

Центр исследования правовой политики**Аналитическая записка**
Проблемы совершенствования выборного законодательства Республики
Казахстан по вопросам Президентских выборов¹

Настоящий анализ продиктован необходимостью реформирования выборного законодательства Республики Казахстан в связи с его неполным соответствием международным стандартам и обязательствам Казахстана в области обеспечения справедливых и беспристрастных выборов. В данной оценке рассмотрен спектр норм касающихся подготовки и проведения выборов Президента Республики Казахстан. В частности, будут рассмотрены вопросы формирования и деятельности избирательных комиссий, а также проблемы по реализации прав кандидатов в Президенты и избирательного процесса.

Раздел I. Правовой анализ проведения внеочередных выборов Президента Республики Казахстан

Очередные выборы Президента Казахстана, в соответствии с Конституцией должны были состояться в декабре 2012 г. Однако, в связи с принятием в феврале 2011 г. поправок в Конституцию РК и ряд конституционных законов, выборы были назначены досрочно на 3 апреля 2011 г. Назначению внеочередных президентских выборов предшествовал ряд событий.

23 декабря 2010 года группа граждан Восточно-Казахстанской области выступила с инициативой проведения республиканского референдума о продлении полномочий Президента Нурсултана Назарбаева до 2020 года.² В рекордно сжатые сроки было собрано более 5 миллионов подписей в поддержку проведения референдума.³ Данная инициатива впоследствии послужила политическим основанием для назначения внеочередных президентских выборов в Казахстане.

С правовой точки зрения, возможность группы граждан инициировать проведение референдума непосредственно по вопросу продления полномочий действующего Президента, была спорной. Конституция Республики Казахстан не предусматривала

¹ Настоящая аналитическая записка подготовлена при поддержке Посольства Великобритании в Астане и Посольства Королевства Норвегия в Казахстане. Мнения и взгляды, содержащиеся в аналитической записке, могут не совпадать с официальной позицией Посольства Великобритании в Астане и Посольства Королевства Норвегия в Казахстане.

² ЦИК зарегистрировала инициативную группу референдума по продлению полномочий действующего президента // *Kazakhstan Today*. 27 декабря 2010 г.

³ По конституционному закону «О Республиканском референдуме» от 2 ноября 1995 года, №2592 достаточно представить подписные листы не менее чем двухсот тысяч граждан республики, обладающих правом на участие в республиканском референдуме, в количественном отношении в равной мере представляющих все области, столицу республики и города республиканского значения.

оснований и механизмов для продления полномочий Президента. В связи с этим, группа депутатов Парламента инициировала принятие поправок в Конституцию с целью формального закрепления возможности проведения референдума по данному вопросу. 29 декабря 2010 г. Мажилис Парламента единогласно проголосовал за проект постановления об обращении к Президенту, о внесении изменений в Конституцию РК и назначении референдума по продлению его президентских полномочий до декабря 2020 г. 6 января 2011 г. Сенат Парламента на пленарном заседании поддержал обращение депутатов к главе государства. 7 января Президент отклонил эти предложения.⁴

Несмотря на отрицательное решение Президента, 14 января 2011 г. Парламент единогласно принял поправки о референдуме в Конституцию Республики Казахстан. Данная законодательная инициатива была крайне негативно воспринята международным сообществом и гражданским обществом Казахстана.⁵ В результате Президент передал принятые Парламентом поправки в Конституционный Совет с целью определения их соответствия действующей Конституции Республики Казахстан. Представители гражданского общества направили в Конституционный Совет правовой анализ о соответствии предлагаемых поправок Конституции РК. Главный вывод, сделанный в этом анализе, сводился к следующему: «В силу того, что предлагаемые поправки в п.5 ст.42 Конституции, по своей юридической природе и последствиям влекут лишение пассивных и активных избирательных прав всех граждан Республики Казахстан, такие поправки противоречат ст. 12 Конституции Республики Казахстан в части невозможности отчуждения прав человека, а также требованиям Конституционного закона Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года № 2592 «О республиканском референдуме», в части невозможности вынесения на референдум вопросов, которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина».⁶

Итогом рассмотрения вопроса в Конституционном Совете стало Постановление от 31 января 2011 г., в котором поправки в Конституцию РК, представляющие возможность продления полномочий Президента на республиканском референдуме, были признаны неконституционными.⁷ В постановлении Конституционного Совета указана только одна причина неконституционности положений о референдуме: «Оценивая данную норму Закона, Конституционный Совет констатирует, что из пункта 1 Закона не ясно, на какой срок могут быть продлены президентские полномочия Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы. Не определено, будет ли такое продление носить разовый или неоднократный

⁴ Указ Президента РК "Об отклонении предложения парламента РК о вынесении на Республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" был опубликован 7 января 2011 г.

⁵ 17 января Директор БДИПЧ ОБСЕ Янеш Ленарчич выразил обеспокоенность по поводу того, что парламент Казахстана принял поправки к Конституции, позволяющие провести референдум о продлении срока полномочий президента. URL: <http://www.zakon.kz/195451-obse-obespeknoenoresheniem-parlamenta.html>. 22 января от имени Европейского союза, с заявлением выступила верховный представитель ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности Кэтрин Эштон, которая призвала Казахстан гарантировать проведение президентских выборов в соответствии с действующей Конституцией. URL: http://www.zakon.kz/top_news/196190-evrosojuz-prizval-kazakhstan-provesti.html. На переговорах с министром иностранных дел Казахстана Канатом Саудабаевым госсекретарь США Хиллари Клинтон особо подчеркнула, что национальный референдум по вопросу продления срока правления Президента Нурсултана Назарбаева до 2020 года может стать шагом назад для демократии. URL: <http://www.zakon.kz/197007-klinton-prizyvaet-ne-provodit.html>.

⁶ «Заключение по проекту Закона РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» по вопросу о продлении полномочий Первого Президента РК путем республиканского референдума». URL: http://www.bureau.kz/data.php?n_id=2589&l=ru (дата доступа: 25 марта 2011 г.)

⁷ О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» на соответствие Конституции Республики Казахстан Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 31 января 2011 года №2. URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=10&rid=644>. (дата доступа: 25 марта 2011 г.)

характер, либо предполагается полный отказ от выборов Главы государства»⁸. Между тем, такая неоднозначная позиция Конституционного Совета сохраняет возможность в будущем вернуться к обсуждению вопроса о продлении полномочий Первого Президента.

После решения Конституционного Совета Н.Назарбаев объявил, что не может игнорировать волю пяти миллионов граждан и Парламента Казахстана, и в связи с этим заявил о необходимости провести досрочные президентские выборы.⁹ Так как Конституция Республики Казахстан не предусматривала возможности назначения досрочных выборов, в кратчайшие сроки Парламентом Казахстана были приняты изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан и ряд конституционных законов.¹⁰ Так, ст. 41 Конституции РК была дополнена пунктом 3-1 следующего содержания: «3-1. Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом». Таким образом, была создана формальная нормативно-правовая база для проведения досрочных президентских выборов в Республике Казахстан. Важно отметить, что новые поправки в Конституцию не содержат перечня законных оснований необходимых для объявления президентом досрочных выборов. Вопрос о целесообразности решает сам действующий Президент. Напомним, что ранее ст. 48 Конституции РК предусматривала возможность проведения досрочных выборов только в случае освобождения Президента от должности «при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни». Однако в 1998 году в эту статью были внесены изменения, которые исключили возможность проведения досрочных выборов.¹¹

Международные стандарты прямо не оговаривают конкретные условия, при которых должны или могут проводиться досрочные выборы. В то же время предлагаются два критерия, на которые следует ориентироваться в таких ситуациях. Во-первых, это необходимость максимально соблюдать разумную периодичность выборов, определенную в законе. Так, п. 7.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года¹² устанавливает: «Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом». Во-вторых, изменения в законе, определяющем такую периодичность, должны быть мотивированы особыми обстоятельствами. Согласно лучшей практике проведения демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ: «...изменения и дополнения законодательства не допускаются в период, непосредственно предшествующий проведению выборов, особенно если способность избирателей, политических партий или кандидатов исполнить свою роль может оказаться нарушенной».¹³ Принципы Европейской комиссии за демократию через право также устанавливают, что: «Фундаментальные элементы закона о выборах...не должны подлежать изменениям и дополнениям менее чем за один год до проведения выборов».¹⁴ Исключениями могут быть особые случаи «...когда в законодательстве или

⁸ Там же.

⁹ Обращение Главы государства к народу Казахстана. 31.01.2011г. URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/addresses_congratulations/obraschenie_glavy_gosudarstva_k_narodu_kazahstana_31012011g. (дата доступа: 25 марта 2011 г.)

¹⁰ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 2 февраля 2011 г. № 403-IV и Конституционный закон Республики Казахстан от 3 февраля 2011 года № 404-IV «О внесении дополнений и изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан»

¹¹ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 07.10.1998 N 284-1.

¹² См. официальный сайт ОБСЕ URL: <http://www.osce.org/astana/73701> (дата доступа: 25 марта 2011г.)

¹³ Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ. ОБСЕ БДИПЧ. Варшава, 2004 г. С.14.

¹⁴ Code of Good Practices in Electoral Matters, Regulatory Levels and Stability of Electoral Law, Article 65, page 26, Strasbourg 23, May 2003, (Adopted by the Venice Commission at its 52nd session, Venice, 18-19 October 2002). URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf) (дата доступа 25 марта 2011 г.)

методе его применения обнаруживаются недостатки, и возникает эффективное политическое и общественное согласие по поводу необходимости их устранения,...».¹⁵

В Казахстане факт сбора пяти миллионов подписей в поддержку продления полномочий действующего Президента, использовался политическим основанием для проведения досрочных выборов. Очевидно, что данная ситуация не должна рассматриваться, как один из «особых случаев» недостатков законодательства, влекущий за собой острую необходимость изменения норм, регулирующих процесс выборов Президента, которые допускаются международными стандартами. Более того, проведение досрочных выборов сокращает срок пребывания в должности действующего Президента практически на два года, что умалчивает значение конституционной нормы о сроке президентства.

Последовавшее внесение изменений в Конституцию Республики Казахстан и выборное законодательство, позволяющих Президенту назначать внеочередные выборы, явно не соответствует принципам демократического государства и рекомендациям ОБСЕ. Во-первых, изменения в основной закон страны - Конституцию Республики Казахстан, прошли без серьезной публичной дискуссии. Во-вторых, условия при которых могут быть назначены досрочные выборы должны быть прямо прописаны в выборном законодательстве. Новое положение в Конституции РК, когда досрочные выборы могут быть назначены действующим Президентом в любое время на основе только его инициативы, противоречит принципу определенности правовой нормы и создает потенциальную и постоянную угрозу в отношении соблюдения принципа проведения выборов на регулярной основе. В-третьих, назначение внеочередных выборов в сжатые сроки существенно лишило потенциальных кандидатов возможности полноценно подготовиться к участию в выборах.

Раздел II. Формирование и деятельность избирательных комиссий

Обеспечение честных и прозрачных выборов во многом зависит от того, как организована система органов, ответственных за их проведение. В Казахстане такой структурой является Центральная избирательная комиссия (далее - ЦИК) и соответствующие избирательные комиссии на местах. Избирательным комиссиям отводится ключевая роль в модерировании процесса выборов на всех уровнях. Многолетний опыт проведения президентских, парламентских и местных выборов в Казахстане свидетельствует, что существует значительный потенциал по улучшению деятельности избирательных комиссий.. На наш взгляд, без кардинального пересмотра процедуры формирования таких органов многие другие реформы выборного законодательства не могут быть реализованы, чтобы действительно в полной мере гарантировать справедливый и беспристрастный характер избирательных процедур в соответствии с международными стандартами.

1. Отсутствие независимой процедуры формирования Центральной избирательной комиссии

Закон о выборах устанавливает, что ЦИК состоит из председателя и шести членов комиссии.¹⁶ 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).¹⁷ 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

¹⁵ Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ. ОБСЕ БДИПЧ. Варшава, 2004 г. стр.14.

¹⁶ Часть 2 ст. 11 Закона о выборах.

¹⁷ Пункт 1 ст. 57 Конституции РК.

отсутствует система сдержек и противовесов, предотвращающая возникновение подобной ситуации.

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.¹⁸

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.¹⁹

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.²⁰

2. Вопросы представительства политических партий в избирательных комиссиях

ЦИК является постоянно действующим органом и возглавляет единую систему избирательных комиссий.²¹ ЦИК состоит из семи членов. Председатель и два члена комиссии назначаются Президентом РК.²² Каждая из палат Парламента назначает по два члена ЦИК.²³ Территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии формируются соответствующими маслихатами.²⁴

В международной практике нет единых стандартов по формированию органов, ответственных за проведение выборов. В каждой политической системе существует свой порядок организации выборного процесса с учетом политической традиции и местных условий. В тоже время, например, Замечание Комитета ООН по правам человека гласит, что «следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их

¹⁸ Подпункт 3.1. п.3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов.

¹⁹ 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).

²⁰ Пункты 58—59 Пояснительного доклада.

²¹ Пункт 2 ст. 11 Конституционного Закона «О выборах в Республике Казахстан»²¹ от 28.09.1995 N 2464 (далее - Закон о выборах).

²² Пункт 7 ст. 44 Конституции Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.) (далее – Конституции РК).

²³ Пункт 1 ст. 57 Конституции РК.

²⁴ Пункт 3 ст. 10 Закона о выборах.

справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта²⁵... отступление от этих прав несовместимо со статьей 25 Пакта».²⁶ Таким образом, какую бы государство не выбрало систему организации выборов необходимо обеспечить независимость органа, осуществляющего контроль над выборами.

В мире функционируют разные модели органов по контролю за ходом выборов и обеспечению их справедливости и беспристрастности. Например, в некоторых странах, где население традиционно доверяет органам исполнительной власти или судебной системе, такие функции передаются на время выборов специально определенным служащим или судьям. Например, в США соответствующие чиновники Государственного департамента ответственны за организацию выборов. Подобные системы, где исполнительная власть вовлечена в проведение выборов, существуют в Германии, Франции и Японии. Судебная власть, в том числе через создание специализированных судов по выборам, администрирует выборы в ряде стран Латинской Америки. В континентальной Европе подобная система существует в Польше, где судьи также играют важную роль в организации выборного процесса.

В последнее время все большее число стран мира выбирают модель, при которой создается полностью автономный орган – избирательная комиссия, – которая часто имеет самостоятельный конституционный статус, позволяющий ей функционировать независимо от других ветвей власти. Такие системы существуют в России, ЮАР, Индии и др. государствах. Именно о таком независимом органе, для контроля за ходом выборов, идет речь в цитируемом выше Замечании Комитета ООН по правам человека. Часто членами таких комиссий являются представители всех или большинства политических партий. Это делается для того, чтобы гарантировать независимость их деятельности через систему взаимного контроля всех участников политического процесса.

Республика Казахстан в свое время сделала выбор в пользу создания отдельного органа по организации выборов, таким образом, была предпринята попытка обеспечить максимальную независимость этого органа от других ветвей власти. Однако на законодательном уровне функционирование такого органа оказалось не подкрепленным достаточными гарантиями независимости. Так, п. 3 ст. 10 Закона о выборах предусматривает, что «каждая политическая партия вправе представлять одну кандидатуру в состав соответствующей избирательной комиссии». Территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии избираются соответствующими маслихатами на основании предложений политических партий. Данная норма не означает прямого требования о том, что все партии должны иметь своих представителей в избирательных комиссиях. Законодательно не был закреплен сам механизм, который гарантирует участие политических партий в работе избирательных комиссий на равных условиях. Более того, с учетом специфики формирования ЦИК, партии не имеют каких-либо механизмов влияния на состав органа, ответственного за организацию и проведение выборов на национальном уровне. Также следует отметить, что возможное представительство политических партий ограничивается тем, что избирательные комиссии всех уровней образуются в составе только семи членов.²⁷

Следует отметить, что п. 6 ст. 20 Закона о выборах предусматривает только возможность для политических партий «делегировать в соответствующую избирательную комиссию

²⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах. 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/pact-pol.shtml (далее – МПГПП).

²⁶ CCPR General Comment No. 25: Article 25, Paragraph 20 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote). URL: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fc22.html>

²⁷ См. п. 2 ст. 11, п.п. 2 п. 2 ст. 13, п. 2 ст. 15, п. 1 ст. 17 Закона о выборах.

своего представителя с правом совещательного голоса».²⁸ Таким образом, закон не решает вопрос об участии представителей политических партий в деятельности избирательных комиссий на равных условиях. Более того, данное положение носит дискриминационный характер по отношению к тем представителям политических партий, которые не были включены решением маслихатов в состав избирательных комиссий.

Отсутствие законодательных гарантий для участия представителей всех политических партий в деятельности избирательных комиссий (или их участия на равных условиях) в Республике Казахстан не раз вызывало критику со стороны Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (далее – БДИПЧ ОБСЕ). Казахстану было рекомендовано внести соответствующие изменения в Закон о выборах с тем, чтобы обеспечить надлежащее представительство политических партий в избирательных комиссиях страны.²⁹ Вышеупомянутые проблемы Закона о выборах, касающиеся формирования избирательных комиссий, по мнению экспертов БДИПЧ ОБСЕ, на практике означают «отсутствие гарантий в отношении полноты и плюрализма представительства в составе избирательных комиссий на всех уровнях».³⁰ До настоящего времени предложенные рекомендации БДИПЧ ОБСЕ по данному вопросу не были реализованы Казахстаном.

Для обеспечения независимости органов осуществляющих контроль над выборами (включая ЦИК) необходимо представительство в нем всех или, на равных условиях, большинства основных политических партий (и представителей независимых кандидатов - в случаях предусмотренных законом). Для этого состав соответствующих избирательных комиссий на местах должен быть существенно расширен, а процедура избрания его членов должна носить справедливый характер, позволяющий обеспечить равное представительство всех политических партий. В Казахстане общее количество партий остается достаточно стабильным. В настоящее время зарегистрировано 9 партий. В этой связи, следует формировать избирательные комиссии в составе представителей всех партий, а в случае президентских выборов допускать участие представителей независимых кандидатов.

Учитывая, что вопросы формирования избирательных комиссий требуют внесения изменений и дополнений в Конституцию РК полагаем, что реформу необходимо осуществлять в два этапа. На первом этапе следует внести изменения и дополнения в Закон о выборах и к очередным парламентским выборам обеспечить функционирование избирательных комиссий на основе справедливого представительства всех политических партий. На втором этапе необходимо рассмотреть возможность реформирования процедуры формирования ЦИК в соответствии с накопленным опытом функционирования обновленных избирательных комиссий на местах.

3. Ограничение деятельности избирательных комиссий

Пункт 7 ст. 10 Закона о выборах устанавливает, что «деятельность избирательной комиссии может быть прекращена по решению органа, образующего избирательную комиссию...». Данное положение открывает широкие возможности для ограничения деятельности

²⁸ Следует отметить, что такой представитель вправе обжаловать действия (бездействие) избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию или суд (п. 6. ст. 20 Закона о выборах).

²⁹ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan “On Elections in the Republic of Kazakhstan” from 24 August, 2004, page 9. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973; Final Report OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Parliamentary Elections 18 August 2007, page 31. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/28438>

³⁰ Preliminary Statement, Early Presidential Elections, 3 April 2011, page 3. URL: <http://www.osce.org/odihr/76345>

избирательной комиссии и отмене решений комиссии через прекращение ее деятельности. Поскольку закон уже предполагает замену состава комиссии и наличие возможности ее роспуска органом образующим ее, данное положение видится, как ограничивающее и способствует вмешательству в деятельность комиссии со стороны институтов власти.

В схожем ключе можно трактовать п.п. 9 п. 5 ст. 19 Закона о выборах регулирующий статус члена избирательной комиссии. Согласно данной норме член избирательной комиссии «не связан с решениями политической партии либо иного общественного объединения, представителем которых он является, и не имеет права отстаивать их интересы». При этом неясно, как представляя партию или общественное объединение в составе избирательной комиссии, ее член не может отстаивать их интересы, если цель его членства в комиссии и заключается в том, чтобы активно вовлекаться в деятельность и задавать вопросы, а также высказывать свое мнение.

С 2004 г. БДИПЧ ОБСЕ рекомендовало широкий спектр поправок по данным положениям закона,³¹ которые не были реализованы.

4. Избирательные споры

Закон о выборах предусматривает, что «решения или действия (бездействие) избирательной комиссии могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию или в суд в течение десяти дней...».³² Столь длительные сроки для обжалования решений или действий могут создавать неудобства и волокиту, особенно принимая во внимание, что вопрос касается выборов и должен решаться в максимально короткие сроки. Следует согласиться с предложением БДИПЧ/ОБСЕ³³ и мнением Венецианской комиссии Совета Европы³⁴, что по большинству таких жалоб можно устанавливать срок их подачи в пределах пяти дней. Исключения могут быть прямо установлены в законодательстве.

Закон о выборах не содержит четкую систему того, как и кем должны быть рассмотрены жалобы и заявления.³⁵ Это также может приводить к волоките и неопределенности, а кроме того, быть предметом различных злоупотреблений, в том числе порождать известную проблему поиска «удобной» юрисдикции (*forum shopping*), в том числе для затягивания процесса обжалования.

По национальному законодательству практически любые заявления и жалобы могут быть направлены одновременно, или в любой очередности, в суд, прокуратуру и в избирательную комиссию. При одновременном рассмотрении заявлений в избирательной комиссии и суде избирательная комиссия приостанавливает рассмотрение заявления до вступления в силу решения суда.³⁶ Такой подход к рассмотрению жалоб и заявлений будет затягивать разрешение конфликтных ситуаций, связанных с выборами. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривает, что «Процедура обжалования, особенно полномочия

³¹ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan "On Elections in the Republic of Kazakhstan" from 24 August, 2004, page 10-11. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973

³² Пункт 9 ст. 20 Закона о выборах.

³³ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan "On Elections in the Republic of Kazakhstan" from 24 August, 2004, p. 11. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973

³⁴ «Сроки в три-пять дней для первой инстанции (в общей сложности для подачи заявлений об обжаловании и принятия решений) представляются вполне обоснованными для решений, принимаемых до выборов» говорится в п. 95 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм по выборам, принятом Венецианской комиссией на 52-й пленарной сессии, Венеция, 18-19 октября 2002 г. 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).

³⁵ Preliminary Statement, Early Presidential Elections, 3 April 2011, p. 6. URL: <http://www.osce.org/odihr/76345>

³⁶ Пункт 9 ст. 20 Закона о выборах.

и обязанности различных органов, должна быть четко прописаны в законе, с тем, чтобы избежать коллизии прав (как позитивной, так и негативной). Ни сторона, требующая обжалования, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании».³⁷

В Казахстане не существует административно-процедурного кодекса, который бы регулировал вопросы обжалования в рамках административной процедуры. Также нет отдельной системы административной юстиции, отсутствуют специализированные суды по избирательным спорам. Правовые коллизии, связанные с применением выборного законодательства, рассматриваются в рамках гражданского судопроизводства, которое не приспособлено к нуждам избирательного процесса.

Статья 49 Закона о выборах, посвященная вопросу рассмотрения жалоб и заявлений, которые могут быть связаны с избирательным законодательством и практикой, сформулирована чрезвычайно узко. В ее названии говорится только об обжаловании и отмене решений и действий в ходе избирательной кампании. Также ст. 49 устанавливает, что заявления граждан и организаций о нарушениях избирательного законодательства рассматриваются избирательными комиссиями, за рядом исключений, в течение пяти дней со дня поступления жалобы. Этот срок по нашему мнению может быть сокращен до трех дней по аналогии с жалобами на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии и ее членов. Из закона не ясно, какого рода жалобы могут рассматриваться избирательными комиссиями различного уровня и какие решения они уполномочены по ним принимать, например, могут ли они аннулировать результаты выборов в пределах избирательного округа – если нарушение избирательного права повлияло на распределение голосов и т.д.п.³⁸

Жалобы на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии и ее членов, по общему правилу, рассматриваются вышестоящей комиссией в течение трех дней со дня поступления жалобы. Из текста закона, не ясно является ли такое решение окончательным, либо его можно обжаловать далее в вышестоящую инстанцию, включая ЦИК.³⁹ Также четко не прописано, в какой суд должны обжаловаться решения ЦИК. Определенность есть только в отношении ряда вопросов, связанных с президентскими выборами.⁴⁰

В Законе о выборах не ничего не говорится о том, может ли заявитель присутствовать при рассмотрении его жалобы, и каким образом должно пройти рассмотрение этого заявления.⁴¹

В отличие от Закона о выборах, в ст. 274 ГПК говорится, что суды вправе рассматривать заявления на решения и действия в связи с нарушением права избирать или быть избранными, участвовать в выборах, референдуме, а не любых решений и действий, нарушающих законодательство о выборах. Эти формулировки не добавляют ясности в том, какие все-таки заявления и жалобы могут направляться в административные и судебные

³⁷ Подпункт с. п. 3.3. раздела 3 «Процессуальные гарантии» Свода рекомендуемых норм при проведении выборов.

³⁸ Обращает внимание, что аналогичные споры могут быть рассмотрены и судами, но в соответствии с ГПК на подачу жалобы дается три месяца. (ст.). Очевидно, что такие длительные сроки обжалования не приемлемы в выборном процессе.

³⁹ По полномочиям таких комиссий в Пояснительном докладе сделана специальная оговорка в п. 102 что «в тех случаях, где в качестве органов по рассмотрению заявлений об обжаловании выступают комиссии более высокого уровня, они должны иметь возможность *ex officio* исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий.

⁴⁰ См. п. 8 ст. 59, п. 3. ст. 66 Закона о выборах.

⁴¹ Подпункт *h.* пункта 3.3. «Процессуальные гарантии» Свода рекомендуемых норм при проведении выборов гласит: «Необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства, при котором будут заслушаны обе стороны».

органы.⁴² По нашему мнению, судебная защита должна быть гарантирована против любого решения, действия или бездействия государственного органа, если затронуты права и законные интересы гражданина, общественного объединения или другого юридического лица.⁴³ Более того, учитывая важность выборов в демократическом обществе, следует принять достаточно гибкие правила в отношении приемлемости жалоб.⁴⁴

На наш взгляд, в законе следует установить те случаи, когда требуется исчерпание средств административной защиты для подачи жалобы в суд. Учитывая необходимость быстрого разрешения многих избирательных споров можно предусмотреть возможность исключительно судебной защиты по четко определенному кругу вопросов.

В настоящее время все заявления в суд рассматриваются по правилам ГПК РК в рамках особого производства. В будущем такие споры должны быть переданы на рассмотрение органами административной юстиции либо специализированным судебным органом. Создание системы административного правосудия закреплено в качестве приоритета в Концепции правовой политики.⁴⁵

Решение судов по выборным делам вступают в законную силу немедленно и не подлежат апелляционному, кассационному обжалованию. Такой порядок исключает возможность обжаловать судебные решения в апелляционном производстве, что является неприемлемым с точки зрения соблюдения принципа должной процедуры в судебном производстве.

Раздел III. Проверка соответствия кандидата в Президенты требованиям Конституции Республики Казахстан

В этой части анализа законодательства Республики Казахстан регулирующего выборы, детально рассмотрены основные положения несоответствующие принятым обязательствам Казахстана, международным стандартам и лучшей практике⁴⁶ в области обеспечения и реализации выборов, а также реализация права человека быть избранным на пост Президента Республики Казахстан.

⁴² Подпункт *h*. пункта 3.3. раздела 3 «Процессуальные гарантии» Свода рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривает, 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. Он должен также иметь возможность аннулировать все результаты выборов или только результаты по отдельным избирательным округам или избирательным участкам. В случае аннулирования результатов голосования в соответствующем районе должны быть организованы новые выборы.

⁴³ При этом Венецианская комиссия рекомендует установить требования в отношении минимального числа избирателей для обжалования результатов выборов. См. п. 99 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии Совета Европы.

⁴⁴ Пункт 96, Там же.

⁴⁵ Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24.08.2009 N 858.

⁴⁶ Имеется в виду Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 29 июня 1990 года. URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304> (далее - Копенгагенский документ СБСЕ); Документ Московской встречи конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. URL: www.osce.org/ru/odhr/elections/16378 (далее - Московский документ СБСЕ); Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, от 7 октября 2002 г. Ратифицирована Казахстаном Законом Республики Казахстан от 07.07.2007 N 260-3 «О Ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» (далее – Конвенция СНГ); Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад (принятые Венецианской комиссией 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).

Первоначальным снованием для реформирования и улучшения выборного законодательства в соответствии с обязательствами Республики Казахстан служит МПГПП. Так согласно ст. 2, п. 1: «Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

Статья 25 МПГПП предусматривает, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в ст. 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

- «а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе».

Закон о выборах и Конституция РК не в полной мере соответствуют этим положениям МПГПП в реализации права на равное участие в выборах Президента Республики Казахстан в качестве кандидата. Более детально это выглядит следующим образом.

1. Проверка соответствия кандидата в Президенты требованиям Конституции Республики Казахстан

1.1. Проверка соответствия кандидата требованиям п. 3 ст. 33 Конституции РК

В соответствии с п. 3 ст. 33 Конституции РК не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.⁴⁷ Требование Конституции РК о дееспособности кандидата соответствует общепринятой практике и международным стандартам.⁴⁸ Спорным является правило о том, что кандидатом в Президенты РК не может быть гражданин, содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда, поскольку имеет расширительное толкование в казахстанском законодательстве. Так, пункты 3 и 4 ст. 4 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан» (далее - Закон о выборах) устанавливают, что кандидатом в Президенты не может быть лицо, имеющее судимость, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке, а также лицо, вина которого в совершении коррупционного преступления и коррупционного правонарушения в установленном законом порядке признана судом.⁴⁹

⁴⁷ Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.).

⁴⁸ Подпункт 1.1. d (iv, v), п. 1 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад (принятые Венецианской комиссией 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).

⁴⁹ Конституционный Закон «О выборах в Республике Казахстан» от 28.09.1995 N 2464.

Эта норма вступила в действие в мае 1998 г.⁵⁰ Ее введению предшествовало решение Конституционного Совета, который установил, что положение закона о том, что не подлежит регистрации в качестве кандидата в Президенты лицо, имеющее судимость, которая ко времени регистрации не погашена или не снята в установленном законом порядке, не носит дискриминационный характер. Конституционный Совет признал ограничение пассивного избирательного права обоснованным, так как это право не относится к исчерпывающему перечню статей о правах и свободах человека и гражданина, не подлежащих ограничению ни в каких случаях.⁵¹

Данное толкование Конституционного Совета отличается от международных стандартов и принципов демократического государства. Лишение пассивного избирательного права в результате судимости за любое преступление нарушает принцип соразмерности, признаваемый в п. 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.⁵² В частности, закон ограничивает в пассивном избирательном праве «лицо, имеющее судимость, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке»⁵³ вне зависимости от степени тяжести преступления.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии также указывает, что «должен соблюдаться принцип пропорциональности; условия лишения физических лиц права быть избранными могут быть менее жесткими, чем условия лишения их права избирать; лишение избирательных прав должно основываться на вынесении уголовного приговора за серьезное правонарушение».⁵⁴

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (далее - БДИПЧ ОБСЕ) неоднократно рекомендовало изменить норму, устанавливающую запрет на регистрацию кандидатов, имеющих непогашенную судимость, с целью приведения ее в соответствие с международными стандартами.⁵⁵

Безусловно, никто не утверждает, что ограничение политических прав в связи с правонарушением неприемлемо, но оно должно иметь четкий период времени и быть соразмерными правонарушению, в частности, за тяжкие уголовные преступления. Подобное ограничение прав за любой вид правонарушений ставит вопрос о чрезмерных полномочиях государства, что является несоответствием международной практике в области избирательного права.⁵⁶

⁵⁰ До 1998 г. Указ Президента РК, имеющий силу конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан» в ст. 4 содержал только требования, аналогичные п. 3 ст. 33 Конституции РК. Конституционным законом Республики Казахстан от 8 мая 1998 г. N 222-1 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан» в ст. 4, были внесены указанные дополнения.

⁵¹ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 апреля 2004 г. № 5 «О проверке соответствия Конституционного закона РК «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» на соответствие Конституции РК».

⁵² Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 года, в п. 24 указывает: «Любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть связано с одной из задач применимого права и быть строго соразмерно цели данного права». URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>

⁵³ Пункт 4 ст. 4 Закона о выборах.

⁵⁴ См. сноску 2.

⁵⁵ БДИПЧ ОБСЕ, «Республика Казахстан. Оценка Конституционного закона о выборах. Варшава, 24 августа 2004 г.». URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/35973>

⁵⁶ 24 Копенгагенский документ ОБСЕ и п.п. d, п. 6 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).

БДИПЧ ОБСЕ рекомендовало Правительству Казахстана изменить ст. 4 Закона о выборах в 2001 году в отношении Парламентских выборов,⁵⁷ в 2003 году в ходе предварительной оценки Закона о выборах,⁵⁸ в 2004 году при оценке Закона о выборах,⁵⁹ а также в 2007 году после парламентских выборов.⁶⁰ По состоянию на 2011 год рекомендации не выполнены. Считаем, что необходимо указать в законе, перечень тяжких преступлений, в силу которых человек может быть лишен избирательного права, а также указать, временные рамки, по истечению которых избирательное право должно быть восстановлено.

1.2. Проверка соответствия кандидата требованиям п. 2 ст. 41 Конституции РК

В соответствии с п. 2 ст. 41 Конституции РК, Президентом РК может быть избран гражданин, свободно владеющий государственным языком. Под словами «свободно владеющий государственным языком», согласно Постановлению Конституционного Совета РК от 9 октября 1998 г., следует понимать «умение грамотно читать, писать, легко, без затруднений излагать свои мысли и публично выступать на казахском языке».⁶¹

Решение о свободном владении кандидатом государственным языком принимается лингвистической комиссией, образуемой постановлением ЦИК в составе языковедов и других специалистов в количестве не менее 5 человек.⁶² При этом Закон о выборах и Положение о Центральной избирательной комиссии не содержат норм, регулирующих полномочия, порядок формирования, основные обязанности и принципы работы лингвистической комиссии.⁶³

В настоящий момент порядок прохождения кандидатами лингвистической комиссии регулируется подзаконным актом - Постановлением ЦИК, в котором не указана процедура формирования самой лингвистической комиссии.⁶⁴ В частности, не определены критерии отбора специалистов языковедов, не разъяснено, какие «другие специалисты» могут входить в состав комиссии, их стаж работы, какие области знаний они должны представлять, необходимость наличия ученой степени и т.п. В Постановлении отсутствуют такие важные нормы, как положение о конфликте интересов членов лингвистической комиссии и членов ЦИК при формировании состава лингвистической комиссии, а также возможность отвода членов комиссии.

В официальных комментариях ЦИК к Промежуточному отчету БДИПЧ ОБСЕ № 1,⁶⁵ было отмечено, что лингвистическая комиссия создана из ведущих языковедов Республики и что

⁵⁷ БДИПЧ ОБСЕ, «Обзор законодательства о выборах в отношении парламентских выборов в Республике Казахстан». от 18.01.2001. С. 4. URL: www.osce.org/ru/odihr/elections/35973

⁵⁸ БДИПЧ ОБСЕ, «Предварительная оценка проекта Закона о выборах в Республике Казахстан» от 18.09.2003. С. 5. URL: www.osce.org/ru/odihr/elections/26314

⁵⁹ БДИПЧ ОБСЕ, «Республика Казахстан. Оценка Конституционного закона о выборах. Варшава, 24 августа 2004 г.». URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/35973>

⁶⁰ Final Report OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Parliamentary Elections 18 August 2007, page 31. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/28438>

⁶¹ Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 октября 1998 г. № 9/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 41 Конституции Республики Казахстан» (далее - Постановление Конституционного Совета РК №9/2).

⁶² Пункт 2 ст. 54 Закона о выборах.

⁶³ См. Закон о выборах и Положение о Центральной избирательной комиссии (Утверждено Указом Президента Республики Казахстан от 11 ноября 1996 г. N 3205).

⁶⁴ Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 31 августа 2005 г. №12/26 «О процедуре установления свободного владения кандидатом в Президенты Республики Казахстан государственным языком» (далее - Постановление ЦИК).

⁶⁵ 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>

все члены лингвистической комиссии являются докторами филологических наук и признанными учеными в сфере казахской филологии.⁶⁶

Постановление ЦИК весьма поверхностно освещает порядок проведения экзамена на знание государственного языка. Указывается лишь, что для установления свободного владения государственным языком требуется написание письменного задания на тему, предложенную лингвистической комиссией, объемом не более двух страниц; чтение печатного текста, предложенного лингвистической комиссией, объемом не более трех страниц; публичное выступление на заданную лингвистической комиссией тему не менее пятнадцати минут.⁶⁷ При этом в тексте Постановления отсутствует описание четкой процедуры подбора тем для письменных и устных заданий, не указывается, сообщаются ли кандидатам заранее темы заданий для подготовки к сдаче теста, отсутствует внятная система оценки ответов и не содержится указание о количестве допустимых ошибок в письменных и устных работах. В Постановлении не предусмотрена возможность задавать дополнительные вопросы со стороны членов лингвистической комиссии сдающему экзамен кандидату. В тоже время, известно, что в ходе внеочередных Президентских выборов 2011 г. в одном случае кандидату задавались дополнительные вопросы, которые повлияли на решение лингвистической комиссии.⁶⁸

Более того, Постановление не содержит требования об обязательном ведении протокола и порядке обжалования результатов комиссии.

Анализ казахстанского законодательства свидетельствует об отсутствии четких критериев определения свободного владения государственным языком кандидатами в Президенты, что позволяет лингвистической комиссии ЦИК произвольно определять параметры экзаменационного процесса в каждом отдельном случае. Деятельность лингвистической комиссии ЦИК нарушает нормы ст. 39 Конституции РК в части невозможности ограничивать права кандидата подзаконными нормативно-правовыми актами, каким является Постановление ЦИК.

Следует отметить, что еще в Итоговом отчете по наблюдению за президентскими выборами 2005 г., БДИПЧ ОБСЕ было отмечено, что «требование ст. 54 закона о выборах не содержит справедливых и объективных критериев определения уровня владения государственным языком, чтобы кандидат знал, как именно его и ее будут оценивать. Несмотря на то, что ЦИК издала на сей счет постановление, предпочтительнее, когда такие критерии установлены

⁶⁶ Комментарий Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан к Промежуточному отчету № 1 Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за внеочередными президентскими выборами 2011 года в Республике Казахстан за период с 1 по 14 марта 2011 года. URL: http://election.kz/portal/page?_pageid=73,1578432&_dad=portal&_schema=PORTAL (далее - Комментарий Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан к Промежуточному отчету № 1).

⁶⁷ Пункт 3 Постановления ЦИК.

⁶⁸ В Комментариях Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан к Промежуточному отчету №1, отмечено: «Кандидата Кайсарова У., согласно постановлению 12/26 от 13 февраля 2011 года, тестировала лингвистическая комиссия. Решение о свободном владении кандидатом государственным языком выносилось коллегиально 5 членами лингвистической комиссии. Лингвистической комиссией, членами которой были доктора наук, признанные специалисты в сфере казахской филологии, было найдено 28 ошибок, в то время как назначенный судом эксперт, обнаружившая 17 ошибок, была учителем казахского языка. К тому же, со дня принятия вышеуказанного документа никакие изменения по поводу тестирования не вносились. Повышения требований или усложнения во время тестирования не было: поскольку кандидат Кайсаров У. не смог убедительно продемонстрировать свои знания, ему были заданы дополнительные вопросы».

законом».⁶⁹ До сих пор ЦИК не представила официального комментария на рекомендации БДИПЧ по этому вопросу.⁷⁰

Считаем, что практическое применение ясных экзаменационных критериев или руководства на уровне закона помогло бы кандидатам в Президенты понять, на каких основаниях измеряется уровень владения государственным языком со сторон лингвистической комиссии, в свою очередь, избирателям и участникам политического процесса определить степень справедливости решений комиссии, что позволит избежать неочевидных решений.

В отношении требования п. 2 ст. 41 Конституции РК, о том, что Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин, проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет, Закон о выборах не содержит норм, регулирующих процедуру подтверждения факта непрерывности проживания. Не вполне понятно, должны ли учитываться при исчислении этого срока продолжительные командировки, работа в качестве сотрудника дипломатического представительства, то есть деятельность, предусматривающая длительное отсутствие на территории Республики Казахстан. Требования по проживанию на территории страны для кандидатов в Президенты широко используются в мировой практике, и нет международного стандарта в этой области четко устанавливающего приемлемые границы. Тем не менее, положения п. 2 ст. 41 Конституции РК является чрезмерным.

Установление срока непрерывного проживания, с одной стороны, может находиться в противоречии с нормами, запрещающими дискриминацию,⁷¹ а с другой стороны, требование о длительном сроке непрерывного проживания косвенно обременяет реализацию гарантии о праве граждан на свободу передвижения,⁷² четко зафиксированную в Конституции РК.

Длительное отсутствие на территории Республики по работе или учебе Казахстан не должно быть поводом для дискриминации по отношению к такой категории граждан, что следует из Параграфа 15 Общего комментария №25, Комитета по правам человека ООН, согласно которому «в отношении лиц... не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, оседлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации.»⁷³

Венецианская комиссия указывает на то, что правом избирать и быть избранным могут наделяться и граждане, проживающие за рубежом. По мнению экспертов комиссии, требование в отношении определенной продолжительности проживания может

⁶⁹ Итоговый отчет Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за президентскими выборами 2005 г. URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/kazakhstan/18153>

⁷⁰ См.: Заявление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан по Итоговому отчету Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Республики Казахстан, состоявшимся 4 декабря 2005 года. URL: http://election.kz/portal/page?_pageid=73,207307&_dad=portal

&_schema=PORTAL; См.: Справка по рекомендациям, отраженным в Отчете Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами Мажилиса Парламента Республики Казахстан 19 сентября и 3 октября 2004 года и по рекомендациям, отраженным в Отчете Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по оценке потребностей 13-17 сентября 2005 года в связи с предстоящими президентскими выборами 4 декабря 2005 года. URL:

http://election.kz/portal/page?_pageid=73,95687&_dad=portal&_schema=PORTAL

⁷¹ Статья 14 Конституции РК: «1. Все равны перед законом и судом. 2. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам».

⁷² Статья 21 Конституции РК: «1. Каждому, кто законно находится на территории Республики Казахстан, принадлежит право свободного передвижения по ее территории и свободного выбора местожительства, кроме случаев, оговоренных законом. 2. Каждый имеет право выезжать за пределы Республики. Граждане Республики имеют право беспрепятственного возвращения в Республику».

⁷³ CCPR General Comment No. 25: Article 25, Paragraph 15 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote) URL: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fc22.html>

устанавливаться в отношении граждан исключительно в связи с их участием в местных или региональных выборах,⁷⁴ требуемый период проживания не должен превышать шести месяцев; более длительный срок может устанавливаться лишь для защиты национальных меньшинств.⁷⁵

Полагаем, данное требование может быть обоснованным при условии сокращения необходимого срока непрерывного проживания на территории Республики Казахстан, описания возможных исключений из этого правила и процедуры проверки информации, предоставленной кандидатом о месте своего проживания. В международной практике нет единого механизма регулирования этого вопроса, тем не менее, очевидно, что законодательство Республики не должно столь значительно ограничивать возможность граждан быть избранным на пост Президента.

Во избежание дискриминации отдельных кандидатов в будущем, считаем, что требования по минимальному проживанию на территории страны для регистрации кандидата должны быть снижены до оптимальных 5-7 лет. На наш взгляд такой срок позволяет кандидату в Президенты не потерять связь со своей страной и иметь представление о социально-политических реалиях.

2. Сбор подписей в поддержку кандидата в Президенты

После проверки кандидата в Президенты на соответствие требованиям Конституции РК и Закона о выборах решающим этапом является сбор подписей в поддержку кандидата, после которого претендент на президентский пост получает регистрацию кандидата и допускается к участию в выборах. В соответствии с п. 2 ст. 56 Закона о выборах, кандидат в Президенты должен быть поддержан не менее чем одним процентом от общего числа избирателей, в равной мере представляющих не менее двух третей областей, город республиканского значения и столицу Республики. Данное требование Закона соответствует международным стандартам.⁷⁶

Для определения численного выражения одного процента избирателей необходим четко прописанный механизм определения общего числа избирателей, с учетом изменений в количественном составе населения. Однако Закон о выборах не содержит конкретных требований к процедуре определения численности избирателей. Так, по данным Статистического Агентства Республики Казахстан, на 1 февраля 2011 г. население Казахстана составляет 16 455 000 человек. ЦИК своим Постановлением от 7 февраля 2011 г.⁷⁷ определил общую численность избирателей в 9 101 000. При этом в Постановлении ничего не говорится, на основе каких расчетов была определена численность избирателей. Неправильное определение общего числа избирателей может ставить под угрозу легитимность выборов. Отсутствие в законодательстве четких норм об источниках определения численности избирателей и непрозрачность данного процесса на практике может привести к ошибкам и злоупотреблениям, а также породить недоверие к институту выборов со стороны общества.

⁷⁴ Подпункт 1.1.с (iii) п. 1 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов. Отметим, что право голосовать на местном уровне все чаще также представляется и гражданам иностранных государств, постоянно проживающим на территории другого государства.

⁷⁵ Подпункт 1.1.с (iv, v) п. 1 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов.

⁷⁶ Подпункт 1.3. (i, ii) п.1 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов предусматривает, что выдвижение отдельных кандидатов или списков кандидатов может допускаться при условии сбора минимального числа подписей, но закон не должен требовать сбора подписей более одного процента избирателей в соответствующем округе.

⁷⁷ Постановление ЦИК РК от 07.02.2011 г. «Об изготовлении и обеспечении подписными листами кандидатов в Президенты Республики Казахстан на внеочередных выборах Президента Республики Казахстан, назначенным на 3 апреля 2011 года».

При определении срока, предоставленного для сбора подписей в поддержку кандидатов, необходимо учитывать несколько факторов. В ходе предвыборной кампании 2011 г. сроки подготовительных мероприятий были сокращены. Выдвижение кандидатов в Президенты проходило с 5 по 20 февраля 2011 г. Регистрация кандидатов закончилась 2 марта 2011 г.⁷⁸ В достаточно короткий срок, менее месяца, кандидаты подавали заявления в ЦИК о выдвижении, проходили экзамен на знание государственного языка, получали подписные листы и осуществляли сбор подписей в свою поддержку. С учетом сокращенных сроков по подготовке и проведению внеочередных выборов,⁷⁹ выдачи подписных листов и проверки достоверности подписей в поддержку кандидата в Президенты,⁸⁰ кандидаты должны были успеть собрать 91 000 подписей в срок до 13 дней. Это составляет более 7000 подписей в день, что, на наш взгляд, является практически невыполнимым требованием, учитывая географию Казахстана. Таким образом, значительное и произвольное сокращение сроков для сбора подписей косвенно нарушает права кандидатов на регистрацию и не соответствует практике демократических стран при проведении выборов.

Процедура проверки подписей регулируется ст. 56 Закона о выборах. Заполненные подписные листы по сбору подписей в поддержку кандидата в Президенты сдаются в территориальную избирательную комиссию, которая в десятидневный срок осуществляет проверку достоверности подписей с привлечением работников паспортных служб, оформляет соответствующий протокол и направляет его в ЦИК. Согласно Постановлению ЦИК от 4 февраля 2011 г. проверка подписных листов осуществляется с привлечением территориальных служб Министерства юстиции и Министерства внутренних дел. Между тем, отсутствие прозрачности и общественного контроля создает пространство для злоупотреблений и манипуляций.⁸¹ Более того, законодательство Республики Казахстан не закрепляет методику проведения проверок и критерии признания подписей недействительными.⁸² При этом международные стандарты однозначно говорят о том, что процесс проверки должен, в принципе, охватывать все подписи, но после того, как будет неопровержимо установлено, что требуемое число подписей уже собрано, остальные подписи могут не проверяться.⁸³ При проверке подписей следует соблюдать четкие правила, в особенности в отношении установленных сроков, и проверять все подписи подряд, а не выборочно.⁸⁴

В заключении необходимо отметить, что процедура регистрации кандидатов в Президенты Республики Казахстан на выборах 2011 г. не соответствует международным стандартам, так как в законодательстве имеются существенные пробелы в отношении ключевых аспектов, связанных с вопросами регистрации кандидатов. Таким образом, законодательство Республики оставляет пространство для возможных манипуляций и злоупотреблений, тогда

⁷⁸ Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 04.02.2011 г. №16/22 «О сроках проведения избирательных мероприятий по подготовке и проведению внеочередных выборов Президента Республики Казахстан, назначенных на 3 апреля 2011 года».

⁷⁹ См. сноски 24, 25.

⁸⁰ Постановление ЦИК РК 10.02.2011 г. № 19/30 «О сокращении сроков выдачи подписных листов и проверки достоверности подписей в поддержку кандидата в Президенты Республики Казахстан на внеочередных выборах Президента Республики Казахстан, назначенных на 3 апреля 2011 года».

⁸¹ См. сноску 27.

⁸² Процедура проверки подписных листов уже вызвала сомнения у Миссии по наблюдению БДИПЧ/ОБСЕ. Так, в промежуточном отчете БДИПЧ ОБСЕ №1 отмечено, что «отсутствие четких правил проверки подписей привело к неоднозначной практике исполнения данной процедуры. Протоколы проверки ОИК (Окружная избирательная комиссия) не содержали причин признания недостоверности подписей, а кандидаты или их доверенные лица обычно не приглашались посетить процедуру проверки. Миссия по наблюдению БДИПЧ/ОБСЕ получила информацию от одного из лиц, выдвигавшего свою кандидатуру на пост Президента о том, что ТИК (Территориальная избирательная комиссия) не приняла подписные листы ввиду обнаруженных в них технических ошибок».

⁸³ Подпункт 1.3. (iv) п.1 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов.

⁸⁴ Подпункт 8 п. 1.3 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов.

как необходимо, чтобы оно устанавливало четкий и прозрачный механизм регулирования процесса выборов. Это особенно важно в странах, где отсутствует устойчивая традиция функционирования демократических институтов. Данное условие является одной из необходимых предпосылок для установления доверия общества к институту демократических выборов в стране.

Раздел IV. Обеспечения равных прав и возможностей кандидатов в Президенты Республики Казахстан

В ходе агитационного периода, предшествовавшего 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.⁸⁵

Международные стандарты устанавливают требования в отношении равенства кандидатов. Так, в частности, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах⁸⁶ 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.⁸⁷

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 органов власти к избирательной кампании, освещению в средствах массовой информации, включая государственные СМИ, и равный доступ к государственному финансированию избирательных кампаний.⁸⁸

Выборное законодательство в Республике Казахстан провозглашает равные права и условия участия в выборах для всех кандидатов,⁸⁹ но, одновременно, ставит кандидатов в Президенты в неравное положение с действующим Президентом, участвующим в выборах в

⁸⁵ 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 (далее — Промежуточный отчет БДИПЧ ОБСЕ №2).

⁸⁶ Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Ратифицирован Законом Республики Казахстан от 28.11.2005 №91—3 «О ратификации Международного Пакта о гражданских и политических правах». URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

⁸⁷ Подпункты 7.3, 7.7. п.7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (*Копенгаген, 29 июня 1990 года*). URL: www.osce.org/ru/odihr/elections/14304

⁸⁸ Подпункт а п. 2.3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад (принятые Венецианской комиссии на 52-й сессии, Венеция, 18—19 октября 2002 года). Заключение №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).

⁸⁹ Часть 3 ст.5 Конституционного Закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28.09.1995 №2464 (далее — Закон о выборах).

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.⁹⁰ 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.

1. 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 освобожденными 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.⁹¹

В то же 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 билбордов действующего Президента, размещенных на общественных и частных зданиях.⁹²

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.

⁹⁰ 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).

⁹¹ 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; Самовыдвиженец требует исключить Назарбаева из кандидатов в президенты // 24News.kz. По материалам КАЗТАГ. URL: <http://24news.kz/politics/58537.html>

⁹² См.: Промежуточный отчет БДИПЧ ОБСЕ №1 и Промежуточный отчет БДИПЧ ОБСЕ №2.

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.⁹³

На наш взгляд, данные комментарии ЦИК не состоятельны, 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 и 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.⁹⁴ К числу кандидатов, зарегистрированных ЦИК РФ для участия в избирательной кампании, замещающих государственные должности, принадлежали также лидеры ЛДПР В.Жириновский, занимающий должность вице-спикера Госдумы, и руководитель фракции КПРФ Г.Зюганов. В то же время глава ЦИК РФ В.Чуров заявил, что, поскольку эти три кандидата замещают государственные должности, они имеют очевидное преимущество.⁹⁵

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.⁹⁶ В марте 2011 г. Президент Украины В. Янукович внес в Верховную Раду проект нового закона о государственной службе. Среди

⁹³ 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

⁹⁴ 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>

⁹⁵ 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/>

⁹⁶ Михаил Подоляк. Скупщица Ю. // Обозреватель, 31 декабря 2009 г. URL: <http://www.obozrevatel.com/news/2009/12/31/342445.htm>

предлагаемых изменений — предоставление особого предвыборного отпуска для кандидатов в Президенты.⁹⁷

Приведенные выше примеры из российской и украинской политической жизни иллюстрируют проблемы формирующейся конституционной демократии, которые относятся и к Казахстану. 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.

2. Отмена регистрации кандидата за реализацию права на свободу выражения

Подпункт 3 п. 7 ст 59 Закона о выборах предусматривает, что ЦИК отказывает в регистрации или отменяет решение о регистрации кандидата в случае установления судом факта распространения кандидатом и (или) его доверенными лицами ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого кандидата, подрывающих его деловую репутацию. Данная статья не соответствует, как международным стандартам, так и Конституции РК и нарушает фундаментальное право человека на свободу выражения, получение и распространение информации. В частности, это противоречит п. 1-2 ст. 20 Конституции РК, которая гарантирует свободу слова, получение и распространение информации и запрещает цензуру, а также параграфу 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ и параграфу 26 Московского документа ОБСЕ, защищающих и гарантирующих право свободно выражать свое мнение.

Следует обратить внимание, что помимо ст. 59, аналогичным ограничением обладает п.п. 5 п. 2 ст. 50, а также ст. 73, 89, 104 и 118 Закона о выборах регулирующие выборы в Сенат, Мажилис, Маслихаты и органы местного самоуправления. В этом же ключе со стороны БДИПЧ ОБСЕ была рассмотрена ст. 29 регулирующая предвыборную программу кандидата, политической партии, где сказано, что предвыборная программа «не должна провозглашать идеи... подрыва безопасности государства», что также может быть проблематично в контексте реализации права на свободу выражения.⁹⁸

В дополнение, положение ст. 46 Конституции РК провозглашает, что честь и достоинство Президента РК неприкосновенны, что на практике может привести к отмене регистрации кандидата оппонирующего Президенту. Во-первых, это ограничивает свободу выражения, а во-вторых, ставит кандидатов в неравное положение с действующим Президентом, что противоречит стандартам ОБСЕ.⁹⁹ В совокупности, приведенные выше статьи Закона о выборах и Конституции РК, обладают излишним ограничением на свободу выражения налагаемых на кандидата или его доверенное лицо, и ставит под угрозу его участие в выборах через отказ или отмену регистрации.

Правительству Казахстана было рекомендовано в 2004 и 2005 годах¹⁰⁰ изменить законодательство и привести его в соответствие с международными стандартами и обязательствами ОБСЕ гарантирующими свободу выражения, где границы допустимой

⁹⁷ 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>

⁹⁸ Footnote 9 of OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan “On Elections in the Republic of Kazakhstan” from 24 August, 2004, page 7. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973

⁹⁹ Параграф 7.5 и 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990.

¹⁰⁰ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan “On Elections in the Republic of Kazakhstan” from 24 August, 2004, page 7. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973; OSCE ODIHR Election Observation Mission Final Report, Presidential Elections 4 December 2005, page 27. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/18153>

критики были бы шире и не лишали кандидата регистрации. Тем не менее, на сегодняшний день рекомендации остались не реализованными.

3. Равный доступ к средствам массовой информации

Равный доступ к средствам массовой информации является ключевым для организации конкурентных выборов и информировании электората о кандидатах. В Законе о выборах указано, что государство гарантирует кандидатам равное выделение средств для выступления со своими программами в средствах массовой информации.¹⁰¹ В тоже время порядок предоставления эфирного времени, и очередность выступления соответствуют поступившим обращениям. Такой подход нарушает принцип равного доступа к аудитории, поскольку не гарантирует, что всем кандидатам будет предоставлено эфирное время в прайм-тайм. Данная статья не гарантирует того, что у всех кандидатов будет равная возможность обратиться к электорату даже за счет средств предоставленных государством. Вполне может возникнуть ситуация при которой формально равное эфирное время выступления кандидатов будет иметь разную аудиторию, поскольку одни выступления будут транслироваться в популярные часы, а другие к примеру ранним утром или поздним вечером. Свод рекомендуемых норм Венецианской комиссии указывает, что «важно... обеспечить достаточно сбалансированное предоставление кандидатам и партиям эфирного времени».¹⁰²

В свою очередь, БДИПЧ ОБСЕ рекомендовало изменить ст. 28 Закона о выборах таким образом, чтобы «гарантировать всем кандидатам доступ к электронным СМИ в те дни и часы, которые предоставляют возможность обратиться к примерно одинаковому числу избирателей, а также чтобы программы обращений не начинались слишком рано в ходе кампании или слишком близко ко дню выборов с тем, чтобы у кандидатов были равные условия по времени доступа к электронным СМИ».¹⁰³ В ходе наблюдения за парламентскими выборами 2007 года БДИПЧ ОБСЕ еще раз напомнило о необходимости изменений.¹⁰⁴

4. 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.¹⁰⁵ Решение суда является основанием для восстановления нарушенного избирательного права, но не предусматривает аннулирования итогов выборов.¹⁰⁶ 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

¹⁰¹ Пункт 3 ст. 28 Закона о выборах.

¹⁰² Глава I, 2.3, пункт 19 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов..

¹⁰³ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan "On Elections in the Republic of Kazakhstan" from 24 August, 2004, pages 12-13. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973

¹⁰⁴ Final Report OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Parliamentary Elections 18 August 2007, page 32. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/28438>

¹⁰⁵ Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. №411 (далее — ГПК РК).

¹⁰⁶ Статья 274 ГПК РК.

результаты.¹⁰⁷ 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 в Конституционный Совет.¹⁰⁸ Более того, при определенных условиях действующий Президент может наложить вето на решение Конституционного Совета.¹⁰⁹

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.

5. Обжалование результатов голосования

Согласно ст. 66 Закона о выборах, ЦИК «по представлению соответствующих избирательных комиссий, по обращениям граждан может отказать в регистрации избранного Президента, если на не менее чем одной четвертой части от общего числа участков или административно-территориальных единиц выборы были признаны недействительными, либо если в ходе их или при подсчете голосов либо определении результатов голосования имели место нарушения...». Статья страдает отсутствием четких определений и последовательности. Совершенно не понятно, какой институт определяет «признание выборов недействительными на не менее чем одной четвертой части от общего числа участков или административно-территориальных единиц», основываясь на котором ЦИК может отказать в регистрации избранного Президента. Второй проблемой статьи может стать формулировка «одной четвертой части от общего числа участков или административно-территориальных единиц», которая только территориально составляет четвертую часть страны, но не равна одной четвертой части реальных голосов избирателей. В дополнение, неясно, что следует за «отказом в регистрации избранного Президента», означает ли это признание выборов несостоявшимися, и каковы последствия принятия ЦИК такого решения.

Раздел V. Проблемы финансирования избирательной кампании кандидатов в Президенты Республики Казахстан

1. Проблема определения понятия «финансирование избирательной кампании»

Закон «О выборах в Республике Казахстан»¹¹⁰ (далее — Закон о выборах) в п.п. 3 п. 3 ст. 34 предусматривает возможность внесения «добровольных пожертвований гражданами и организациями» в избирательный фонд кандидата. Тем не менее, Закон о выборах не содержит понятий (дефиниций), что именно понимается под финансированием и пожертвованием в пользу избирательной кампании кандидата. Хотя это является ключевым аспектом для определения, какие формы финансирования избирательной кампании кандидатов являются законными, а какие нет.

¹⁰⁷ Подпункт е п.3.3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов.

¹⁰⁸ Статья 68 Закона о выборах.

¹⁰⁹ Часть 4 ст.73 Конституции РК.

¹¹⁰ Конституционный Закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28.09.1995 №2464.

Понятие финансирования можно вывести из смежных правовых институтов, например, — пожертвования. Понятие пожертвования дано в Гражданском кодексе Республики Казахстан, согласно которому «пожертвованием признается дарение вещи или права в общеполезных целях».¹¹¹

Международные стандарты в области демократических выборов относят более широкий спектр благ в качестве составляющих понятия финансирования. Так, Совет Европы принял Рекомендации Комитета министров государствам-членам в отношении общих правил по борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний,¹¹² в которых в ст. 2 дается следующее определение пожертвования в пользу политической партии: «Пожертвование — сознательное предоставление политической партии преимуществ экономического или иного характера».

Как видно, понятие финансирования через пожертвования в странах — участницах Совета Европы не ограничено предоставлением только имущественных благ, как в казахстанском законодательстве, а охватывает довольно широкий спектр «преимуществ» экономического характера. Куда, естественно, относятся и денежные средства, и предоставление иных благ.

С практической точки зрения, отсутствие четкого понятия финансирования избирательных кампаний в законодательстве означает, что вопрос об ответственности при привлечении в избирательные кампании, например, человеческих ресурсов бюджетных организаций, в том числе организаций образования, а также крупных компаний, любой формы собственности, остается не урегулирован.

В этой связи целесообразно внести в законодательство РК понятие «финансирование избирательной кампании», которое исключит неясности при оказании финансовой или иной помощи кандидату на пост Президента РК со стороны как частных лиц, так и организаций.

2. Неравенство возможностей по финансированию избирательной кампании партийного и независимого кандидата

В Законе о выборах предусмотрено государственное и негосударственное финансирование избирательной кампании кандидатов. Кандидаты в Президенты вправе образовать избирательный фонд, в котором аккумулируются средства на проведение избирательной кампании. Статья 58 Закона о выборах устанавливает размер избирательного фонда кандидата в Президенты Республики следующим образом:

«1. Собственные средства кандидата, общая сумма которых не должна превышать установленный законодательством размер минимальной заработной платы¹¹³ более чем в пять тысяч раз;¹¹⁴

2. средства, выделенные кандидату выдвинувшим его республиканским общественным объединением, общая сумма которых не должна превышать установленный законодательством размер минимальной заработной платы более чем в семь тысяч раз;¹¹⁵

¹¹¹ Статья 516 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть). Введен в действие постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.07.2010 г.

¹¹² Международные стандарты финансирования политических партий и избирательных кампаний. — Алматы: Центр исследования правовой политики, 2009 г. — С. 83.

¹¹³ В соответствии с Законом Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2011—2013 годы» от 29 ноября 2010 года №357-IV, с 1 января 2011 года размер минимальной зарплаты составляет 15 999 тенге.

¹¹⁴ Предельный размер суммы по данной статье составляет 79 995 000 (семьдесят девять миллионов девятьсот девяносто пять тысяч тенге).

3. добровольные пожертвования граждан и организаций Республики, общая сумма которых не должна превышать установленный законодательством размер минимальной заработной платы более чем в пятнадцать тысяч раз».¹¹⁶

Пункт 2 ст. 58 Закона о выборах является дискриминационным по отношению к независимому кандидату, поскольку не позволяет ему рассчитывать на финансовую помощь от политических партий как одного из трех источников финансирования. Данное обстоятельство противоречит международным стандартам. Параграф 7.5 Копенгагенского документа указывает, что государства-участники «уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».¹¹⁷ Более того, п. 2 ст. 58 в существующей редакции не позволяет малым партиям, не имеющим средств для выдвижения своего кандидата, принимать участие в избирательной кампании другого независимого или партийного кандидата посредством финансирования или оказания иной помощи.

Дискриминационного характера ст. 58 Закона о выборах можно избежать в случае, когда источники в виде личных средств кандидата и пожертвований не будут ограничены указанными в законе требованиями. В данной ситуации за счет восполнения двух других источников можно было бы обеспечить равный подход ко всем кандидатам в Президенты. Однако, при существующей редакции статьи, независимый кандидат оказывается в ущербном положении и не может рассчитывать на один из источников финансирования. Следовательно, имеет меньше средств на избирательную кампанию.

В 2004 году БДИПЧ ОБСЕ рекомендовало в ст. 58 Закона о выборах четко указать, что общая сумма взносов от политических партий не может превышать сумму, указанную в п. 2, и «пересмотреть носящую ограничительный характер формулировку «выдвинувшим его» с тем, чтобы независимые кандидаты могли получать финансовую поддержку от политических партий».¹¹⁸ По состоянию на настоящий момент рекомендация БДИПЧ ОБСЕ в отношении ст.58 Закона о выборах остается невыполненной Правительством Казахстана.

На наш взгляд, увеличение потолка избирательного фонда через долю негосударственного финансирования положительно скажется на характере и содержании выборов и будет пропорционально цели, которой добиваются кандидаты в Президенты РК, — повысить прозрачность их финансирования. Предвыборная агитация кандидата в Президенты не может и не должна ограничиваться исключительно густонаселенными регионами страны из-за ограниченности средств. С учетом географии Казахстана необходимо создать условия для полного вовлечения населения страны в избирательный процесс, поскольку ограничения, предусмотренные законом,¹¹⁹ этому не способствуют.

3. Негибкое государственное финансирование избирательной кампании

Государство гарантирует равное выделение средств всем кандидатам из государственного бюджета для освещения избирательной кампании в средствах массовой информации. В частности, гарантируется выделение эфирного времени на телевидении и радио, а также

¹¹⁵ Предельный размер суммы по данной статье составляет 111 993 000 (сто одиннадцать миллионов девятьсот девяносто три тысячи тенге).

¹¹⁶ Предельный размер суммы по данной статье составляет 239 985 000 (двести тридцать девять миллионов девятьсот восемьдесят пять тысяч тенге).

¹¹⁷ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 года). URL: www.osce.org/ru/odihr/elections/14304

¹¹⁸ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan «On Elections in the Republic of Kazakhstan» from 24 August, 2004. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973

¹¹⁹ Не более 431 973 000 тенге на избирательную кампанию в 2011 г. См. сноски 4—7.

печатной площади для двух статей в печатных изданиях, проведение публичных мероприятий и выпуск агитационных материалов.¹²⁰

В соответствии с п. 3 ст. 28 и п. 2 ст. 33 Закона о выборах, Центральная избирательная комиссия (далее — ЦИК) устанавливает нормативы по расходованию бюджетных средств, выделяемых на выборы Президента. На прошедших в Казахстане 3 апреля внеочередных выборах Президента ЦИК утвердил следующие показатели: на выступление с предвыборной программой по телевидению — 4 625 000 тенге; выступление на радио — 169 000 тенге; публикация двух статей — 810 000 тенге; на аренду помещений для встреч с избирателями — 200 000 тенге; на изготовление агитационных материалов — 290 000 тенге; на транспортные расходы — 200 000 тенге.¹²¹ Порядок финансирования устанавливается бюджетным законодательством Республики Казахстан.¹²²

Данное положение не противоречит международным стандартам и соответствует принципу «строгого» равенства, который подразумевает равные возможности для всех кандидатов, не взирая на уровень поддержки электоратом. Согласно Руководящим принципам Венецианской комиссии, «этот критерий следует применять, когда речь идет об использовании государственных возможностей проведения избирательной кампании (например, расклеивание плакатов, почтовые и аналогичные услуги, демонстрации в общественных местах, предоставление общественных помещений для проведения массовых мероприятий)».¹²³

Тем не менее, использование средств из государственного бюджета вызывает нарекания со стороны участников избирательного процесса, поскольку эти деньги напрямую не перечисляются в избирательный фонд кандидата, а в случае Президентских выборов оплачиваются через ЦИК по факту за предоставленную услугу. Подобная практика создает трудности в использовании выделяемых средств, поскольку необходимо предоставлять в ЦИК счет на оплату услуги, после чего ЦИК проводит безналичный расчет, и только затем кандидат может использовать, к примеру, помещение для встречи с избирателями. Безусловно, согласно принципу «строгого» равенства выделяемые средства из государственного бюджета должны быть четко регламентированы, однако схема, при которой они направлялись бы прямо в избирательный фонд и использовались без посредничества ЦИК, была бы более эффективной и удобной для участников выборов и не противоречила вышеупомянутому принципу равенства. ЦИК должен выступать в качестве независимого и авторитетного арбитра. Любое его вовлечение в распределение финансовых средств среди кандидатов в Президенты в какой-либо форме может ставить под угрозу его объективность и равноудаленность от всех участников избирательной кампании.

4. Недостаточная прозрачность финансовой отчетности

Прозрачная финансовая отчетность избирательной кампании является одним из основных элементов честных выборов и служит лучшим доказательством отсутствия коррупции на выборах. Каждый кандидат в Президенты должен публиковать свою финансовую отчетность с тем, чтобы в полной мере проинформировать избирателей об источниках и расходах своего избирательного фонда. В стране, где отсутствует устойчивая демократическая практика и нет политической традиции транспарентных выборов, необходимы

¹²⁰ Пункты 3—5 ст.28 Закона о выборах.

¹²¹ Постановление Центральной избирательной комиссии №31/52 от 26 февраля 2011 года. URL: http://election.kz/portal/page?_pageid=73,1569401&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹²² Пункт 1 ст.33 Закона о выборах.

¹²³ Раздел I, 2.3, п.18 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).

законодательные механизмы для установления большей прозрачности по формированию и расходам избирательных фондов. Более того, Венецианская комиссия подчеркивала, что «такая транспарентность важна независимо от уровня политического или экономического развития той или иной страны».¹²⁴

Пункт 9 ст. 34 Закона о выборах указывает, что «не позднее пяти дней после установления итогов выборов кандидат... обязан предоставить в соответствующую избирательную комиссию отчет об использовании средств своего избирательного фонда...». Далее, п. 4 ст. 34 уточняет, что «информация об общей сумме денег, поступивших в фонд, и его источниках в течение десяти дней после опубликования итогов выборов публикуется в средствах массовой информации... Центральной избирательной комиссией».

ЦИК РК по итогам прошедших 3 апреля выборов опубликовала в СМИ информацию о средствах избирательных фондов кандидатов в Президенты и их источниках:¹²⁵

Ф.И.О	Сумма поступлений	Собственные средства кандидатов	Средства, выделенные кандидатам выдвинувшими их политическими партиями	Добровольные пожертвования граждан и организаций Республики
1. Ахметбеков Жамбыл Аужанович	40 524 110	279 800-00	—	40 244 310
2. Елеусизов Мэлс Хамзаевич	21 791 326	—	—	21 791 326
3. Касымов Гани Есенкельдыұлы	22 290 645	—	—	22 290 645
4. Назарбаев Нурсултан Абишевич	431 972 577	79 995 000	111 993 000	239 984 577

Однако представленная информация крайне скудна относительно источников и абсолютно не раскрывает расходную часть избирательной кампании кандидатов. Кроме того, информация, публикуемая в течение десяти дней после обнародования итогов голосования, не обеспечивает периодического представления и обнародования информации о поступлениях в избирательный фонд кандидата. Эти факторы снижают прозрачность финансовой составляющей избирательных кампаний.

Цели и суммы выделяемых средств из бюджета прописаны и могут быть использованы на гарантированный государством эфир на телевидении, радио и продукцию агитационных материалов. Полная отчетность по использованию этих средств доступна ЦИК, но, к сожалению, закон не обязывает кандидатов публиковать эту информацию, что может быть причиной неполной информированности избирателей относительно того, как воспользовался тот или иной кандидат деньгами налогоплательщиков и в каком объеме.

На наш взгляд, во-первых, все расходы на избирательную кампанию должны детально отражаться в отчетах, которые должны быть общедоступны для избирателей. Поскольку ЦИК и так имеет информацию и контроль над расходами из избирательного фонда

¹²⁴ Раздел II, 3.2, п.108 Пояснительного доклада.

¹²⁵ Информация Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан // Казахстанская правда №150—151 (26571—26572) 07.05.2011.

кандидата,¹²⁶ желательно чтобы эта же информация предоставлялась одновременно для ознакомления избирателям. Во-вторых, кандидатов следует обязать периодически, например, раз в десять дней, предоставлять информацию о пополнении избирательного фонда, это позволит своевременно информировать избирателей об аккумулированных средствах на счету того или иного кандидата. Данные рекомендации соответствуют лучшей практике при проведении выборов.¹²⁷

5. Санкции за ошибки в финансовой отчетности

Пункты 9 и 10 ст. 34 Закона о выборах предусматривают возможность отмены регистрации кандидата, а после проведения выборов отмены регистрации кандидата в качестве Президента. В частности, согласно требованию п. 9 кандидат «не позднее пяти дней после установления итогов выборов» должен предоставить финансовую отчетность об использовании средств избирательного фонда. Но опоздание с предоставлением финансовой отчетности всего на один день с учетом, что она будет корректна, может привести к отмене регистрации кандидата.

Такие санкции на наш взгляд непропорциональны нарушению и являются слишком жесткими. В случае предоставления отчетности с незначительными финансовыми ошибками или несвоевременно, ЦИК мог бы ограничиться штрафом соразмерным допущенной финансовой неточности, но никак не отменять регистрацию кандидата.

Аналогичным образом действует п.п. 3-1 п. 7 ст. 59 Закона о выборах, в соответствии с которым, ЦИК «отменяет решение о регистрации кандидата в случае выявления на момент подачи декларации недостоверности сведений о доходах и имуществе, задекларированных кандидатом или его супругой...». Такая норма закона достаточно широко может трактоваться, и за малейшие неточности может стоить кандидату его регистрации. Как отмечалось выше, санкция за «недостоверности» должна носить пропорциональный характер, и только в случае самых грубых нарушений приводить к снятию кандидата с выборов. Более того, «такая формулировка может привести к политически мотивированным решениям».¹²⁸

В 2004 году БДИПЧ ОБСЕ рекомендовало Правительству РК убрать из закона положения об отмене регистрации,¹²⁹ но рекомендация так и не была реализована.

Как мы отмечали выше, вопросы финансирования избирательной кампании являются одними из краеугольных в признании выборов честными. Четкость законодательного регулирования, базирующегося на международных стандартах и лучшей практике при проведении выборов, могут способствовать большей прозрачности и духу демократии. Поэтому то, в какой мере общество сможет наладить контроль и регулирование за финансовой стороной выборов, в той мере оно сможет снизить коррупцию и

¹²⁶ В случае выборов президента РК, контроль осуществляется Центральной избирательной комиссией в соответствии с Постановлением ЦИК от 7 августа 1999 года №19/222 «Об утверждении Правил расходования средств избирательных фондов и представления отчетов об их использовании при выборах президента, депутатов Парламента, маслихатов Республики Казахстан». Пункт 8: «Банки представляют соответствующей избирательной комиссии еженедельный отчет о поступлении средств на специальные временные счета и об их расходовании...». Пункт 10: «Не позднее пяти дней после установления итогов выборов кандидат... обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию отчет об использовании средств своего избирательного фонда, в котором указываются источники денежных поступлений в избирательный фонд и все затраты...».

¹²⁷ Раздел II, 3.2, п. 109 Пояснительного доклада.

¹²⁸ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan «On Elections in the Republic of Kazakhstan» from 24 August, 2004, page 7. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973

¹²⁹ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan «On Elections in the Republic of Kazakhstan» from 24 August, 2004. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973

злоупотребления в политике. Необходимо внести градацию и соответствующую степень воздействия за нарушения финансовой отчетности избирательного фонда и недостоверности сведений о доходах. В качестве альтернативной санкции могут рассматриваться денежные штрафы.

VI. Сводные рекомендации

1. Условия, при которых могут быть назначены досрочные президентские выборы, должны быть прямо прописаны в выборном законодательстве.

2. Следует рассмотреть введение прямого запрета в казахстанском законодательстве на изменения и дополнения, менее чем за год до проведения выборов, Закона о выборах, за исключением строго оговоренных случаев.

3. Лишение пассивного избирательного права в результате любой судимости, а также за ряд правонарушений нарушает принцип соразмерности, признаваемый в п. 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990. Следует в соответствии с Конституцией Республики Казахстан и международными стандартами предусмотреть, что лишение такого права может следовать только за совершение тяжких и особо тяжких преступлений в отношении лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы.

4. Необходимо на законодательном уровне четко прописать полномочия, порядок формирования, основные обязанности и принципы работы лингвистической комиссии по проверки свободного владения кандидатом в Президенты государственным языком. Соответственно, на подзаконном уровне должны быть приняты правила, определяющие четкую процедуру подбора тем для письменных и устных заданий, критерии их оценки. В итоге, комплекс законодательных положений и соответствующих нормативных актов должен позволить установить справедливые и объективные критерии, чтобы человек знал, как именно его или ее будут оценивать. Предпочтительно, чтобы критерии были непосредственно зафиксированы на уровне закона.

5. Необходимо дать четкую формулировку требованию о непрерывности проживания на территории Казахстана. В законе должны быть оговорены исключительные обстоятельства, которые не должны учитываться в качестве прерывания требуемого законом срока непрерывного проживания на территории Казахстана. Следует отметить, что срок в 15 лет непрерывного проживания является явно чрезмерным и, возможно, излишним. От него следует либо вообще отказаться, либо он должен составлять разумное количество лет (например - 3 года). В соответствии с международными стандартами ценз проживания может применяться в основном только к местным или региональным выборам и не должен превышать шести месяцев. Следует также прописать в законе процедуру проверки информации, предоставленной кандидатом о месте своего проживания.

6. Для определения численного выражения одного процента избирателей, которые должны поддержать кандидата в президенты из расчета общего числа избирателей, в равной мере представляющих не менее двух третей областей, город республиканского значения и столицу Республики, следует установить прозрачный механизм определения общего числа потенциальных избирателей на период до начала процесса сбора подписей.

Следует в законе ввести прямой запрет на сокращение под любыми предлогами времени, отводимого на подачу заявления о выдвижении в кандидата в Президенты и проведения сбора и проверки подписей. Такой срок не должен быть меньше трех месяцев

7. Необходимо разработать методику проведения проверок и критерии признания подписей не действительными. Должен быть создан механизм общественного контроля за этим процессом, что позволило бы обеспечить его максимальную прозрачность. Процедура проверки должна охватывать все подписи, но после того как непровержимо будет

установлено, что требуемое число подписей уже собрано, остальные подписи уже могут не проверяться.

8. Необходимо ввести ряд норм в казахстанское законодательство, которые бы позволили бы обеспечить четкое разделение между институциональной и агитационной деятельностью действующего президента. Это важное условие вытекает из требования об обеспечении равенства прав и возможностей всех кандидатов, участвующих в избирательной кампании. Также оно создает предпосылки для обеспечения проведения политических кампаний в атмосфере свободы и честности.

9. Следует отказаться от положений в законодательстве Республике Казахстан, которые априори создают неравные условия тем, кто дают возможность первому Президенту Республики Казахстан неограниченное число раз выдвигать свою кандидату на президентских выборах. Совмещение такого права с возможностью объявлять им внеочередные президентские выборы, без каких-либо четких оснований, дает ему неоправданное преимущество перед любыми другими кандидатами в президенты.

10. Следует формировать избирательные комиссии, в том числе Центральную избирательную комиссию, таким образом, чтобы обеспечить в ее деятельности беспристрастность, независимость и транспарентность. Предпочтительным способом формирования избирательных комиссий является участие в этом процессе всех политических партий, зарегистрированных в Казахстане. В случае президентских выборов в их формировании также должны участвовать представители независимых кандидатов.

11. Следует обязать действующего президента уходить в отпуск по случаю проведения им избирательной кампании, что позволит избежать опасности использования им административного ресурса при проведении избирательной кампании, а также позволит избирателям четко отделить его деятельность в качестве кандидата в президенты и в качестве действующего президента.

12. Орган по рассмотрению заявлений по оспариванию выборов должен иметь полномочия по их аннулированию в тех случаях, когда будет доказано, что допущенные нарушения повлияли на их результаты.

13. Действующий президент, если он участвует в избирательной кампании, должен иметь равные условия с другими кандидатами по обжалованию результатов выборов. Ситуация, когда действующий президент, наряду с другими уполномоченными органами, может обращаться в Конституционный совет по оспариванию результатов выборов, а другие кандидаты в президенты такого права лишены, свидетельствует о том, что равные права и возможности для кандидатов в президенты Республики Казахстан не обеспечены.

Требуется определить в Законе о выборах, что понимается под финансированием и пожертвованием в пользу избирательной кампании. Это понятие имеет ключевое значение для определения какие формы финансирования избирательной кампании кандидатов являются законными, а какие нет. Также следует рассмотреть возможность включения понятия широкого определения пожертвования в пользу политической партии в соответствии с определением, данным Советом Европы в Рекомендациях Комитета министров государствам-членам в отношении общих правил по борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Такое определение позволит не ограничивать пожертвования только имущественными благами как в настоящее время предусмотрено законодательством Республики Казахстан.

14. Необходимо пересмотреть п. 2 ст. 58 Закона о выборах, который является дискриминационным по отношению к независимому кандидату, поскольку не позволяет ему рассчитывать на финансовую помощь от политических партий как одного из разрешенных

законом источников. Альтернативно можно было бы предусмотреть возможность не ограничивать такого кандидата в использование личных источников и пожертвований.

15. Следует увеличить потолок избирательного фонда через долю негосударственного финансирования. Это положительно скажется на характере и содержании выборов, позволить вывести финансы политических кампаний из тени.

16. ЦИК не должен в какой-либо форме вовлекаться в распределение финансовых средств среди кандидатов в президенты. Контроль за их расходованием может быть обеспечен иными методами, что, с одной стороны, высвобождает ресурсы ЦИК в ответственный период, а, с другой, позволяет ему не ставить под угрозу свою объективность и равноудаленность от всех участников избирательной кампании.

17. Предоставляемая информация о источниках финансирования выборных кампаний кандидатов крайне скудна и абсолютно не раскрывает расходную часть избирательных кампаний кандидатов. Также в законодательстве не содержится требования о публикации информации по ходу поступления средств в избирательный фонд кандидата и информации, касающейся расходования средств, полученных из государственного бюджета. Необходимо детализировать правила раскрытия финансовой информации в отношении предвыборных кампаний кандидатов в президенты. Следует также обязать кандидатов периодически, например раз в десять дней, публиковать информацию о поступающих средствах на цели их избирательных кампаний.

18. Незначительные финансовые ошибки не должны вести к излишне суровым санкциям, таким как, например, отмена регистрации кандидата. Во многих случаях такие упущения могли бы наказываться штрафами.

Июнь 2011 г.