

---

**ӘЛЕУМЕТТІК-ЭКОНОМИКАЛЫҚ  
ЖӘНЕ САЯСИ ЖҮЙЕНІҢ ЖАҢҒЫРУЫ**

**МОДЕРНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И  
ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ**

**MODERNIZATION IN SOCIO-ECONOMIC  
AND POLITICAL SYSTEM**

---

УДК 324

**В. А. Жексембекова,**  
*Саяси ғылымдарының докторы, профессор  
Қазақстан Республикасы Орталық сайлау  
комиссиясының баспасөз хатшысы;*  
**Г. И. Досмагамбетова,**  
*Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы  
Мемлекеттік басқару академиясы,  
Мемлекеттік саясаттың ұлттық мектебі,  
«Мемлекеттік саясат» кафедрасының доценті*

**ХАЛЫҚАРАЛЫҚ САЙЛАУ СТАНДАРТЫ МЕН ҚАЗАҚСТАН  
РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ САЙЛАУ ЗАҢНАМАСЫ**

**Аңдатпа**

Мемлекеттің нормативтік негізі саяси институттарының ұйымдастыру, тұрақтылығының және орнықтылығының белгілі бір деңгейін қамтамасыз ететін саяси қатынастарды реттеудің маңызды нысаны ретінде қызмет етеді. Осылайша, мақала авторлары сайлау процесі саласындағы Қазақстан Республикасының ұлттық заңнамасына талдау және олардың халықаралық стандарттарға сәйкестігін берген. Сондай-ақ айқын демократиялық сайлау факторларының бірі ретінде бақылаушылар институты толық қарастырылған.

**Тірек сөздер:** демократия, таңдау, сайлау процесі, бақылаушылар, нормативтік-құқықтық акт.

**Аннотация**

Нормативная основа государства выступает в качестве важнейшей формы регулирования политических отношений, обеспечивающих определенный уровень организованности, стабильности и устойчивости политических институтов. Таким образом, авторами статьи дан анализ национального законодательства Республики Казахстан в области избирательных процессов и их соответствия международным стандартам. А также подробно рассмотрен институт наблюдателей за выборами как один из факторов прозрачных демократических выборов.

**Ключевые слова:** демократия, выборы, избирательный процесс, наблюдатели, нормативно-правовой акт.

**Abstract**

Regulatory framework of the state acts as an important form of regulation of political relations providing a certain level of organization, stability and sustainability of political institutions. In this connection the authors analyzes the national legislation of the Republic of Kazakhstan in the field of electoral processes and their compliance with international standards. Also Election Monitors Institute is considered as one of the factors of transparent democratic election.

**Key words:** democracy, election, election process, monitors, legal act

JEL codes: D72, Z18

2011 жылғы 3 сәуірдегі Қазақстан Республикасы Президентін кезектен тыс сайлауда Н. Ә. Назарбаев сенімді жеңіске жетті, Қазақстанның дамуы мен тәуелсіздікке қол жеткізуі, қоғамымыздағы бейбітшілік пен келісім оның атымен байланысты. *Халықаралық сарапшылардың пікірінше, болып өткен сайлау ұйымдастырылуы мен демократиялығы жағынан заманауи Қазақстанның тарихында ғана емес, сонымен қатар барлық Орталық Азия тарихындағы үздік сайлау болды.*

Өткен сайлаудың демократиялылығы халықтың ерік білдіруімен, сайлаушылардың келуінің жоғары болуымен және шет мемлекеттер мен халықаралық ұйымдар байқаушылар өкілділігінің ауқымдылығымен расталды.

Демократиялық сайлау – сайлау процесінде кең бостандыққа ие азаматтар билік құрылымдарына өз өкілдерін балама негізде сайлайтын бәсекелік, кезеңдік, өкілдік және нақты сайлау. Бәсекелік сайлау оларда әртүрлі саяси партиялар мен кандидаттар қатысатынына кепілдік береді.

1995 жылғы Қазақстан Республикасының Конституциясы мемлекеттік билікті ұйымдастырудың негізгі қағидаты ретінде еркін сайлауды, ал егеменділік пен мемлекеттік биліктің жалғыз көзі – халық екенін айқындады. Қазақстан Республикасы президенттік билік нысанындағы біртұтас мемлекет болып табылады.

*Қазіргі уақытта ұлттық сайлау заңнамасын халықаралық құқық қағидаттары мен нормаларын есепке алмай дамыту мүмкін емес.* Халықаралық сайлау стандарттары – бұл мемлекеттердің олардың құзыретіндегі адамдарға еркін әділетті, шынайы, әрі мерзімді сайлауды өткізуге қатысу құқығы мен бостандығын беру ғана емес, сонымен қатар осындай құқықтар мен бостандықтарға қол сұқпау және оларды іске асыру бойынша тиісті шаралар қабылдау.

Сайлау құқықтары мен бостандықтары саласындағы халықаралық стандарттардың негізгі көздерінің санына БҰҰ-ның Бас Ассамблеясы 1948 жылы 10 желтоқсанда бекіткен Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы болып табылады [1].

Жалпыға бірдей декларацияда баяндалған азаматтық және саяси құқықтар 1966 жылы қабылданған және 1976 жылы күшіне енген Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактте анықталып, нақтыланды. Халықаралық пакт «Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактіні ратификациялау туралы» Қазақстан Республикасының 2005 жылғы 28 қарашадағы № 91 Заңымен ратификацияланды.

Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пакті көпжақты халықаралық шарт нысанында қабылданды және қатысушы мемлекеттер үшін міндетті сипатқа ие құжат ретінде бірден айқындалды [2].

Аталған құжаттың 25-құжатында әрбір азаматтың «құпия дауыс беру кезінде және сайлаушылардың еркін ерік білдіруін қамтамасыз ететін жалпыға бірдей және тең сайлау құқығы негізінде өткізілетін шынайы мерзімді сайлауларда дауыс беру және сайлану» құқығы туралы айтылған.

Халықаралық стандарттар Қазақстанның ұлттық заңнамасының нормаларымен салыстырғанда басым болып табылады. Қазақстан Республикасының Конституциясында «Республика бекіткен халықаралық шарттардың республика заңдарынан басымдығы болады және халықаралық шарт бойынша оны қолдану үшін заң шығару талап етілетін жағдайдан басқа реттерде, тікелей қолданылады» деп белгіленген.

Еркін сайлау – мемлекеттік билікті легитимациялаудың (заңды, құқықтық) маңызды демократиялық тәсілдерінің бірі. Сондықтан да сайлау заңнамасының сапасы, сайлауды өткізудің демократиялық практикасы, соның ішінде олардың халықаралық стандарттарға сәйкес келуінің зор маңызы бар.

Әлемде ғаламдық саяси өзгерістер болды. Әлемнің әртүрлі елдерінде демократиялық сайлаулар өткізудің тәжірибесі жинақталған. Сондықтан халықаралық сайлау стандарттарын неғұрлым нақты ажыратылып жазылған қолданыстағы нормалардың бірыңғай жүйесіне келтіру, шарттық нысанда халықаралық дәстүрлерді көрсету, сондай-ақ жаңа нормаларды әзірлеу арқылы кодификациялау міндеті өзекті болып отыр.

Нормативтік негіз саяси институттарды, сондай-ақ тұтастай барлық жүйені ұйымдастырудың, олардың тұрақтылығы мен нық тұруының белгілі бір деңгейлерін қамтамасыз ететін саяси қатынастарды реттеудің маңызды нысаны ретінде көрінеді.

Сайлау жүйесінің нормативтік негізі әртүрлі компоненттерден тұрады, атап айтқанда:

- саяси мазмұны бар құқықтық қағидаттар мен нормалар;
- саяси органдар мен қоғамдық бірлестіктердің актілерінде қамтылған қағидаттар мен нормалар;
- саяси дәстүрлер;
- саяси әдет-ғұрыптар;
- мораль (адамгершілік) қағидаттары мен нормалары.

Қандай да бір қызметтің нормативтік-құқықтық негізі – бұл заңнамалық және нақты қызмет түрін регламенттейтін заңға тәуелді актілердің жиынтығы.

*Халықаралық сайлау стандарттарына жауап беретін Қазақстанның демократиялық сайлау жүйесінің заңнамалық базасын қалыптастыру республикалық референдумда 1995 жылғы 30 тамыздағы Қазақстан Республикасының Конституциясын қабылдаумен байланысты.*

Нормативтік құқықтық актілер туралы негізгі ұғымдар «Нормативтік құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының 1998 жылғы 27 наурыздағы Заңында қамтылған.

Осылайша, заңнама «белгіленген тәртіппен қабылданған нормативтік құқықтық актілердің жиынтығы» ретінде айқындалады.

«Құқық нормасы (құқықтық норма) – реттелетін қоғамдық қатынастар шеңберінде көп мәрте қолдануға есептелген, жеке дара айқындалмаған тұлғалардың тобына қолданылатын, тұрақты немесе уақытша сипаттағы жалпыға міндетті жүріс-тұрыс қағидасы».

«Нормативтік құқықтық акт – референдумда қабылданған не уәкілетті орган немесе мемлекеттің лауазымды адамы қабылдаған, құқықтық нормаларды белгілейтін, олардың қолданылуын өзгертетін, тоқтататын немесе тоқтата тұратын белгіленген нысандағы жазбаша ресми құжат, сондай-ақ жазбаша ресми құжатпен бірдей және электрондық цифрлық қолтаңба арқылы куәландырылған электрондық-цифрлық нысандағы құжат».

Сайлау процесі Қазақстан Республикасында сайлаулар мен республикалық референдумды өткізу тәртібін айқындайтын конституциялық-құқықтық нормалар қамтылған нормативтік актілерге сәйкес өткізіледі.

Төмен деңгейлі нормативтік құқықтық актілердің әрқайсысы жоғары деңгейдегі нормативтік құқықтық актілерге қайшы келмеуі тиіс.

Бір деңгейдегі нормативтік құқықтық актілер нормаларында қарама-қайшылықтар болған кезде, соңғы уақытта қолданысқа енгізілгендері басымдық танытады.

Сайлау процесі мынадай негізгі қағидаттарға негізделеді:

- заңдылық;
- процеске қатысушылар құқықтарының тең болуы;
- уәкілетті органдардың сайлау ісін жүргізуді жүзеге асыруы;
- жариялылық;
- сайлау іс-қимылдарын құжаттандыру;
- сайлау нәтижелері мен қорытындыларын бірыңғай белгілеу тәртібін айқындау;
- іс жүргізу әрекеттерінің қайтымсыздығы.

Жоғарыда келтірілген қағидаттар тізбесі толық қамтылған емес, онда сайлау процесінің негізгі қағидаттары көрсетілген.

Сайлау процесі көптеген субъектілер жүзеге асыратын процессуалдық іс-әрекеттерді жүзеге асырады.

Құқық субъектісін «құқықтық нормалар күшінде құқықтық қатынастарға қатысушы субъектілік құқықтар мен міндеттерді тасымалдаушы болуы мүмкін адам» деп ұғу қажет.

Құқық субъектілерін қарау кезінде оның құқықтық және процессуалдық мәртебесінің маңызы бар. Субъектінің материалдық-құқықтық және процессуалдық-құқықтық мәртебелері бар.

Материалдық-құқықтық мәртебе сайлау процесінің субъектісі болудың әлеуетті мүмкіндігін білдіреді.

Сотпен іс-әрекетке қабілетсіз деп танылған немесе сот үкімі бойынша бас бостандығынан айыру орындарында ұсталған азаматтардың сайлауға және сайлануға, республикалық референдумдарға қатысуға құқығы жоқ.

Осы бапқа сәйкес азаматқа сайлаушы болудың материалдық субъектілік құқығына кепілдік беріледі.

Азамат үшін іс жүргізудің субъектілік құқығы нақты сайлау тағайындалған сәттен бастап күшіне енеді. Алайда бұл сайлаушының іс жүргізу субъектілік құқығы болады.

Сайлау процесін білдіретін құқықтық қатынаста осы құқықтық қатынастар шеңберінде өздеріне жүктелген мемлекеттік функцияларды іске асыру жөніндегі мемлекеттік-билік өкілеттіктерін жүзеге асыратын мемлекеттік органдар міндетті қатысушылар болып табылады.

Сайлаушылар, сайлау комиссияларының мүшелері, кандидаттар, саяси партиялардың, өзге де қоғамдық бірлестіктердің, коммерциялық емес ұйымдардың, БАҚ өкілдері, шет

мемлекеттердің, халықаралық ұйымдардың байқаушылары, шетелдік БАҚ өкілдері, мемлекеттік билік органдары, жергілікті атқарушы және өкілді органдар, соттар, прокуратура органдары, құқық қорғау органдары, тұрғын үй қорын пайдалану жөніндегі ұйымның банктік мекемелері сайлау процесінің субъектілері болып табылады.

Қазақстанның мемлекеттік сайлау органдарының бірыңғай жүйесін *Орталық сайлау комиссиясы*, аумақтық, облыстық, Астана және Алматы, қалалық, аудандық, қалалық, қаладағы аудандық мәслихаттар мен учаскелік сайлау комиссиялары құрайды.

Ортсайлауком «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Қазақстан Республикасы Конституциялық заңы (бұдан әрі – сайлау туралы заң) 12-бабының 5) тармақшасында бекітілген өкілеттіктер шеңберінде Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығымен, Шанхай Ынтымақтастық ұйымымен, Еуропа Кеңесімен, НАТО-мен халықаралық ынтымақтастықты жүзеге асырады. Алайда, неғұрлым белсенді халықаралық ынтымақтастықтарды ЕҚЫҰ мекемелері жүзеге асырады [3].

Сайлау мәселелері жөніндегі ЕҚЫҰ-ның басты институты – ЕҚЫҰ/ДИАҚБ-мен өзара іс-қимыл мынадай негізгі бағыттар бойынша жүзеге асырылады:

– ЕҚЫҰ/ДИАҚБ ұсынымдарын іске асыру бойынша жұмыс;

– ЕҚЫҰ/ДИАҚБ байқаушыларын Қазақстан Республикасындағы сайлауларға шақыру, аккредиттеу және олардың жұмысына көмектесу;

– Қазақстан Республикасынан байқаушылардың ЕҚЫҰ-ға қатысушы мемлекеттердегі сайлаулар мен референдумдарды байқау жөніндегі ЕҚЫҰ/ДИАҚБ Миссиясына қатысуын қамтамасыз ету;

– Ортсайлауком өкілдерінің адами өлшем жөніндегі жыл сайынғы және қосымша кеңестерге және сайлау мәселелері жөніндегі ЕҚЫҰ/ДИАҚБ-ның өзге де іс-шараларына қатысу.

ЕҚЫҰ/ДИАҚБ ұсынымдары ресми құжаттарда: 2005 жылғы президенттік сайлауды, 2004 және 2007 жылғы парламенттік сайлауды байқау қорытындылары жөніндегі есептерде, сайлау туралы заңды ЕҚЫҰ/ДИАҚБ-ның 2004 жылғы 24 тамыздағы есебінде қамтылған. Осылайша, 107 ұсынымнан 61-і іске асырылды, 23-і – қазақстандық тараптан іске асырылу мүмкіндігінің мәні талқыланды, 23 ұсынымның қабылдануы мүмкін емес.

Халықаралық байқаушылар мен шетелдік БАҚ өкілдері сайлау процесінің барлық деңгейлеріне қатысуға құқығы бар (20-2-бап 6-т. 1) т.).

Шет мемлекеттер мен халықаралық ұйымдардың аккредиттелген байқаушыларына ҚР ОСК олардың қызметінің негіздемесі болып табылатын куәлік береді. (20-2-бап 4-т.).

Шетелдік БАҚ өкілдері ҚР СІМ берген (тұрақты немесе уақытша куәлік) куәлігі және олардың жеке басын куәландыратын құжаты болған кезде сайлауды байқауды жүзеге асыруға құқылы.

Халықаралық байқаушы мен шетелдік БАҚ өкіліне аудармашының жеке басын куәландыратын құжатты көрсеткен жағдайда, бір аудармашы ілесіп жүре алады («2011 жылғы 3 сәуірге тағайындалған ҚР Президентінің кезектен тыс сайлауындағы шет мемлекеттердің, халықаралық ұйымдардың байқаушылары, шетелдік БАҚ өкілдері қызметінің кейбір мәселелері» ҚР ОСК 2011 жылғы 7 ақпандағы № 17/26 қаулысымен) [4].

Аудармашы ҚР азаматы болуы мүмкін. ҚР азаматы екенін растайтын құжат жеке куәлігі, уақытша жеке куәлігі, Қазақстан Республикасы азаматының төлқұжаты, шақыру бойынша әскери қызмет өтіп жатқан әскери қызметшілер үшін әскери билет болуы қажет.

Сайлау туралы заңның төмендегі талаптарына ерекше назар аударылады. Қазақстандық, халықаралық байқаушылар мен шетелдік БАҚ өкілдері барлық сайлау рәсімдерінің анық көрінісін қамтамасыз ететін жағдайларда сайлау учаскесінде байқауды жүзеге асырады. (20-1-бап 2-тармағының 5-тармақшасы).

Байқаушылар Қазақстан Республикасының заңнамасын немесе жалпыға бірдей халықаралық құқық нормаларын бұзған жағдайда, тиісті сайлау комиссиясы ҚР ОСК-ға шет мемлекеттің, халықаралық ұйымның байқаушысын аккредиттеуді кері қайтару туралы ұсыным енгізуге құқылы (20-2-бап 9-т.).

Осылайша, Қазақстан Республикасындағы ұлттық сайлау заңнамасы халықаралық сайлау стандарттарының қағидаттары мен нормаларына сәйкес құрылады.

Тәжірибе көрсеткендей, сайлаулар мемлекеттің тарихи өмірінде маңызды орын алады. Оның нәтижесі мемлекеттің ары қарайғы бағытын айқындайды. Еркін сайлаулар – мемлекеттік өкілді билікті легитимділеудің, қоғамдық-саяси элитаны іріктеудің

және «Пісіп-жетілдірудің» маңызды демократиялық тәсілдерінің бірі болып табылады. Маңызды мақсаттарды сәтті жүзеге асыруда сайлау заңнамасының сапасы, сайлауларды өткізудің демократиялық тәжірибесінің болуы және олардың әлемдік деңгейге сай келуі маңызды орын алады. Әлемдік сайлау стандарттарының қажеттілігі адамдар мен азаматтардың сайлау еркіндіктері мен құқықтарының жалпыға бірдей мойындалған халықаралық талаптарына сәйкес еркін әрі демократиялық сайлау формасы бойынша құқықты мемлекеттің орнығуы үшін қажет.

Сайлау құқығы және демократиялық сайлаулардағы халықаралық талаптар қазіргі заманғы саясаттың негізгі тірегі болып табылады. Осы орайда оның мемлекеттік институттар және қоғам үшін саяси-құқықтық құндылығы арта түседі. Сайлаулардың саяси-құқықтық құндылығын қазіргі демократиялық мемлекетті басқарудың әмбебап институты ретінде қабылдау және түсіну, құқықтық білім бағдарламаларын ойластыру және жүзеге асыру электоралды-құқықтық мәдениеттің деңгейін арттырудың органикалық бөлігіне айналуға тиіс. Сондай-ақ, сайлаулы демократия тең бағытталған күштердің бәсекелестігімен сипатталады. Сайлау үдерісінің тиімділігі тікелей сайлаушылардың электоралды-құқықтық мәдениетіне, олардың билік пен азаматтардың арасындағы қарым-қатынасында өздерінің рөлін түсінулеріне, өкілді органдарды құруға азаматтарды үздіксіз араластырып отыруға, сайлау және сайлана алу саяси құқығына жауапкершілікпен қарауына байланысты қоғам өмірінің саяси-құқықтық саласына азаматтардың қызығушылығын жүйелі және үздіксіз қалыптастырып отыру азаматтардың конституциялық құқықтарын жүзеге асыруға қатысты болып табылады.

Әлемдік тәжірибеде байқаушылар институты кез келген демократиялық мемлекеттің сайлау жүйесінің басты элементі болып табылады. Сайлау үдерісін демократизациялау бұрынғы КСРО территориясында тәуелсіздік алған мемлекеттердің саяси қайта құрылуларының басты аспектісіне айналды. Сонымен бірге, сайлау өткізу үдерісіне халықаралық байқаушылар да енді. Кейінірек байқаушылар институты ТМД-ға мүше бірқатар мемлекеттердің заңнамаларында заңдық негіз алды.

Саяси және сайлау құқықтарын қолдауды қамтамасыз ету бірқатар халықаралық құжаттарды, атап айтсақ, Рим қаласында 1950 жылғы 4 қарашада қабылданған Адамның құқығы және негізгі еркіндіктерді қорғау жөніндегі Еуропалық конвенция, 1996 жылғы Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пакті, сайлау стандарттарының негізгі көздері болып табылатын 1994 жылы 26 қарашада Париж қаласында қабылданған Еркін және әділ сайлаулар критерийлері туралы декларация, жаңа Еуропаға арналған Париждік хартия – жоғарғы деңгейдегі Еуропа Қауіпсіздік және Ынтымақтастық жөніндегі Кеңесі халықаралық деңгейде демократиялық сайлаулардың байқалуының заңдық негізі болып табылды.

Байқаушылардың стандартын анықтайтын халықаралық құжаттар ретінде жоғарғы деңгейдегі 1990 жылы қабылданған Стамбул кездесуінің декларациясы, Стамбул қаласында 1990 жылы қабылданған Еуропа Қауіпсіздік және Ынтымақтастық жөніндегі Ұйымның (ЕҚЫҰ) Еуропалық хартиясы, ЕҚЫК Адамдық өлшем туралы Конференцияның Копенгагендік құжаты, 1997 жылы Варшавада қабылданған ЕҚЫҰ сайлауды байқау басшылығы зор рөл атқарады.

Сайлау үдерісінің әділдігі демократиялық сайлауды қамтамасыз етудің стандарты болып табылады. Мұндай стандарттың мысалы ретінде 1990 жылғы ЕҚЫҰ Копенгагендік құжатының 8-параграфында көрсетілген сайлау үдерісінің объективтілігін қамтамасыз ету мақсатында жергілікті де, шетелдік те байқаушылардың қатысуын атап көрсетуге болады. Сайлау жүйесі саласындағы халықаралық стандарттар бойынша халықаралық байқаушылардың құқықтарын, сайлау үдерісін реттейтін кез келген құжатқа тек қана ұлттық қауіпсіздік мүдделеріне қатысты құжаттардан басқасы қол жетімділігіне байланысты бұл құжаттарды, керекті ақпаратты, сондай-ақ, заңда көрсетілген құжаттардың көшірмесін алу, саяси партиялармен, үміткерлермен, жеке тұлғалармен, сайлау органдары қызметкерлерімен және заңды көрсетілген басқа да органдармен және тұлғалармен байланыс құруға мүмкіндік алу мәселелері басты қызметі болып табылады. Өйткені, сайлау үдерісінің нақты жүзеге асырылуына басты себепкер осы ұйымдар мен тұлғалар болып табылады. Сонымен бірге, келесі басты рұқсат етілетін байқаушылар қызметіне сайлау учаскелерін және сайлау органдарының ғимараттарын, дауыс беру ғимараттары мен орындарын еркін

аралауға, дауыс беруді, дауыстарды санауды, дауыс беру нәтижесін бекітуде қадағалау, сайлау заңнамаларының, соның ішінде сайлауға қатысушылардың сайлау құқықтары мен еркіндіктерінің бұзылуына байланысты түскен арыздар мен шағымдарды қарау мен оның нәтижелерімен танысу жатады. Байқаушылардың алдында тұрған міндет кешенді және күрделі. Бұл үдеріске қатысты ешқандай да ұйым сайлау барысында монополиялық құқыққа ие бола алмайды. Байқаушылар институтын дамыту азаматтардың саяси қатысуының басты формасы болып табылады. Шетелдік және отандық тәжірибе көрсеткендей сайлауларды байқау азаматтардың тек сайлау үдерісіне ғана емес, жалпы мемлекеттің қоғамдық-саяси өміріне белсенді қатысуына септігін тигізеді. Байқаушылар институты сайлау үдерісінің әділдігін қамтамасыз етуші негізгі механизм. Солтүстік американдық саясаттанушы Патрик Мерк, «Сайлау үдерісінің әділдігі» терминінің мәні байқаушылар институты арқылы жүзеге асырылатын қоғамдық байқау бірнеше функцияларды атқаруға тиіс деп атап көрсеткен:

– Қадағалаушы қызметі: ең маңызды функция ретінде барлық деңгейдегі комиссиялардың жұмыстарының қадағалануы сайлаудан кейінгі болуы мүмкін қақтығыстардың алдын алу;

– Түзетуші қызметі: байқаушылар сайлау комиссияларының жұмысына тікелей араласа алмағанымен, олар сайлау комиссиясының төрағасы арқылы комиссия мүшелерінің іс-әрекетіне ескерту жасай алады;

– Тіркеуші қызметі: байқаушылар сайлауда болып жатқан барлық жағдайларды тіркеп, бекітіп отырады;

– Шағымданушы қызметі: нақты мәліметтерге сүйене отырып, ресми байқаушылар, барлық азаматтар сияқты сайлауда болған заң бұзушылыққа байланысты сотқа шағымдана алады;

– Ақпараттандырушы қызметі: байқаушылар, басқа азаматтар секілді орын алған заң бұзушылықтарды сайлауға қатысушы партия немесе кандидат өкіліне, комиссия мүшелеріне және бұқаралық ақпарат құралдары мүшелеріне хабарлай алады;

– Қорытынды жасау қызметі: байқаушылар немесе байқаушылар тобы өздеріне жүктелген міндеттерді жүзеге асыру барысында сайлаудың қаншылықты заңды және әділ өткендігі туралы қорытынды шығарады;

– Қоғамдық көзқарасты қалыптастыру қызметі: байқаушылар қорытындыларының өткен сайлау нәтижелері туралы қаншалықты әділ өткені туралы негізгі қорытынды жасауға мүмкіндік береді.

Қазақстан Республикасы саяси партияларының, өзге де қоғамдық бірлестіктерінің, коммерциялық емес ұйымдарының байқаушылары Қазақстан Республикасының заңнамасын бұзған жағдайда, тиісті сайлау комиссиясы байқаушыны тіркеудің күшін жоюға құқылы.

Еліміздегі сайлау үдерісіндегі шетел байқаушылар институтының қызметіне саяси талдау жасайтын болсақ, 1999 жылғы Президент сайлауларынан бастау алды. Байқаушылар қызметі 3322 мәслихаттарда ұйымдастырылды. 1999 жылғы мәслихат сайлауына Линда Эджворттың төрайымдылығымен ЕҚЫК Миссиясынан 162 байқаушысы қатысса, Иран Ислам Республикасынан – 1 байқаушы, АҚШ-тың халықаралық сайлау жүйесі қорынан – 2 байқаушы, Халықаралық ордендер кеңесінен – 1 адам, Шетел бұқаралық ақпарат құралдарынан – 5, ТМД Миссиясынан 30 байқаушы қатысқандығы сайлаудың әділ өтуіне бірден-бір қажетті жағдай.

Ал, 2003 жылғы мәслихат сайлауындағы халықаралық байқаушылар тізімі алдыңғыдан әлдеқайда аз. Барлығы – 33 халықаралық байқаушылар аккредиттелді. Керісінше, жергілікті партиялардан, қоғамдық бірлестіктерден және кәсіподақтардан байқаушылар тіркелді. Қазіргі күні қазақстандық қоғамда өкінішке орай, жергілікті байқаушылардың сайлау үдерісіндегі пікірлеріне қарағанда шетелдік байқаушылардың пікірлерін көбірек мойындау орын алған. Дегенмен, таза және демократиялық сайлауларды ұйымдастыру жолында әртүрлі жобалар мен ұйымдар ретінде 2003 жылғы мәслихат сайлау кезінде «Мәслихаттарға сайлауға азаматтық қадағалауды ұйымдастыру және өткізу» жобасы бойынша «Құқықтық Қазақстан үшін» Республикалық азаматтық қозғалысы, «Тәуелсіз байқаушылардың республикалық жүйесі» қауымдастығы құрылды.

«Құқықтық Қазақстан үшін» Республикалық азаматтық қозғалысы Қазақстанда адал және әділетті сайлау өткізуіне мүдделі барлық адамдарға басты мақсаты – біздің елімізде демократиялық құқықтық мемлекетті қалыптастыруды орындау үшін күш-қуатты біріктіруді ұсынады. «Құқықтық Қазақстан үшін» Республикалық азаматтық қозғалысының

бұл бастауын бірқатар үкіметтік емес ұйымдар қолдады. Осы қозғалыстың тарапынан 610 адам сайлауды байқауға тартылды.

«Тәуелсіз байқаушылардың республикалық жүйесі» қауымдастығы 11 облыс пен үш қаланың 496 сайлау учаскелерінде байқау жүргізді. 520 тәуелсіз байқаушы, 1000-нан аса түрлі саяси партиялардың байқаушылары дайындалды.

Тәуелсіз байқаушылардың сайлауға қатысуы арқылы қоғамның сайлауға деген сенімін арттыруға, ашықтық пен жариялылықтың деңгейін көтеруге, сайлау заңындағы кемшіліктер туралы мәліметтер алуға мүмкіндіктер туды. Жалпы мұндай қоғамдық бірлестіктер қызметі сайлаушылар саяси мәдениетін арттыруға, демократия қағидаларын және құқықтық мемлекет дәстүрлерін нығайтуға өз ықпалын тигізеді.

«Тәуелсіз байқаушылардың республикалық жүйесі» сайлауларға қатысу тәжірибесі негізінде «Сайлау туралы» заңнаманы жетілдіру бағытында көптеген жұмыс атқарды. 2003 жылы 2 шілдеде «Қазақстан сайлау заңнамасы және сайлау технологиялары: проблемалары мен даму перспективасы» тақырыбында халықаралық қатынастардың ұлттық демократиялық институтының қолдауымен (АҚШ) Ұлттық зерттеулер институты мен Фридрих Эберт атындағы қор бастамасымен ұйымдастырылған дөңгелек үстелде «Тәуелсіз байқаушылардың республикалық жүйесі» президенті Д.Көшім сайлау туралы заңнамаға он екі түзету енгізуді ұсынды. Атап айтқанда, оның ішінде сайлауды сайлау комиссияларының ұйымдастыруы, байқаушылар рөлін көтеру, атқарушы биліктің сайлауға ықпалын азайту, т.с.с.

Ал, 2007 жылғы 18 тамыздағы Мәжіліс сайлауындағы байқаушылар қызметіне тоқталатын болсақ, 2007 жылы 22 маусымда Орталық сайлау комиссиясы халықаралық байқаушылары институтының ашылғаны жөнінде бұқаралық ақпарат құралдарына жариялады.

Сайлау туралы заңның 20.2-бабына, Ортсайлаукомның «Төртінші шақырылатын Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісі депутаттарының кезектен тыс сайлауына шет мемлекеттер мен халықаралық ұйымдардың байқаушыларын аккредиттеу туралы» қаулыларына сәйкес, Қазақстан Республикасы Сыртқы істер министрлігінің ұсынуымен шет мемлекеттер мен халықаралық ұйымдардан 1129 байқаушы аккредиттелді, оның ішінде: 460 ЕҚЫҰ/ ДИАҚБ Миссиясының байқаушысы – 46 елден; 448 ТМД Миссиясының байқаушылары – 8 елден, оның ішінде: ТМД атқару комитеті – 60 адам, ТМД Парламентаралық Ассамблеясы – 25, Беларусь және Ресей Парламенттік жиналысы – 7 адам, 13 ШЫҰ Миссиясының байқаушылары – 5 елден, 71 байқаушы халықаралық ұйымдардан, оның ішінде: ЕҚЫҰ ПА – 64 байқаушы 25 елден, ЕКПА – 7 байқаушы – 6 елден, 137 байқаушы – 25 шет мемлекеттен, Халықаралық байқаушылар ішінде – 448 әйелдер болды.

Қазақстан Республикасы Сыртқы істер министрлігі сондай-ақ 207 шетелдік БАҚ өкілдері аккредиттелді, олардың ішінде 110-ы тұрақты, 97-сі уақытша.

Сонымен қатар, байқаушылардың қызметін дамыту жолында шетелдік байқаушылармен 32 кездесу өткізілді. ЕҚЫҰ/ ДИАҚБ-ның Қазақстан Республикасының 2007 жылғы 18 тамыздағы Парламенттік сайлауды байқау жөніндегі Миссиясының Басшысы Любомир Копаймен кездесу төрт рет қатарынан, яғни 16 шілде, 30 шілде, 7 тамыз және 21 тамыз күндері ұйымдастырылды. Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісіне кезектен тыс сайлауда ТМД-дан байқаушылар Миссиясының басшысы Рушайломен кездесу 2007 жылғы 17 тамызда болды. Ал, Қазақстан тарапынан тәжірибе алмасу мақсатында Орталық сайлау комиссиялары шетелге барып тұрады. Бұл біздің елдің байқау институтының дамуы үшін өте қажет жағдай. Мысалға, 2007 жылы 9–11 ақпанда Ортсайлауком мүшесі М.А. Сәрсембаев Гамбург университеті жанындағы ЕҚЫҰ Зерттеулер орталығы ұйымдастырған «Орталық Азияда демократияны жылжыту проблемалары: Еуропа мен АҚШ тұрғысынан қарағандағы тәжірибе мен перспективалар» тақырыбындағы трансатлантикалық семинардың жұмысына қатысты. 2007 жылғы 14–21 наурыз аралығында Ортсайлауком мүшелері сайлау органдары қызметінің сайлау науқандарын ұйымдастыру мен өткізу қызметінің барлық бағыттары жөнінде тәжірибе алмасу мақсатында жұмыс сапарымен Ресей Федерациясы Орталық сайлау комиссиясына барып келді. Ортсайлауком қызметкерлері С.Ә. Уәлиев және А.Х. Арғыновтар ЕҚЫҰ/ ДИАҚБ-ның Варшава қаласындағы «Сайлауды байқау және электрондық дауыс беру» тақырыбындағы жұмыс кездесуіне қатысты. Онда ЕҚЫҰ/ ДИАҚБ сарапшысы Джесси Пилгрим мырзаның 2006 жылғы шілдеде сарапшылардың

бастапқы отырысында айтылған ұсыныстардың негізінде дайындаған ЕҚЫҰ/ ДИАҚБ-ның электрондық дауыс беруді байқау жөніндегі басшылығын әзірлеу құжатының жобасы талқыланды. 2007 жылы 26–29 наурызда М.А. Сәрсембаев Вашингтонда өткен Ғаламдық электораттық ұйымның Халықаралық конференциясының жұмысына қатысты. Сонымен бірге, Ортсайлауком Қазақстан Республикасы азаматтарын халықаралық ұйымдар байқаушылары миссияларының шет мемлекеттерге сайлауларды байқаушылар ретінде жіберіп отырды. Осы аталған шаралар негізінде еліміздің сайлауды байқау институтының барынша жетілдірілу мүмкіншілігін жоғарылатады. Бұл мәселелерге дәлел ретінде, Ортсайлауком мүшелерінің халықаралық байқаушылармен әңгімесі негізінде олардың берген жоғары бағаларынан байқауға болады.

АҚШ-тың «The Washington times» газетінде жарық көрген қазақстандық сайлау жөніндегі мақаланың қазақша мәтіні «Егемен Қазақстан» газетінде жарық көрді. Қазақстандағы сайлауды Алексис де Токвиль демократияны зерттеу институтының ғылыми қызметкері Ариэль Коэн осы мақалада өзінің байқаушылар қызметінде ілгері қадам басу бар деп бағалады.

Елімізде байқаушылар әрекетінің бар екенін әртүрлі қоғамдық пікірлердің, әсіресе Д. Көшімнің сыни пікірін еске түсіре отырып, Қазақстандық байқау институтының нағыз демократиялық сайлаулардың өтуі үшін қызмет атқарып жатқанын айтты.

Отандық қоғамдық пікір қазақстандық демократияның қалыптасуындағы байқаудың маңызды екенін көрсетеді. Әсіресе, белгілі қоғам қайраткерлері М. Шаханов, А. Тшан, ЖСДП мүшесі С. Әлібаев пікірлері орынды. Қарсы пікір болмай демократия жоқ. Олар қазақстандық сайлау жүйесін жетілдіру мақсатында, байқаушылар рөлін, әсіресе отандық байқаушылар пікірін ескеруді жақтайды. Өйткені, отандық байқаушылар нағыз елдің жанашырлары бола алады. Шетелдік байқаушылар сайлаудың демократиялық жолмен өтуіне мән берсе, жергілікті байқаушылар әділ, баламалы негізде өкілді органның қалыптасуын қалайды.

Өкілді органның әділ қалаптасуының бір ғана жолы бар, ол – демократиялық принциптер. Бұл принциптердің жүзеге асуына бірден-бір әсер етуші – байқаушылар болып табылады.

Демократияның талаптарына сәйкес, әлемдік тәжірибеде бақыланып жатқан үдерісті бағалаудың екі жолы бар. «Байқаудың абстрактілі моделі» деп атауға болатын бірінші түрінде әмбебап стандарттар тарихи аспектіні ескерместен қолданылады. Екіншісі – «Дамусыз байқауда» үдеріс тарихи аспектілерді ескере отырып бағалағандықтан, өткізілген сайлау саяси дамуды ескергенде алға қадам жасалғанын не жасалмағанын анықтауға мүмкіндік береді. Нақты жағдайда қай тәсілді қолданатыны байқаушы өкілі болып табылатын ұйым шешеді. Мысалы, «Сайлауды қадағалау комитеті» РҚО Астана қалалық филиалы 2007 жылғы 18 тамыздағы сайлауды байқауды ұйымдастыруды отандық волонтер-байқаушылардың дайындығына көп көңіл бөлді. Оқыту-үйрету бағдарламаларына тәжірибелі заңгерлер, саясаттанушылар, психологтар қатысты. Дайындық үш кезеңнен тұрды: сайлау туралы заңнамаларды білуіне байланысты заңтанушылардың, Қазақстанның саяси жүйесіне байланысты саясаттанушылардың, шиеленістік жағдайлардағы қарекетке байланысты психологтардың тренинг-семинарлары жүргізілді. Атап айтсақ, «Сайлаулардағы дауыс беру үдерісін байқау» деп аталатын тәжірибелік ойын. Аталған мақсаттарға негізделіп, байқаушыларға арналған қазақ және орыс тілдерінде әдістемелік кітапшалар дайындалды. Онда алдағы сайлау туралы ақпарат және хаттама, ескерту акті қағаздары енгізілді. Осылайша, Астанада сайлау алды кампанияда 160 волонтер дайындалып, олар сайлау учаскелерінің 100% қамтыды. Жалпы республика бойынша Қоғамдық комитеттің күш салуымен 8 мың волонтер дайындалды. Бұл сөзсіз қоғамның электоралды-құқықтық мәдениетінің дамуына өз септігін тигізді.

Сондай-ақ, Орталық сайлау комиссиясына тіркелген халықаралық байқаушыларға келетін болсақ, ТМД байқаушылар миссиясы, ЕҚЫҰ байқаушылар миссиясы, ШЫҰ байқаушылар миссиясы, Қазақстандағы Еуропалық Одақ өкілдігі, Халықаралық қатынастар демократиялық институты өкілдері болды.

Халықаралық мониторинг институты және ТМД Парламентаралық Ассамблеясының байқаушылар тобының жүргізген ұзақ мерзімді байқауының нәтижесінде, 2007 жылдың мамыр-маусым айларында Қазақстан Республикасы Конституциясына және Сайлау туралы заңына енгізілген өзгерістер ұлттық ерекшелік пен халықаралық стандарттарға сай екені

байқалады. Байқаушылар қызметінің осы жолғы қызметімен қоса нағыз тартысты, әртүрлі технологиялардың тоғысқан сайлауы 2005 жылғы 4 желтоқсандағы Президент сайлауы деп ерекше атауға болады. Жоғарыдағы мәліметтерді ескере отырып, 2007 жылғы Мәжіліс сайлауына қарағанда байқаушылардың пікірі бойынша соңғы Президент сайлауларында өрескел заң бұзушылық және демократия талаптарына қарсы жағдайлар болған жоқ.

Ал, оппозициялық байқаушылар тарапынан 2007 жылғы Мәжіліс сайлауының қорытындысынан бір партияның ғана Парламент Мәжілісінен орын алуы мүлдем демократияға қайшы деген пікірлер білдірілді. Сайлау өткізуге қысқа мерзімді байқау дауыс беруге бірнеше күн қалғанда ұйымдастырылады. ТМД ПАА мониторингтің бұл кезеңіндегі өздерінің функциясын атқару барысында сайлау комиссиялары және сайлау орындары тыңғылықты дайындаған.

Өткен сайлаулар Қазақстандағы байқаушылар институты заңда көрсетілген және халықаралық стандарттарға сай өз функциясын толығымен атқара алмай жатқандығын көрсетті. Оған бірнеше себепті атап көрсетуге болады. Мәселен, көп жағдайда байқаушылар өздерінің қызметі тезірек хаттаманың көшірмесін алу және оны штаб уәде еткен ақшалай сыйлыққа ауыстыру деп түсінеді. Сондай-ақ, егер байқаушы ешқандай сұрақ қоймаса, күмәнді қарекеттерге қызығушылық білдірмесе, сайлаушылар тізіміне жиірек үңілмесе, онда ол біздің сайлау жүйеміз тарапынан «Жақсы байқаушы» атануға мүмкіндігі жоғары. Айта кету керек, мұндай байқаушылар бізде жай ғана көп емес, олар басым көпшілікті құрайтыны белгілі. Сайлау учаскелерінің көптігіне байланысты көбінесе сайлау үдерісін байқауға мүдделі топтар өздерінің идеялық ұстанымдары бойынша жұмыс істемейтін байқаушыларды шығарғандықтан, оларға сайлау учаскелерінде не болып жатқандығы бәрі бір.

Атап өтер тағы бір жәйт, учаскелік сайлау комиссияларына арналған барлық ресми нұсқауларда «Байқаушылардың отырар жері» көрсетілген. Бұл дегеніміз, байқаушылардың сайлау учаскесінің ішінде жүріп-тұруы шектеулі деген сөз. Осы орайда, бюллетендерді тапсыру және сайлаушыларды тізімі бойынша санауды жақын қашықтықтан байқау – толыққанды байқаудың кепілі болып табылар еді. «Сайлау туралы заңды бұзған жағдайда» Заң бойынша байқаушыларды сайлаудан шығарып тастауға рұқсат береді. Сондай-ақ, «Байқаушылар жұмысына кедергі болатын іс-әрекеттер жасауға құқығы жоқ». Сайлау учаскесінде көп сұрақ қоятын немесе бюллетенді беру үдерісін сайлаушылардың қасынан қадағалап тұрған байқаушыны шығарып тастауға мүмкіндік беріледі. Жоғарғы тұрған сайлау комиссияларына және соттарға түскен көптеген шағымдар болғанымен, байқаушы құқығын өрескел бұзғандығы үшін жауапкершілікке тартылған бірде-бір жағдай тіркелмеген. Және де байқаушының заңсыз қуылуына байланысты дауыс беру нәтижелері заңсыз деп табылған да ешбір жағдай орын алмады.

Бұдан шығатын қорытынды: Қазақстандағы байқаушылар институты әрі қарайғы жетілдіруді қажет ететіні түсінікті. Біріншіден, бұл жетілдіру байқаушылардың сапасын арттыру, яғни олардың сайлауға дейінгі дайындығын, олардың ҚР сайлау туралы заңымен толыққанды танысуы және де өзінің байқаушы ретіндегі қызметін толық түсініп, байқаушы жұмысының сайлаудың барынша әділ өтуіне жауапкершілігін сезінуі. Және екіншіден, байқаушылардың құқығының сақталуын заң жүзінде де, іс жүзінде де барынша қамтамасыз ету арқылы сайлаушылардың байқаушылар институтына деген сенімін арттыру.

Әлемдік тәжірибеде байқаушылар институтына әртүрлі көзқарастар бар. Мәселен, ресейлік саясаткер Г. Павловский көп жағдайда байқаушылардың көзқарасын сайлаушылардың пікірімен теңестіріп, бұл демократия үшін қауіпті, кейбір батыс мемлекеттерінде байқаушылар институты жоқ, олардың пікірі сайлаудың легитимділігін айқындай алмайды. Оларда, тек заң жұмыс істейді. Сондықтан, сайлаудың әділдігі, ашықтығы және барлық талаптарға сай атқарылуын құқықтық органдар қадағалайды. Бірақ, бұл пікірге сүйеніп, байқаушылардан бас тарту керек емес, қайта оны дамыту арқылы демократияның талаптарын орындауға болады.

Байқаушылар рөлін дамыту мақсатында қазіргі күні әртүрлі әрекеттер жүзеге асырылуда. Оған 2007 жылғы Мәжіліс сайлауындағы «Шет мемлекет байқаушыларына, шетелдік бұқаралық ақпарат құралдары журналистеріне көмек көрсету» орталығының

құрылғандығы мысал бола алады. Орталық жұмысы 2008 жылғы Парламент Сенатына сайлауда жалғасты. Әлемдік тәжірибеде Батыс елдерінде және пост кеңестік кеңістікте тек Украина мен Қазақстанда құрылған бұл орталық байқау институтының дамуына ықпалын тигізеді. Байқаушыларды ақпараттық, техникалық жағынан қамтамасыз ететін орталық коммуникативті технологияны іске асыра отырып, шұғыл түрде қызмет атқарады. Қазіргі таңда бұл орталықтың қызметін нақтылау мақсатында жаднама түріндегі әдістемелік құрал жоқ болып отыр. Сондықтан, осы қызмет туралы әдістемелік құралдардың нақты қажеттілігі туындауда. Өйткені, нақты әдістемелік деректеме көздерінсіз жұмыс атқару қиындықтарға әкеледі.

Өкілді билікті қалыптастырудағы байқаушылар институтының рөлін талдауды қорытындылай келе, жоғарыдағы мәліметтер көзіне сүйене отырып, бүгінгі таңда байқаушылар институты сайлаулардың әділ, таза өтуін байқайтын басты орган болып отыр. Байқаушылар электораттың мүддесін білдіретіндікпен халықтың тарапынан олардың өкілдерінің билікке шынайы, әділ сайлаулар арқылы билікке жетуін қадағалау қызметін атқарады. Өкілді органның қалыптасуына байланысты елімізде демократиялық жолмен билік органын халық өкілдері арқылы қалыптастыруда халық тарапынан байқауға қатысу демократиялық талаптардың орындалуына тікелей ықпал етеді. Сондықтан да, байқаушылардың пікірі сайлау үдерісінде маңызды болып табылатынын қарастырып, ол халықтың атынан халық билігін байқаушы институт деп анықтадық. Демек, бұл институтты мүмкіндігінше жетілдіріп, дамытқан жөн.

Қазақстанның халықаралық стандарттар мен қағидаларға жақындауы, олардың заңды түрде бекітілуін, сондай-ақ, жинақталған тәжірибе Қазақстанда байқаушылар институты сайлаушылардың электоралды – құқықтық мәдениетін арттыруға септігін тигізетінін көрсетті. Бұл халықаралық стандарттар және байқаушылар институтына деген сайлаушылардың жағымды көзқарасын қалыптастырады.

#### ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1 1948 жылы 10 желтоқсандағы «Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://online.zakon.kz/>.

2 1966 жылы 19 желтоқсандағы «Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пакті» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://online.zakon.kz/>.

3 «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Қазақстан Республикасының 28.09.1995 № 2464 Конституциялық Заңы.

4 Қазақстан Республикасындағы 2011 жылғы кезектен тыс президенттік сайлауды байқау жөніндегі ЕҚЫҰ/ДИАҚБ Миссиясының 2011 жылғы наурыздың 1-нен бастап 14-не дейінгі кезеңдегі № 1 аралық есебі.

Дата поступления статьи в редакцию 22.12.2014