

Мереке Габдуалиев

Конституционно-политическое многообразие: состояние и проблемы реализации (опыт Казахстана и России)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

политическая партия, политический плюрализм, политическая оппозиция, однопартийная система, политическая коррупция

Постановка проблемы

Происходящие в последние годы события в политической жизни стран бывшего Советского Союза актуализируют необходимость осмысления вопросов конституционного политического многообразия, его состояния и проблем реализации. Выстроенная модель управления государством и обществом в этих странах характеризуется тем, что принятие политических решений замыкается на одной фигуре – главе государства. По этому поводу казахстанские политологи формулируют очень ценное замечание, что практически все политические и социальные институты существуют не как институты, а как учреждения. Есть партии, но нет партийной системы. Есть парламент, но нет самостоятельной представительной ветви власти. Есть суды, но нет правового государства. Есть граждане и формально «третий сектор», но нет гражданского общества¹.

По сути, неоспоримым является тот факт, что наличие в стране дееспособных политических институтов, реального конституционно-политического многообразия – есть гарантия безопасности основ конституционного строя, гарантия от революционных потрясений и неконституционных форм смены

¹ См. подр.: Д. Сатпаев, Т. Умбеталиева, А. Чеботарев и др., «Сумеречная зона» или «ловушки» переходного периода, Астана 2013, с. 122.

власти. По справедливому мнению профессора О.Ф. Шаброва, в XX веке государство утратило монопольное положение по существу единственного инструмента политики². Профессор К.В. Старостенко отмечает, что «единственный механизм, стимулирующий власть работать эффективно, т.е. в интересах населения – это политическое многообразие, предполагающее многопартийность, а следовательно – конкуренцию в политической сфере»³.

Конституция Казахстана закрепляет, что «в Республике Казахстан признаются идеологическое и политическое многообразие. Не допускается создание в государственных органах организаций политических партий» (п. 1 ст. 5). Принцип идеологического, политического многообразия нашел отражение в статье 13 Конституции Российской Федерации.

Профессор Б. С. Эбзеев в комментарии к данной статье указывает, что признание идеологического многообразия (наряду с признанием политического многообразия и многопартийности) в качестве основ конституционного строя есть рефлекс на насаждавшийся десятилетиями идеологический монизм, закреплявшийся в советских конституциях и поддерживавшийся всеми институтами государственной власти⁴. Признание идеологического многообразия сопровождается признанием политического многообразия и многопартийности, которая является структурированным выражением идеологического многообразия, его оформлением в виде различных политических партий, объединяющих граждан в зависимости от их социальной и политической ориентации⁵. Вопрос реализации в жизни конституционного принципа идеологического и политического многообразия, многопартийности является одной из актуальной проблем конституционно-правового развития наших стран.

Проблемы законодательного регулирования статуса политических партий

Как в Российской Федерации, так и Республике Казахстан существуют политические партии, которые, в основном, создавались не снизу вверх,

² О.Ф. Шабров, *Политическая система: демократия и управление обществом*, «Государство и право» 1994, № 5, с. 116.

³ К.В. Старостенко, *Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в Российской Федерации*, Санкт-Петербург 2008, с. 147.

⁴ См. подр.: В.Д. Зорькин (ред.), *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2011, с. 138–139.

⁵ В.В. Лазарев (отв.ред.), *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2001, с. 81.

а напротив, – при инициативе и под контролем государства, под конкретных лиц и преследовало цель, скорее, продемонстрировать западным инвесторам наличие «политического многообразия» в стране, чем выражение мнения населения. Так, сегодня в Казахстане официально зарегистрировано и действует девять политических партий: партия «Нур Отан», Демократическая партия Казахстана «Ак жол», Коммунистическая Народная партия Казахстана, Коммунистическая партия Казахстана, Общенациональная социал демократическая партия ОСДП, Демократическая партия Казахстана «Азат», Казахстанская социал демократическая партия «Ауыл», Партия патриотов Казахстана, Политическая Партия «Бірлік»⁶. Председателем партии «Нур Отан» является действующий Президент Республики Казахстан. По итогам выборов в Мажилис Парламента и маслихаты всех уровней в январе 2012 года партия получила 80,99% голосов избирателей. Партия «Ак Жол» на выборах в Мажилис Парламента в 2012 году получила 7,47% голосов.

Идеи Коммунистической народной партии Казахстана дублируют идеи и лозунги традиционной Коммунистической партии Казахстана. В этой связи следует упомянуть о положительном опыте России по законодательному закреплению запрета на использование в наименовании политической партии, как полном, так и сокращенном, наименований иных существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений, наименований, схожих с этими наименованиями до степени смешения (п. 1 ст. 6 Федерального закона «О политических партиях»⁷). Аналогичный запрет существует на использование в качестве эмблемы и иных символов политической партии эмблемы и иные символы существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений (п. 2 ст. 7 Федерального закона «О политических партиях»⁸).

«Политический ход» по активизации КНПК очевиден, если учесть, что 4 октября 2011 года решением специализированного межрайонного суда по административным делам города Алматы деятельность Коммунистической партии Казахстана (главного конкурента КНПК) была приостановлена на шесть месяцев. В связи с этим в 2012 году партия не участвовала на выборах в Мажилис Парламента.

КНПК благополучно на выборах в Мажилис в 2012 году получила 7,19% голосов. Как сложились бы итоги выборов для КНПК, если бы КПК была

⁶ Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, http://election.kz/portal/page?_pageid=73,47267&_dad=portal&_schema=PORTAL

⁷ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁸ См.: там же.

допущена к выборам? Не ввела ли КНПК в заблуждение «традиционный» электорат КПК во время выборов? Не «сидят» ли в этих семи процентах голоса избирателей, которые посчитали, что поддерживают «настоящих» коммунистов? Очевидно, что подобная ситуация, когда законодательно допускается существование партий, наименования, символика и эмблемы которых совпадают (в случае с Коммунистической партией разница заключается только в слово «народная»), не способствует реальной политической конкуренции, искажает волеизъявление избирателей и нарушает принцип равного избирательного права.

Таким образом, в Мажилисе Парламента, помимо правящей партии «Нур Отан», представлены еще две партии «Ак Жол» и КНПК, называемые политологами «провластными», «выгодными власти»⁹. В этой связи справедливы слова профессора Ю. А. Веденева, что «феномен политически и юридически недостроенных партий тем и опасен, что, имитируя участие в избирательном, парламентском и законотворческом процессах, он фактически предоставляет узким социальным группам (корпорациям и лоббирующим их интересы лицам) и государственной администрации возможность совместно пользоваться государственными и экономическими институтами, властью и собственностью вне какого бы то ни было политического и юридического контроля со стороны гражданского общества или того, что от него остается»¹⁰.

В Российской Федерации действует большее число политических партий (по данным Министерства юстиции – более 50 партий¹¹). В специальных исследованиях было высказано мнение, что «наличие большого количества объединений в избирательном процессе еще не свидетельствует о существовании реальной многопартийности»¹². Очевидно, что подобное партстроительство не способствует аккумуляции и выражению воли различных групп населения, создает условие, когда государство становится заложником выстроенной самой же модели принятия политических решений. Прав про-

⁹ См. напр.: Интервью А.Д. Собянина, *Нежное время кончилось!*, Время. 18.01.2012.

¹⁰ Ю.А. Веденев, *Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность*, «Государство и право» 1995, № 7, с. 26.

¹¹ Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации // <http://minjust.ru/ru/node/2459>

¹² А.В. Теперик, *Конституция Российской Федерации и законодательство о выборах и политических партиях: вопросы соответствия и тенденции развития*, [в:] А.И. Демидов, В.Т. Кабышев (ред.), *Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (К 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция (1–3 октября 2003 г.): В 3 ч., Ч. 1.*, Саратов 2003, с. 82.

фессор В. В. Мамонов, говоря, что «партии играют важную роль в обеспечении национальной безопасности страны»¹³.

В свою очередь профессор С.А. Авакьян обоснованно отмечает, что степень демократизма определяется реальным влиянием политических партий на государственную и в целом на политическую жизнь¹⁴. К сожалению, тенденция последних лет по правовому регулированию статуса политических партий, а также практика реализации законодательства о политических партиях не способствуют конкуренции между партиями.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях»¹⁵, «политической партией признается добровольное объединение граждан Республики Казахстан, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп, в целях представления их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании».

- На наш взгляд, в отличие от Республики Казахстан, российский законодатель сформулировал более удачное определение понятия «политическая партия». Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (п. 1 ст. 3)¹⁶.
- Как видим, данное определение не ограничивается целями представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, а указывает на возможность и право политической партии участвовать в общественных и политических акциях, участие в референдуме. Более того, в Федеральном законе «О политических партиях» сформулированы основные цели политической партии (п. 4 ст. 3)¹⁷.
- Интересным представляется сравнение реализации конституционной нормы о случаях запрета создания политических партий (п. 5 ст. 13 Кон-

¹³ В.В. Мамонов, *Конституционные гарантии национальной безопасности России*, под ред. В.Т. Кабышева, Саратов 2004, с. 107.

¹⁴ С.А. Авакьян, *Конституционно-правовой статус политических партий в России*, учеб. пособие, Москва 2011, с. 17–18.

¹⁵ Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях», ВП РК, 2002 г., № 16, ст. 153.

¹⁶ Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

¹⁷ Там же.

ституции РФ и п. 3 ст. 5 Конституции РК) в соответствующих законах наших стран. В пункте 7 статьи 5 Закона Республики Казахстан «О политических партиях» указано, что «запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики Казахстан, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни».

- Тем временем, российский законодатель, в отличие от законодательного опыта Казахстана, однозначно определяет, что «включение в уставы и программы политических партий положений о защите идей социальной справедливости, равно как и деятельность политических партий, направленная на защиту социальной справедливости, не может рассматриваться как разжигание социальной розни» (п. 2 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»). Полагаем, что подобная конкретизация на уровне закона позволит избежать практики расширительного толкования понятия «разжигание социальной розни».

Требования к численности и финансированию политических партий

Казахстанский законодатель, в отличие от российского, устанавливает более жесткие требования к численности политических партий и ее представленности в регионах. Так, для государственной регистрации политической партии в ее составе должно быть не менее сорока тысяч членов партии, представляющих структурные подразделения (филиалы и представительства) партии во всех областях, городе республиканского значения и столице численностью не менее шестисот членов партии в каждой из них (п. 6 ст. 10 Закона РК «О политических партиях»¹⁸).

Федеральный закон «О политических партиях» устанавливает, что политическая партия должна отвечать следующим требованиям: а) иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии; б) в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии с учетом требований, предусмотренных законом. Уставом политической

¹⁸ Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях», ВП РК, 2002 г., № 16, ст. 153.

партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях; в) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации (п. 2 ст. 3)¹⁹.

Изменения, внесенные в Федеральный закон «О политических партиях» Законом от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ, которые касались снижения минимальной численности политической партии с 40 000 до 500 человек, в специальных исследованиях назвали «легендарными»²⁰. Ранее Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 июля 2007 года № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» сформулировал очень важную правовую позицию, согласно которой «признанием в Российской Федерации идеологического и политического многообразия и их конституционными характеристиками предопределяется поэтапное формирование устойчивой многопартийной системы, способной гарантировать политическое волеобразование многонационального народа Российской Федерации в рамках той или иной избирательной системы, особенностями которой во многом диктуются предъявляемые на соответствующем этапе развития Российской Федерации как демократического правового федеративного государства с республиканской формой правления требования к созданию и деятельности политических партий»²¹. Поэтому считаем обоснованным определение партийной системы России – партийной системой «переходного периода»²². Аналогичное определение применимо и в отношении партийной системы Казахстана.

Дальнейший сравнительно-правовой анализ правового регулирования статуса политических партий в России и Казахстане позволяет прийти к выводу, что Федеральный закон предусматривает, помимо «классического»

¹⁹ Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

²⁰ А.Г. Румянцев, *Много партий хороших и разных*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2012, № 6, 57.

²¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов», www.rg.ru/2007/07/21/ks-partiya.html.

²² Н.С. Бондарь, *Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия*, Москва 2011, с. 395.

способа создания политической партии, ее создание «путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на съезде общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения» (п. 1 ст. 11)²³.

В Республике Казахстан политическая партия создается по инициативе группы граждан численностью не менее одной тысячи человек, созывающих учредительный съезд (конференцию) политической партии и представляющих две трети областей, города республиканского значения и столицы. Граждане принимают личное участие на учредительном съезде (конференции) политической партии. Представительство граждан по доверенности на учредительном съезде (конференции) политической партии не допускается.

Проверка достоверности списков инициативной группы граждан по созданию политической партии, членов политической партии на соответствие установленным требованиям осуществляется соответствующими государственными органами в порядке, определяемом на подзаконном уровне. Так, в Правилах проверки достоверности списков инициативной группы граждан по созданию политической партии, членов политической партии указано, что процедура проверки списков включает:

- 1) проверку количества граждан в списках по регионам на предмет их численности;
- 2) проверку на предмет соответствия форме списков, установленной регистрирующим органом;
- 3) проверку лиц, указанных в списках, по банку данных документированного населения Республики Казахстан на предмет принадлежности к гражданству Республики Казахстан.

В случае несоответствия предоставленных списков Правилам регистрирующий орган отказывает в государственной регистрации (перерегистрации) политической партии по основаниям, предусмотренным законодательными актами Республики Казахстан²⁴.

В Законе Республики Казахстан «О политических партиях» содержится норма, которая на практике может привести к ее расширительному пониманию и неправильному применению при регистрации политической партии. Так, в пункте 1 статьи 6 закона установлено, что «финансирование создания

²³ Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

²⁴ Правила проверки достоверности списков инициативной группы граждан по созданию политической партии, членов политической партии, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 13 сентября 2005 года № 917, САПП РК, 2005 г., № 34, ст. 471.

политической партии, в том числе организации проведения учредительного съезда (конференции), осуществляется в соответствии с требованиями статьи 18 настоящего Закона».

Статья 18 закона регулирует источники финансирования и использование средств политической партией. Пункт 2 указанной статьи среди источников, из которых не допустимо финансирование партии, устанавливает пожертвования «от граждан или негосударственных организаций Республики Казахстан, получающих гранты и иные средства от международных или иностранных неправительственных организаций».

Насколько оправдан такой запрет без установления прямого доказательства того, что происходит косвенное финансирование политической партии через граждан Республики Казахстан международными или иностранными неправительственными организациями? Здесь также следует иметь в виду, что не всегда учредительный съезд (конференция) политической партии либо руководящий аппарат уже созданной партии имеют возможность проследить за тем, что граждане, осуществляющие пожертвования, являются получателями грантов и иных средств от международных или иностранных неправительственных организаций. Подобная норма закона потенциально может привести к искусственной «фабрикации» правонарушений и обвинению политических партий в нарушении требований законодательных актов.

Например, в Российской Федерации отсутствует запрет на пожертвования от граждан, получающих гранты и иные средства от международных или иностранных неправительственных организаций. В Федеральном законе «О политических партиях» содержится более широкий и конкретный перечень источников, из которых не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям (пункт 3 статьи 30). При этом, норма о невозможности финансирования партии международными организациями и международными общественными движениями сформулирована с учетом конкретных сроков и обстоятельств. Не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям от некоммерческих организаций, получавших в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования политической партии, ее региональным отделениям, денежные средства либо иное имущество от международных организаций и международных общественных движений.

Учитывая обоснованные законодательные ограничения в финансировании политических партий иностранными некоммерческими организациями, которые потенциально могут преследовать вмешательство в дела государства другими странами с целью подрыва национальной безопасности, считаем возможным установление возможности на осуществление пожертвований в адрес политических партий гражданами, если они даже и получают гранты

и иные средства от международных или иностранных неправительственных организаций. В данном контексте удачным представляется опыт Российской Федерации по установлению предельной суммы пожертвований со стороны физических лиц (п. 8 ст. 30 Федерального закона «О политических партиях»).

Дальнейший анализ правового регулирования статуса политических партий в Российской Федерации и Республике Казахстан позволяет прийти к выводу о том, что государственное финансирование деятельности политических партий в наших странах отличается. Статья 33 Федерального закона «О политических партиях» устанавливает, что политические партии имеют право на получение средств федерального бюджета в одном из следующих случаев:

- 1) если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;
- 2) если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании²⁵.

В Республике Казахстан «бюджетные средства ежегодно выделяются политическим партиям, представленным в Мажилисе Парламента Республики Казахстан по итогам последних выборов» (п. 1 ст. 18-1 Закона РК «О политических партиях»)²⁶. Если учитывать то обстоятельство, что для избрания в Мажилис Парламента партийный список должен получить семь и более процентов голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании (п. 1 ст. 97-1 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан»²⁷), то можно сформулировать вывод о наличии законодательного ограничения для государственного финансирования деятельности партий, не способствующего развитию партийной системы.

Предлагаем в Республике Казахстан на законодательном уровне установить обязательность государственного финансирования деятельности политических партий, партийный список которой получил по результатам выборов не менее трех процентов голосов избирателей, принявших участие

²⁵ Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29. ст. 2950.

²⁶ Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях», ВП РК, 2002 г., №16, ст. 153.

²⁷ Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан», ВВС РК, 1995 г., № 17–18, ст. 114.

в голосовании, а также политических партий, у которых хотя бы один выдвинутый кандидат в депутаты местного представительного органа (маслихат) по итогам выборов получил депутатский мандат.

Политическая оппозиция: проблемы формирования

В других исследованиях автором указывалось на существующие проблемы конституционно-правового регулирования свободы выборов и практики избирательного процесса, а также тенденциях развития избирательных систем в Российской Федерации и Республики Казахстан²⁸. Вместе с тем, следует так же обратить внимание на важную составляющую партийно-политической системы – наличие политической оппозиции.

По справедливому мнению профессора В. Т. Кабышева, институт оппозиции власти – неотъемлемый элемент такой конституционной основы, как политический плюрализм. Действительная, а не мнимая, многопартийность порождает политическую оппозицию, цель которой взятие власти. Конституционный строй признает только конституционную оппозицию²⁹. К сожалению, в настоящее время как в России, так и в Казахстане наблюдается тенденция, когда оппозиция воспринимается как «вражеская сила», цель которой дестабилизация социально-политической обстановки в стране.

Если в США, ФРГ, других демократических странах является нормальным явлением, когда одна партия, получившая большинство голосов во время парламентских выборов, постоянно находится под общественным контролем и ежедневно подвергается критике другой партией (которая на данный момент находится в меньшинстве), то в странах бывшего Советского Союза оппозиционные партии объявляются «врагами народа», в отношении лидеров таких партий возбуждаются уголовные дела, вводятся налоговые санкции, «включается» государственный аппарат подавления всякого «незапланированного инакомыслия».

²⁸ См. напр.: М.Т. Габдуалиев, *К вопросу о смешанной модели избирательной системы*, «Вопросы международных отношений: Евразийский союз. Научный журнал» 2012, № 1, с. 56–63; М.Т. Габдуалиев, *Политический статус Парламента как отражение практики избирательного процесса России и Казахстана: конституционные проблемы институционализации воли народа*, [в:] *Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. К 75-летию профессора В.Т. Кабышева*, Саратов 2013, Вып. 13, с. 69–74 и др.

²⁹ В.Т. Кабышев, *Власть, культура и психология в системе конституционных отношений России: конституционное измерение*, «Ученые записки юридического факультета» Вып. 16 (26), под ред. А.А. Ливеровского, Санкт-Петербург 2009, с. 133–134.

Например, в Казахстане вела активную деятельность незарегистрированная оппозиционная политическая партия – Народная партия «Алга!». Являлась правопреемницей Народной партии «Демократический выбор Казахстана», которая была закрыта по решению суда в январе 2005 года. 21 декабря 2012 года решением казахстанского суда партия была признана экстремистской и её деятельность была запрещена³⁰. В 2012 году лидер Партии «Алга!» В.И. Козлов был осужден к длительному тюремному сроку. Правозащитники назвали данное решение политически мотивированным³¹. Аналогичного мнения о политическом составляющем судебного приговора в отношении российского оппозиционного политика А. Навального придерживаются юристы, хотя он и был осужден по «хозяйственной» статье³².

В этом смысле остается актуальным для Казахстана и России вывод о том, что «подход, закрепленный в Законе о партиях, позволяет рассматривать партии не как самостоятельных субъектов политической системы, а в качестве средства прихода к власти узкокорпоративных групп»³³. Профессор А.А. Вилков приходит к обоснованному выводу, что «ослабление институционального и функционального потенциала оппозиции снижает возможности общественной экспертизы принимаемых политических решений; уменьшает возможности их критики, а, следовательно, и выявления слабых мест; не дает возможности всесторонне рассмотреть альтернативные варианты решения существующих и назревающих общественных проблем»³⁴.

В последние годы политические партии в Казахстане создавались бывшими чиновниками, которые, к сожалению, не смогли продемонстрировать эффективность своей деятельности для формирования в стране реальной оппозиции. Прав был Н.Э. Масанов, говоря о проблемах формирования казахстанской оппозиции, что бывшим чиновникам очень трудно стать политиками. Они, как правило, не самостоятельны. Они действуют в основном по стереотипам. Тем, кто долго работал в чиновничьей среде, очень трудно перестроиться и стать самостоятельными политиками³⁵.

³⁰ Партию «Алга» приказано закрыть как экстремистскую, <http://rus.azattyq.org/content/kazakhstan-court-closed-opposition-party-alga/24804992.html>.

³¹ Лидера казахстанской партии «Алга!» осудили на 7,5 лет тюрьмы, <http://azh.kz/ru/news/view/11958>.

³² Суд над Навальным // <http://www.novayagazeta.ru/topics/63.html>.

³³ А.В. Теперик, *Конституция Российской Федерации...*, с. 83.

³⁴ А.А. Вилков, *Конституционно-правовые основы и институциональные возможности участия граждан в оппозиции в современной России*, [в:] *Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов)*. Выпуск 2: Сб. науч. ст., Саратов 2010, с. 50.

³⁵ Я. Нурбулат Масанов, Сб. ст. и интервью Н. Э. Масанова, Астана 2007, с. 347.

Слабость политических партий, по справедливому мнению профессора Н. Н. Неровной, проявляется в том, что как институт гражданского общества, который обеспечивает объединение и выражение интересов населения, выступает посредником между гражданином, с одной стороны и представительными органами с другой стороны, они эти функции пока полно выражать не могут. Для становления партийной демократии необходимы два тесно взаимосвязанных условия: поддержка партий обществом и наличие у партий реальных властных полномочий³⁶.

Жесткие, практически невыполнимые законодательные требования к созданию и деятельности политических партий, излишнее правовое регулирование участия партий в избирательном процессе, ведут к тому, что значительная часть населения не получает возможности решения их социально-экономических проблем и представления интересов в Парламенте и местных представительных органах власти.

А.В. Теперик в своем диссертационном исследовании обосновал, что роль и место многопартийных выборов в становлении конституционного строя состоит в том, что они являются: во-первых, гарантией от узурпации политической власти кем бы то ни было путем периодического ее обновления; во-вторых, ведущим элементом механизма народовластия, с помощью которого достигается адекватное воплощение в органах власти наиболее важных общественно-политических интересов; в-третьих, стимулирующим средством формирования самостоятельного самоуправяемого гражданского общества; в-четвертых, способом введения острых социально-политических конфликтов в конституционно-правовые рамки³⁷.

По сути, когда реальная оппозиция выводится из конституционного поля, то протестная часть населения переходит к диссидентским, нелегальным способам выражения мнения. Не этим ли объясняются участвовавшие случаи проведения стихийных митингов и протестов против действия властей в Казахстане. Например, 6 марта 2014 года в городе Астана состоялся несанкционированный митинг жильцов жилищного комплекса «Махаббат», во время которого были задержаны взрослые и дети (в митинге участвовали 8 взрослых и 33 ребенка)³⁸. 6 апреля 2013 года тысячи жителей села Жалпактал Западно-Казахстанской области вышли на площадь с транспарантами перед зданием местной администрации в знак протеста против бездействия

³⁶ См.: Н.Н. Неровная, *Конституционно-правовые основы участия российских политических партий в выборах. Автореф. дисс... канд. юрид. наук*, Тюмень 2003, с. 20.

³⁷ См.: А.В. Теперик, *Конституционные основы участия политических партий в избирательном процессе. Автореф. дисс... канд. юрид. наук*, Саратов 2000, с. 13–14.

³⁸ Родителей и их детей задержали на митинге в Астане, <http://tengrinews.kz/events/roditeley-i-ih-detej-zaderjali-na-mitinge-v-astane-251558>.

местных властей³⁹, хотя по итогам выборов 2012 года в местные представительные органы власти по данным избирательной комиссии население проголосовало в основном за представителей партии «Нур Отан».

Автор настоящей работы в своих исследованиях неоднократно обращал внимание на то, что за годы независимости в стране были сформированы социальные категории протестующих граждан: ипотечники, дольщики, работники нефтедобывающих и горнодобывающих отраслей экономики, граждане, которые не могут получить места для своих детей в дошкольных учреждениях⁴⁰ и другие. Умалчивание и невозможность решения проблем данных категорий граждан через конституционные механизмы участия политических партий в жизни общества и государства угрожает основам конституционного строя и опасны для государства с точки зрения конституционных и политических рисков.

В этой связи представляется удачным опыт России, когда политические партии, не представленные в Государственной Думе Федерального Собрания, наделяются законом правом не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. На пленарное заседание приглашаются представители всех политических партий, не представленных в Государственной Думе Федерального Собрания.

Политические партии, не представленные в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, вправе не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. На пленарное заседание приглашаются представители всех политических партий, не представленных в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от того, действуют ли на территории субъекта Российской Федерации региональные отделения таких политических партий. Неучастие политической партии в соответствующем пленарном заседании не является основанием для проведения дополнительного пленарного заседания с ее участием (ст. 26.2. Федерального закона «О политических партиях»⁴¹).

³⁹ В селе Жалпактал тысячи жителей вышли на площадь <http://www.uralskweek.kz/2013/04/06/molniya-v-sele-zhalpaktal-okolo-tysyachi-zhitelej-sobralis-pered-zdaniem-akimata-i-trebuyut-vuxoda-k-nim-akima-rajona/>.

⁴⁰ М.Т. Габдуалиев, *Казахстан-2014: Молодежь и государство не должны находиться в различных измерениях*, <http://www.ia-centr.ru/expert/17570/>.

⁴¹ Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

Предлагаем в Республике Казахстан на уровне закона закрепить право политических партий, не представленных в Мажилисе Парламента Республики Казахстан, участвовать в пленарном заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан не менее одного раза в год. Аналогичное право участвовать в заседании местных представительных органов власти (маслихатов) не менее одного раза в год необходимо предоставить партиям, чьи члены не представлены в маслихатах.

РЕЗЮМЕ

Хотя в Конституциях Казахстана и России закреплён принцип политического плюрализма и многопартийности, само законодательное регулирование статуса политических партий и практика реализации соответствующих законов не способствуют развитию партийной системы.

К сожалению, в бывших тоталитарных странах обществу очень сложно психологически перестроиться к ценностям конституционализма и демократии. В обществе правящая партия, лидером которой является действующий президент, фактически отождествляется с государством; другие партии играют декоративную роль и не способны реально выражать мнение своих сторонников. М.А. Краснов и И.Г. Шаблинский формулируют вывод, что причиной, не дающей развиваться политической конкуренции в постсоветских странах, является институционально обусловленное единовластие. Демократический консенсус (компромисс) подменяется волей одного властного института. Конституционно-правовой смысл парламентских выборов теряется, и поэтому не формируются механизмы политической ответственности власти перед обществом⁴².

Прав профессор В.Т. Кабышев, говоря, что подавляющая часть общества – продукт системы социально-психологических отношений, сформированных административно-командной (тоталитарной) системой. Она (система) всех нас сформировала психологически. Поэтому сознание человека, его психология находятся в определенной степени еще во вчерашней жизни⁴³.

Отсутствие реального политического плюрализма, невозможность легального участия определенных социальных групп, региональных элит в управлении государством через представленные в парламенте политические партии приводит к тому, что конституционные каналы учитывания и выражения мнения значительной части населения подменяются непрозрачными, «теневыми» сделками,

⁴² См. подр.: М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский, *Российская система власти: треугольник с одним углом*, Москва 2008, с. 12–17.

⁴³ В.Т. Кабышев, *Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений*, [в:] *Личность и власть (конституционные вопросы): Межвуз. сб. науч. раб.*, Саратов 1995, с. 73.

коррупцией. Институционализация коррупции на уровне социально-политического института, признание населением коррупционных норм в качестве единственно возможного регулятора общественных отношений, функционирование наряду с государственной финансовой системой нелегального потока денежных средств являются проблемами на пути реализации в реальной жизни конституционно-политического многообразия.

По сути, политическая коррупция и однопартийная политическая система являются взаимосвязанными явлениями, органически предполагающими и взаимодополняющими друг друга. Реальное же конституционно-политическое многообразие, политический плюрализм являются единственно возможным условием демократического развития государства, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, воплощения идей о социальном государстве.

Mereke Gabdualiyev

CONSTITUTIONAL AND POLITICAL DIVERSITY: STATUS AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION (THE EXPERIENCE OF KAZAKHSTAN AND RUSSIA)

Although the Constitution of Kazakhstan and Russia established the principle of political pluralism and multiparty legislative regulation itself the status of political parties and the practice of implementing the relevant laws are not conducive to the development of the party system.

Unfortunately, in the former totalitarian countries society psychologically very difficult to readjust the values of constitutionalism and democracy. In society, the ruling party, which is led by the incumbent president, in fact identified with the state; other parties play a decorative role and can not really express the views of their supporters.

The lack of real political pluralism, inability legal participation of certain social groups, regional elites in government through representation in Parliament, political parties leads to the fact that the constitutional channels Incorporation and expression much of the population are replaced by opaque “shadow” transactions corruption. The institutionalization of corruption at the level of socio- political institution, recognition population corruption standards as the only possible regulator of social relations, the functioning of the state, along with the financial system of illegal cash flow are challenges to implementation in real life constitutional and political diversity.

In fact, political corruption and one-party political system are interrelated phenomena, suggesting organically and complementary to each other. The real constitutional and political diversity and political pluralism are the only possible condition for the democratic development of the state, the rights and freedoms of man and citizen, translating ideas about the social state.

KEY WORDS: *political party, political pluralism, the political opposition, one-party system, political corruption*

Библиография

- С.А. Авакьян, *Конституционно-правовой статус политических партий в России*, учеб. пособие С.А. Авакьян, Москва 2011.
- Н.С. Бондарь, *Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия*, Москва 2011.
- Ю.А. Веденеев, *Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность*, «Государство и право» 1995, № 7.
- А.А. Вилков, *Конституционно-правовые основы и институциональные возможности участия граждан в оппозиции в современной России*, [в:] *Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов)*. Выпуск 2: Сб.науч.ст., Саратов 2010.
- М.Т. Габдуалиев, *К вопросу о смешанной модели избирательной системы*, «Вопросы международных отношений: Евразийский союз. Научный журнал» 2012, № 1.
- М.Т. Габдуалиев, *Политический статус Парламента как отражение практики избирательного процесса России и Казахстана: конституционные проблемы институционализации воли народа*, [в:] *Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. К 75-летию профессора В.Т. Кабышева*, Саратов 2013, Вып. 13.
- М.Т. Габдуалиев, *Казахстан-2014: Молодежь и государство не должны находиться в различных измерениях*, <http://www.ia-centr.ru/expert/17570/>.
- В.Д. Зорькин (ред.), *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2011.
- В.Т. Кабышев, *Власть, культура и психология в системе конституционных отношений России: конституционное измерение*, «Ученые записки юридического факультета» Вып. 16 (26), под ред. А.А. Ливеровского, Санкт-Петербург 2009.
- В.Т. Кабышев, *Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений*, [в:] *Личность и власть (конституционные вопросы): Межвуз. сб. науч. раб.*, Саратов 1995.
- М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский, *Российская система власти: треугольник с одним углом*, Москва 2008.

- В.В. Лазарев (отв.ред.), *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2001.
- В.В. Мамонов, *Конституционные гарантии национальной безопасности России*, под ред. В.Т. Кабышева, Саратов 2004.
- Н.Н. Неровная, *Конституционно-правовые основы участия российских политических партий в выборах. Автореф.дисс... канд. юрид. Наук*, Тюмень 2003.
- А.Г. Румянцев, *Много партий хороших и разных*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2012, № 6.
- Д. Сатпаев, Т. Умбеталиева, А. Чеботарев и др., *«Сумеречная зона» или «ловушки» переходного периода*, Астана 2013.
- К.В. Старостенко, *Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в Российской Федерации*, Санкт-Петербург 2008.
- А.В. Теперик, *Конституционные основы участия политических партий в избирательном процессе. Автореф. дисс... канд юрид. наук*, Саратов 2000.
- А В. Теперик, *Конституция Российской Федерации и законодательство о выборах и политических партиях: вопросы соответствия и тенденции развития*, [в:] А И. Демидов, В.Т. Кабышев (ред.), *Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (К 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция (1-3 октября 2003 г.): В 3 ч.*, Саратов 2003.
- О.Ф. Шабров, *Политическая система: демократия и управление обществом*, «Государство и право» 1994, № 5.