

A. X. ГАБЖАЛИЛОВ

РОЛЬ ИСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА В РАЗВИТИИ ВЫБОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КАЗАХСТАНЕ

Влияния института президентства на развитие принципов и расширение выборности велико. Являясь лидером партии «Нұр Отан» Н. А. Назарбаев решает не только внутренние вопросы устройства, расстановки кадров, руководства, но более всего способен развивать, дополнять и изменять существующее законодательство в отношении выборов в республике.

Символическое, политическое, кадровое, финансовое, административное влияние Н. А. Назарбаева на партию Нұр Отан обуславливает возможность поддержки партией и депутатами от нее законодательных инициатив и решений по развитию или изменению Конституции, выборного законодательства. Во время осуществления своей работы, Государственная комиссия по де-

мократизации в 2006 и 2007 годах провела значительную работу по вопросам выяснению отношения общественности, политических лидеров, партий, общественных организаций к увеличению и расширению процесса демократизации в государственных структурах, законодательстве. Личная инициатива Н. А. Назарбаева о создании и деятельности Государственной комиссии по демократизации также была направлена на расширение выборности на различных уровнях государственной власти. Это касалось таких ветвей власти и уровней государственной власти, как законодательной власти, местных органов власти. Кроме того, это касалось выборов в Мажилис Парламента Республики. Среди наиболее важных, были затронуты следующие сферы государственной и политической сферы, где присутствовали возможности применения системы выборности.

Во-первых, инициатива Президента Казахстана началась с вопроса увеличения роли и значения политических партий. Выборы в Мажилис Парламента являются важнейшим достижением и ценностью, которые позволяют народу высказывать свое мнение, реализовывать свои политические предпочтения в развитии государства, осуществлении стратегических проектов и программ. Интересным является то, что инициатива Президента касалась возможности снижения порога прохождения политических партий на выборах в Парламент до 3-х процентов. Это позволило бы представить в Парламенте кроме «Нұр Отана» и другие политические партии. В особенности это касалось таких оппозиционных и конструктивных партий, как «Ақ жол» и Социально-демократическая партия Казахстана «Настоящий Ақ жол». Более того, это позволило бы внести важнейший элемент демократии в работу Парламента – конкуренцию и альтернативное мнение. Однако очевидно, в желании сохранить свое монопольное представительство в Парламенте члены партии «Нұр Отан» отвергли данную инициативу Государственной комиссии. В данном случае проявилась особенность расширения и усиления системы выборности в Парламент, что она позволила бы включить в законодательную власть принципы конкуренции и свободы мнения. Сложно говорить о демократической модернизации, когда Парламент представлен только одной партией. Более того, это не позволяет

говорить о том, что Парламент страны и впредь будет выступать консолидирующей политической силой, способной успешно выполнять свои функции. Как ни странно, факт того, что в самом Парламенте необходимо проводить демократические изменения и кардинальные реформы признают и некоторые депутаты из партии «Нұр Отан». Именно вопрос выборности стал катализатором увеличения озабоченности депутатов за эффективное выполнение своих функций и роли. Один из наиболее активных иуважаемых депутатов от партии «Нұр Отан» так высказался о наличии проблем в самом Парламенте и партии, которую он представляет. Более того, негласно была затронута проблема открытости и ответственности всей системы государственной власти. Сергей Жалыбин подтверждает, что в своих оценках Парламента он основывался на ценности, демократии и выборности. По его твердому убеждению, все изменения направлены на дальнейшее развитие демократических процессов. Однако он подтверждает, что говорить о торжестве демократии в Парламенте невозможно. «В последнее время в Мажилис проходят – и это надо признать – люди, обладающие, прежде всего, определенными материальными ресурсами. Ни о каком этническом представительстве речь не шла – доминировало представительство денежных мешков. Мы пытались исправить эту ситуацию, чтобы национальности, проживающие здесь, могли реализовать свое конституционное право на участие в управлении государством. Исправили название – раз в Конституции мы себя именуем народом, то и Ассамблея должна представлять единый народ Казахстана.

Что касается Парламента, то в последнее время он стал несколько консервативным, у нас между Парламентом и Правительством не возникало прорывных ситуаций. Я за свой двенадцатилетний опыт работы здесь могу припомнить лишь два случая, когда Парламент пытался выразить вотум недоверия Правительству, и обе эти попытки не увенчались успехом: не было единства между Сенатом и Мажилисом» [2]. Удивительным является то, что являясь опытным и постоянным членом партии «Нұр Отан» С. Жалыбин способен критиковать и откровенно заявлять о проблемах Парламента и самой партии, поскольку ситуация в Парламенте прямой результат действий самой партии и ее членов в Правительстве. Однако можно

подтвердить, что проблемы в Мажилисе стали настолько очевидными, что заметны самим депутатам. Можно подытожить, что инициатива внедрения в Парламент большого количества партий через снижение порога прохождения до 3 процентов показала наличие проблем демократичности и открытости в самом Парламенте. Таким образом, очевидно, что расширение и внедрение большей выборности в Парламенте возможно только при инициативах и политике института президентства. Проблемы Парламента становятся все более заметными и очевидными как общественности, так и самим наиболее ответственным и откровенным депутатам. Продолжение демократизации в Парламенте важно, поскольку Парламент должен сохранять и развивать доверие общества к законодательной власти. Можно ожидать, что по итогам прошедших выборов институт президентства оценит необходимость изменения законодательства о выборах и увеличит возможность входления в Парламент оппозиционных партий и депутатов.

В-вторых, роль и значение института президентства в дальнейшем процессе демократизации также может быть проанализирована на примере вопроса об открытости, ответственности эффективности исполнительной власти. Известно, что правительство было зависимым органом власти от института президентства. До периода осуществления конституционных реформ в 2007 году и деятельности Государственной комиссии влияние института президентства обеспечивалось путем прямого назначения и снятия с должности главы правительства – Премьер-Министра. Однако после указанных изменений была внедрена ответственность Правительства, членов кабинета министров от Парламента, Мажилиса, депутатских фракций. Необходимость усиления влияния Парламента на исполнительную власть было очевидно. Отсутствие реальных и постоянных рычагов сдерживания самовластия Правительства, чиновников было острой необходимостью. Только после конституционных реформ, которые позволили депутатам получить новые полномочия, это стало возможным. Изменение выборного законодательства по инициативе института президентства позволило депутатам влиять на работу Правительства. Депутаты от партии «Нұр Отан» как единая фракция стали реальным рычагом давления на Правительство

для повышения его ответственности перед народом и государством. Низкая эффективность, отсутствие ответственности чиновников, слабая активность Правительства давно являются объектом споров и обсуждений в обществе и Парламенте. По этому поводу в наиболее яркой форме выразился депутат Мажилиса Амангельды Таспихов. «На мой взгляд, первоочередная задача Парламента нового созыва – ускорить административную реформу. Я всегда говорил, что нынешняя административная система является тормозом нашего развития. Чиновники слишком многое берут на себя и, регулируя все и вся, выполняют несвойственные и ненужные им функции. При этом они руководствуются собственными интересами, а не интересами общества и не дают ходу гражданской инициативе. Надо создать механизм, чтобы власть в лице Правительства не могла брать на себя все, какие пожелает, функции. Это может сделать – и, надеюсь, действительно сделает – Парламент нового созыва» [1]. По его мнению, изменение ситуации низкой эффективности работы Правительства, борьба с коррупцией может быть осуществлено только через новую административную реформу и увеличение роли Парламента в контроле их работы. В данном случае повышение значения системы выборности депутатов является одним из важнейших механизмов. Это дает депутатам значительный императив – доверие и легитимность. В данном случае, доверие самим народом власти депутатам Мажилиса предоставляет им право критиковать, управлять и добиваться изменения работы, состава Правительства.

В-третьих, результаты инициатив Президента и деятельность Государственной комиссии подняли один из важнейших вопросов роль и значение местных органов власти в осуществлении задач развития и укрепления независимости Казахстана. Можно подтвердить, что благодаря вниманию к вопросу о местной власти со стороны Президента был поднят на новый уровень процесс демократизации на региональном уровне. Важно, что задача внедрения выборности местных органов власти была поддержана во всех структурах государственной власти. В особенности большую активность показал Парламент. Депутат Мажилиса Вера Сухорукова подтвердила, что инициатива Президента была своего рода поддержка и символ новых демократических

перемен. «Несмотря на то, что потребность общества в местном самоуправлении высока, попытки в течение десяти лет принять соответствующий закон успехом не увенчались. Как оказалась бесплодной наша инициатива по созданию комитета местного самоуправления – в конечном итоге он стал выполнять одни лишь административные функции. Но вот свершилось! Наконец-то мы принципиально определились с тем, что местные маслихаты и есть органы местного самоуправления. Думаю, будет принят в скором времени и сам закон, который пропишет расширенные функции местных маслихатов: они будут давать согласие на назначение акимов, сократится процедура отзыва или выражения вотума недоверия акиму области. Так что для меня эта поправка кажется одной из наиболее значимых» [2]. В данном случае итоги работы Государственной комиссии и инициатива Президента оказались самым высшим уровнем обсуждения вопроса о местных органах власти. Но это показало также, что поднять вопрос о местных органах власти не смогли сами маслихаты, общественность, политическая элита, оппозиционные партии и общественность. Пример показал, что решающее значение в процессе демократизации в регионах также оказывает институт президентства.

В целом, анализируя факты и свидетельства законного или незаконного, оправданного или неоправданного вмешательства института президентства в электоральный процесс можно подтвердить, что основываться в суждениях только казахстанских СМИ, отечественных политических деятелей, исследователей невозможно. Кардинальное отличие оппозиционных СМИ и государственных печатных изданий, телевидения не позволяет достичь объективности в суждениях и научных результатах. Можно подтвердить, что принципами обоснования электорального процесса президентских, парламентских, местных выборов могут быть официальные заявления иностранных наблюдателей, государственных деятелей иностранных государств, международных правительственные и неправительственные организаций. По нашему мнению, среди важнейших критериев демократичности электорального процесса, хода предвыборной кампании, процесса голосования и подсчета голосов можно выделить следующие аспекты.

Во-первых, участие в процессе иностранных наблюдателей, специальных посланников и представителей правительств, парламентов государств мира является важнейшим критерием демократичности электорального процесса. Именно в процессе наблюдения и подготовке официальных заявлений утверждается факт и признаются негативные моменты незаконного вмешательства государственных органов. Как ни странно в отношении оценки выборов на пост Президента Казахстана различные представители государств также не представляют единого мнения или общего согласия. Представители каждого из государств часто выражают противоположные мнения и позиции по итогам электоральных процессов. Одним из самых известных примеров кардинального отличия в оценке электорального процесса были выборы на пост Президента в 2000 году. Известно, что выборы 2000 года были проведены в досрочной форме, ранее, чем было установлено Конституцией. По итогам голосования значительный перевес был на стороне Н. А. Назарбаева, который по подсчетам на 11 января получил - 81,71% голосов избирателей [3]. Одной из самых критичных заявлений об итогах электорального процесса на пост Президента Казахстана в 2000 году была оценка официальных лиц США. Государственный департамент США опубликовал заявление, которое было направлено непосредственно в адрес руководства Казахстана: «Мы разочарованы тем фактом, что процесс выборов не соответствовал обязательствам Казахстана перед ОБСЕ, приверженность которым он вновь подтвердил правительству США в итоговом отчете совместной комиссии в ноябре прошлого года. Проведение этих выборов отодвинуло назад процесс демократизации в Казахстане и в большей степени затруднило развитие важных взаимоотношений между нашими странами, так же как полное участие Казахстана в евроатлантических организациях... Мы призываем правительство Казахстана принять необходимые шаги по улучшению выборного законодательства с тем, чтобы местные и парламентские выборы, запланированные на 1999 год, соответствовали требованиям ОБСЕ и другим международным требованиям» [4].

Однако противоположное мнение было выражено международными наблюдателями из стран СНГ. Их оценки результатов президентских

выборов в Казахстане значительно отличались от позиции Государственного департамента США. Можно напомнить, что в основной состав наблюдателей СНГ входили член Государственной Думы Российской Федерации В.Зорин, председатели Центризбиркома Беларусь и Кыргызстана, посол Республики Беларусь в Казахстане и другие. По их общей оценке выборы прошли организованно, в рамках закона, практически без существенных нарушений законодательства Казахстана и международных норм и условий проведения выборов. Электоральный процесс был оценен, как соответствующий демократическим нормам и правилам [5].

Последующие выборы в Мажилис Парламента Казахстана в 2004 году также прошли под наблюдением международных наблюдателей и представителей государственных органов. Наблюдение электорального процесса со стороны представителей США вновь содержало в себе негативные оценки. На пресс-конференции посла США в Казахстане 20 декабря 2004 года в Алматы было озвучено, что во время прошедших выборов в Мажилис Парламента был осуществлен определенный прогресс по сравнению с прошлыми выборами в 2000 году. Однако окончательным вердиктом американского Государственного департамента было отмечено, что выборы, прошедшие в Казахстане, не соответствовали международным обязательствам, которые Казахстан гарантировал соблюдать. Среди наиболее негативных примеров и явлений, которые постоянно сопровождают электоральный процесс было отмечено:

- наличие административного контроля, давления со стороны правоохранительных органов на оппозиционные политические партии и их лидеры;
- значительная коррупция в органах государственной власти, которая ограничивает возможности действия и эффективности демократических механизмов и процедур проведения честных и открытых выборов;

- преследование лидеров и членов оппозиционных партий, движений по политическим мотивам. Посол США подтвердил, что будет прилагать все усилия, чтобы освободить или улучшить условия содержания политического заключенного Жакиянова. «Конечно же, условия его содержания в данное время не являются хорошими и мы хотели бы, чтобы это завершилось как

можно быстрее, но в любом случае, они гораздо лучше, чем те условия изолированного содержания, которые предоставлялись ему ранее, когда ему запрещалось контактировать со своими близкими родственниками и соратниками. Он является лидером одной из важных оппозиционных сил в Казахстане, и мы хотели бы, чтобы у него появилась возможность продолжать выполнение своей роли в дальнейшем» [6]. Можно подтвердить, что различия в оценках электорального процесса в Казахстане существуют как внутри самой республики, так и в оценках международных наблюдателей. Однако в сравнении с оценками оппозиции и государственных органов Казахстана, среди международных наблюдателей отсутствует кардинальное различие и полная противоположность мнений. Несмотря на признание некоторых недостатков, в общем и целом, электоральный процесс и выборы оцениваются как приемлемые и соответствующие основным принципам демократичности и открытости. Однако существенное различие во мнениях присутствует в оценках иностранных международных организаций, общественных объединений, которые также участвуют в качестве наблюдателей во время выборов в Казахстане.

Во-вторых, активное участие и сотрудничество с государственными органами республики, оппозиционными партиями являются актуальным критерием демократичности электорального процесса. Одними из постоянных и активных международных участников электорального процесса в Казахстане является ОБСЕ. Специальное ведомство ОБСЕ - Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИЧП) является специальным органом, который следит за законностью, демократичностью проведения электорального процесса. Можно подтвердить, что заявления ОБСЕ являются одним из наиболее критических в среде международных наблюдателей. Так, по итогам анализа хода предвыборной кампании 1999 года на выборах Мажилис Парламента были отмечены следующие наиболее серьезные нарушения:

- ограничение конституционных прав граждан быть избранными или зарегистрироваться в качестве кандидатов по причинам административных нарушений. ОБСЕ посчитало, что существует нарушение прав граждан добиваться государственных постов. По оценкам организации статья 4

Указа «О выборах в Республике Казахстан», которая запрещает участие в выборах любого уровня в качестве кандидата лицам, подвергнутых административному взысканию не соответствует принципам демократического государства. Административное нарушение не может быть причиной отказа гражданам быть признанными в качестве кандидатов в депутаты Мажилиса, маслихата или Президента страны;

– препятствие или отказ в регистрации в Министерстве юстиции оппозиционным партиям и движениям. По оценке ОБСЕ ограничения нарушают право свободного собрания, организации и деятельности ассоциаций и собраний, стремящихся к участию в электоральном процессе;

– существенная диспропорция в возможностях использования информационных ресурсов и каналов государственных республиканских СМИ. Подчеркивается, что существует постоянная тенденция предоставления большей доли времени информации, лучшего места о действующем президенте, провластной политической партии и движениям. Но наиболее примечательным и интересным является то, что, признавая предвыборный период как не соответствующий демократическим нормам и принципам, день выборов постоянно оценивается как соответствующий и приемлемый для нового демократического государства. Столь изменчивая и нейтральная позиция позволяет ОБСЕ публиковать различные документы, как о нарушениях, так и о прогрессе выборной системы в Казахстане. В данном случае, первоначальный жесткий вердикт предвыборного периода выборов на пост президента в Казахстане был смягчен признанием четности и открытости самого дня выборов. Более того, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе приветствовала стремление правительства Казахстана впредь основываться на демократических принципах в своей деятельности [7].

Можно подытожить, что влияние и роль института президентства в развитии и формировании самого электорального процесса, выборного законодательства определяется следующими моментами:

– роль и место института президентства в развитии выборного законодательства определяется тем, что именно по инициативе и личном активном участии были приняты большинство законов, актов и постановлений касательно

электорального процесса. Появление самой электоральной системы связано с деятельностью института президентства. Законодательные права, механизмы принятия новых законов позволили институту президентства в краткие сроки обеспечить правовую сторону развития электорального процесса, выборного законодательства;

– институт президентства повлиял на развитие системы электорального процесса в качестве символа и гаранта проведения честных и прозрачных выборов. Первые свободные и демократические электоральные процессы в независимом и суверенном Казахстане связаны с выборами Президента Казахстана. Своим решением быть избранным в качестве легитимного Президента независимого Казахстана Н.А. Назарбаев обозначил первые в истории Казахстана выборы собственного лидера и главы государства;

– выборность как элемент демократии стал возможен благодаря политическим решениям, начинаниям и инициативам лично Н.А. Назарбаева. Благодаря политическим, законодательным решениям института президентства была внедрена выборность кандидатов и утверждено прямое право граждан выбирать кандидатов на пост президента, депутатов в нижнюю палату Парламента - Мажилис, депутатов местных органов власти – маслихатов.

Электоральные процессы на пост Президента Казахстана показали не только наличие значительного влияния института президентства на условия проведения, подготовки выборов, но выявили причины главенства института во время выборов. Институт президентства является центральным элементом влияния на проведение выборов на пост Президента страны. Это обуславливается следующими причинами:

Во-первых, слабость других политических и государственных институтов, способных влиять на электоральные процессы. Оппозиция не способна оказывать действенное и эффективное влияние на проведение выборов на пост Президента. По нашему мнению, неспособность оппозиции одержать победу и получить значительное число голосов избирателей связано не с возможными нарушениями законодательства на выборах, о которых постоянно заявляют оппозиция, радикальные СМИ, но с отсутствием оппозиционного кандидата, равного положением, известностью и авторитетом Н.А. Назарбаева. Низкий процент

доверия оппозиции связан с недостаточной известностью, доверием граждан к программам и лидерам оппозиции. Отсутствие реальной политической, символической альтернативы Назарбаеву, обуславливает невозможность и формальность выдвижения в качестве кандидата в президенты другой фигуры, нежели действующего главы государства;

Во-вторых, основным фактором наличия влияния института президентства на выборах в нижнюю палату Парламента Казахстана является успех команды действующего президента. Именно институт президентства является главным элементом фактического, символического противодействия развитию «оранжевого сценария» выборальных процессов в Казахстане. Негативное отношение населения к кровавым и насильственным революционным процессам в Киргизстане, Украине, Грузии обуславливает высокое доверие влиянию и действиям института президентства в период выборов в Казахстане;

В-третьих, институт президентства показывает наличие высокого профессионализма, интеллектуального уровня. Власть смогла сохранить за собой инициативу в выдвижении свежих политических идей, стратегических экономических проектов, социальных программ; институт президентства показал наибольшую способность и возможности формирования национальной стратегии развития, выдвижения национальной идеи и интегративной идеологии, которые смогли объединить наиболее активную часть гражданского общества;

В-четвертых, институт президентства всегда сохраняет монополию на государственную идеологию. Информация, распространяемая о ходе избирательной кампании, подготовке команды Н. А. Назарбаева, достижениях и встречах кандидата имеют больше влияния и доверия со стороны населения, чем информация о деятельности оппозиции;

В-пятых, важнейшим достижением института президентства является получение одобрения в своих действиях со стороны главных внешне-политических партнеров и союзников Республики Российской Федерации, Евразийского Союза и США. Институт президентства показывает примеры возможности нахождения общего согласия и единства во мнениях с представителями ведущих стран мира, международных организаций, наблюдателей.

Исследование выборочного процесса на выборах в нижнюю палату Парламента Казахстана показали наличие конкретных механизмов и инструментов влияния института президентства на данные политические процессы:

Во-первых, влияние института президентства на выборочный процесс осуществляется через механизмы и инструменты административного ресурса. Примеры политических событий, деятельности СМИ, мнения и заявления самих чиновников, государственных деятелей во время выборов и проведения предвыборной кампании, доказывают наличие административного ресурса и механизмов влияния со стороны института президентства.

Во-вторых, влияние института президентства на ход и выборочные процессы связано с наличием законодательной силы и права законодательной инициативы со стороны Президента. Возможность Президента инициировать и самостоятельно принимать законы при отсутствии Парламента, записано в Конституции 1995 года.

В-третьих, было доказано существование контроля властей информационного пространства. Информационная функция института президентства требуется не только для контроля хода выборочного процесса, но и для недопущения радикализации, клеветы и недоказанных обвинений.

В-четвертых, влияние института президентства на выборочный процесс осуществляется также через использование финансовых, экономических механизмов государственного контроля и проверок.

ЛИТЕРАТУРА

1. Официальный сайт депутата Мажилиса Парламента Республики Казахстан Дьяченко С. // <http://www.parlam.kz/sitedep/dyachenko.aspx?id=397&page=news&lang=ru/>
2. Чего мы ждем от Мажилиса? // Байтерек. 2007. №4(25).
3. Итоги выборов // Казахстанская правда. 1999. 12 января.
4. Государственный Департамент США опубликовал заявление об итогах предвыборной кампании в Казахстане // Деловая неделя. 1999. 15 января.
5. Оценки наблюдателей СНГ // Вечерний Алматы. 1999. 12 января.
6. Официальный сайт Посольства США в Республики Казахстан // <http://www.usembassy.kz/documents/december-press-conference-ru.html>
7. Отчет ОБСЕ по выборам в Казахстане // Время по Гриневичу. 1999. 13 января.

Резюме

Еліміздегі сайлау занымаларын демократиялық жетілдіру және ондағы президенттік институттың ролі мәселелері қарастырылады. Мемлекеттік биліктің өр килемденгейлерінде сайлауды кеңейту ісінде Н.Ә. Назарбаевтың жеке бастамасымен құрылған демократияландыру жөніндегі мемлекеттік комиссияның қызметі талданады. Республикадағы сайлау занымаларын жетілдіру және электоральды үрдістерді қалыптастыру мен дамыту дағы президенттік институттың ролі мен ықпалы қорытылады.

Summary

The influence of the institution of the presidency to development of principles and enlargement of election is great. Being the leader of the Nur Otan party N. A. Nazarbayev solves not only the issues if the internal arrangement, cadre and management arrangement, but he is able to develop, add and change the present legislature concerning elections in Kazakhstan.

Поступила 20..11.08г.