

## Бюллетень №3

29 апреля 2011 г.

### НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНЫХ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ КАНДИДАТОВ В ПРЕЗИДЕНТЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В ходе агитационного периода, предшествующего дню голосования во время президентских выборов 2011 г. в Казахстане, Миссия по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (далее - БДИПЧ ОБСЕ) неоднократно заявляла об отсутствии равных возможностей для всех зарегистрированных кандидатов в Президенты. В частности миссия отметила, что во время предвыборной агитации не проводилось четкого разделения между институциональной и агитационной деятельностью действующего Президента.<sup>1</sup> В данном бюллетене мы рассмотрим вопросы надлежащего правового регулирования статуса кандидатов в президенты с точки зрения принципа равенства.

Международные стандарты устанавливают требования в отношении равенства кандидатов. Так, в частности, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>2</sup> провозглашает, что каждый гражданин без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность быть избранным на подлинных периодических выборах и допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Стандарты ОБСЕ указывают, что государства-участники гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право и обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности.<sup>3</sup>

В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии говорится, что всем кандидатам должны быть гарантированы равные права и возможности. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных

<sup>1</sup> См.: Промежуточный отчет № 1 Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за досрочными президентскими выборами 2011 года в Республике Казахстан за период с 1 по 14 марта 2011 г.

URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/76207>. (далее - Промежуточный отчет БДИПЧ ОБСЕ №1). Промежуточный отчет №2 БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за досрочными президентскими выборами 2011 года в Республике Казахстан за период с 15 по 21 марта 2011 г. URL: [www.osce.org/ru/odihr/76237](http://www.osce.org/ru/odihr/76237) (далее - Промежуточный отчет БДИПЧ ОБСЕ №2).

<sup>2</sup> Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Ратифицирован Законом Республики Казахстан от 28.11.2005 N 91-3 "О ратификации Международного Пакта о гражданских и политических правах". URL: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

<sup>3</sup> Подпункты 7.3, 7.7. п. 7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (*Копенгаген, 29 июня 1990 года*). URL: [www.osce.org/ru/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304)

органов власти к избирательной кампании, освещению в средствах массовой информации, включая государственные СМИ, и равный доступ к государственному финансированию избирательных кампаний.<sup>4</sup>

Выборное законодательство в Республике Казахстан провозглашает равные права и условия участия в выборах для всех кандидатов,<sup>5</sup> но, одновременно, ставит кандидатов в Президенты в неравное положение с действующим Президентом, участвующим в выборах в качестве кандидата. Преимущественное положение действующего Президента, прежде всего, обусловлено его особым конституционным статусом. Согласно п. 5 ст. 42 Конституции РК одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд, но данное ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан.<sup>6</sup> Другими словами, он может выдвигать свою кандидатуру неограниченное количество раз в отличие от остальных граждан Казахстана. Кроме того, действующий Президент согласно п. 3-1 ст. 41 Конституции РК обладает полномочиями по назначению внеочередных выборов. При этом выборное законодательство не содержит перечня оснований, необходимых для назначения внеочередных выборов. Совмещение права выдвигать свою кандидатуру неограниченное количество раз с полномочиями в любое время провести внеочередные выборы заранее дает Первому Президенту Республики Казахстан существенное преимущество перед любыми другими кандидатами в Президенты.

Кроме того, на обеспечение равных прав и возможностей кандидатов в Президенты Республики Казахстан негативно влияет отсутствие должной степени независимости Центральной избирательной комиссии (далее – ЦИК), нечеткое разделение между институциональными обязанностями действующего Президента и его деятельностью в рамках предвыборной кампании в качестве кандидата в Президенты, а также отсутствие у кандидатов в Президенты эффективной возможности оспорить итоги выборов.

#### Отсутствие независимой процедуры формирования Центральной избирательной комиссии

Закон о выборах устанавливает, что ЦИК состоит из председателя и шести членов комиссии.<sup>7</sup> В соответствии с п. 7 ст. 44 Конституции РК Президент назначает Председателя и двух членов ЦИК, остальных членов ЦИК назначает каждая из двух палат Парламента РК (по два члена ЦИК от каждой палаты).<sup>8</sup> В ситуации, когда действующий Президент также является Председателем партии «Нур Отан», члены которой составляют подавляющее большинство Парламента РК, создаются условия, когда ключевой орган, регулирующий процесс выборов формируется одной политической партией. В законодательстве РК отсутствует система сдержек и противовесов предотвращающая возникновение подобной ситуации.

<sup>4</sup> Подпункт «а», пункта 2.3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад (приняты Венецианской комиссии на 52-й сессии, Венеция, 18-19 октября 2002 года). Заключение n° 190/2002, CDL-AD (2002) 23.

URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rus.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rus.asp). (далее - Свод рекомендуемых норм при проведении выборов).

<sup>5</sup> Часть 3 ст. 5 Конституционного Закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28.09.1995 N 2464 (далее - Закон о выборах).

<sup>6</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г. (далее - Конституция РК).

<sup>7</sup> Часть 2 ст. 11 Закона о выборах.

<sup>8</sup> Пункт 1 ст. 57 Конституции РК.

В свою очередь международные стандарты говорят, что там, где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти, на всех уровнях – от общенационального уровня до отдельного избирательного участка – должны создаваться независимые, беспристрастные избирательные комиссии.<sup>9</sup>

Венецианская комиссия особо отметила, что лишь транспарентность, беспристрастность и независимость от политически мотивированного манипулирования обеспечат надлежащее управление избирательным процессом от начала предвыборной кампании до окончания обработки результатов. В государствах, где административные органы традиционно независимы от политических властей, государственная служба применяет избирательное законодательство, не подвергаясь политическому давлению. Однако в государствах, не обладающих большим опытом организации плюралистических выборов, слишком велика опасность того, что власти будут пытаться принуждать административные органы действовать по своему усмотрению. Это касается как центрального правительства, так и местных властей.<sup>10</sup>

Таким образом, основополагающим условием для обеспечения равенства сторон в избирательной борьбе, является независимая и формируемая всеми политическими участниками избирательная комиссия, свободная от политического давления со стороны действующей власти. В Казахстане, где в настоящее время ЦИК формируется по-существу одной политической партией, не могут не появляться сомнения в объективности выборных процессов, что ставит под угрозу свободный и честный характер выборов.<sup>11</sup>

#### Разграничение институциональной и агитационной деятельности Президента в ходе выборов 2011 г.

Статья 47 Закона о выборах позволяет кандидатам в Президенты, со дня их регистрации и до опубликования итогов выборов быть освобожденным от прямых функциональных обязанностей. Тем не менее, в истории президентских выборов Казахстана действующий Президент не пользовался данным правом.

В ходе президентских выборов 2011 г. незарегистрированный кандидат в Президенты РК С. Отен, ссылаясь на равенство прав кандидатов и нарушения ст. 12 и 14 Конституции РК, ст. 50 Закона о выборах, предложил Президенту уйти в отпуск на время предвыборной агитации. Председатель ЦИК ответил, что Нурсултан Назарбаев - действующий Президент страны, и в его действиях нет никаких нарушений.<sup>12</sup>

В тоже время, Миссия по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ отметила, что средства массовой информации активно освещали деятельность действующего Президента в его официальном качестве. Во всех основных населенных пунктах наблюдатели БДИПЧ зафиксировали большое количество агитационных постеров и

<sup>9</sup> Подпункт 3.1. п. 3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов.

<sup>10</sup> Пункты 68-70 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов (принят Венецианской комиссией на 52-й пленарной сессии, Венеция, 18-19 октября 2002 года). URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rus](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rus) (далее – Пояснительный доклад).

<sup>11</sup> Пункты 58-59 Пояснительного доклада.

<sup>12</sup> Кандидат в Президенты РК Салим Отен требует исключить Нурсултана Назарбаева из числа участников выборной кампании. URL: [http://panorama.kz/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11330&Itemid=1](http://panorama.kz/index.php?option=com_content&task=view&id=11330&Itemid=1); Самовыдвиженец требует исключить Назарбаева из кандидатов в президенты//24News.kz. По материалам: КАЗТАГ. URL: <http://24news.kz/politics/58537.html>

билбордов действующего Президента, размещенных на общественных и частных зданиях.<sup>13</sup>

По вопросу предвыборной агитации ЦИК заявила, что в день начала агитации действующий Президент объявил о своем решении не проводить лично активной предвыборной кампании, а вместо этого он решил сосредоточиться на актуальных вопросах реализации государственной политики. Данная позиция не означала, что Президент полностью отказался от избирательной кампании. Все предвыборные мероприятия осуществлялись его доверенными лицами.

По мнению ЦИК, это решение Президента создало дополнительные возможности остальным кандидатам в Президенты проводить агитационную предвыборную кампанию в свою пользу. Кроме этого, в комментариях ЦИК было подчеркнуто, что Закон о выборах не препятствует выполнению кандидатами в Президенты, являющимися должностными лицами, своих служебных обязанностей, а также что многие из публикуемых материалов о действующем главе государства не связаны с выборами и носят информационный характер, освещая его деятельность как должностного лица государства, исполняющего свои прямые обязанности. ЦИК посчитал, что в этой связи БДИПЧ ОБСЕ было бы более корректно и логично отметить не отсутствие отличия статуса действующего Президента от его статуса в качестве кандидата, а личное неучастие действующего Президента в предвыборной агитации.<sup>14</sup>

На наш взгляд данные комментарии ЦИК несостоятельны, поскольку личное неучастие Президента в предвыборной кампании никаким образом не создало выгодных условий для других кандидатов. Напротив, сложившаяся ситуация крайне ограничила реализацию принципа равенства кандидатов в агитационный период. На практике агитационные мероприятия в поддержку действующего Президента проводились, как его доверенными лицами в ходе официальной предвыборной кампании, так и путем пропаганды, осуществляемой государственными СМИ, в поддержку политики и деятельности Президента в качестве главы государства. Поэтому БДИПЧ ОБСЕ справедливо отметила необходимость четкого разделения статуса действующего Президента от его статуса в качестве кандидата.

Вопрос разделения между функциональными обязанностями и деятельностью кандидатов в Президенты в рамках избирательной кампании является актуальным не только для Казахстана, но для других стран региона, в которых традиция демократических выборов еще не сформировалась как основное средство политической борьбы.

Например, в ходе президентских выборов 2008 г. в России первый вице-премьер Д. Медведев после официальной регистрации кандидатом на пост Президента РФ не ушел в отпуск, хотя он также мог бы воспользоваться этим правом. ЦИК РФ дало следующее разъяснение в этой связи: требование об уходе в отпуск распространяется на государственных и муниципальных служащих, а также сотрудников СМИ, но не на лиц, замещающих государственные должности.<sup>15</sup> К числу кандидатов, зарегистрированных ЦИК РФ для участия в избирательной кампании, замещающих

<sup>13</sup> См.: Промежуточный отчет БДИПЧ ОБСЕ № 1 и Промежуточный отчет БДИПЧ ОБСЕ №2.

<sup>14</sup> Комментарий Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан к Промежуточному отчету № 2 Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за внеочередными президентскими выборами 2011 года в Республике Казахстан за период с 15 по 21 марта 2011 года.

URL: [http://election.kz/portal/page?\\_pageid=73,1581865&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://election.kz/portal/page?_pageid=73,1581865&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>15</sup> ЦИК РФ: Медведев, Зюганов и Жириновский не обязаны уходить в отпуск на время президентской кампании//Прайм-ТАСС, 17 января 2008 г. URL:<http://www.kreml.org/news/171067693>

государственные должности, принадлежали также лидеры ЛДПР В. Жириновский занимающий должность вице-спикера Госдумы и руководитель фракции КПРФ Г. Зюганов. В тоже время глава ЦИК РФ В. Чуров заявил, что поскольку эти три кандидата замещают государственные должности, они имеют очевидное преимущество.<sup>16</sup>

В ходе предвыборной агитации на президентских выборах в Украине 2010 г. Премьер-министра Ю.Тимошенко СМИ упрекнули в том, что она не воспользовалась возможностью уйти в неоплачиваемый предвыборный отпуск и пользовалась своим служебным положением во время агитационных мероприятий.<sup>17</sup> В марте 2011 г. Президент Украины В. Янукович внес в Верховную Раду проект нового закона о государственной службе. Среди предлагаемых изменений – предоставление особого предвыборного отпуска для кандидатов в Президенты.<sup>18</sup>

Приведенные выше примеры из российской и украинской политической жизни иллюстрируют проблемы формирующихся конституционных демократий, к которым относятся и Казахстан. Полагаем, что в Казахстане одной из действенных мер по обеспечению принципа равенства всех кандидатов в Президенты, может стать обязательное временное отстранение действующего Президента от государственных дел, с тем, чтобы он на равных условиях с остальными кандидатами, участвовал в предвыборной кампании.

#### Полномочия действующего Президента РК по пересмотру итогов выборов

В соответствии со ст. 49 Закона о выборах суды и органы прокуратуры обязаны принимать заявления членов избирательных комиссий, граждан, представителей зарегистрированных в установленном законом порядке общественных объединений, касающиеся вопросов проведения голосования, в том числе о нарушениях законодательства о выборах. Глава 25 Гражданско-процессуального кодекса РК предусматривает общий порядок судебной защиты избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, референдумах.<sup>19</sup> Решение суда является основанием для восстановления нарушенного избирательного права, но не предусматривает аннулирования итогов выборов.<sup>20</sup> В то время как международные стандарты предусматривают, что орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать выборы в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты.<sup>21</sup> Таким образом, кандидаты в Президенты не имеют эффективного механизма оспаривания итогов выборов.

Право оспорить результаты подсчета голосов президентских выборов наряду с другими уполномоченными органами, имеет действующий Президент путем обращения

---

<sup>16</sup> Кандидаты в президенты не уйдут в предвыборный отпуск // Правда.Ру, 23 января 2008 г.

URL: <http://www.pravda.ru/news/politics/23-01-2008/252934-zik-0/>

<sup>17</sup> Михаил Подоляк. Скупщица Ю. //Обозреватель, 31 декабря 2009 г.

URL: <http://www.obozrevatel.com/news/2009/12/31/342445.htm>

<sup>18</sup> В закон о государственной службе будут внесены поправки // Фемида центр, 30.03.2011.

URL: <http://femidacenter.info/novosti-saieta/v-zakon-o-gosudarstvennoj-sluzhbe-budut-vneseny-popravki.html>

<sup>19</sup> Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. №411 (далее – ГПК РК).

<sup>20</sup> Статья 274 ГПК РК.

<sup>21</sup> Подпункт 3.3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов.

в Конституционный Совет.<sup>22</sup> Более того, при определенных условиях действующий Президент может наложить вето на решение Конституционного Совета.<sup>23</sup> При этом законодательство четко не разграничивает полномочия действующего Президента от его прав как кандидата в Президенты, что ставит его в неравное положение в сравнении с другими претендентами на пост в отношении вопроса оспаривания итогов выборов.

В целом, основания для пересмотра итогов голосования должны быть четко прописаны в законодательстве, как для Президента, так и для кандидатов и политических партий, что позволит избежать в будущем политических манипуляций результатов голосования.



Посольство  
Великобритании  
Астана



ПОСОЛЬСТВО КОРОЛЕВСТВА НОРВЕГИЯ

*Данная публикация подготовлена при технической поддержке посольства Великобритании в Казахстане и Кыргызстане, и Посольства Королевства Норвегии.*

*Материалы публикации необязательно отражают официальную точку зрения посольства Великобритании в Казахстане и Кыргызстане*

<sup>22</sup> Статья 68 Закона о выборах.

<sup>23</sup> Часть 4 ст. 73 Конституции РК.