

Демократизация казахстанского общества как необходимое условие для формирования эффективной внешнеполитической доктрины

Одним из важнейших институциональных условий для становления и эволюции внешней политики в сторону открытости, эффективности и зрелости является демократизация общества, всех аспектов государственной деятельности. Именно демократия считается наилучшим методом построения стабильного и бесконфликтного общества, идущего в ногу со временем. Казахстан в первые годы своей независимости сделал исторический выбор в пользу строительства демократического государства, и поныне руководство Республики следует данному выбору. При этом сложно утверждать, что построение демократии в Казахстане протекало без сложностей. Республике пришлось сделать выбор собственной модели общественного устройства с учетом процесса глобализации, который открывает перед человечеством новую постидеологическую эпоху. На смену идеологическим клише пришло понятие эффективности и адекватности. Сегодня заслуживает внимания такая демократическая модель, которая способна обеспечить общественный и экономический прогресс с учетом национальных и культурных особенностей страны. Президент страны Н.А. Назарбаев изначально был нацелен на комплексный подход при учете опыта построения демократий как западных, так и восточноазиатских стран. Подобный ориентир, учитывая весь мировой опыт и собственные реалии развития, позволил руководству Республики найти оптимальную модель демократизации.

Процесс демократизации казахстанского общества, несмотря на непродолжительность сроков становления, имеет четко очерченные качественными преобразованиями этапы. В своем выступлении "Новый этап демократизации Казахстана - ускоренное развитие свободного демократического общества" Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 16 мая 2007 года дал следующую периодизацию процесса демократизации в РК: «На первом этапе - с 1991 года по 1995 год – с момента реальной независимости до принятия Конституции суверенного Казахстана мы сосредоточились на преодолении дезинтеграционных процессов, формировании фундамента казахстанской государственности, переходе от диктата однопартийности к политическому плюрализму, созданию основ демократического развития. Наш принцип - сначала экономика, а потом политика - полностью оправдал себя.

На втором этапе - с 1995 по 2000 год - нашей основной заботой стало создание и укрепление современных демократических институтов, формирование новой политической культуры на основе Конституции, принятой народом на референдуме в 1995 году.

Третий этап - с 2001 по 2006 год - стал убедительным доказательством правоты нашей стратегии. За этот период мы обеспечили социально-экономический прорыв и стали региональным лидером. Состоялась и наша государственность» [45].

Созданию правового поля для образования и функционирования партий и движений и, соответственно, дальнейшего развития партийной системы страны способствовало принятие в 1995 году Конституции Республики Казахстан и в 1996 году законов Республики Казахстан "Об общественных объединениях" и "О политических партиях". Благодаря новой Конституции в стране были заложены фундаментальные основы новой государственности, сформирована единая государственная власть, способная регулировать и направлять общественное развитие. Был закреплен переход к президентской форме правления, создан профессиональный двухпалатный Парламент. Все это позволило стабилизировать общественно-политическую ситуацию и сосредоточиться на решении важнейших проблем.

Следует признать, что сейчас государство на основе Конституции 1995 года в целом успешно выполняет свое социальное предназначение: с одной стороны, обеспечивает социально-политическую стабильность в казахстанском обществе, с другой – методами государственно-правового регулирования создает необходимые условия для формирования конкурентной рыночной среды, стимулы для самореализации личности путем гарантирования широкого круга прав и свобод. На конституционном уровне сформированы и функционируют механизмы преодоления социальных противоречий, достижения общественного компромисса, конструктивного взаимодействия ветвей государственной власти [3].

Сосредоточение власти в руках Президента дало повод для нарастания в обществе дискуссий о приобретении казахстанской политической системой некоторых авторитарных черт. Однако если быть до конца объективным, то можно сказать, что по большому счету это во многом было оправданной мерой, обусловленной шаткостью политической ситуации того периода и необходимостью быстрого завершения начатых реформ в социально-экономической сфере [127, с. 388-392].

С 1997 года акцент в политическом реформировании был перенесен на качественное наполнение и повышение эффективности всей системы государственных институтов в целях достижения устойчивого развития. Основные направления государственно-правового строительства на 1997 год, были обозначены в Послании Президента народу Казахстана от 1996 года: преодоление несоответствия политико-правовой и управленческой систем Казахстана мировым методам государственно-правового регулирования; реформирование системы исполнительных органов в центре и на местах, создание более простой, экономичной, управляемой системы административно-территориального устройства.

Одним из основополагающих документов, обозначившим основные векторы реформирования, стала развернутая и всесторонняя программа демократизации и политических реформ в Казахстане, предложенная Президентом Н. Назарбаевым в Послании народу Казахстана 1998 года. Ядро политической реформы в Казахстане с этого момента составили семь основополагающих элементов демократизации и политической либерализации.

Во-первых, основу казахстанской демократии должны составить свободные и справедливые выборы. Чтобы достичь этой цели, было предложено упростить выборное законодательство путем уменьшения или полной отмены вступительных взносов для кандидатов в депутаты парламента, снять требование обязательного участия не менее 50 процентов избирателей, создать все необходимые условия и всячески приветствовать участие в контроле над выборами наблюдателей от казахстанской и международной общественности.

Во-вторых, было провозглашено усиление роли партий в политической системе страны – чтобы граждане стали полноправными участниками политического процесса, было предложено ввести представителей партий в новый состав Мажилиса и воспитывать парламентских лидеров.

Третьим основным направлением демократизации в Казахстане было объявлено усиление роли парламента страны, устойчивости и преемственности власти в Казахстане. В этих целях было законодательно закреплено решение, что в случае досрочного освобождения или отрешения от должности, а также в случае смерти Президента Республики исполнение обязанностей Президента на оставшийся срок полномочий переходит к председателю Сената. При невозможности председателя Сената принять на себя исполнение обязанностей Президента они переходят к председателю Мажилиса.

В целях усиления роли парламента Премьер-Министр и члены Правительства должны быть ответственны перед парламентом, на регулярной основе выступать перед депутатами и комиссиями. Помимо этого, в комиссиях Сената и Мажилиса обсуждаются кандидатуры отдельных членов правительства и послов. Также была введена норма о том, что парламента 80 процентами голосов каждой из палат может вносить изменения в Конституцию, которые должны получить одобрение на референдуме.

В качестве четвертого ключевого элемента демократизации было выдвинуто укрепление роли неправительственных организаций в строительстве гражданского общества. Было предложено упростить порядок регистрации и надзора за деятельностью НПО.

Пятым направлением стало обеспечение независимости судебной системы.

Шестым – создание условий для развития свободных и независимых СМИ. Для устранения существующих препятствий на пути свободной прессы в стране было предложено приватизировать ряд государственных средств массовой информации.

Седьмым – повышение роли женщин в жизни общества. Именно тогда появилось предложение создать специальную комиссию по проблемам женщин [52, с.11].

Внесение Парламентом страны 7 октября 1998 года изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан, предусматривавших введение в избирательную систему страны выборов по партийным спискам,

ускорило процессы партийного строительства. Так, с декабря 1998 по август 1999 года были образованы Гражданская партия Казахстана (ГПК), Республиканская народная партия Казахстана (РНПК), Демократическая партия "Азамат", Аграрная партия Казахстана (АПК), Республиканская политическая партия "Отан", Демократическая партия женщин Казахстана, партия "Руханият", Национальная партия Казахстана "Алаш". Появились партийные фракции в Парламенте.

Однако, хотя был достигнут значительный прогресс, в 1999-2000 годах темпы политической реформы в обществе несколько отстали от масштабов экономических преобразований. В связи с этим возникла необходимость в дополнительной проработке стратегического курса на дальнейшие демократические преобразования, который получил необходимое развитие в Послании Президента народу Казахстана на 2001 год «К свободному, эффективному и безопасному обществу». В частности, в послании выдвигаются задачи дальнейшей демократизации общества по следующим четырем основным направлениям.

- Укрепление независимости судебной системы и правовая реформа;
- Расширение полномочий представительных органов власти;
- Расширение выборности и совершенствование выборного законодательства;
- Укрепление институтов гражданского общества [53].

Что касается процесса партийного строительства, то на третьем этапе демократизации он характеризовался кратковременным ускорением в период проведения парламентских выборов 1995 года и последующим замедлением в поствыборный период, кризисными явлениями в развитии проправительственных партий и спадом деятельности этноориентированных партий и движений. Партии оставались достаточно слабыми, а также ангажированными политическими субъектами. Многие из них не имели реальной политической поддержки среди населения. По этой причине ряд партий фактически прекратили свое существование, другие – резко снизили свой и без того незначительный потенциал. Четко обозначился кризис в развитии центристских и проправительственных партий. Причинами кризиса стали отсутствие достаточно широкой и устойчивой социальной базы; отраслевой (не общенациональный) характер большинства проправительственных партий; несоответствие заявленной приверженности социал-демократизму реальной политической деятельности актива партий; неадекватные методы политической деятельности.

Вместе с тем результаты парламентских выборов 1999 года были достаточно критично встречены оппозиционными политическими партиями и международными организациями. Ими отмечались нарушения законодательства со стороны местной власти [296].

Впоследствии в поствыборный период, как и в 1996-1998 годах, с начала 2000 года вплоть до осени 2001 года, процесс партийного строительства в Казахстане заметным образом замедлился, в нем наступила временная «передышка». Впрочем, этот период характеризуется и другими

новшествами, например, введением выборности акимов низового уровня. В 2001 году состоялись экспериментальные выборы сельских акимов, в 2005 году – акимов районов в областях и обеих столицах – Астане и Алматы. Проведенные экспериментальные выборы позволили опробовать практику избираемости акимов низовых уровней.

2001-2005 годы ознаменовались принятием 10-летнего стратегического плана развития страны, в соответствии с которым основной акцент в сфере политического и государственного строительства на период до 2010 года был сделан на решение следующих ключевых задач: создание эффективной системы взаимодействия трех ветвей власти; децентрализация государственного управления; совершенствование механизмов выборного процесса; содействие развитию политических партий и институтов гражданского общества, укрепление внутривластной стабильности, расширение прав и свобод граждан.

Принятый и введенный в июле 2002 года в действие новый Закон Республики Казахстан "О политических партиях" привел к дальнейшим качественным структурным изменениям в партийной системе страны. В этой сфере давно назрели такие вопросы, как введение правовых норм, не допускающих политического экстремизма в деятельности партий; исключение партийного строительства на этнических или конфессиональных принципах; обеспечение финансовой прозрачности в их деятельности. Закон значительно ужесточил требования к политическим партиям, что вынудило их кардинально менять стратегию и тактику своей деятельности.

За эти годы предприняты шаги по усилению независимости и объективности судебной власти, что лежит в русле такого имманентного атрибута демократии, как верховенство закона. В рамках судебной реформы введен институт суда присяжных и мировых судей, избираемых населением; полная передача санкционирования ареста в компетенцию суда; повышение роли адвокатов в судебном процессе. Наряду с сохранением ключевых принципов демократического устройства государства в сочетании с сильной президентской властью, новыми мерами была дополнена политика в области защиты прав человека. В сентябре 2002 г. Указом Президента РК Н.А.Назарбаева в республике был учрежден институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена), а год спустя Казахстан присоединился к Международным пактам о правах человека (ратифицированы Парламентом РК в 2005 г.). В том же 2003 г. Указом Президента РК был введен мораторий на смертную казнь.

Дальнейшие направления политической модернизации отражены в Общенациональной программе политических реформ, представленной Президентом Н. Назарбаевым в Послании народу «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» и в Стратегии вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных государств мира (послание «Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии» от 2004 года) [52]. Общенациональная

программа политических реформ дала старт всенародной дискуссии по вопросам дальнейшей демократизации общества.

В 2003-2005 годах, сменяя друг друга, функционировали постоянно действующее совещание по выработке предложений по дальнейшей демократизации и развитию гражданского общества и Национальная комиссия по вопросам демократии и гражданского общества при Президенте РК. Работа обеих структур позволила создать условия для углубления общенационального диалога между государством и институтами гражданского общества по важнейшим вопросам политического развития Казахстана и совместной выработки мер, направленных на совершенствование политической системы и проведение демократических преобразований в стране. В марте 2006 года была образована Государственная комиссия по разработке и конкретизации программы демократических реформ в Республике Казахстан, в работе которой принимали участие представители политических партий и общественных объединений.

16 мая 2007 года Глава государства внес на рассмотрение в Парламент новый пакет инициатив по политической модернизации страны [297]. Они предусматривали внесение изменений в Конституцию, принятую в 1995 году. Через день после выступления Президента на совместном заседании палат депутаты приняли эти поправки, и Президент подписал соответствующий Закон. В целях приведения в соответствие с Конституцией законодательства РК был принят пакет конституционных законов — «О Президенте Республики Казахстан», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О Правительстве Республики Казахстан», «О выборах в Республике Казахстан», являющихся законодательным фундаментом общественно-политической системы страны.

Конституционная реформа затронула множество правовых норм законодательных и нормативных правовых актов, касающихся конституционной законности, в том числе вопросы функционирования политических партий и неправительственных организаций, защиты прав и свобод человека.

В соответствии с ней в Казахстане формируется: более эффективная и сбалансированная система сдержек и противовесов в виде властных полномочий и ответственности между ветвями власти при повышении роли Парламента; обеспечивается более широкое участие общества в управленческих процессах путем укрепления роли политических партий; создаются новые возможности для формирования демократических институтов и новой демократической культуры; усиливается независимость и эффективность судебной системы; расширяется объем гарантий защиты конституционных прав и свобод человека.

Таким образом, можно констатировать, что конституционная реформа стала конкретным шагом в сторону реальной демократизации Казахстана. Эти меры были предприняты в связи с предстоящим председательством РК в ОБСЕ, которое в первое время планировалось на 2009 год. В данном случае можно констатировать такой факт, как влияние

внешнеполитических интересов страны на внутригосударственные процессы, хотя, по сути, основной задачей внешнеполитической активности государства является создание благоприятного международного окружения для существования и развития государственного образования. Данный факт свидетельствует о растущем влиянии и давлении международного окружения на субъектов, что в данном случае является позитивным для РК в плане продвижения процессов демократизации в стране.

Неоспоримым показателем уровня демократичности государства является состояние негосударственного сектора. Одними из первых в Казахстане появились независимые профсоюзы, представлявшие интересы работников негосударственного сектора, общественные и религиозные объединения, политические партии. Наиболее ярким проявлением гражданского самосознания явилось общественное движение "Невада - Семипалатинск", которое ставило своей задачей закрытие ядерных полигонов в Республике. В определенной степени развитию гражданского общества и его институтов в стране способствует деятельность государства по созданию соответствующих политических, правовых и иных условий для осуществления этого процесса по всей вертикали. 27 июня 1991 года был принят Закон Казахской ССР "Об общественных объединениях в Казахской ССР", который послужил толчком к осуществлению гражданских инициатив в разных сферах. В стране появились Республиканское славянское движение "Лад" и Гражданское движение Казахстана "Азат", филиал общественно-просветительского общества "Мемориал", Алматинская Хельсинская группа, движение "Единство", историко-просветительское общество "Адилет", движение пенсионеров "Поколение". В октябре 2000 года в Послании Президента страны народу Казахстана "К свободному, эффективному и безопасному обществу" появились первые поручения Правительству по созданию условий для развития неправительственных организаций, роль которых в реализации интересов самых различных групп населения стала все более возрастать. В 2000 году была создана Конфедерация неправительственных организаций Казахстана, которая консолидировала усилия НПО для создания механизмов взаимодействия с органами государственной власти. Принятый в декабре 2000 года Закон Республики Казахстан "О социальном партнерстве в Республике Казахстан" возвел в ранг государственной политики обеспечение согласования интересов между представителями органов исполнительной власти, объединениями работодателей и работников. В 2001 году был принят Закон Республики Казахстан "О некоммерческих организациях", в 2002 году - Концепция государственной поддержки неправительственных организаций, которые поспособствовали укреплению гражданских институтов, возрастанию их роли в обществе. В 2003 году Правительство страны утвердило программу государственной поддержки неправительственных организаций на 2003-2005 годы, в соответствии с которой были разработаны областные (городские) программы. В 2003 году был проведен с участием Президента Республики

Казахстан Назарбаева Н. А. первый Гражданский форум. Он обозначил политическое признание неправительственного сектора и положил начало формированию системного механизма взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами. В 2005 году состоялся второй Гражданский форум, который способствовал привлечению бизнес-ассоциаций к участию в общественно-политической, социальной жизни страны.

На центральном и местном уровнях стала активно вестись работа по созданию долгосрочных устойчивых механизмов партнерства "власть - общество" и различных диалоговых площадок. В итоге в апреле 2005 года был принят Закон Республики Казахстан "О государственном социальном заказе", который предоставил возможности для создания принципиально новой системы взаимоотношений органов власти и НПО.

В 2006 году разработана и принята «Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы» в соответствии с Общенациональной программой демократических реформ и стратегией вхождения Казахстана в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира, обозначенной в Послании Президента Республики Казахстан народу страны от 1 марта 2006 года [298]. В данной Концепции анализируются основные тенденции развития гражданского общества в Казахстане на современном этапе, изложены пути и конкретные механизмы его развития на предстоящие годы. Концепция определяет основные направления развития институтов гражданского общества и возможности реализации гражданских инициатив [14]. Она станет основой для разработки целевых программ, законодательных и других нормативных правовых актов, нацеленных на создание благоприятных условий для функционирования институтов гражданского общества.

Таким образом, за прошедшие годы в стране сформировались и в настоящее время достаточно развиваются институты гражданского общества - политические партии, некоммерческие (неправительственные) организации, профсоюзы, национально-культурные объединения, негосударственные СМИ и другие институты, которые в целом представляют негосударственный сектор. На сегодняшний день в Казахстане официально зарегистрированы и действуют 12 политических партий, 5 820 НПО самой различной направленности, 3 340 общественных фондов, 1 072 ассоциации юридических лиц, 471 национально-культурное объединение, 3 340 религиозных объединений, представляющих свыше 40 конфессий и деноминаций, 6 646 СМИ самой различной формы собственности. Эти и другие институты гражданского общества стали важным ресурсом демократизации общества, без которой немыслимо современное развитие.

Вместе с тем в обществе обозначился ряд проблемных вопросов, связанных не только с дальнейшей демократизацией общества, но и вызовами, которые способствуют вовлечению страны в процессы глобализации.

- Не решены вопросы равноправного гражданского партнерства некоммерческих организаций (НКО) с государственными органами. Требуется совершенствования механизм реализации государственной информационной политики. СМИ испытывают трудности при аккредитации, получении информации от государственных органов и ответов на свои письма и обращения. Низкий уровень правовой защищенности журналистов и СМИ приводит к ограничению свободы слова в Казахстане.

Демократизация означает претворение в жизнь такого подхода, как «в государстве во главу угла должны быть поставлены человек и народ». «Именно демократия создает условия для полного расцвета всех позитивных качеств человека и народа, развития их индивидуальности, что, безусловно, обогащает мир. Именно демократия открывает путь распространению таких, казалось бы общеизвестных понятий, как согласование интересов, гармония интересов, компромисс, твердая договоренность. Отсюда можно сказать, что демократия есть не только форма правления, а нечто более широкое. Демократия – это согласование общих интересов, дающее возможность учитывать интересы различных групп граждан и общественных структур, исключая диктатуру как большинства, так и меньшинства» [100. с. 89]. Демократизация казахстанского общества создает благоприятные условия для формирования и реализации внешнеполитической доктрины, где будут максимально учтены интересы государства, народа и отдельно взятого индивида. Ведь демократизация в целом и отдельно взятой сфере означает открытость, коллегиальность и строгая подотчетность при выполнении своих функций. Соблюдение таких демократических принципов в процессе принятия внешнеполитических решений и их реализации способствует проведению страной оптимального и эффективного курса на арене международных отношений во имя интересов каждого и всех.

Медеубаева Ж.М.