

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА КАЗАХСТАНА: ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

С.С. Сартаев – акад. НАН РК, докт. юрид. наук, проф.,

А.С. Ибраева – докт. юрид. наук, проф.

Казахский национальный университет им. Аль-Фараби

This article covers problems of the election system improvement of Kazakhstan. Analysis of different approaches and demands to elective positions in state bodies has been done.

Процесс проведения выборов регулируется Конституционным законом “О выборах в Республике Казахстан” от 28 сентября 1995 г. Государство предъявляет ряд требований к гражданам, избираемым на должности в государственных органах. Эти требования обусловлены характером, особенностями, особым положением выборных органов в государственном механизме. Например, для избрания на пост Президента предъявляются определенные требования, касающиеся возраста, знания, отношения к государству и т.д., которые обусловлены чрезвычайной ответственностью Президента перед народом и государством. Ряд требований предъявляется к гражданам, выдвигаемым кандидатам в депутаты Парламента, маслихатов.

Всеобщее избирательное право не исключает возможности установления ограничения для избирателей. Конституция Республики Казахстан устанавливает, что не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Лица, привлекавшиеся в течение года к дисциплинарной ответственности за коррупционное правонарушение, к административному взысканию за умышленное правонарушение, а также имеющие судимость, не снятую и не погашенную в установленном порядке, не подлежат регистрации в качестве претендентов в Президенты и на другие вы-

борные должности¹. Таким образом, в пассивное избирательное право внесено ограничение с целью не допустить избрания на ответственные должности недостойных лиц.

В Республике Казахстан установлены как прямые, так и косвенные выборы депутатов в парламент. Принцип *прямого* избирательного права выражается в том, что Президент, депутаты Мажилиса и маслихатов, члены органов местного самоуправления РК избираются гражданами непосредственно. *Косвенное* избирательное право выражается в том, что в выборах депутатов Сената участвуют выборщики, т.е. граждане РК, являющиеся депутатами маслихатов. Выборщики участвуют в выборах депутатов Сената на равных основаниях, и каждый из выборщиков обладает одним голосом при выборах депутата Сената. Пассивное избирательное право при выборах депутатов Сената на сессиях маслихатов осуществляется с ограничениями, установленными Конституцией Республики Казахстан.

Принцип такого голосования проявляется в том, что голосование на выборах Президента, депутатов Мажилиса и Сената, депутатов маслихатов, членов органов местного самоуправления республики осуществляется тайно. Тайное голосование исключает возможность контроля за волеизъявлением избирателя, а также давления на волю избирателя. В помещениях для голосования оборудуются специальные кабины, где избиратели могут свободно выразить свою волю. Тайна голосования обеспечивается и тем, что избирательные бюллетени не нумеруются и не содержат никаких пометок, которые бы позволили определить личность голосовавшего. Закон предусматривает ответственность должностных лиц, виновных в нарушении тайны голосования.

Принцип *добровольного* участия граждан Республики Казахстан в выборах выражается в том, что никто не вправе оказывать воздействие на избирателя с целью принудить его к участию или неучастию в выборах. Обеспечивается свобода волеизъявления во время

выборов также тем, что проведение агитации в день выборов не допускается.

В Казахстане применяется смешанная, мажоритарно-пропорциональная избирательная система в процессе выборов в парламент. При выборах основного состава Мажилиса, как и при выборах Президента, депутатов Сената, маслихатов, органов местного самоуправления применяется мажоритарная избирательная система. При проведении выборов по данной системе избранным считается кандидат, набравший более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если в первом туре голосования не выявится кандидат, набравший установленный процент, то проводится второй тур голосования, в котором принимают участие двое кандидатов, за которых проголосовало большее количество избирателей. Избранным считается тот кандидат, который набрал при повторном голосовании большее число голосов избирателей по сравнению с другим кандидатом. При повторном голосовании при баллотировке единственного кандидата он считается избранным, если за него проголосовало 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

В соответствии с Законом о выборах на исход голосования не влияет количество принявших участие в выборах избирателей.

Пропорциональная система выборов выражается в распределении 10 депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам. Центральная избирательная комиссия подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных по территории единого общенационального округа за каждый партийный список, получивший 7% и более голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании. Сумма голосов избирателей, поданных за политические партии, преодолевшие 7-процентный барьер, делятся на 10 – число депутатских мандатов, распределяемых по территории единого общенационального округа. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота).

Число голосов, полученных каждым партийным списком, участвующим в распределении депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное. Целая часть, полученная в результате деления числа, есть число де-

¹ Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / Под ред. Г.С. Сапаргалиева. – Алматы, 1998. – С. 1193.

путатских мандатов, которое получает соответствующая политическая партия, сформировавшая партийный список.

Если после действий, произведенных в соответствии с вышеизложенными правилами, остаются нераспределенные мандаты, производится их *вторичное распределение*. Нераспределенные мандаты передаются по одному тем партийным спискам, у которых оказывается наибольшей дробная часть (остаток) числа, полученного в результате деления. При равенстве наибольшего остатка преимущество отдается партийному списку, зарегистрированному раньше. Весьма важным является правило, в соответствии с которым депутатские мандаты распределяются в строгой последовательности размещения кандидатов в партийном списке. Предусмотрено, что при досрочном выбытии депутата, избранного в результате распределения депутатских мандатов между политическими партиями, сформировавшими партийные списки, его мандат постановлением Центральной избирательной комиссии передается следующему за избранным из того же партийного списка кандидату. В случае, если в соответствующем партийном списке кандидатов не осталось, мандат остается вакантным до следующих выборов депутатов в Мажилис. Изложенные выше элементы пропорциональной системы выборов – *достаточно прогрессивное явление* и, безусловно, только способствуют демократизации политической системы. Тем не менее, в современной конституционно-правовой мысли есть различные мнения относительно совершенства этого нового института.

По убеждению ряда ученых, предоставление десяти дополнительных мест в парламенте для партийных списков позволило им непосредственно участвовать в осуществлении законодательной власти. Это послужило катализатором для появления новых партий в политическом спектре страны¹. Однако, по мнению других, число депутатских мандатов, предоставленных для обеспечения пропорционального представительства, является *крайне мини-*

¹ Телебаев Г.Т., Коновалов С.А. Партийное строительство в Казахстане: от идеологического диктата одной партии к многопартийной системе // Саясат. – 2001 сентябрь. – С. 69.

мальным относительно числу действующих сегодня в республике политических партий, а следовательно, и количества существующих и периодически формирующихся социально-политических интересов.

Профессор Г.С. Сапаргалиев с данным утверждением не вполне согласен, поскольку, по его мнению, “представители политических партий могут выдвигаться и выбираться и по одномандатным избирательным округам, в маслихатах, назначаться Президентом”².

Р.М. Шаекин полагает, что назначение Президентом и выборы в маслихат “ведут” представителей политических партий в Сенат, а в данном случае речь идет о Мажилисе. Выдвижение же и выборы по одномандатным избирательным округам, как показывает практика функционирования парламентов в Казахстане, не формировали депутатский корпус с достаточным представительством от партий. Преобладающая мажоритарная система придает предвыборной борьбе пока еще персонифицированный характер. В результате, практически в большинстве населения республики голосует за кандидата, исходя из личностных критериев, независимо от его партийной принадлежности³.

В связи с развитием многопартийности, партийным строительством, развитием институтов гражданского общества сегодня есть настоятельная необходимость в увеличении числа мест для политических партий до 50 с одновременным увеличением общего количества депутатов Мажилиса до 100 человек. Только в таком или подобном по соотношению раскладе будут адекватно и равноценно взаимодействовать депутаты, избранные по общему правилу (по одномандатным территориальным избирательным округам) и депутаты, избранные на основе партийных списков.

Данное предложение отражает интересы всех без исключения партий Казахстана, и,

² Сапаргалиев Г.С. Новый существенный шаг к дальнейшей демократизации государства и общества // Правовая инициатива. – 1998. – №1. – С. 4.

³ Шаекин Р.М. Конституционные основы функционирования политической системы Республики Казахстан: Автореф. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2006. – С. 3.

безусловно, должно найти практическое воплощение в национальном законодательстве. При формировании как минимум половины депутатского корпуса по пропорциональной системе выборов открывается перспектива иметь свое представительство и небольшим партиям.

Не менее важной проблемой, касающейся расширения партийного представительства в Мажилисе, является 7-процентный барьер, установленный для пропорционального распределения депутатских мандатов. О том, что он является существенным препятствием для представительства политических партий, свидетельствуют последние выборы в нижнюю палату парламента. Так, осенью 2004 г. из 10 партий, боровшихся за право быть выставленными в законодательном органе, лишь 4 преодолели 7-процентный барьер и обеспечили себе место в Мажилисе нового созыва. По итогам выборов по партийным спискам 10 депутатских мандатов были распределены в соответствии с поданными в поддержку той или иной партий следующим образом: “Отан” (60,62% голосов) – 7 депутатов, “Акжол” (12,4%), “Асар” (11,38%) и “Аист” (7,7%) – по 1 депутату.

Заметим, что в практике зарубежных стран этот порог установлен *несколько ниже*. Так, половина депутатского состава германского Бундестага избирается по партийным спискам (земельным спискам) при наличии *пятипроцентной оговорки*, означающей, что партиям, получившим менее 5% голосов избирателей по территории всей страны, места в Бундестаге не представляются¹. Это обеспечивает более широкое партийное представительство в законодательном органе, что достаточно актуально для отечественного парламента.

¹ *Страшун Б.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. – М.: БЕК, 1997. – С. 378.

Также отметим такую проблему, как обеспечение равного участия партий в предвыборной агитации. Так, в ст. 28 “Право на проведение предвыборной агитации” Закона о выборах в РК закреплено: “Государство гарантирует кандидатам равное выделение средств для выступления со своими программами в средствах массовой информации. Каждому кандидату предоставляются средства на *пятнадцатиминутное* выступление по телевидению, *десятиминутное* выступление по радио, а также на публикацию в печатных изданиях двух статей в объеме не более *0,1* печатного листа. Политические партии, выдвинувшие партийные списки, вправе участвовать в политических дебатах на телевидении, организуемых Центральной избирательной комиссией, *в устанавливаемом ею объеме времени*”.

Во-первых, гарантируемый государством объем времени явно недостаточен для раскрытия программы кандидата, во-вторых, практика проведения выборов показывает, что ЦИК РК преднамеренно ужесточает требования и сокращает время для политических дебатов, что явно противоречит принципам избирательного права и лишает избирателей полной

и достоверной информации о деятельности политической партии. Поэтому, полагаем необходимым увеличить гарантируемый государством объем времени предвыборной агитации в СМИ и указать в законе нижний предел объема времени, устанавливаемый ЦИК для политических дебатов.

Признавая достаточную прогрессивность избирательного законодательства, следует признать, что оно требует дальнейшего совершенства в плане демократизации и обеспечения прозрачности всех избирательных процедур. На современном этапе развития назрела острая необходимость усиления роли политических партий в деятельности органов государственной власти. В связи с этим полагаем, что в закон о выборах следует внести следующие изменения:

↪ увеличить количество мандатов, распределяемых по партийным спискам до 50% от депутатского состава Мажилиса;

- ↪ снизить избирательный порог, установленный для пропорционального распределения депутатских мандатов между партиями до 5–4 процентов;
- ↪ снять запрет на государственную поддержку агитационной деятельности кандидатов, баллотирующихся по партийным спискам.

Системная работа по дальнейшей конституционной модернизации политической системы и развитию демократии в Казахстане развивается в Общенациональной программе политических реформ, предложенной Президентом Республики Казахстан. Эта программа представляет единый, целостный подход к реформам государственных, политических и общественных институтов. Основой для реализации данной программы является законодательство о выборах, которое формирует демократические институты власти.