

УДК-321:342.51

DOI: 10.17072/2218-1067-2025-2-59-70

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС И РОЛЬ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ ПРЕЗИДЕНТА КАЗАХСТАНА: «НОВАЯ ВЕХА В ПОЛИТИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ» ИЛИ СОХРАНЕНИЕ ПРЕЖНЕЙ МОДЕЛИ?

Н. А. Борисов

Борисов Николай Александрович, доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой теоретической политологии, факультет политологии, Институт международных отношений и политических наук,

Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия.

E-mail: nborisov@rggu.ru (ORCID: 0000-0002-1378-1083. ResearcherID: AAR-3007-2020).

Аннотация

В 2019–2023 гг. в Казахстане был проведен ряд реформ, затронувших высшие органы государственной власти, в том числе институт президентства. В связи с этим возникает несколько исследовательских вопросов: насколько можно оценивать политическую ситуацию в Казахстане в 2019–2022 гг. в качестве двоевластия или тандема; в чем причины разрушения тандема; поменялись ли в результате реформ конституционный статус и полномочия президента; изменилась ли роль президента в политическом процессе; можно ли говорить в целом о трансформации модели института президентства. Цель работы – выявление трансформации модели института президентства в Казахстане в 2019–2023 гг. на основе анализа формальных и фактических полномочий президента и Первого Президента – Лидера нации (Елбасы). Автор приходит к следующим результатам. Индекс формы правления в Казахстане остался на прежнем уровне (+5). По методике М. С. Шугарта – Дж. Кэри, форма правления также осталась в прежнем секторе. Сохранилась партийная система с доминирующей партией, полный контроль президента над правительством и парламентом. В результате реформ в Казахстане сохранилась прежняя модель института президентства, основанная на высокой степени институционализации института президентства, широкой сфере формальных полномочий президента, относительно низкой конкурентности, наличии доминирующей партии во главе с президентом или под его контролем, подконтрольном парламенте. Важнейшим изменением в этой модели в Казахстане стало устранение из политической системы института Лидера нации как субъекта принятия политических решений.

Ключевые слова: Казахстан; президент; конституция; форма правления; Лидер нации; политические институты; политический процесс; доминирующая партия.

Введение

В истекшие пять лет политический процесс в Казахстане определялся следующими событиями: институциональной подготовкой к отставке первого президента Н. Назарбаева и сохранению его полномочий после отставки; передачей власти президенту К.-Ж. Токаеву; попыткой государственного переворота и его последствиями; ликвидацией «тандема» Н. Назарбаева и К.-Ж. Токаева и масштабной конституционной реформой в 2022–2023 гг. Президент К.-Ж. Токаев определил конечную цель реформ как «окончательный переход от “суперпрезидентской” формы правления к президентской республике с влиятельным парламентом и подотчетным правительством»¹.

В связи с этим возникает несколько вопросов: насколько можно оценивать политическую ситуацию в Казахстане в 2019–2022 гг. как двоевластие или тандем; в чем причины разрушения тандема, если он существовал; поменялись ли в результате реформ конституционный статус и полномочия президента; изменилась ли роль президента в политическом процессе; можно ли говорить в целом о трансформации модели института президентства. Действительно ли произошел переход от «суперпрезидентской» к президентской форме правления?

© Борисов Н. А., 2025

¹ Видеообращение Главы государства Касым-Жомарта Токаева 5 мая 2022 года [Электронный ресурс], *Официальный сайт Президента Республики Казахстан (далее Акорда)*. URL: <https://www.akorda.kz/ru/videoobrashchenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-54382> (дата обращения: 15.02.2025).

Таким образом, цель настоящей работы заключается в выявлении трансформации модели института президентства в Казахстане в 2019–2023 гг. на основе анализа формальных и фактических полномочий президента и Первого Президента – Лидера нации (Елбасы).

Для этого необходимо рассмотреть конституционные полномочия Елбасы и президента и их изменения, статус и роль президента в политическом процессе на основе анализа эволюции партийной системы, отношений президента с парламентом и правительством.

Авторы научной литературы по рассматриваемой проблеме анализируют прежде всего вопросы транзита власти от Н. Назарбаева к К.-Ж. Токаеву, факторы январских событий 2022 г. и конституционные реформы 2022–2023 гг.

Исследования в основном сосредоточены на том, какие факторы и причины привели к январским событиям 2022 г. и как это связано с передачей власти К.-Ж. Токаеву (Abishev et al., 2024; Kudaibergenova & Laruelle, 2022; Isaacs, 2022; Мансуров, 2022); на роли внешних факторов, в том числе вмешательстве ОДКБ, в прекращении конфликта (Libman & Davidzon, 2023; Сысоева, 2023).

Несколько работ посвящено конституционным реформам в Казахстане, иногда в сравнительном аспекте (Малиновский, 2024; Шаблинский², 2023; Балагуров, 2022; Антонов и Павлов, 2024). В большинстве работ затрагиваются формально-конституционные аспекты изменений и полномочий органов власти без анализа последующей политической практики.

Некоторые авторы полагают, что конституционные преобразования К.-Ж. Токаева могут стать основой для отказа от неопатримональных практик в Казахстане (Окумбеков, 2022).

Исследования дискурса казахстанских экспертов по поводу январских событий 2022 г. и последующих реформ показали, что он воспроизводит официальный дискурс и опирается на дихотомию «старого» и «нового», используя миф о рождении «нового Казахстана» (Troitskiy et al., 2024). В целом аналитики констатируют, что «новый Казахстан» преобладает над старым порядком, представленным «старыми элитами», то есть говорят о возникновении новой политической системы.

В то же время работ, посвященных анализу политического процесса в Казахстане в контексте проведенных конституционных реформ, с постановкой вопроса о том, насколько новым является «новый Казахстан», в ведущих журналах не публиковалось.

Методология (теоретические основы) исследования

Теоретической основой исследования являются модели института президентства на постсоветском пространстве, выделенные нами ранее (Борисов, 2018: 447).

Для анализа формально-конституционных полномочий президента применяется методика индексного анализа формы правления (ИФП) А. Кроуела – О. Зазнаева (Krowel, 2003; Зазнаев, 2006), а также методика оценки президентских полномочий М. С. Шугарта и Дж. Кэри (Shugart & Carey, 1992).

Для анализа полномочий президента в политическом процессе применяется методика индекса институционализации института президентства (ИИИП) (Борисов, 2018: 17-18). ИФП и ИИИП в 1991–2017 гг. были рассчитаны для Казахстана ранее (Борисов, 2018).

Для оценки эволюции модели института президентства используются также характеристики избирательной и партийной систем, в том числе эффективное число парламентских политических партий и индекс диспропорциональности. Эффективное число парламентских политических партий рассчитывается по формуле М. Лааксо – Р. Таагеперы (Laakso & Taagerpera, 1979). Индекс диспропорциональности рассчитывается по формуле Д. Рэя (Rae, 1971).

Результаты и обсуждение

Статус и полномочия первого президента после отставки

В задачи настоящей работы не входит обстоятельный анализ предпосылок и причин попытки государственного переворота в Казахстане в январе 2022 г., однако именно его последствия стали основанием для последующей конституционной реформы. Здесь важно отметить, что, по мнению президента К.-Ж. Токаева, рубежными событиями, предопределившими реальный кризис власти в 2022 г., стали «заявление Нурсултана Назарбаева на заседании Astana Club в ноябре 2021 г. о возможности возвращения в Акорду со ссылкой на 92-летнего [премьер-министра Малайзии в 1981–2003 и в 2018–2020 гг. – Н. Б.] Махатхира Мохамеда, а также участие экс-президента в саммите СНГ

² Включен Министерством юстиции РФ в реестр иностранных агентов с 28.06.2024 г.

в Санкт-Петербурге в декабре того же года»³. Примечательно, что другие открытые источники упоминают о подобном заявлении Назарбаева только в ноябре 2019 г.⁴, упоминания же о том, что оно повторно имело место в ноябре 2021 г., отсутствуют.

Первый президент Н. Назарбаев ушел в отставку 20 марта 2019 г., после чего в соответствии с конституцией президентом стал председатель Сената К.-Ж. Токаев. Председателем Сената была избрана дочь первого президента Д. Назарбаева, которая формально стала вторым человеком в государстве. Первый президент в соответствии с Конституцией и Законом «О Первом Президенте – Лидере нации» также сохранил за собой значительный объем полномочий, среди которых – пожизненное председательство в Совете безопасности, доминирующей партии «Нур Отан» и Ассамблее народов Казахстана (подробнее см. Борисов, 2022). Его полномочия можно разделить на три составляющие: полномочия в качестве собственно Первого Президента – Лидера нации (Елбасы) *ex officio*; полномочия в качестве председателя Совета безопасности; полномочия как главы партии «Нур Отан», председателя Ассамблеи народа Казахстана и члена Конституционного совета Казахстана.

В качестве Первого Президента Елбасы получал право выступать с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики и безопасности страны; право выступать перед парламентом, на заседаниях правительства. Все разрабатываемые инициативы по основным направлениям внутренней и внешней политики государства подлежали согласованию с Елбасы⁵.

В качестве пожизненного председателя Совета безопасности первый президент получал право с 2018 г. – обсуждения, а с 2019 г. – обязательного согласования кандидатур, рекомендуемых к назначению на должности первых руководителей центральных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы, а также государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных президенту, а также руководства Вооруженных сил и национальной гвардии⁶.

В качестве председателя политической партии «Нур Отан» Первый Президент осуществлял руководство крупнейшей политической силой, доминирующей в Мажилисе. В качестве пожизненного председателя Ассамблеи народа Казахстана он сохранял значительное влияние.

Как член Конституционного совета Казахстана Елбасы имел право на инициативу по пересмотру решений совета⁷.

Таким образом, институт Елбасы становился одним из важнейших центров принятия решений и, что самое главное, контролировал важнейшие назначения на должности министров, руководителей военных и полицейских структур. Кроме того, за членами семьи Н. Назарбаева сохранился контроль над рядом учреждений в стратегических отраслях экономики⁸.

На неформальное влияние Н. Назарбаева указывал впоследствии и президент К.-Ж. Токаев: «После ухода в отставку, оставаясь Председателем Совета безопасности, он [Назарбаев. – Н. Б.], надо откровенно сказать, не отличался политической деликатностью, регулярно проводил у себя совещания с участием премьер-министра, председателя Национального банка, министров, акимов»⁹. По

³ Касым-Жомарт Токаев: «Цель – укрепить экономику и суверенитет»: интервью Главы государства газете «Ана тили» 3 января 2025 года [Электронный ресурс], *Акорда*. URL: <https://www.akorda.kz/ru/kasym-zhomart-tokaev-cel-ukrepi-ekonomiku-i-suverenitet-20524> (дата обращения: 15.02.2025).

⁴ Назарбаев: Я оставил пост президента на пике популярности (2019) [Электронный ресурс], 12 ноября. URL: <https://haqqin.az/news/162797> (дата обращения: 10.02.2025); Назарбаев: я оставил пост президента на пике популярности (2019) [Электронный ресурс], *Вестник Кавказа*, 12 нояб. URL: <https://vestikavkaza.ru/news/Nazarbaev-ya-ostavil-post-prezidenta-na-pike-populyarnosti.html> (дата обращения: 10.02.2025).

⁵ Конституционный закон Республики Казахстан «О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы» от 20 июля 2000 года № 83-ІІ (в ред. от 22.12.2017 г.) [Электронный ресурс], *Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет»* (далее ИПС «Адилет»). URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z000000083_/22.12.2017 (дата обращения: 08.02.2025).

⁶ Закон Республики Казахстан «О Совете Безопасности Республики Казахстан» от 5 июля 2018 года № 178-VI ЗРК [Электронный ресурс] // Там же. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z1800000178/05.07.2018> (дата обращения: 15.02.2025); Указ Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах кадровой политики в системе органов государственной власти» от 29 марта 2002 года № 828 (ред. от 09.10.2019 г.) [Электронный ресурс], Там же. URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U0200000828_/09.10.2019 (дата обращения: 16.02.2025).

⁷ Там же.

⁸ См.: Габдуллин, 2024, с. 379–380; 50 богатейших бизнесменов Казахстана – 2022 [Электронный ресурс], *Forbes Kazakhstan*. URL: https://forbes.kz/ranking/50_bogateyshih_biznesmenov_kazahstana_-2022 (дата обращения: 08.02.2025).

⁹ Касым-Жомарт Токаев: «Цель – укрепить экономику и суверенитет»: интервью Главы государства газете «Ана тили» (2025) [Электронный ресурс], *Акорда*, 3 января. URL: <https://www.akorda.kz/ru/kasym-zhomart-tokaev-cel-ukrepi-ekonomiku-i-suverenitet-20524> (дата обращения: 01.02.2025).

оценке К.-Ж. Токаева, начало реформ в направлении модернизации политических и экономических процессов, проводимых им с 2019 г., вызвало «резкое неприятие влиятельных лиц», воспринявших новый курс как «угрозу глубоко укоренившемуся положению дел в стране и своему привилегированному статусу во властных структурах... Чтобы повернуть вспять преобразования и восстановить прежние порядки, они решились на крайние меры»¹⁰. В этом тезисе сознательно гипертрофируется якобы изначально возникшее противостояние «старых» и «новых» сил в руководстве страны, хотя заявленные новым президентом реформы никак не угрожали политическим и экономическим позициям политических элит.

Уход Н. Назарбаева с поста президента и частичная передача власти преемнику спровоцировали конкуренцию и раскол политических элит, представители которых стали группироваться вокруг разных центров власти. В условиях отсутствия конкурентных выборов такая борьба ожидаемо приобрела неформальный характер и завершилась попыткой государственного переворота в январе 2022 г.

Общая схема последовательности событий в этот период представлена на рис. 1.



Рис. 1. Основные события политического процесса в Казахстане в 2019–2023 гг.

Формальным завершением процесса легитимации политической системы можно считать выборы в Мажилис и местные органы власти в марте 2023 г.

Конституционные реформы 2019–2022 гг.

Конституционные реформы в Казахстане привели к формированию модели президентства, включающей президентиализированную президентско-парламентскую форму правления (ИФП = +8), доминирующую партию во главе с президентом, подконтрольный президенту парламент и институт Первого Президента – Лидера нации (Елбасы). В послании 2019 г. новый президент К. Токаев в качестве цели политических реформ провозгласил формулу «Сильный Президент – влиятельный парламент – подотчетное правительство»¹¹. Существенные изменения в конституцию были внесены в 2017, 2019, 2022 гг. В таблице 1 приведен анализ президентских и парламентских полномочий в соответствии с методикой А. Кроувела – О. Зазнаева в 2011–2022 гг. (две последние редакции периода президентства Н. Назарбаева и две редакции периода президентства К. Токаева – на момент прихода к власти и на настоящее время).

¹⁰ Касым-Жомарт Токаев: «Как прогрессивная нация мы должны смотреть только вперед!»: интервью Главы государства Касым-Жомарта Токаева газете «Egemen Qazaqstan» (2024) [Электронный ресурс], *Акорда*, 3 января. URL: <https://www.akorda.kz/ru/prezident-respubliki-kazakhstan-kasym-zhomart-tokaev-kak-progressivnaya-naciya-my-dolzheny-smotret-tolko-vpered-302415> (дата обращения: 01.02.2025).

¹¹ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана (2019) [Электронный ресурс], *Акорда*, 2 сентября. URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazakhstana (дата обращения: 15.02.2025).

Таблица 1

**Индекс формы правления Казахстана в соответствии с Конституцией
в редакциях 2011, 2017, 2019 и 2022 гг.**

Редакция Конституции	02.02.2011	10.03.2017	25.03.2019	19.09.2022
Индекс формы правления	+8	+5	+5	+5

Источник: Конституция Республики Казахстан; собственные расчеты автора на основе индекса формы правления А. Кроувела – О. Зазнаева.

Проведенный анализ показывает, что ИФП существенно изменился еще в 2017 г. при президенте Н. Назарбаеве. Вероятно, уже тогда планировалась отставка Н. Назарбаева с поста президента и передача власти преемнику, и с этой целью были несколько сокращены президентские полномочия за счет расширения полномочий парламента¹². В частности, изменился порядок формирования правительства (министры назначаются президентом по представлению премьер-министра, а министры обороны, внутренних дел и иностранных дел – президентом единолично); правительство уходит в отставку перед вновь избранным Мажилисом, а не перед вновь избранным президентом. В то же время отставка правительства и отдельных министров по-прежнему может быть единолично осуществлена президентом, как и роспуск парламента. За счет этого ИФП снизился с +8 до +5.

В редакциях Конституции 2019 г. (сразу после отставки Н. Назарбаева и передачи власти К.-Ж. Токаеву) и 2022 г. (после попытки государственного переворота) ИФП остается неизменным, то есть, по Конституции, объем президентских полномочий не менялся¹³.

Не изменился и статус президента: президент по-прежнему определяется в Конституции как глава государства, высшее должностное лицо государства, который определяет основные направления внутренней и внешней политики, обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти. Таким образом, он продолжает оставаться вне системы разделения властей, имея значительные полномочия во всех сферах. Сохранено право президента распускать Мажилис парламента после консультаций с председателями палат парламента без каких-либо дополнительных условий.

По шкале М. Шугарта – Дж. Кэри законодательные полномочия президента сократились с 8 до 6 (за счет лишения президента права декретирования), незаконодательные – с 13 до 11 (за счет усиления парламентской ответственности правительства). Вместе с тем форма правления осталась в первом секторе, который характеризует наиболее сильных президентов с точки зрения как законодательных, так и незаконодательных полномочий (рис. 2).

Вместе с тем в Конституцию были внесены другие важные изменения, не измеряемые методиками индексного анализа формы правления.

С 2017 года из Конституции исключена норма о праве президента издавать законы и указы, имеющие силу закона (право декретирования).

В 2022 году срок полномочий президента увеличен с пяти до семи лет с правом избрания одного и того же лица не более одного раза, из Конституции были полностью исключены упоминания Первого Президента – Елбасы, отменен закон о Первом Президенте – Елбасы, президенту запрещено быть членом политической партии (ст. 43). Близким родственникам президента запрещено занимать должности политических государственных служащих, руководителей субъектов квазигосударственного сектора.

Таким образом, изменения, прямо повлиявшие на индекс формы правления, были внесены в Конституцию еще при Н. Назарбаеве. Изменения, внесенные в 2019–2022 гг., касались изменения срока президентских полномочий и устранения института Лидера нации из политической системы.

¹² Конституция Республики Казахстан (ред. от 10.03.2017 г.) [Электронный ресурс], ИПС «Адилет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/K950001000_/10.03.2017 (дата обращения: 02.02.2025).

¹³ Конституция Республики Казахстан (ред. от 23.03.2019 г.) [Электронный ресурс], ИПС «Адилет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/K950001000_/23.03.2019 (дата обращения: 02.02.2025); Конституция Республики Казахстан (ред. от 19.09.2022 г.) [Электронный ресурс], ИПС «Адилет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/K950001000_/17.09.2022 (дата обращения: 02.02.2025).

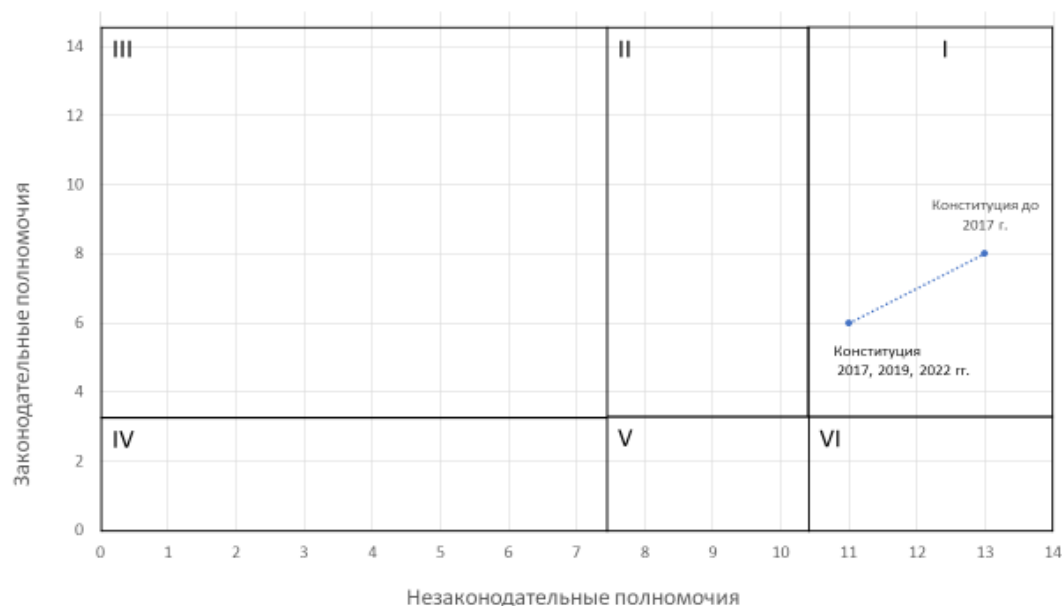


Рис. 2. Соотношение законодательных и незаконодательных полномочий президента Казахстана до и после внесения изменений в Конституцию

Источник: Конституция Республики Казахстан; собственные расчеты автора.

Эволюция полномочий президента во взаимодействии с парламентом и доминирующей партией

Для анализа эволюции статуса президента как главы доминирующей партии и его де-факто полномочий в отношении парламента необходимо остановиться на изменениях в партийной и избирательной системах после 2019 г.

В 2020 году были внесены поправки в законы Казахстана о политических партиях, в соответствии с которыми порог для создания политических партий снижен с 40 тыс. до 20 тыс., а с ноября 2022 г. – до 5 тыс. человек¹⁴. При формировании партийных списков на выборах в Мажилис партии обязаны включать женщин и лиц до 29 лет в количестве не менее 30 % от общего числа кандидатов, с 2022 г. к этим категориям добавлена категория лиц с инвалидностью.

В закон о парламенте внесены изменения, закрепившие статус парламентского большинства и парламентской оппозиции¹⁵. Вместе с тем права парламентской оппозиции ограничиваются только возможностью инициировать проведение парламентских слушаний, а также определять повестку дня правительственного часа не менее двух раз в течение одной сессии.

После январских событий 2022 г. встал вопрос о «перезагрузке» партийной системы, поскольку доминирующую партию «Нур Отан» возглавлял Елбасы Н. Назарбаев. Хотя, как утверждает Н. Назарбаев, о намерении передать председательство в партии президенту он заявлял еще в ноябре 2021 г. (Назарбаев, 2024: 678), в этом отношении до январских событий 2022 г. ничего не предпринималось. Только после попытки государственного переворота на съезде партии «Нур Отан» 28 января 2022 г. Н. Назарбаев внес предложение об избрании К.-Ж. Токаева председателем правящей партии, что было единогласно поддержано делегатами съезда¹⁶. На съезде в марте 2022 г. партия была переименована в «Аманат». С апреля 2022 г., после вступления в силу конституционного запрета президенту на членство в партии, ее председателем стал бывший руководитель администрации президента Е. Кошанов, избранный в феврале 2022 г. председателем Мажилиса.

¹⁴ Закон Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 года № 344 (ред. от 25.05.2020) [Электронный ресурс], ИПС «Адилет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z020000344_/25.05.2020 (дата обращения: 15.02.2025); Закон Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 года № 344 (ред. от 05.11.2022) [Электронный ресурс], ИПС «Адилет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z020000344_/05.11.2022 (дата обращения: 15.02.2025).

¹⁵ Конституционный закон Республики Казахстан «О внесении дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»» от 2 июня 2020 года № 339-VI ЗРК [Электронный ресурс], ИПС «Адилет». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000339> (дата обращения: 17.02.2025).

¹⁶ Глава государства принял участие во внеочередном XXI Съезде партии Nur Otan [Электронный ресурс], Акорда. URL: <https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-prinyal-uchastie-vo-vneocherednom-hhi-sezde-partii-nur-otan-2801321> (дата обращения: 17.02.2025).

В ноябре 2022 г. пропорциональная избирательная система на выборах в Мажилис была заменена на смешанную несвязанную, при которой 70 % депутатов избираются по партийным спискам, 30 % – по одномандатным округам. Заградительный барьер был понижен с 7 до 5 %. Общее число депутатов снижено со 107 до 98, представители Ассамблеи народов Казахстана не избираются по квоте в Мажилис, а назначаются в Сенат¹⁷.

19 января 2023 г. Мажилис по решению президента был распущен, 19 марта 2023 г. проведены досрочные выборы. Сравнивая итоги выборов 2021 и 2023 гг., приходим к следующим выводам (табл. 2).

Таблица 2

Итоги выборов в Мажилис парламента Казахстана в 2021 и 2023 гг.

Политическая партия	2021 г.			2023 г.		
	Процент голосов	Кол-во мест	Доля мест в парламенте	Процент голосов	Кол-во мест	Доля мест в парламенте
«Нур Отан» / «Аманат»	71,09	76	71,0	53,9	64	65,3
«Ак Жол»	10,95	12	11,2	8,41	6	6,1
«Ауыл»	5,29	0	0	10,9	8	8,1
Народная партия Казахстана	9,1	10	9,3	6,8	5	5,1
Respublica	–	–	–	8,59	6	6,1
Общенациональная социал-демократическая партия	–	–	–	5,2	4	4,0
Представители АНК	–	9	8,41	–	–	–
Независимые	–	0	0	–	5	5,1
Всего		107	100		98	100
Индекс диспропорциональности	1,46			3,89		
Эффективное число политических партий	1,87			2,23		

Источник: собственные расчеты автора на основе данных Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан¹⁸.

В парламент в 2023 году прошли две новые партии (Respublica и Общенациональная социал-демократическая партия). Количество голосов, поданных за победившую партию по партийным спискам, снизилось с 71 до 54 %, однако за счет депутатов, избранных в одномандатных округах, доля ее мест в парламенте уменьшилась только на 6 %. Примечательно, что партия «Аманат» получила места в 24 одномандатных округах и включила в свою фракцию пять депутатов, избранных по одномандатным округам как независимых, в силу чего партия заняла все 29 мест, избираемых по плюральной части. Ни одна другая партия не получила в округах ни одного места. Это обстоятельство в очередной раз демонстрирует, что реформа избирательной системы была проведена в интересах правящей партии. Смешанная несвязанная избирательная система вновь показала свою эффективность в

¹⁷ Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года № 2464 (ред. от 05.11.2022) [Электронный ресурс], ИПС «Адилет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002464_/05.11.2022 (дата обращения: 17.02.2025).

¹⁸ Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан «Об итогах очередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан седьмого созыва и распределении депутатских мандатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан по итогам голосования по партийным спискам» от 12 января 2021 года № 60/395 [Электронный ресурс], Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан: официальный сайт. URL: <https://www.election.gov.kz/rus/news/acts/index.php?ID=6196> (дата обращения: 17.02.2025); Сообщение об итогах внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан восьмого созыва, Там же. URL: <https://www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=8921> (дата обращения: 08.02.2025).

интересах обновленной доминирующей партии, сменившей название, компенсировав ее потери по партийным спискам [о смешанной несвязанной избирательной системе как оптимальном выборе см. (Усова, 2024)]. В то же время все партии, представленные в предыдущем созыве Мажилиса, сохранили представительство и в нынешнем.

При этом индекс диспропорциональности по формуле Рэя увеличился в 2,6 раза, а эффективное число политических партий по формуле Лааксо – Таагеперы увеличилось в 1,2 раза и составило 2,23. Следует констатировать, что в Казахстане сохранилась система с доминирующей партией, хотя и без президента в качестве ее председателя. Доминирующая партия по-прежнему служит институциональной опорой президента в парламенте и в местных органах власти. Председательство в Мажилисе председателя партии «Аманат» Е. Кошанова еще более укрепляет контроль президента над парламентом. Парламентская оппозиция, хотя и закреплена законодательно, имеет символические права.

После выборов в Мажилис в мае 2023 г. правительство А. Смаилова сложило свои полномочия, но вновь было утверждено в прежнем составе. В феврале 2024 года К.-Ж. Токаев отправил правительство в отставку без объяснения причин. Кандидатура нового премьер-министра О. Бектенова (до назначения он руководил администрацией президента) была предложена не фракцией партии, а лично председателем Мажилиса и главой партии «Аманат» Е. Кошановым. Кроме того, президент открыто признал, что именно он и был инициатором назначения О. Бектенова, заявив следующее: «Кандидатуру нового главы кабинета министров представила партия “Аманат” ... Не буду скрывать, партия сделала это, проведя консультации с президентом»¹⁹.

Таким образом, отставка правительства и формирование его нового состава де-факто остались исключительными прерогативами президента. Выборы в Мажилис привели лишь к формальной отставке правительства и переназначению прежних министров. Фактическая отставка состоялась по решению президента уже после выборов, а премьер-министром был назначен человек из ближайшего окружения К.-Ж. Токаева по его же инициативе. Примечательно, что ключевые посты в правительстве и парламенте теперь занимают три бывших главы администрации президента: М. Ашимбаев, Е. Кошанов и О. Бектенов. Данные о партийной принадлежности членов правительства в открытом доступе отсутствуют, что не позволяет дать оценку реальной роли партии в формировании правительства.

Тем самым завершена консолидация власти К.-Ж. Токаева, что привело к значительному расширению его фактических полномочий в отношении правительства и парламента.

Что касается региональных и местных исполнительных органов власти, то в 2023 году в порядке эксперимента были проведены выборы акимов (глав) 42 районов и трех городов областного значения. Руководители областей по-прежнему назначаются президентом.

Парламентаризация формы правления при наличии доминирующей партии не могла привести к существенным изменениям в политическом процессе с точки зрения перераспределения полномочий президента и парламента, поскольку в парламенте все равно остается большинство, поддерживающее президента. Говорить о реальном влиянии парламента на процесс формирования правительства можно будет только в том случае, если на выборах победит оппозиционная партия, что в обозримом будущем представляется маловероятным.

Заключение

Опыт Казахстана представляет довольно редкий пример детальной формализации полномочий первого президента после его отставки и конституционного закрепления двоевластия и в очередной раз демонстрирует опасность наличия двух центров власти, конкурирующих между собой, в условиях «растянутого» транзита. С одной стороны, модель постепенного, «мягкого» транзита власти в Казахстане от одного президента к другому не была реализована. С другой стороны, результатом внутриэлитного конфликта стало добровольное согласие Н. Назарбаева с ликвидацией двоевластия и утратой властных полномочий, при этом и первый президент, и его преемник неоднократно отрицали наличие какого бы то ни было конфликта. В чем причины такого парадоксального исхода? На наш взгляд, стоит согласиться с утверждением о том, что Н. Назарбаев не был инициатором и главным заинтересованным лицом в попытке государственного переворота и смещении К.-Ж. Токаева, несмотря на то, что

¹⁹ Касым-Жомарт Токаев: «Как прогрессивная нация мы должны смотреть только вперед!»: интервью Главы государства Касым-Жомарта Токаева газете «Egemen Qazaqstan» 3 января 2024 года [Электронный ресурс], Акорда. URL: <https://www.akorda.kz/ru/prezident-respubliki-kazakhstan-kasym-zhomart-tokaev-kak-progressivnaya-naciya-my-dolzhen-smotret-tolko-vpered-302415> (дата обращения: 01.02.2025).

протесты руководились его сторонниками и членами семьи (Мансуров, 2022). Скорее всего, протесты стали для него неожиданностью, тем более что его возвращение на должность президента вряд ли могло планироваться.

Оценка реформ, реализованных после январских событий 2022 г., показала следующее (табл. 3).

Таблица 3

Основные политические изменения после отставки Н. Назарбаева

Показатель / значение	До 2019 г.	В настоящее время (2025 г.)
Индекс формы правления	+5	+5
Незаконотательные и законодательные полномочия по шкале М. С. Шугарта – Д. Кэри (сектор)	13; 8 (I)	11; 6 (I)
Индекс институционализации института президентства	53,3	60
Индекс конкурентности выборов президента	19,04 / 47,6 ²⁰	38,1
Индекс диспропорциональности Рэя	0,84 (2016)	1,46 / 3,89 ²¹
Эффективное число политических партий	1,37 (2016)	1,87 / 2,23 ²⁷
Институт Лидера нации – Елбасы	Наличие	Отсутствие
Избирательная система	Пропорциональная, барьер 7 %	Смешанная несвязанная, барьер 5 %
Партийная система	С доминирующей партией	С доминирующей партией
Президент – председатель доминирующей партии	Да	Нет

Индекс формы правления в Казахстане остался на прежнем уровне (+5). По методике М. С. Шугарта – Дж. Кэри форма правления также осталась в прежнем секторе, сместившись лишь незначительно. Сохранилась партийная система с доминирующей партией, что подтверждается незначительным увеличением показателя эффективного числа парламентских политических партий при существенном росте индекса диспропорциональности парламентских политических партий. Сохранился полный контроль президента над правительством и парламентом, усиленный назначением на должности руководителей обеих палат парламента и правительства трех бывших глав администрации президента. Президент вновь возглавил Совет безопасности, Ассамблею народа Казахстана и вновь созданный орган – Народный курултай.

Индекс институционализации института президентства в Казахстане повысился до 60 %. Конкуренция на президентских выборах в 2019 г. по сравнению со всеми предыдущими выборами «назарбаевского» периода значительно возросла, однако вновь снизилась на выборах 2022 г. Выборы 2019 г. так и остались в этом отношении «отклоняющимся случаем».

Все это дает основания сделать вывод о том, что в результате реформ в Казахстане *сохранилась прежняя модель института президентства*, основанная на высокой степени институционализации института президентства, широкой сфере формальных полномочий президента, относительно низкой конкурентности, наличии доминирующей партии во главе с президентом или под его контролем, подконтрольном парламенте. Единственным и самым важным изменением этой модели в Казахстане стало устранение из политической системы института Первого Президента – Лидера нации как субъекта принятия политических решений, то есть ликвидация второго центра власти. К.-Ж. Токаев сумел использовать ситуацию, возникшую в ходе январских событий 2022 г., в целях укрепления власти президента, добившись в краткие сроки консолидации власти.

Пример Казахстана показал, что тандем в его изначальном понимании (два равноправных игрока, которые совместно управляют чем-либо) оказывается политически невозможным: существование двух равноправных центров власти неизбежно приводит к расколу элит, началу конкурентной борь-

²⁰Для выборов 2015 и 2019 гг. соответственно.

²¹Для выборов 2021 и 2023 гг. соответственно.

бы, в результате которой один из них или подчиняется другому, или уничтожается. В ситуации, при которой второй центр остается номинальным (символическим), равноправный тандем также невозможен. В силу этого использование термина «тандем» для описания политического процесса представляется крайним упрощением, как упрощением является и дискурс о переходе от «старого порядка» Н. Назарбаева к «новой эпохе» К.-Ж. Токаева.

В то же время важно отметить, что институциональная модель президентства со всеми ее составляющими, показавшая свою устойчивость в период дестабилизации, была создана при президенте Н. Назарбаеве, а преемник, назначенный первым президентом, выдержал испытание попыткой государственного переворота. Ввиду этого не стоит говорить о «преодолении назарбаевского наследия» – напротив, следует подчеркнуть его сохранение и важную роль в устойчивости обновленной политической системы Казахстана.

Финансовая поддержка

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 25-28-00430, <https://rscf.ru/project/25-28-00430/>.

Список литературы / References

- Антонов, А. В., Павлов, Н. А. (2024) 'Конституционные реформы 2020-х годов в Киргизии и Казахстане', *Журнал Конституционного правосудия*, 4, сс. 20–30. [Antonov, A. V., Pavlov, N. A. (2024) 'Constitutional reforms in Kyrgyzstan and Kazakhstan in the 2020s' [Konstitutsionnye reformy 2020-kh godov v Kirgizii i Kazakhstane], *Journal of Constitutional Justice*, no 4, pp. 20–30. (In Russ.)]. DOI: 10.18572/2072-4144-2024-4-20-30. EDN: HMRVDW
- Балагуров, А. М. (2022) 'Особенности конституционных реформ Казахстана 2022 года', *Актуальные исследования*, 50 (2), сс. 38–41. [Balagurov, A. M. (2022) 'Features of the constitutional reform of Kazakhstan in 2022' [Osobennosti konstitutsionnykh reform Kazakhstana 2022 goda], *Current research*, 50 (2), pp. 38–41. (In Russ.)].
- Борисов, Н. А. (2018) *Президентство на постсоветском пространстве: процессы генезиса и трансформаций*. Москва: РГГУ. [Borisov, N. A. (2018) *Presidency in the post-Soviet space: genesis and transformations processes* [Prezidentstvo na postsovetskom prostranstve: protsessy genezisa i transformatsii], Moscow: RGGU. (In Russ.)]. EDN: ORXATM
- Борисов, Н. А. (2022) 'Экс-президенты государств постсоветского пространства: правовой статус и политическая практика', *Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения*, 3, сс. 60–92. [Borisov, N. A. (2022) 'Ex-presidents of the post-Soviet states: legal status and political practice' [Eks-prezidenty gosudarstv postsovetskogo prostranstva: pravovoi status i politicheskaya praktika], *RSUH/RGGU Bulletin, series "Political Science. History. International Relations"*, 3, pp. 60–92. (In Russ.)]. DOI: 10.28995/2073-6339-2022-3-60-92.
- Габдуллин, Б. (2024) *«Қаңтар-22»: неудавшийся госпереворот и пробуждение нации*. Алматы: Жибек жолы. [Gabdulin, B. (2024) *January-22: The failed coup and the awakening of the nation* ["Kantar-22": neudavshiisya gosperevorot i probuzhdenie natsii], Almaty: Zhibek Zholy. (In Russ.)].
- Зазнаев, О. И. (2006) *Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты*. Казань: Казанский гос. ун-т. [Zaznaev, O. I. (2006) *Semi-presidential system: theoretical and applied aspects* [Poluprezidentskaya sistema: teoreticheskie i prikladnye aspekty], Kazan: Kazan State University. (In Russ.)].
- Малиновский, В. А. (2024) 'Президентская форма правления Республики Казахстан в условиях конституционных реформ', *Конституционное и муниципальное право*, 2, сс. 61–69. [Malinovsky, V.A. (2024) 'Presidential form of governance in the republic of Kazakhstan in the context of constitutional reforms', *Constitutional and municipal law*, 2, pp. 61–69. (In Russ.)]. DOI: 10.18572/1812-3767-2024-2-61-69. EDN: TGWYVL
- Мансуров, Т. З. (2022) 'Политические протесты 2022 года в Казахстане: специфика, динамика и механизмы урегулирования', *PolitBook*, 2, сс. 6–34. [Mansurov,

- T. Z. (2022) 'Political protests of 2022 in Kazakhstan: specificity, dynamics and mechanisms of settlement', *PolitBook*, 2, pp. 6–34. (In Russ.).
- Назарбаев, Н. А. (2024) *Моя жизнь: от зависимости к свободе*. Москва: Эксмо. [Nazarbayev, N. A. (2024) *My life: from dependence to freedom* [Moya zhizn': ot zavisimosti k svobode], Moscow: Eksmo. (In Russ.)].
- Окумбеков, Р. С. (2022) 'Трансформация политического режима в Казахстане', *Социально-политические науки*, 2, сс. 27–32. [Okumbekov, R. S. (2022) 'Transformation of the political regime in Kazakhstan' [Transformatsiya politicheskogo rezhima v Kazakhstane], *Socio-political Sciences*, 2, pp. 27–32. (In Russ.)]. DOI: 10.33693/2223-0092-2022-12-2-27-32. EDN: FBWGXU
- Сысоева, Р. В. (2023) 'Январские события 2022 г. и миротворческая операция ОДКБ в Казахстане', *Вестник Российского университета дружбы народов, серия: Международные отношения*, 2, сс. 241–252. [Sysoeva, R. V. (2023) '2022 January events and CSTO peacekeeping mission in Kazakhstan' [Yanvarskie sobytiya 2022 g. i mirotvorcheskaya operatsiya ODKB v Kazakhstane], *Vestnik RUDN, International Relations*, 2, pp. 241–252. In Russ.)]. DOI: 10.22363/2313-0660-2023-23-2-241-252. EDN: JISOMY
- Усова, В. А. (2024) 'Смешанная несвязанная избирательная система – оптимальный выбор при авторитаризме? (Кросснациональное сравнительное исследование)', *Полития*, 1, сс. 98–113. [Usova, V. A. (2024) 'Mixed parallel electoral system – optimal choice under authoritarianism? (Cross-national comparative study)' [Smeshannaya nesvyazannaya izbiratel'naya sistema – optimal'nyi vybor pri avtoritarizme? (Krossnatsional'noe sravnitel'noe issledovanie)], *Poiteia*, 1, pp. 98–113. In Russ.)]. DOI: 10.30570/2078-5089-2024-112-1-98-113. EDN: ZTIHLL
- Шаблинский, И. Г.¹ (2023) 'Особенности установления конституционных основ постсоветских авторитарных режимов (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан)', *Публичное право сегодня*, 4, сс. 90–112. [Shablinsky, I. G. (2023) 'Features of the establishment of the constitutional foundations of post-Soviet authoritarian regimes (Azerbaijan, Belarus, Kazakhstan, Tajikistan, Uzbekistan, Turkmenistan)', *Public Law Today*, 4, pp. 90–112. In Russ.)].
- Abishev, G., Kurmanov, B., and Sabitov, Z. (2024) 'Authoritarian succession, rules, and conflicts: Tokayev's gambit and Kazakhstan's bloody January of 2022 (Qandy Qantar)', *Post-Soviet Affairs*, 6, pp. 429–451, DOI: 10.1080/1060586X.2024.2377929.
- Isaacs, R. (2022) *Political opposition in authoritarianism: Exit, voice and loyalty in Kazakhstan*, Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-031-06536-1.
- Krouwel, A. (2003) 'Measuring presidentialism of Central and East European countries', *Working Papers Political Science*, 2, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Kudaibergenova, D., Laruelle, M. (2022) 'Making sense of the January 2022 protests in Kazakhstan: Failing legitimacy, culture of protests, and elite readjustments', *Post-Soviet Affairs*, 38 (26), pp. 1–19. DOI: 10.1080/1060586X.2022.2077060.
- Laakso, M., Taagepera, R. (1979) 'Effective number of parties: a measure with application to West Europe', *Comparative Political Studies*, 12 (1), pp. 3–27. DOI: 10.1177/001041407901200101.
- Libman, A., Davidzon, I. (2023) 'Military intervention as a spectacle? Authoritarian regionalism and protests in Kazakhstan', *International Affairs*, 99 (3), pp. 1293–1312. DOI: 10.1093/ia/iia093. EDN: PBVYJV
- Rae, D. (1971) *The political consequences of electoral laws*, New Haven: Yale University Press.
- Shugart, M. S., Carey, J. M. (1992) *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781139173988
- Troitskiy, E. F., Pogorelskaya, A. M., Yun, S. M., Dunaeva, D. O., Blagin, A. L. (2024) 'Kazakhstan's January 2022 crisis: representations by national experts via social media', *Journal of Eurasian Studies*, 15 (2), pp. 227–238. DOI: 10.1177/1879366523121257

¹ Физическое лицо признано иностранным агентом (Реестр Министерства юстиции РФ от 28.06.2024).

Статья поступила в редакцию: 03.03.2025

Статья принята к печати: 30.04.2025

**THE CONSTITUTIONAL STATUS AND ROLE OF THE PRESIDENT OF KAZAKHSTAN
IN THE POLITICAL PROCESS: “A NEW MILESTONE IN POLITICAL DEVELOPMENT” OR
THE PRESERVATION OF THE PREVIOUS MODEL?**

N. Borisov

Nikolai Borisov, Dr. Sci. (Political Sciences), Head of the Department of Theoretical Political Science,
the Faculty of Political Science,

Institute of International Relations and Political Sciences,

Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia.

E-mail: nborisov@rggu.ru (ORCID: 0000-0002-1378-1083. ResearcherID: AAR-3007-2020).

Abstract

In 2019–2023, a series of reforms were implemented in Kazakhstan, affecting the highest bodies of state power, including the presidency. This raises several research questions: Can the political situation in Kazakhstan (2019–2022) be characterized as dual power or tandem? What led to the tandem’s collapse? Have the president’s constitutional status and powers changed? Has the president’s role in the political process shifted? Can we speak of a transformation in the model of the presidency? Objective: to identify changes in the presidential model in Kazakhstan (2019–2023) based on analysis of the formal and actual powers of the president and the First President – Leader of the Nation (Elbasy). Results: The form-of-government index remained stable (+5). According to the M.S. Shugart–J. Carey methodology, the form of government remained in the same sector. The dominant-party system persisted, evidenced by a slight rise in the effective number of parliamentary parties and a significant increase in the disproportionality index. The president’s full control over the government and parliament was maintained. Despite reforms, the previous presidential model was preserved: strong institutionalization of the presidency, broad formal powers, low political competitiveness, a dominant party under presidential control, and a compliant parliament. The key change was the removal of the Leader of the Nation institution from the political system.

Keywords: Kazakhstan; president; constitution; form of government; Leader of the nation; political institutions; political process; dominant party.

Financial support: The research was funded by the grant of the Russian Science Foundation no. 25-28-00430, <https://rscf.ru/en/project/25-28-00430/>.