

*Сарсембаев Марат Алдангорович*

*Член Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан,  
профессор, доктор юридических наук (г. Астана)*

## **ИЗБРАНИЕ МНОГОПАРТИЙНОГО ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В течение всего периода функционирования парламентаризма в Казахстане в работе в той или иной степени были задействованы представители практически всех политических партий страны. Они, а также движения, общественные объединения республики принимали участие в выборах в Верховные Советы XII и XIII созывов, затем в Мажилис Парламента в выборных кампаниях 1990, 1994, 1995, 1999, 2004, 2007, 2012 годов; некоторые политические партии имели депутатские фракции в этом высшем законодательном органе. Если в 1994 году удельный вес выдвиженцев от политических партий и общественных объединений составил среди всех кандидатов 48 процентов, то уже в следующем в 1995 их удельный вес вырос до 55 процентов. Это свидетельствовало о росте популярности выдвижения по линии партий.

В 1995 году в депутатском корпусе находились депутаты от Партии народного единства Казахстана, Демократической партии, Коммунистической партии Казахстана и ряда других партий.

История голосования по партийным спискам берет начало с 10 октября 1999 года, когда представителям партий предоставили 10 мест из 77 в Мажилисе (нижняя палата) Парламента. Результаты выборов выявили следующих победителей: Республиканской политической партии «Отан» (Отчизна) 30,89 процента голосов избирателей принесли 4 депутатских места, Коммунистической партии Казахстана избиратели отдали 17,75 процента голосов, Аграрной партии достались 12,63 процента голосов и Гражданской партии – 11,23 процента голосов: по этим итогам последним 3 партиям передали по 2 депутатских мандата. Выборы в Мажилис Парламента 10 октября 1999 года

продемонстрировали успешное укрепление и развитие казахстанского парламентаризма, а также полноправное участие политических партий в политической системы общества и государства, реальное участие в законодательной деятельности.

Выборы в Мажилис 2004 года были организованы по смешанной системе голосования. Партии по-прежнему со своими списками могли претендовать на 10 мест. 12 политических партий конкурировали в борьбе за депутатские места в Мажилисе. Теперь партии свою организационную и электоральную работу осуществляли на основе норм Закона Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 года<sup>39</sup>. Особенностью этих выборов было то, что на них впервые был установлен 7-процентный барьер на пути прохождения в Парламент. В результате этот барьер удалось преодолеть следующим партиям и блоку.

За партию «Отан» проголосовали 60,61 процента голосов избирателей, что позволило этой партии стать обладательницей 7 мест в парламенте из 10. Партия «Ак жол» (Светлый путь) с 12,04 процентами голосов, партия «Асар» (Взаимопомощь) с 11,38 процентами голосов и блок АИСТ (Аграрно-Индустриальный Союз Трудящихся) Аграрной и Гражданской партий Казахстана с 7,07 процентами голосов избирателей сумели получать по 1 (одному) депутатскому мандату. Партии получили депутатские мандаты не только по партийным спискам, но и по одномандатным округам, а также как члены партии, выдвинувшиеся в порядке самовыдвижения. По этим критериям партия «Отан» получила 53 мандата: 7 по партийному списку, 35 – в связи с победой официально выдвинутых партией членов по одномандатным округам, 11 мандатов достались самовыдвиженцам – членам партии; у блока «АИСТ» оказалось 14 мандатов (1 мандат – по партийному списку, 10 официальных одномандатников стали депутатами, 3 самовыдвиженца получили депутатские мандаты); партии «Асар» доста-

---

<sup>39</sup> См.: Закон Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000344\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000344_).

лись 4 мандата (1 – по партийному списку, 3 – официальным одномандатникам); партия «Ак жол» завоевала 2 мандата (1 – по партийному списку, 1 – в связи с победой самовыдвиженца); Демократической партии достался 1 мандат в связи с победой официального одномандатника. Как видим, партия «Отан» значительно потеснила конкурентов из числа других партий.

Майская (2007 года) конституционная реформа привела к формированию принципиально новой системы организации Мажилиса Парламента республики. Введенная в политический оборот пропорциональная система выборов в высший представительный орган республики резко повысила роль и значение политических партий в обществе и государстве. Парламентские выборы в Мажилис, состоявшиеся 18 августа 2007 года, принесли единоличную победу партии «Отан», переименованной накануне выборов в «Нур-Отан», на основании чего ей были переданы все 98 депутатских мандатов по партийному списку в соответствии с упомянутой выше пропорциональной системой голосования. Впервые Мажилис Парламента обрел статус однопартийного Парламента, что вызвало немалый резонанс внутри страны и за рубежом.

Итоги выборов в Мажилис 2012 года в Мажилис Парламента привели к многопартийности высшего законодательного органа страны. Теперь в его составе работают депутаты от трех партий – партии «Нур-Отан», от партии «Ак жол» и Коммунистической народной партии.

Что положительного мы приобрели, получив многопартийный Парламент? По результатам выборов Парламент стал называться многопартийным и в силу этого стал различаться и идеологически: мы можем сегодня говорить о центристском «Нур Отане», правофланговым «Ак жол» и левофланговой Коммунистической народной партии Казахстана. Многопартийность в парламентских рядах дает импульс дальнейшему развитию парламентской демократии. Парламент страны по своей профессиональной направленности является законодательным органом. Но при этом нужно иметь в виду, что Парламент является еще и органом народного представительства. И эту предста-

вительную функцию теперь выполнять многопартийный Парламент, в котором посредством партий представлены разные слои населения народа Республики Казахстан. Опыт развитых демократических стран свидетельствует, что система многопартийно-политического представительства, которая осуществляет защиту разных интересов соответствующих социальных групп и слоев населения страны, направлена на обеспечение устойчивого политического развития общества. В этой связи только многопартийный Парламент создает условия для политического плюрализма мнений и суждений, что реально содействует представленности общественных интересов.

Сильная, развитая партийная система позволяет иметь механизм обратной связи с населением, устранять недостатки по ходу управления государственными делами, что позволяет избегать накопления ошибок управления, в противном случае такое накопление не может не привести к обострению социальной напряженности. Начиная с момента принятия Закона РК «О политических партиях» от 15 июля 2002 года в Казахстане придерживаются мнения о целесообразности формирования крупных политических партий, каждая из которых могла бы представлять достаточно широкий спектр политических вопросов и выражать интересы крупной части казахстанского общества.

Вот уже с 2012 года функционирует многопартийный Мажилис Парламента Республики Казахстан. Вначале для партий, естественно, был адаптационный период, после чего фракции 3-х парламентских фракций, прежде всего фракции «Ак жола» и Коммунистической народной партии, стали вникать в проблемы общества и государства, возникающие на заседаниях Парламента, соотносить их со своими взглядами, программными установками своих партий и соответственно выступать на пленарных и иных заседаниях Мажилиса Парламента страны и предлагать свои варианты решений возникающих проблем.

Хотя все 3 политические партии, которые представлены в Мажилисе Парламенте, а также депутаты от Ассамблеи народа Казахстана исходят из принципиальных позиций своих политических платформ, тем не менее они проявляют свое умение взаимодействовать друг с

другом на основе демократических процедур, а также вырабатывают и принимают такие решения, которые выражают интересы всей страны, всего народа. Высший законодательный многопартийный орган страны стал местом не только необходимых дискуссий, но и местом совместных конструктивных решений и действий.

Всего в течение сессии первой половины 2012 года на рассмотрении Мажилиса Парламента находились свыше 70 законопроектов, 39 из которых были приняты и направлены на рассмотрение Сената Парламента. Всего за период работы сессии депутатами обеих палат были направлены 302 депутатских запроса. В центре внимания народных избранников была и работа с населением.

Итоги недавно прошедшей сессии (2012-2013 годы) таковы: члены Парламента провели 3 совместных заседания, Мажилис провел 38 пленарных заседаний, Сенат – 27 заседаний, результатом которых стало принятие и направление на подпись Президенту страны 96 законов. В этот период депутаты Мажилиса и Сената подготовили и озвучили 367 депутатских запросов. Депутаты активно использовали свое конституционное право законодательной инициативы: достаточно отметить, что с начала 2012 года депутаты Мажилиса инициировали 10 самостоятельных законопроектов. Все эти законы и запросы стали плодом усилий заседающих в Мажилисе депутатов от фракций партии «Нур-Отан», от фракции партии «АК ЖОЛ», от фракции Коммунистической народной партии Казахстана. В Сенат Парламента избирают не по партийному признаку, а по региональному: местные представительные органы (маслихаты) от каждой области избирают по 2 сенатора; но у Президента есть право назначить сенаторами 15 человек. Несколько лет назад в Сенат был назначен Г.Касымов – глава Партии патриотов Казахстана. В известной мере этот факт можно считать представительством данной партии в Сенате. Поэтому можно в какой-то мере признать сопричастность Партии патриотов Казахстана к упомянутым выше законам и депутатским запросам.

При многопартийной системе появляется возможность освещения, анализа различных политических и социальных проблем с раз-

ных сторон, в том числе в форме дискуссии, обмена мнениями, обсуждения альтернативных способов их решения. Наличие в Парламенте целого ряда партий служит в известной мере определенным гарантом контроля над деятельностью Правительства со стороны казахстанского общества. К примеру, на одном из пленарных заседаний Мажилиса Парламента 2013 года, где заслушивали ряд направлений деятельности Правительства, глава фракции коммунистов заявил, что эти виды деятельности Правительства не могут быть оценены положительно.

Благодаря наличию жесткой конкуренции между партиями улучшается качественный состав партий: можно говорить о возрастании дисциплинированности, ответственности членов партии, о повышении уровня их политической культуры и профессионализма, о появлении новых, способных лидеров структур внутри партии, наиболее талантливые из которых в будущем могут стать руководителями государственных органов и учреждений.

Член партии, став членом парламента, продолжает находиться в рядах своей партии и одновременно выполняет депутатские функции. Как депутат высшего законодательного органа республики член партии в первую очередь представляет все общество, а уже потом – свою фракцию. Говоря иными словами, здесь он решает задачи уже более высокого, общегосударственного уровня. Отсюда следует, что эффективность его законотворческой работы в значительной мере зависит от компетентной работы его фракции и от нахождения им необходимого баланса в объективном противоречии двух его социальных статусов: общенационального и внутрипартийного.

Межпартийная полемика представляет собой науку и искусство, которая в развитых западных странах постигалась веками. В постсоветских государствах, в том числе в Казахстане, эту полемику практически только начинают изучать, использовать ее как инструмент в повседневной парламентской деятельности. В процессе недавнего обсуждения законопроекта об увеличении пенсионного возраста для женщин в Парламенте представители партийных фракций вступили в полемику друг с другом, в результате чего голосование выявило не

только тех, кто был «за» принятие данного законопроекта, но и тех, кто был «против» и «воздержался».

Кроме того, полемика имела место и во время «правительственных часов», когда отчитывались высокопоставленные чиновники. К примеру, с министром сельского хозяйства А. Мамытбековым полемизировали и коммунисты, и нуротановцы. И это понятно, поскольку наиболее уязвимые слои населения проживают именно в селах, аулах.

Вряд ли можно считать правильным вести полемику ради полемики. Если позиции партий по тем или иным вопросам совпадают, то можно и нужно об этом говорить. Поэтому вполне естественно то, что представители фракции партии «Нур-Отан» и фракции партии «Акжол» не остаются в стороне, когда народные коммунисты в целом правильно заостряют внимание на проблеме обеспечения населения продовольствием. Те же нур-отановцы и коммунисты поддержали акжоловцев, когда последние обвинили в коррупции сотрудников Антимонопольного агентства и попросили Премьер-министра создать комиссию по расследованию причин непонятного подорожания электроэнергии. Более того, лидер коммунистов В.Б. Косарев выступил с предложением о том, что «для населения должны быть открыты все бюджетные программы, все финансовые операции, прежде всего в социальной сфере». Тогда, по его мнению, коррупционные возможности резко сузятся. Примером конструктивного сотрудничества партий в Парламенте является то, что в октябре 2012 года депутатам трех партийных фракций удалось найти сбалансированные подходы к порядку осуществления государственных расходов, увязанных с принципами экономичности и эффективности. В итоге депутаты от всех 3-х партий проголосовали за принятие проекта закона РК «О республиканском бюджете на 2013-2015 годы». Можно уверенно говорить о том, что принятый парламентариями бюджет имеет социально направленный характер.

Многopартийность в Парламенте позволила поднять на более высокий качественный уровень взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти между собой, благодаря чему совмест-

ными усилиями решались важные для развития страны вопросы. По инициативе депутатов в стенах Парламента были проведены 12 правительственных часов, на которых обсуждались принципиальные вопросы и принимались рекомендации, которые способствовали повышению эффективности деятельности государственных органов. Депутаты всех 3-х фракций нередко давали нелицеприятные оценки качеству работы ряда министерств и ведомств.

3 партии из 9 функционирующих в стране партий получили свои депутатские места в Парламенте страны. Другие принимавшие участие в выборах партии могли бы извлечь уроки из своих электоральных поражений. Организаторы выборов могли бы учесть недоработки, допущенные в ходе рассматриваемых парламентских выборов. В этой связи мы хотели бы привести свои суждения на этот счет. Чтобы партии могли иметь определенные шансы попасть в Парламент, нужно грамотно и профессионально организовывать финансирование партий в период предвыборной агитации с учетом опыта демократических стран. На будущее можно присмотреться к опыту, скажем, Австралии, Канады, Германии, Греции, Израиля, Италии, Швеции, Турции, где практикуется прямое финансирование партий: законы этих стран исходят из минимального количества голосов, которые были поданы за ту или иную партию по всей стране (от страны к стране процент может быть разным – от 0,5 до 15 процентов). Не менее интересным является опыт других демократических государств: в Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Канаде, Швейцарии, Швеции, Японии бесплатное время в эфире для политических партий во время избирательной кампании предоставляется государственными радио и телевизионными компаниями.

Мы в своем избирательном законе предоставляем право гражданам делать добровольные пожертвования в фонд политических партий. А в Японии, например, это право гражданина еще и стимулируют: если частное лицо внесет пожертвования политическим партиям более 10 000 иен (или 76 долларов США) в один год, эта сумма будет вычтена из общего дохода человека за облагаемый налогом год. В

Канаде закон предоставляет гражданину налоговую скидку: ему предоставляют налоговую льготу до 500 долларов в год на пожертвования политическим партиям, официально участвующим на федеральных выборах.

С учетом зарубежного опыта мы могли бы предоставлять политическим партиям бесплатно эфирное время, время на радиопередачи и на публикации в прессе. Каждому кандидату, как известно, 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. Было бы желательно каждой политической партии предоставлять по пятнадцатиминутному выступлению по телевидению каждую неделю, десятиминутное выступление по радио каждую неделю, а также на публикацию в ведущих республиканских печатных изданиях восьми статей общим объемом не менее 1 печатного листа.

Прослеживалась определенная закономерность: чем больше партия накапливала денежных средств в своем избирательном фонде и более рационально расходовала их на проведение интересных, продуманных избирательных мероприятий, тем больше шансов было у нее победить на прошедших парламентских выборах. Например, политическая партия «Нур-Отан» вышла на парламентские выборы с денежными средствами в сумме более 260 миллионов тенге (здесь и далее цифры взяты из газеты «Казахстанская правда», Астана. – 2012 год. – № 29 (26848). – 26 января. – Стр.1), политическая партия «АК ЖОЛ» в процессе парламентской избирательной кампании израсходовала 170 миллионов тенге, финансовый актив Коммунистической народной партии Казахстана составлял более 111 миллионов тенге. В итоге оно логично и сложилось: кто больше израсходовал денежных средств на эту парламентскую кампанию, тот и одержал победу: за партию «Нур-Отан» из более 7 миллионов пришедших на выборы проголосовали более 5 миллионов 600 тысяч избирателей или 80,99 процента от общего числа всех избирателей. По собранным финансам «АК ЖОЛ» и Коммунистическая народная партия Казахстана нахо-

дились на втором и третьем местах соответственно, и места по результатам избирательной гонки оказались в той же последовательности: за партию «АК ЖОЛ» подали 518 405 голосов или 7,47 процента от общего числа граждан, принявших участие в голосовании; за Коммунистическую народную партию Казахстана было подано 498 788 голосов или 7,19 процента. Отсюда вывод: чем больше денежных средств расходует партия, тем чаще она организационно своими мероприятиями воздействует на электорат, тем убедительнее она смотрится в глазах избирателей по сравнению с другими конкурирующими партиями, тем больше у нее шансов на победу на выборах. Как видим, соответствующие денежные средства сыграли свою роль в период избирательной кампании при выборах в Мажилис Парламента Республики Казахстан. Конечно, свою роль сыграли и другие факторы, которые предопределили успех или неудачу той или иной политической партии, но финансовый фактор, несомненно, был реальной составляющей победы или неудачи партии на прошедших выборах в Мажилис Парламента Республики Казахстан.

Законодательные акты Республики Казахстан стали одним из основ, которые привели к многопартийности Парламента. Нам хотелось бы оценить их содержание и предложить изменения и дополнения в эти акты, чтобы их совершенствование способствовало дальнейшему обеспечению и обогащению принципа многопартийности Парламента.

Выборное законодательство Республики Казахстан, состоящее из ряда законов и сотен подзаконных актов, в течение последних 15 лет подвергалась значительным изменениям и дополнениям. К примеру, Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года изменениям и дополнениям подвергся 12 раз: общее количество внесенных изменений и дополнений в него равняется 780<sup>40</sup>. Из них примерно 200 изменений и дополнений приходится на правовое урегулирование парла-

---

<sup>40</sup> См.: Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года с последующими изменениями и дополнениями (на казахском, русском и английском языках). – Астана. – 2011. – 336 с.

ментских выборов. Наряду с другими факторами эти изменения и дополнения в электоральном законе сыграли свою положительную роль в деле избрания многопартийного Парламента страны. Избирательный закон, как видим, в деле избрания многопартийного Парламента себя оправдал. В демократических странах многопартийный парламент обеспечивает прежде всего и в первую очередь пропорциональная избирательная система. У нас эта система была законодательно закреплена в 19 июня 2007 года. Поэтому вносить радикальные изменения в данный Закон вряд ли целесообразно. Вместе с тем за время парламентских избирательных кампаний начали складываться определенные традиции, которые следует изучать и, возможно, законодательно закреплять.

В Конституционном законе о выборах есть норма о дебатах, есть определенная практика их проведения, что вызывает большой интерес у избирателей, которые хотели бы определиться, за какую партию отдать свои голоса. Было бы желательно принять в законе о выборах и в законе о политических партиях норму, которая обязывала бы партии организовывать и участвовать в предвыборных дебатах в центре и регионах. Центризбирком и низовые избирательные органы могли бы оказывать дебатам организационное содействие. Обязательными можно признать дебаты между всеми политическими партиями, которые принимают участие в парламентских выборах, а также дебаты между партиями, чьи предвыборные программы достаточно резко отличаются друг от друга. Можно и нужно поощрять любые другие виды и формы дебатов по усмотрению партий.

В законе о СМИ можно прописать законодательную норму о возможности организации и проведения на ведущих телеканалах страны дебатов по возникающим политическим, экономическим и иным проблемам, в которых могли бы принимать активное участие наши политические партии. Здесь мы могли бы присмотреться к опыту россиян, которые организуют и проводят такие содержательно насыщенные телевизионные мероприятия как «Поединок», «Честный понедельник», «Право голоса». Это и приобретение полемического

опыта, и поддержание политической формы для лидеров политических партий в центре и на местах, и узнаваемость, различаемость партий в глазах электората, это и практически постоянная, систематическая подготовка партий к очередной выборной кампании, в частности, в Парламент страны.

Некоторые партии предлагали, чтобы в законе была записана норма о создании блоков политических партий накануне выборов, в предвыборный период. В принципе создание таких блоков можно законодательно разрешить, но, нужно иметь в виду, что блокирующиеся партии приобретают больше влияния и силу, чем та партия, которая выступает в единственном числе. Чтобы разрешить такое противоречие, для блоков партий придется поднимать порог прохождения в Парламент до, скажем, 11 процентов, как это принято, к примеру, в Чехии и Словакии.

Принятие таких законодательных норм и предопределило бы перспективы избрания и деятельности многопартийного Парламента в Республике Казахстан.

Политические партии должны вести активную и усиленную работу по улучшению своего имиджа и повышению доверия к себе со стороны населения республики. Партии должны приобретать навыки работы с массами населения, уметь проводить на высоком уровне массовые мероприятия, что в свою очередь позволит квалифицированно заниматься государственными делами, имеющими прямое отношение к массам населения. Это позволит политическим партиям рассчитывать на победу на будущих выборах в Мажилис Парламента Республики Казахстан.