

Т.М.Ляшенко

ПОЛІТИЧНИЙ КЛАС РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ

Управління державою — це також робота, а будь-яку роботу найкраще виконують професіонали. Теза про те, що державою має керувати куховарка, давно в минулому, а питання про забезпечення держави кадрами залишається відкритим. Формування політичного класу, під яким розуміється вища управлінська еліта, є головним завданням для пострадянських країн, а особливо для тих, де тлумачення поняття «еліта» взагалі викликає запитання.

Розгляд формування політичного класу Казахстану є цікавим з таких міркувань: по-перше, ряд дослідників вбачають у розвитку політичних систем України та Казахстану багато спільного, а по-друге, Казахстан є безперечним лідером центральноазіатського регіону, стосунки з яким для України є надзвичайно важливими.

Говорячи про політичний клас та політичну еліту в країнах Центральної Азії, насамперед необхідно зауважити, що всі вони є суперпрезидентськими державами. А значить, голова держави безпосередньо впливає на формування управлінської еліти. Сильний інститут президентської влади в країнах Центральної Азії виріс наприкінці радянської епохи з інституту республіканських перших секретарів Комуністичної партії. Президентські вибори проводились у всіх нових державах після проголошення незалежності, але боротьба на них була суворо обмеженою. Всі наступні конституційні зміни та президентські вибори до останнього часу були в основному спрямовані на зміцнення та консолідацію влади голови держави. На думку спеціалістів з питань вивчення конституцій, до 1996 року всі центральноазійські режими стали суперпрезидентськими системами, в яких президент та його адміністрація контролюють прийняття політичних рішень, а парламент та суди мають лише номінальну незалежність. Безпосередній пережиток радянської системи та політичної культури — централізоване управління, за допомогою якого центральноазійські президенти намагаються зберегти контроль над внутрішніми політичними та економічними структурами та міждержавними стосунками.

Те, що в таких суперпрезидентських системах президентська влада та адміністрація є не такими консолідованими й сильними, як це здається з боку, може стати однією з основних перепон для подальших реформ — як політичних, так і економічних.

Хоча центральноазійський регіон має багато спільного, шістнадцять років незалежності продемонстрували, що розвиток Казахстану, Туркменистану, Узбекистану, Киргизстану та Таджикистану йшов різними шляхами, кожна з країн набула свого обличчя, накопичивши величезний досвід в економічному будівництві та прийнятті політичних рішень.

Республіка Казахстан є президентською республікою. Перший президент країни Н.А.Назарбаєв був призначений на цю посаду в квітні 1990 р. Верховною Радою Казахської РСР. У січні 1991 р. громадяни країни обрали його на п'ятирічний термін на загальнонародних, проте безальтернативних виборах, віддавши кандидату більш ніж 98% голосів. Повноваження президента були подовжені до 2000 р. загальнонаціональним референдумом, який відбувся 30 квітня 1995 р. У жовтні 1998 р. парламент виступив з ініціативою проведення дострокових президентських виборів та подовження терміну президентських повноважень до 7 років. На

альтернативних виборах, які відбулися 10 січня 1999 р., Назарбаєв набрав 79,78% голосів.

Останні президентські вибори відбулися у Казахстані 4 грудня 2005 року. За посаду голови держави боролися п'ять кандидатів: чинний президент Нурсултан Назарбаєв, лідер опозиційного блоку «За справедливий Казахстан» Жармахан Туякбай, голова партії «Ак жол» («Світлий шлях») Аліхан Байменов, представник комуністичної народної партії Єрасил Абилкасімов та голова екологічного союзу «Табігат» («Природа») Мелс Єлеусізов.

Перемога Нурсултана Назарбаєва була цілком прогнозованою. Він взагалі не є тим кандидатом, на імідж якого повинні були працювати PR-менеджери. Його рейтинги завжди були високими: 98,78% в 1991 р., 95,4% — на референдумі 1995 р., 79,78% — на виборах 1999 р. Останні вибори засвідчили, що Н.Назарбаєв був найбільш впізнаним кандидатом (99,4%); його програму знала абсолютна більшість виборців (82,1%); передвиборчу кампанію вважали найбільш цікавою 85,5% опитаних; 82,4% підтримували його висунення на новий термін, а ще 10,6% взагалі не бачили йому достойної зміни.

Проте дослідники, зокрема економісти, вважають, що зростання рейтингу Назарбаєва є закономірним результатом його власної успішної політики. Якщо взяти період з 1998 по 2005 рік — а це сім років, — то середньорічні темпи зростання ВВП в Казахстані сягають 10,4%. А абсолютний приріст ВВП у республіці — 85%. У Казахстані превалюють позитивні суспільні очікування, що дозволяє прогнозувати подальше зміцнення правлячого режиму, зазначає Р.Джангужин.

У ході опитування, проведеного напередодні виборів, було задане питання щодо реакції населення на можливі фальсифікації виборів. При загальній байдужості населення було виявлено, що 2,6% опитаних готові приєднатися до активних акцій протесту. Але інтрига в тому, що з цих 2,6% більше трьох четвертих планували голосувати за Нурсултана Назарбаєва.

Таким чином, вибори президента 2005 року є певною мірою унікальними: Нурсултан Назарбаєв був не лише чинним головою держави та основним претендентом на своє власне місце, але й єдиним опозиційним кандидатом самому собі (в його електораті була найбільша кількість тих, кого традиційно відносять до протестуючих).

Проте навіть враховуючи, що досягнення політики президента є очевидними, а його популярність ніколи не викликала сумнівів,

треба зважити, що опозиції на виборах не вдалося зосередити навколо себе свій потенційний електорат. Якщо ще у 2004 році передбачалося, що противники Нурсултана Назарбаєва зможуть розраховувати на 25–30% голосів, то на самих виборах прихильники усіх чотирьох альтернативних кандидатів становили менше п'ятої частини електорату. Тобто на сьогодні еліти Казахстану не мають реальної альтернативи курсу та команді Нурсултана Назарбаєва.

7 листопада 1998 р. була створена узгоджувальна комісія для вирішення суперечності між пропозиціями голови держави та депутатів про внесення змін у Конституцію Республіки Казахстан.

За підсумками роботи узгоджувальної комісії був розроблений законопроект «Про внесення змін та доповнень в Конституцію Республіки Казахстан». Серед інших 19 поправок, що тим або іншим чином впливають на конституційно-правовий статус президента, були, зокрема, такі, що передбачали продовження терміну повноважень президента з 5 до 7 років та відміну умови про вікову межу президента у 65 років. «Традиційна політико-правова свідомість казахів, орієнтована на етатизм, стала структуроутворюючим чинником стійкості режиму Назарбаєва»¹.

8 листопада 1998 р. депутати Парламенту прийняли постанову «Про звернення до Президента Республіки Казахстан щодо його погодження на скорочення терміну його повноважень». Таким чином, поправка до ст. 94 Конституції звучала так: «За згодою (підкреслено нами. — Л.Т.) Президента Республіки Казахстан цей термін повноважень може бути скорочений постановою Парламенту Республіки, прийнятою на спільному засіданні його Палат більшістю голосів від загальної кількості депутатів кожної з Палат»².

Президент призначає прем'єр-міністра та заступників прем'єр-міністра, міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, внутрішніх справ, керівника служби Держбезпеки та членів Ради безпеки. Під контролем президента знаходяться також фінанси, призначення всіх суддів та генерального прокурора. Президент є головнокомандувачем збройних сил та має повноваження вводити президентське правління. «Моноцентричність системи концентрує політичну волю центральної влади, що дозволяє їй цілеспрямовано проводити реформи, в тому числі, й не завжди популярні»³.

Новий етап політичних рішень у Казахстані почався з виступу голови держави 16 травня на спільному засіданні палат парламенту. Президент Казахстану Н.Назарбаєв запропонував внести

поправки до Конституції країни, спрямовані на модернізацію, підвищення ефективності казахстанської політичної системи. Результатом загальнонаціональних консультацій, включаючи опозиційні сили, стала робота Державної комісії у 2006–2007 роках, яка прийшла до висновку про внесення змін до Основного закону країни, в тому числі й з такого ключового питання, як форма правління. «Саме за результатами роботи державної комісії було прийнято рішення про зміну форми державного правління з президентської на президентсько-парламентську, що є безпрецедентним для центральноазійського регіону рішенням в сенсі легітимності та народного волевиявлення»⁴.

Конкретні кроки політичної реформи в Казахстані передбачають значне посилення ролі парламенту. Має кардинально змінитися система виборів до Мажлісу, який буде на 100 відсотків сформований за партійними списками. Ще одне важливе нововведення — це збільшення кількості депутатів обох палат парламенту на 38 осіб. У новому парламенті будуть представлені 154 депутати. Список депутатів Сенату збільшиться на вісім осіб. Причому частина з них стане депутатами після узгодження з Асамблеєю народів Казахстану.

Вважається, що внаслідок реформи парламент стане серйозним центром впливу, здатним повною мірою виступати проти вагою виконавчій владі, тобто уряду. Наприклад, для оголошення вотуму недовіри уряду буде необхідним здобути просту більшість голосів депутатів, а зараз для цього потрібно дві треті.

Як вважають казахстанські дослідники, вже зараз у Казахстані розпочалася боротьба за звання правонаступника президента Назарбаєва. Найскандальнішою формою цієї боротьби за останній час є відкритий та публічний конфлікт Нурсултана Назарбаєва зі своїм старшим зятем Рахатом Алієвим. Загострення елітної боротьби в Казахстані можна очікувати з наближенням виборів 2012 року. Проте факт зняття обмежень на кількість термінів для першого президента може суттєво вплинути на ситуацію — за якийсь, ще невизначений, час можна очікувати появи нових претендентів.

Взагалі, процес зміни еліт в центральноазійському регіоні можна віднести до чинників ризику. Жодна з центральноазійських республік на сьогодні не пройшла через процедуру зміни еліт. І поки що незрозуміло, яким чином цей процес буде організований, як він проходитиме. В Центральній Азії існує ланцюг взаємозв'язків: влада — власність — фінанси. До цих пір втрата влади

означала втрату власності та фінансів. Тому завдання нинішньої еліти — «імітувати наявність прозорості в процесі зміни еліт, зберегти усі існуючі канали влади, а значить, і власність, і фінанси. І ця «непрозора лінійка» є чинником ризику»⁵.

Незважаючи на п'ятнадцятирічний досвід перетворень, у всіх центральноазійських країнах економіка все ще має розподільчий характер. Це визначає характер боротьби за владу: за розподіл зовнішніх (кредити) та внутрішніх (перерозподіл власності) ресурсів. Проста логіка визначає зростаюче загострення боротьби між елітними угрупованнями: це недостатність місцевих ресурсів та обмеженість зовнішніх інвестицій.

За всієї авторитарності влади вона, за деяким винятком, надає перевагу консенсусним рішенням та відносно ліберальному стилю політичного управління. Правлячий режим зумів сформувати політичний ландшафт таким чином, що в Казахстані немає реальної альтернативи правлячому президенту, який би міг отримати суттєву підтримку населення цієї країни. Як зазначає Р.Джангужин, «з усією впевненістю можна стверджувати, що в сьогоденньому Казахстані немає сильної опозиції, немає сильних опозиційних ЗМІ, здатних вплинути на масову свідомість, як, наприклад, в Україні або в Грузії»⁶.

Нині політичний клас Казахстану — це значною мірою стара радянська номенклатура. Його оновлення відбувається природним шляхом, в основному завдяки ветеранам казахстанської політики. Молодіжне крило казахстанської еліти — це управлінці, які ввійшли до її лав завдяки програмі «Болашак» — програмі навчання казахів за кордоном, яка набуває розвитку після 1993 року. Ця нова казахстанська еліта сильно вестернізована. Також існує «новоказахська» частина еліти, яка сформувалася в основному з перших бізнесменів та управлінців середини 90-х років.

Незважаючи на значні розміри території, існуючу сегрегацію населення за етнічною та регіонально-родовою ознаками, чинний президент та його регіональні ставленики зберігають за собою функції абсолютного політичного арбітра. Таким чином, вважає Р.Джангужин, баланс еліт у Казахстані поки що є досить стійким і Нурсултан Назарбаєв має часовий резерв для успішного вирішення міжелітних конфліктів, що періодично виникають.

Політичне життя сучасного Казахстану значною мірою визначається жузовими, родоплемінними та кланово-сімейними відносинами. Воно «детермінована боротьбою за владу представників

трьох великих племінних об'єднань — жузів: Старшого — «Ули» (південний та південно-східний Казахстан); Середнього — «Орта» (північний, центральний та східний Казахстан) та Молодшого — «Кіши» (західний Казахстан). І хоча за історичними мірками жузи утворилися нещодавно, на початку XVII століття, протиріччя між ними міцно вкорінилися у ментальності казахів⁷. Президент Н. Назарбаєв в одній зі своїх публікацій відзначав, що «регіональна належність завжди відігравала суттєву роль у політичному устрої» республіки. При цьому він сам «категорично не приймає політичну ідеологію традиційного типу, яка заснована на відновленні архаїчних форм суспільного устрою, родоплемінної психології»⁸.

Клановість та трайбалізм в центральноазійському регіоні ніколи не сходили з порядку денного, а на сьогодні вони чи не найголовнішим чином впливають на політичне життя кожної країни, як внутрішнє так і зовнішнє. Наприклад, як зазначають російські дослідники жузової системи Казахстану Л. Гусєв та М. Шах, «окреме та особливе питання — «модернізація» інституту традиційних племінних авторитетів-старійшин (аксакалів). За свідченням представників казахстанської політичної еліти ще радянських часів, багато з важливих рішень (особливо кадрові) приймалися та затверджувалися зовсім не у кабінетах ЦК, а в тихих бесідах старих аксакалів у невеличкому парку на лавах навпроти Театру юного глядача»⁹.

Клан — це група людей, об'єднаних родовою (родинною) або територіальною спільністю походження. Зв'язки або конфлікти всередині клану або між кланами безпосередньо зачіпають певний прошарок людей, які мають доступ до влади, матеріальних цінностей, власності. Інша маса населення залучається до кланових відносин безпосередньо або опосередковано мірою необхідності. Належність до клану дозволяє розраховувати на просування по службі, отримання якихось благ, покращання матеріального становища, вирішення власних проблем. Ядро клану в місті становить група родичів по крові та шлюбу, співучнів та особистих друзів лідера, незалежно від їх родоплемінної належності, а часом і навіть національності, об'єднаних тривалою спільною діяльністю у певному регіоні (області).

Незважаючи на соціальні потрясіння, викликані крахом Російської імперії та утворенням СРСР, клани збереглися та продовжували залишатися найважливішим чинником внутрішньої політики. Їх вплив посилювався у 1950–1970 рр., коли представники

національної технічної, творчої та наукової інтелігенції стали залучатися до управління республікою. В СРСР в обстановці постійного дефіциту бюрократичний прошарок, який займався розподілом благ та ресурсів, завжди відігравав важливу роль у житті суспільства, будучи особливим соціальним класом. Всередині самої номенклатури протягом усіх років радянської влади йшла латентна боротьба за владу між різноманітними елітними угрупованнями.

У Центральній Азії за своєю суттю радянська номенклатура в багатьох випадках залишилася традиційною східною елітою, сформованою за принципом родоплемінної або/та регіональної належності. У цьому середовищі завжди діяли вертикальні відносини «патронажу», існування та процвітання подібних еліт безпосередньо залежало від того, наскільки близько вони підійшли до ключових позицій у системі розподілу. Ретрадиціоналізація, яка зачепила тією чи іншою мірою усі держави Центральної Азії після розпаду СРСР, мала неоднозначні наслідки. «Укріплення кланових, сімейних, махалінських (общинних, сусідських), земляцьких зв'язків було викликано не стільки пошуками ідентичності, скільки соціально-економічними причинами — вони підтримують великі родини, дають можливість підняти дітей за відсутності заробітків, згладити наслідки неминучої зміни ролевих функцій у сім'ї, пом'якшити надзвичайно тяжкий психологічний удар для чоловіків, що звикли годувати та забезпечувати своїх близьких. У той же час традиційні зв'язки означають суттєве зниження ролі особистості, домінування колективних цінностей та колективного здорового глузду, безумовне підкорення авторитету старших з їх великим, але іноді безнадійно застарілим життєвим досвідом»¹⁰.

Однією з умов створення та існування політичного класу є функціонування багатопартійності. З формального погляду країни Центральної Азії відповідають принципу партійного плюралізму: політичні партії існують у всіх без винятку державах регіону. Більше того, конституції всіх країн проголошують принцип багатопартійності в політичному житті.

У Казахстані процес виникнення нових політичних партій триває, причому новоутворені організації належать до опозиційних. Тим не менше, і в цій країні помітною є стабілізація, оскільки нові партії виникають здебільшого шляхом реформування вже існуючих партійних структур. Тому чисельність партій у Казахстані в останні роки коливається в межах 10–12 партій. Наприклад,

«Отан» («Вітчизна»), пропрезидентська партія; «Асар», пропрезидентська партія, яку очолює дочка Нурсултана Назарбаєва Даріга. До опозиційних партій можна віднести: «Ак жол» («Світлий шлях»), «Демократичний вибір Казахстану» — партія, яка підтримує опозиційні кола, Республіканська народна партія Казахстану. Проте перепони з боку уряду, а також внутрішні організаційні проблеми завадили розвитку цієї партії, яка залишається досить пасивною.

Взагалі, на думку казахстанських дослідників, саме нерозвиненість партійної системи сприяє посиленню президентської гілки влади. «Специфікою сучасного конституційного процесу в Казахстані є те, що його суб'єктами стали не повноцінні політичні партії (які знаходяться на стадії становлення), а інститути державної влади»¹¹.

Чинником, що впливає на специфіку розвитку опозиції, є відсутність у центральноазійських країнах традицій легальної політичної боротьби, що зумовлено особливостями історичного розвитку.

«Жодна з опозиційних політичних партій або організацій та інших, різною мірою структурованих груп у країнах пострадянської Центральної Азії, не мала і не має головного атрибута справжньої опозиції: науково обгрунтованої та чітко сформульованої конструктивної програми, яка б відповідала назрілим у центральноазійських суспільствах змінам та складним геополітичним реаліям»¹². Спільною рисою усіх цих партій та інших опозиційних сил є їхній соціальний склад: група старої еліти, чий інтереси увійшли в суперечку з правлячою елітою, яка спирається на маргінальний соціальний компонент та на регіонально-клановий фактор. Для багатьох представників цієї опозиційної контреліти характерні апеляції до зовнішньої підтримки.

Політична система Казахстану сьогодні не є тотожною загальноприйнятим стандартам партійної демократії. Діючий політичний клас неодноразово був легітимізований через вибори, але, тим не менше, при цьому він вийшов не з демократичної системи, а з радянського періоду.

Найближчими роками партійна система здатна діяти лише в «учбовому режимі», будучи кадровою школою майбутнього політичного класу.

Умовно можна виділити декілька етапів формування політичного класу Казахстану:

1991–1994 рр. Домінування радянської партійно-господарської номенклатури і груп тиску. Процес перерозподілу державної власності. Високий рівень корупції на всіх рівнях державної влади.

1994–2001 рр. Прихід до влади представників бізнес-еліти. Початок конфронтації між колишньою номенклатурою й новою політичною елітою. Президент вибудовує нову систему збереження балансу між групами тиску з паралельним посиленням своєї влади.

2001–2003 рр. Перше порушення балансу між елітними угрупованнями, що призвело до розколу політичної еліти.

Причини:

1. Надмірне зростання впливу деяких членів родини президента, що викликало невдоволення у певної частини політичної й бізнес-еліти.

2. Диспропорції між швидкими темпами економічного розвитку й закритою політичною системою. Результат: обмежені можливості для бізнес-еліти брати участь у легітимній боротьбі за владу.

2003–2005 рр. Відновлення президентом балансу чинностей усередині політичної еліти Казахстану напередодні президентських виборів. Активізація діяльності контр-еліти в рамках опозиційної Демократичної коаліції «За справедливий Казахстан».

2006–2007 рр. Важливий період з погляду визначення подальших перспектив політичного розвитку країни після президентських виборів. Розробка загальнонаціональної програми політичних реформ у Казахстані, ініційована владою, має показати межі можливих змін у політичній системі країни в плані її подальшої лібералізації. Це також важливо напередодні обговорення кандидатури Казахстану на пост голови ОБСЄ в 2009 році. З іншого боку, 2007 рік був переломним для казахстанської опозиції, що або переборе внутрішні розбіжності й почне готуватися до парламентських виборів 2009 року, або буде відсунута на периферію політичного життя внаслідок нових внутрішніх конфліктів і розколів.

Таким чином, сучасний політичний клас Казахстану та його політичну еліту можна охарактеризувати через такі риси:

- закритість і величезна дистанційованість (економічна, політична, інформаційна й ментальна) від населення;
- еліта функціонує в рамках суворої ієрархії, де поняття професіоналізму часто замінюється поняттями особистої відданості й кровного споріднення;
- правляча еліта не є монолітною, навпаки, вона перебуває в стані перманентних протиріч, внаслідок чого всередині її утворю-

ються різноманітні блоки на основі спільних інтересів і поточної кон'юнктури;

- основна боротьба в середині еліти відбувається не за право поширити свої ідеали на державний і суспільний розвиток, а за право поширити свій вплив на главу держави й інші елітні угруповання, і вже за допомогою цього — на державний і суспільний розвиток;
- гарантом стабільності усередині політичної еліти є лише президент країни.

На цей момент у політичній еліті Казахстану зберігається конфліктогенний потенціал, що здатний викликати нові зіткнення між різними елітними групами.

До можливих причин нових конфліктів належать такі:

- відсутність міцного балансу між елітними групами;
- скорочення можливостей для реалізації своїх економічних амбіцій;
- нескоординована кадрова політика;
- об'єктивний процес дорослішання еліти, що вимагає більше волі для своїх дій;
- чутки про дострокову передачу президентської влади, обговорення списку можливих спадкоємців;
- стан постійної психологічної напруги всередині політичної еліти з приводу занадто частих кадрових змін;
- утомка від занадто тривалого перебування у владі тільки однієї групи.

Питання формування політичного класу та еліти в країнах Центральної Азії заслуговує на широке дослідження і пильну увагу. В інтересах світового співтовариства в цілому та Європи, зокрема, впливати на перебіг подій у Центральній Азії таким чином, щоб сприяти розвитку там цінностей та норм поведінки, властивих для європейських держав, починаючи від дотримання прав людини і закінчуючи заходами щодо нерозповсюдження зброї масового знищення. В руках лідерів центральноазіатських країн знаходяться нині не лише долі народів їхніх держав, адже збереження миру в цьому надзвичайно важливому регіоні врешті-решт є запорукою стабільності у світі.

¹ Олкот М.Б. Второй шанс Центральной Азии. — Москва; Вашингтон, 2005. — С. 168

² Цит. за: Майлыбаев Б.А. Институт Президента в Казахстане. — Алматы, 2004. — С. 303.

³ Джангужин (Жангожа) Р.Н. Новые независимые государства Центральной Азии в системе современных международных отношений. — К., 2005. — С. 331.

⁴ Давлетов Т. Центры силы и влияния в системе новых политических координат // Казахстанская правда. — 2007. — 12 июня. — С. 3.

⁵ Есть ли жизнь после Первого? О факторах дестабилизации, политических рисках и будущей смене элит в странах Центральной Азии. Интервью с Алексеем Власовым // Республика-2030. — 2007. — 8 июня. — С. 4.

⁶ Джангужин (Жангожа) Р.Н. Зазн. праця. — С. 333.

⁷ Гусев Л., Шах М. Влияние жузової системи на політику сучасного Казахстану // Аналітичні записки. — М., МГІМО — Вип. 7 (19). — 2006. — С. 3.

⁸ Назарбаев Н.А. Идейная консолидация общества — как условие прогресса Казахстана. — Алма-Аты, 1993. — С. 10.

⁹ Гусев Л., Шах М. Указ.соч. — С. 9.

¹⁰ Звягельская И. Бунт или революция. Всегда есть обнищавшие маргиналы, готовые за деньги симулировать народные митинги // Независимая газета. — 2005. — 23 мая. — С. 11.

¹¹ Майлыбаев Б.А. Вказ. праця. — С. 391.

¹² Князев А. Государственный переворот 24 марта 2005 г. в Киргизии // Интернет.