforms carried out in the Republic of Kazakhstan in 2007, 2017 and 2022, in terms of their impact on the process of improving the institution of parliamentarism. In the process of researching these reforms, the new functions and powers of the parliament to strengthen control over the government of the country are considered. The constitutional novel in the history of Kazakhstan, which establishes the limitation of the terms of office of the President of the Republic from two 5-year to one 7-year term, which undoubtedly affects the parliament, increasing its responsibility for the fate of the country, is analyzed, international experience is studied,*

---

\* PhD; Senior Researcher, Institute of Parliamentarism (Astana, Kazakhstan).

according to which it is concluded that in such a developed country as the Republic of Korea such a constitutional mechanism is functioning successfully, and the country is consistently developing with a strong parliament along the democratic path.

**Keywords:** parliamentarism, constitution, reform, parliament, president, government, legislative branch, government, state, law.

**For citation:** Saulen, N. (2023). Institute of parliamentarism in the context of constitutional reform of Kazakhstan. *Lomonosov Law Journal*, 2, pp. 129–147 (in Russ.).

## **Bibliography**

1. Amandykova, S.K. (2014). Constitution of the Republic of Kazakhstan 1993 — the first constitution of sovereign Kazakhstan. *Studia Politologiczne*, Vol. 32, pp. 55–82 (in Russ.).

2. Borisovskaya, N.V. (2008). Modern Russian parliamentarism: evolution of views and trends of development. *Izvestia of the Russian State Pedagogical University im A. I. Hercena*, 70, pp. 80–84 (in Russ.).

3. Dicey, A.V. (1905). *The main state law of England*. Moscow (in Russ.).

4. Zimanov, S.A. (1996). *Constitution and Parliament of the Republic of Kazakhstan*. Almaty (in Russ.).

5. Kaliyev, N. (2003). *Parliamentarism of Kazakhstan: political analysis*. Almaty (in Russ.).

6. Rogov, I. (2017). Constitutional reform—the further progressive development of the country. *Kazakh truth*, 54 (28433), p. 3 (in Russ.).

7. Sartaeov, S.S. (2006). Three heights of the president. *Express St.*, 238 (16140) (in Russ.).

8. Turetsky, N.N. (2011). *Legislative branch of the power of Kazakhstan*. Almaty (in Kaz.).

The article was submitted 21.11.2022; approved 10.03.2023; accepted 15.05.2023.