

**Сагинаев М.Е.<sup>1</sup>, Таукелов Н.Б.<sup>2</sup>, Нусипова Л.Б.<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>старший преподаватель, e-mail: meyrzhan.sagynaev@kaznu.kz

<sup>2</sup>старший преподаватель, e-mail: Nur-doit@mail.ru

<sup>3</sup>преподаватель, e-mail: Latifa.Nusipova@kaznu.kz

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

## **ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Статья посвящена актуальным вопросам эволюции избирательного права и электоральных правоотношений в истории Республики Казахстан. Целью работы является исследование основных этапов формирования и развития избирательных правоотношений на территории Казахстана. В частности, анализируется эволюция институтов избирательного права в процессе развития политического строя казахского ханства, специфика избирательных правоотношений после присоединения к России и советского периода. Актуальность проблемы обуславливается социально-политической значимостью для казахстанского государства и общества института выборов как безусловной составляющей их демократического развития. При написании статьи использовались как общенаучные, так и частнонаучные методы исследования (диалектический, исторический, сравнительно-правовой, специально-юридический, логический). Практическое значение статьи заключается в возможности использования полученных результатов в совершенствовании действующего избирательного законодательства Республики Казахстан, а также в правоприменительной практике в сфере выборов различных уровней.

**Ключевые слова:** выборы, избирательный процесс, голосование, избирательное законодательство, избирательная кампания, избирательные права, принципы.

Saginayev M.E.<sup>1</sup>, Tauekelov N.B.<sup>2</sup>, Nusipova L.B.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>senior lecturer, e-mail: meyrzhan.sagynaev@kaznu.kz

<sup>2</sup>senior lecturer, e-mail: Nur-doit@mail.ru

<sup>3</sup>teacher, e-mail: Latifa.Nusipova@kaznu.kz

Al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan, Almaty

### **Historical and legal aspects of the formation and development of electoral legal relations in the Republic of Kazakhstan**

The article is devoted to topical issues of the evolution of the electoral law and electoral legal relations in the history of the Republic of Kazakhstan. The aim of the work is to study the main stages of formation and development of electoral legal relations in the territory of Kazakhstan. In particular, the evolution of the institutions of electoral law in the development of the political system of the Kazakh Khanate, the specificity of electoral legal relations after accession to Russia and the Soviet period are analyzed. The urgency of the problem is determined by the socio-political significance for the Kazakhstani state and the society of the institution of elections as an unconditional component of their democratic development. When writing the article, both general scientific and private scientific methods of research (dialectical, historical, comparative legal, special-legal, logical) were used. The practical significance of the article lies in the possibility of using the results obtained in improving the existing electoral legislation of the Republic of Kazakhstan, as well as in law enforcement practice in the sphere of elections of various levels.

**Key words:** Elections, electoral process, vote, electoral laws, election campaign, electoral rights, principles.

Сагинаев М.Е.<sup>1</sup>, Тауекелов Н.Б.<sup>2</sup>, Нусипова Л.Б.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>аға оқытушы, e-mail: meyrzhan.sagynaev@kaznu.kz

<sup>2</sup>аға оқытушысы, e-mail: Nur-doit@mail.ru

<sup>3</sup>оқытушы, e-mail: Latifa.Nusipova@kaznu.kz

әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Қазақстан, Алматы қ.

### **Қазақстан Республикасында сайлау қатынастарының құрылуы мен дамуының тарихи-құқықтық аспектілері**

Мақала Қазақстан Республикасында сайлау құқығының эволюциясының және электоральдық құқықтық қатынастардың өзекті мәселелеріне арналған. Жұмыстың мақсаты болып Қазақстан аумағында сайлау қатынастарының құрылуы мен дамуының негізгі кезеңдерін зерттеу табылады. Атап айтқанда, қазақ хандығының саяси құрылысының даму процесінде сайлау құқығы институттарының эволюциясы, Ресейге қосылғаннан кейінгі және кеңестік кезеңдегі сайлау қатынастарының өзгешелігі талданады. Қазақстандық мемлекет пен қоғам үшін сайлау институты оның демократиялық дамуы сөзсіз қажетті құрамдас бөлігі ретінде әлеуметтік-саяси маңыздылығы мәселенің өзектілігін негіздейді. Мақаланы жазу барысында зерттеудің жалпы ғылыми, сондай-ақ жеке ғылыми әдістері (диалектикалық, тарихи, салыстырмалы-құқықтық, арнайы-құқықтық, логикалық) пайдаланылды. Алынған нәтижелерді Қазақстан Республикасының қолданыстағы сайлау заңнамасын жетілдіруде, сондай-ақ сайлаудың түрлі деңгейлері саласындағы құқық қолдану тәжірибесінде пайдалану мүмкіндігі мақаланың тәжірибелік мәні болып табылады.

**Түйін сөздер:** сайлау, сайлау процесі, дауыс беру, сайлау заңнамасы, сайлау науқаны, сайлау құқығы, қағидалар.

#### **Введение**

Отражение историко-правовых аспектов развития большинства отечественных политических институтов, в том числе порядка формирования органов власти и института выборов в Казахстане, в юридической науке и литературе традиционно начинается со второй трети XV века – момента образования самостоятельной национальной государственности и Казахского ханства. Формально такой подход к изучению проблематики видится вполне обоснованным. Необходимо принимать в расчет то, что проблема политического развития и непосредственно института выборов в ранних государственных и племенных образованиях на территории Центральной Азии, по причине скудности информационных и материальных источников, в советской и отечественной историко-правовой науке была изучена сравнительно слабо.

Наиболее ранние из проживавших в Центральной Азии племен, описанные в материальных источниках – племена саков (скифов), традиционно относят к так называемым военно-демократическим протогосударственным образованиям. Главной определяющей особенностью военной демократии является характер властных отношений в племени, при котором главным органом власти являлось племенное (народное) собрание – периодически созываемый орган, на котором разбирались важнейшие вопросы племени. Одной из главных функций

народного собрания было избрание вождей (старейшин), которое проводилось в соответствии с принципом меритократии, т.е. исходя из наличия у претендента на должность особых достоинств и заслуг (от лат. merito – по заслуге, по достоинству).

Что касается других древних племен, ставших преемниками саков, то с развитием государственности и централизацией политической власти, принцип выборности в них постепенно исчезает или трансформируется. На смену военно-демократическому голосованию приходит назначение на должности, исходя из личной преданности или родственных отношений претендентов. С установлением в государствах кангюев и хунну (гуннов) монархического правления взамен выборности вождей используется монархическая передача власти по наследству. Данная практика впоследствии будет заимствована и активно применяться в других степных государствах, пришедших на смену гуннам, в первую очередь, в государственных образованиях новой этнополитической группы тюрков. Например, в тюркских племенных объединениях власть наследовалась членами аристократического рода ашина, а в монгольской империи – представителями наследственной линии Чингисхана.

#### **Основная часть**

Казахское ханство, образовавшееся на месте Золотой Орды, в XVI-XVIII вв. было иерархизи-

рованной социально-политической структурой, вобравшей в себя традиции кочевой государственности, сочетавшей элементы монархии и феодальной республики. Важнейшим из них был принцип передачи власти казахских ханов в пределах династической линии потомков Чингисхана, которые выделились в особое аристократическое сословие «белой кости» – ак суйек (торе). Ведущаяся от Урус хана – потомка старшего сына Чингисхана Джучи (Жошы) родовая линия казахских аристократов-торе, занимала привилегированное положение в социально-политической структуре Казахского ханства. Именно принцип происхождения стал главенствующим при избрании и утверждении ханов на народном собрании, а позднее и при наследственной передаче верховной власти в Казахском ханстве (Зиманов, 1960: 1). Никто из представителей «черной кости», даже обладающие непревзойденными волевыми качествами – бии и батыры, по определению не мог претендовать на высшую политическую власть в государстве.

Несмотря на это, наличие у претендента определенных качеств, достоинств и навыков имело немаловажное значение при избрании или утверждении казахских ханов. Одно привилегированное положение, обусловленное происхождением от наследственной титулованной аристократии «белой кости», не всегда обеспечивало успех выступления на этих собраниях. «Как бы ни была бела кость ханского потомка, – замечает Левшин, – но если он умом, богатством или другими качествами не оставил себе значительного числа приверженцев, голос его не делает перевеса в собраниях народных» (Левшин, 1996: 2).

Сказанное в определенной степени может свидетельствовать о сравнительно развитой системе выборных институтов на территории Казахстана до его присоединения к Российской империи в XVIII веке.

Законодательное оформление избирательных правоотношений в Казахстане в Российской империи, колониальной окраиной которой он являлся, начинается в 1905-1906 годах, в ходе выборов депутатов в Государственную Думу – первый в истории России представительный орган парламентского типа. Первым избирательным законом стало Положение о выборах в Государственную думу, утвержденное 6 августа 1905 г. Положение установило систему избирательных цензов, ограничивающих избирательные права значительного числа населения империи, в том числе и казахи. Указы-

валось, что «в выборах не участвуют: а) лица женского пола; б) лица моложе двадцати пяти лет; в) обучающиеся в учебных заведениях; г) воинские чины армии и флота, состоящие на действительной военной службе; д) бродячие инородцы и е) иностранные подданные» (Артемко, 2005: 3). Под «бродячими инородцами» понимались кочевые скотоводы, в том числе, и казахи-шаруа, не приписанные к определенному административному району, состояние которых не было отражено в административных статистических отчетах.

Существовавшая разветвленная система цензовых квалификаций значительно ограничивала избирательный корпус Российской империи; различные подзаконные и правоприменительные акты вводили все новые ограничения, сужая этот круг. Так, по данным Н.И. Лазаревского, активным избирательным правом пользовалось лишь 15% населения Российской империи (Лазаревский, 1909: 4). Справедливости ради необходимо отметить, что данное положение мало отличалось от показателей уровня электоральной культуры в мире, характерного для того периода в целом.

Избирательные кампании в Государственные думы сильно повлияли на политическое самосознание кочевого населения Казахстана. Выразителями новых идей являлась народившаяся казахская интеллигенция. Говоря об участии в выборах в Государственную Думу кочевого населения, проживавшего на территории Казахстана, отметим, что 22 февраля 1906 г. Николаем II был одобрен и подписан проект относительно проведения выборов в Семипалатинской, Акмолинской, Тургайской и Уральской областях. Впервые кочевое население в составе Российской империи принимало участие в выборах в I Государственную думу, в работе которой смогли принять участие депутаты А. Беремжанов, А. Букейханов, А. Кальменев, Ш. Косшагулов. В состав II Государственной думы от Степного генерал-губернаторства были избраны также М. Тынышпаев, Б. Каратаев (Мухамеджанов, 2001: 5).

К сожалению, в силу острой политической борьбы и чрезмерной, по мнению властей, «революционности» депутатского состава и его требований, I Государственная дума (1906) и II Государственная дума (1907) были быстро распущены, отработав в совокупности лишь 175 дней. По Положению о выборах в III Государственную думу от 1 ноября 1907 года казахи

вместе с прочими народами Средней Азии были вообще лишены избирательного права.

Отречение императора Николая II от престола и переход власти к Временному правительству ознаменовали новый этап в эволюции избирательных правоотношений в Казахстане. Положение о выборах в Учредительное собрание от 11 сентября 1917 г. впервые в российской истории закрепляло принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права и тайное голосование. Казахская национальная интеллигенция в лице политической партии «Алаш» активно включилась в избирательную кампанию и борьбу, провозгласив в своей программе от 21 ноября 1917 г.: «Правом выбора пользуются все граждане, без различия происхождения, вероисповедания и пола. Выборы депутатов производятся прямым равноправным и тайным голосованием» (Косых, Михайлов, 1998: 6).

Законодательство новой, революционно пришедшей в 1917 году советской власти, в отличие от программы партии «Алаш», носило ярко выраженный классовый характер. 10 июля 1919 года Совнаркомом РСФСР был принят Декрет «О революционном комитете по управлению Киргизским краем».

В этом документе были освещены и вопросы выборов в Киргизском крае. Так, например, пунктами 10 – 12 устанавливалось, что «избирательным правом в киргизских аулах и волостях пользуются все граждане, достигшие 18-летнего возраста ко дню выборов, которые приписаны к данному аулу, и те не приписанные, которые имеют постоянное жительство в данном ауле или живут более одного года, за исключением торговцев-спекулянтов, эксплуатирующих киргизский народ, и активных агентов старого режима, зарекомендовавших себя ревностными проводниками его политики.

Установление сроков для полномочий выборных советских органов определяется киргизским съездом ...» (1919: 7)

Конституция РСФСР 1918 г. и «Декларация прав трудящихся Киргизской (Казахской) АССР» 1920 г. закрепляли систему цензов, главным определяющим фактором при установлении которых стал идеологический. Сейчас ограничения активного и пассивного избирательного права вводились, в первую очередь, из соображений революционной целесообразности и соответствия избирателя классовой сущности государства и созданной новой властью систе-

мы управления. Статья 65 Конституции РСФСР 1918 г., которая распространялась и на Казахстан, защищала существовавшие на тот момент конституционные принципы, а также лишения политических прав (лишенческий ценз) значительных категорий населения. К ним относились: а) лица, прибегающие к наемному труду (наемный ценз) с целью извлечения прибыли; б) лица, живущие на нетрудовой доход (доходный ценз); в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники (торгово-посреднический ценз); г) духовные служители религиозных культов (конфессиональный, он же религиозный и служительский); д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений (служебный ценз). В Казахстане данные цензы трансформировались исходя из местных особенностей социально-политической и экономической жизни. Например, в соответствии с данными цензами, избирательных прав лишались представители так называемой «феодално-байской верхушки», мусульманское духовенство, бывшие служащие местных органов самоуправления и другие категории жителей (Сартаев, 1960: 8).

В Конституции СССР 1936 г. и Конституции Казахской ССР 1937 г. впервые в истории советских конституций выделяется отдельная глава «Избирательная система», посвященная принципам участия граждан в выборах в советские органы. Были формально закреплены электоральные принципы: всеобщее, прямое, равное избирательное право при тайном голосовании. Кстати, последнее ранее в предыдущих союзных и казахстанских конституционных актах не имело юридического закрепления.

В связи с провозглашением завершения установления революционной диктатуры пролетариата в законодательстве о выборах произошли существенные изменения. С 1936 года все взрослое население СССР, т. е. все советские граждане, достигшие совершеннолетия (18 лет), наделялись активным и пассивным избирательными правами. Одновременно были упразднены избирательные цензы, связанные с социальным происхождением граждан, т.е. к выборам допускались все граждане СССР, за исключением несовершеннолетних, а также осужденных судом к видам наказания, сопряженным с лишением избирательных прав. Голосование стало проводиться в специально оборудованных местах по заранее упорядоченным местной администрацией спискам избирателей.

Тем не менее, по распространенному мнению современных казахстанских, российских и зарубежных ученых эти, в целом демократические преобразования, не оказали серьезного воздействия на систему избирательных правоотношений Советского Союза, так как они продолжали носить идеологизированный характер.

Особенностью советской избирательной системы было выдвижение кандидатов в депутаты по производственному принципу, когда таким правом обладали общественные организации и коллективы трудящихся: коммунистические партийные организации, профсоюзы, кооперативы, организации молодежи. При этом голосование проводилось по территориальному принципу. Каждый депутат наделялся императивным мандатом.

Во второй половине XX века, в процессе либерализации общественно-политической жизни в СССР избирательное право подверглось значительным изменениям. Оставаясь по своей сути тенденциозным и политически конъюнктурным, постсталинское выборное законодательство, вместе с тем, в значительной степени избавилось от большого количества юридически «мертвых» избирательных условностей, которые уже не соответствовали объективной действительности. Были исключены устаревшие классовый, лишенческий, наемный и аналогичные избирательные цензы. При этом в условиях конституционно закрепленной монополии КПСС в политической жизни СССР, наряду с юридически оформленными избирательными ограничениями, возник негласный «партийный» ценз.

Принятие в 1977 году новой Конституции СССР и на следующий год Конституции Казахской ССР мало повлияло на содержание избирательных правоотношений. При всей декларированной полноте и демократичности системы избирательных принципов выборы продолжали оставаться неконкурентными, участие альтернативных кандидатов не допускалось.

## Заключение

Качественно новая ступень в эволюции избирательных правоотношений характеризуется внесением в 1988 г. изменений и дополнений в Конституцию СССР 1977 г. и последующим проведением выборов в высшие законодательные органы СССР и союзных республик.

С 1987 г. при формировании местных советов, а с 1989 г. и при избрании народных депутатов Казахской ССР избирателям была дана возможность выбора между несколькими кандидатами, определяемыми на основе мажоритарной системы. С этого момента в ходе выборов любого уровня относительная конкурентность кандидатов стала распространенной практикой. Одновременно были регламентированы основные аспекты допуска национальных и международных наблюдателей на избирательные участки.

Проведенные в марте 1990 г. выборы в Верховный Совет Казахской ССР двенадцатого созыва, отличавшиеся невиданным до сих пор уровнем демократизма, и принятие республиканского законодательства «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» от 24 апреля 1990 г. стали закономерным итогом процесса демократизации советской избирательной системы и выборного законодательства. Постепенно из политической и избирательной практики был исключен институт монопольного положения коммунистической партии и, наоборот, включены основанные на многопартийности институты альтернативных выборов, гласности и относительной транспарентности при их проведении.

Логическим завершением этого стали последующие события второй половины 1991 года, которые прямо повлияли на дальнейшую судьбу Казахстана, полностью трансформировав его политическую, социально-экономическую и правовую системы.

## Литература

- Зиманов С.З. Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX веков. – Алма-Ата, 1960. – 294с.  
Левшин А.И. Описание киргиз-казачьих, или киргиз-кайсацких орд и степей. – Алматы: «Санат», 1996. – 656 с.  
Артеменко Т.А. История возникновения института избирательного права в России // История государства и права. – 2005. – № 6.  
Законодательные акты переходного времени (1904–1908 гг.) / Под ред. Н.И. Лазаревского. Изд. 3-е. – СПб., 1909. – 250 с.  
Мухамеджанов Э.Б. Избирательное право Республики Казахстан: теоретико-правовые вопросы. – Алматы: Жеті жарғы, 2001. – 176 с.

Курс лекций по истории Казахстана (История Казахстана с древнейших времен до наших дней) / Ред.: М. Ф. Косых, М. Т. Михайлов. – Петропавловск: СКГУ им. М. Козыбаева, 1998. – 296 с.

Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР «О революционном комитете по управлению Киргизским краем» от 10 июля 1919 г. // Собрание указаний и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1919. 36. т.354.

Сартаев С.С. Образование и становление Казахской советской государственности. – Алма-Ата; Казгосиздат, 1960. – 130 с.

#### References

Zimanov S.Z. Politicheskiy stroy Kazahstana kontsa XVIII i pervoy poloviny XIX vekov. – Alma-Ata, 1960.-294s.

Levshin A.I. Opisanie kirgiz-kazachih, ili kirgiz-kaysatskih ord i stepey. – Almaty: «Sanat», 1996. – 656 s.

Artemenko T.A. Istoriya stanovleniya instituta izbiratel'nogo prava v Rossii // Istoriya gosudarstva i prava. – 2005. – # 6.

Zakonodatelnyie aktyi perehodnogo vremeni (1904-1908 gg.) / Pod red. N.I. Lazarevskogo. Izd. 3-e. – SPb., 1909. – 250 s.

Muhamedzhanov E.B. Izbiratel'noe pravo Respubliki Kazahstan: teoretiko-pravovyye voprosyi. – Almaty: ZhetI zhargyi, 2001. – 176 s.

Kurs lektsiy po istorii Kazahstana (Istoriya Kazahstana s drevneyshih vremen do nashih dnei) / red.: M. F. Kosyih, M. T. Mi-haylov. – Petropavlovsk: SKGU im. M. Kozyibaeva, 1998. – 296 s.

Dekret Soveta Narodnyih Komissarov RSFSR «O revolyutsionnom komitete po upravleniyu Kirgizskim kraem» ot 10 iyulya 1919 g. // Sobranie ukazaniy i rasporyazheniy rabocheho i krestyanskogo pravitelstva. 919. 36. t.354.

Sartaev S.S. Obrazovanie i stanovlenie Kazahskoy sovetskoy gosudarstvennosti. – Alma-Ata; Kazgosizdat, 1960. – 130 s.