

УДК [342.8:340.132.2] (575.2) (04)

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КАЗАХСТАНА

А.С. Ибраева – докт. юрид. наук, проф.
Казахский национальный университет им. Аль-Фараби

This science editorial shows us that the elections are the leading form of the state power which is realized by the folk, the results of the elections show the mood of the electors and the tendencies of the political life.

Выборы являются ведущей формой непосредственного осуществления власти народом, инструментом легитимности государственной власти, обеспечивают подбор политической элиты. Участвуя в голосовании или, напротив, отказываясь от него, далеко не всякий избиратель осознает социальное значение выборов. В системе приоритетов для него решающее значение могут иметь личные склонности, субъективный фактор. Но объективно выборы, будучи неотъемлемой частью политического процесса, позволяют определить партии и лиц, которые будут проводить политику государства в масштабе страны и на местном уровне.

Посредством выборов формируются различные органы публичной власти в Республике Казахстан – Парламент, Президент, маслихаты, органы местного самоуправления. В качестве эксперимента в августе 2005 г. были проведены выборы акимов четырех районов. 20 октября 2006 г. проведены выборы акимов 49 районов и 10 городов областного значения (30% от общего количества административно-территориальных единиц страны). Выборы акимов районов и городов областного значения в Казахстане проводятся на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Выдвижение кандидатов в акимы осуществляется акимом области на альтернативной основе, т.е. не менее двух кандидатов на должность акима. Выборщиками акимов являются депутаты маслихатов. Аким района,

города областного значения избирается сроком на четыре года. Аким вступает в должность с момента принесения присяги политического государственного служащего в присутствии депутатов маслихатов и членов территориальной избирательной комиссии.

Вот некоторые данные, взятые из официальных источников. В ходе избирательной кампании было выдвинуто 150 и зарегистрировано 144 кандидата в акимы, 6 человек отказались от участия в выборах до регистрации, 8 человек сняли свои кандидатуры после регистрации, и по одному кандидату районная избирательная комиссия отменила решение о регистрации. Всего в выборах приняли участие 135 кандидатов. Выборы акимов проводились на заседаниях выборщиков – депутатов маслихатов.

Председательствовали на заседаниях выборщиков председатели районных, городов областного значения избирательных комиссий. Все избирательные процедуры, в том числе голосование и определение итогов выборов акимов были проведены открыто, гласно, с участием наблюдателей и представителей средств массовой информации. Явка выборщиков составила 99,1%. За ходом голосования осуществляли наблюдение 121 доверенное лицо кандидатов в акимы, 86 наблюдателей от политических партий и неправительственных организаций и 232 представителя средств массовой информации.

Во всех районах и городах областного значения акимы были избраны в первом туре, так как набрали более пятидесяти процентов голосов выборщиков, принявших участие в голосовании. Из действующих акимов в качестве кандидатов приняли участие в выборах 45 человек. По итогам голосования из выдвинутых действующих акимов сохранили свою должность 39 акимов районов и городов областного значения. Впервые избраны акимами районов и городов областного значения 20 человек. Из вновь избранных 17 акимов ранее работали в системе государственной службы, 3 акима были заняты в организациях негосударственной формы собственности. Средний возраст избранных акимов – 49 лет. Районные и городские избирательные комиссии в необходимый срок зарегистрировали избранного акима и представили решение о его регистрации вышестоящему акиму, а также в соответствующий маслихат¹.

Представленные данные отражают позитивные черты в выборном процессе. Вместе с тем отметим некоторые моменты, вызывающие дискуссии и неоднозначное восприятие населением результатов выборов.

Во-первых, 86,6% действующих акимов сохранили свои места, т.е. практически не произошло обновления управленческих кадров. В принципе, преемственность – дело хорошее, но все же цель выборов – не закрепление прежних управленцев, а выдвижение новых кадров, с новыми идеями, амбициями, новаторским подходом к решению социально-значимых проблем.

Во-вторых, в обновленном составе акимов не представлено ни одной женщины, тем самым не соблюден гендерный баланс. Шесть женщин были представлены в качестве кандидатов на пост акимов, но, к сожалению, ни одна женщина не была избрана. Как известно, женщины составляют более 55% населения Казахстана, они сегодня активно участвуют в общественно-политической жизни, часто имеют самостоятельный бизнес, самодостаточны, социально ответственны. Думается, есть необходимость государственного подхода к выдвижению женщин на руководящие посты на местах.

¹ Пресс-служба ЦИК: www.election.kz.

В-третьих, всего лишь три человека из организаций негосударственной формы собственности были избраны акимами. Это составляет 5% от общего количества избранных акимов, остальные 95% – работники или бывшие работники системы государственной службы. Данная цифра заставляет задуматься о необходимости подготовки кадров будущих управленцев из среды гражданского общества.

В-четвертых, нельзя не отметить то обстоятельство, что вокруг правил выдвижения, и избрания акимов разгорелось немало споров. В частности, в ходе выборов Республиканская сеть независимых наблюдателей (РСНН) обнаружила тот факт, что было ограничено конституционное право каждого гражданина Республики Казахстан быть избранным. “Помехой для полноценной реализации права стать кандидатом явилось выдвижение кандидата вышестоящим акимом области” – заявила президент РСНН Таскын Рахимбекова.

Директор проектов РСНН С. Джаксылыков заявил, что “альтернативность выбора была номинальной”. “Если вывести какую-то общую цифру, то получается, что в среднем 2,5 кандидата на одно место баллотировались в ходе выборов, т.е. альтернативность выборов была чисто номинальной” – отметил он. Кроме того, по мнению С. Джаксылыкова, о недостаточности альтернативы свидетельствует тот факт, что в большинстве своем кандидаты на должность акимов являлись членами партии “Отан”.

Все эти вопросы отражают по сути одну проблему – незавершенность выборного процесса в Казахстане, необходимость совершенствования выборного законодательства РК в сторону обеспечения транспарентности, равенности, законности, обеспечения прямого выбора местных органов управления.

Оправдан ли косвенный порядок выборов районных акимов? В казахстанском обществе существуют различные точки зрения. Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев на 3 заседании Государственной комиссии по разработке и конкретизации программ демократических реформ привел достаточно весомые аргументы в пользу существующего порядка избрания акимов районов и городов областного значения. “Почему мы остановились именно на этой схеме – избрании районных акимов маслихатами? Прежде всего, на местах

нужно усилить систему сдержек и противовесов. Мы будем повышать полномочия маслихатов, в том числе их контрольные функции в отношении глав исполнительной власти. С другой стороны, практика показывает, что прямые выборы глав исполнительной власти регионов – не панацея от всех бед. Давайте вспомним российский опыт, где данная система выявила много проблем. Мы знаем примеры, когда в регионах в аэропорту строили два VIP-прохода: один для губернатора, другой для мэра. Было два независимых друг от друга хозяина в регионе. Ни к чему хорошему это не привело, и в России от прямых выборов в итоге отказались. Для нормального функционирования института прямых выборов на этом уровне должны созреть условия, включая высокую политическую культуру, зрелость общества.

Поэтому в процессе выборности акимов нам нужно придерживаться взвешенной позиции. Мы ни в коем случае не должны терять управляемость на местах, куда постепенно переходит центр тяжести наших реформ. Много в реализации государственной политики зависит от эффективности управления на данном уровне. Таким образом, предлагаемая форма выборов акимов представляется наиболее оптимальной и в то же время, прогрессивной¹.

Сегодня данный порядок действительно является наиболее действенным и оправданным. Аким области является самым квалифицированным управленцем, владеет ситуацией в области и представляет, какие кадры способны не только возглавить районы, но навести в них порядок. Поэтому аким области должен и может выдвигать кандидатов на должности районных акимов. С повышением высокой правовой и политической культуры общества при сильной системе сдержек и противовесов на местах будут введены прямые выборы районных акимов.

¹ Выступление Н.А. Назарбаева на заседании Комиссии по разработке и конкретизации программ демократических реформ: www.akorda.kz.

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. в ст. 1 закреплено, что единственным источником государственной власти является народ, который осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам. Было бы неверным полагать, что путем выборов народ передает избранным свой суверенитет, как иногда отмечается в научной литературе. Народ и суверенитет неотчуждаемы. Путем выборов передается лишь право на его реализацию в установленных Конституцией пределах. Смысл разделения властей как раз заключается в том, чтобы не допустить сосредоточение всей власти в руках одного государственного органа, пусть даже и выборного. Выборы служат барометром политической жизни. В процессе их проведения сталкиваются интересы различных политических сил, различные взгляды и платформы, выразителями которых являются партии и иные политические объединения.

Результаты выборов дают объективную оценку степени их влияния, показывают настроение избирателей, тенденции политической жизни. Выборы есть прямое волеизъявление народа. Народ Казахстана, принимая Конституцию Республики, провозгласил и утвердил себя в качестве единственного источника государственной власти в стране. Данное конституционное положение предполагает, что народ Казахстана, являясь единственным источником единой государственной власти в стране, как и каждой ее ветви – законодательной, исполнительной и судебной, – может осуществлять свою власть как непосредственно, так и опосредованно во всей ее полноте, и прежде всего, путем участия в выборах. Именно поэтому выборное законодательство Казахстана должно в полной мере обеспечивать прямое и непосредственное участие народа в формировании всех ветвей власти.