

Сагинаев М.Е.¹, Таукелов Н.Б.², Нусипова Л.Б.³

¹старший преподаватель, e-mail: meyrzhan.sagynaev@kaznu.kz

²старший преподаватель, e-mail: Nur-doit@mail.ru

³преподаватель, e-mail: Latifa.Nusipova@kaznu.kz

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРИНЦИПОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Статья посвящена некоторым проблемам реализации избирательных прав казахстанских граждан и модернизации отечественного законодательства о выборах. Целью работы является анализ проблем функционирования казахстанского избирательного законодательства и вопросов его совершенствования в контексте исследования некоторых принципов избирательного права. В частности, проблем практической реализации принципа всеобщего и равного избирательного права. Актуальность проблемы обуславливается социально-политической значимостью для казахстанского государства и общества института выборов как безусловной составляющей их демократического развития. При написании статьи использовались как общенаучные, так и частнонаучные методы исследования (диалектический, исторический, сравнительно-правовой, специально-юридический, логический). Практическое значение статьи заключается в возможности использования полученных результатов в совершенствовании действующего избирательного законодательства Республики Казахстан, а также в правоприменительной практике в сфере выборов различных уровней.

Ключевые слова: выборы, избирательный процесс, голосование, избирательное законодательство, избирательная кампания, избирательные права, принципы.

Saginayev M.E., Tauekelov N.B.², Nusipova L.B.³

¹senior lecturer, e-mail: meyrzhan.sagynaev@kaznu.kz

²senior lecturer, e-mail: Nur-doit@mail.ru

³teacher, e-mail: Latifa.Nusipova@kaznu.kz

al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan, Almaty

Problems of the functioning of electoral legislation and improvement of the principles of suffrage in the Republic of Kazakhstan

The article is devoted to some problems of realization of electoral rights of Kazakhstan citizens and modernization of domestic legislation on elections. The purpose of the work is to analyze the problems of the functioning of Kazakhstan's electoral legislation and the issues of its improvement in the context of the study of certain principles of electoral law. In particular, the problems of practical implementation of the principle of universal and equal suffrage. The urgency of the problem is determined by the socio-political significance for the Kazakhstani state and the society of the institution of elections as an unconditional component of their democratic development. When writing the article, both general scientific and private scientific methods of research (dialectical, historical, comparative legal, special-legal, logical) were used. The practical significance of the article lies in the possibility of using the results obtained in improving the existing electoral legislation of the Republic of Kazakhstan, as well as in law enforcement practice in the sphere of elections of various levels.

Key words: Elections, electoral process, vote, electoral laws, election campaign, electoral rights, principles.

Сагинаев М.Е.¹, Тауекелов Н.Б.², Нусипова Л.Б.³

¹аға оқытушы, e-mail: meyrzhan.sagynaev@kaznu.kz

²аға оқытушы, e-mail: Nur-doit@mail.ru

³оқытушы, e-mail: Latifa.Nusipova@kaznu.kz

әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Қазақстан, Алматы қ.

Қазақстан Республикасындағы сайлау заңнамасының қызмет ету және сайлау құқығының қағидаларын жетілдіру мәселелері

Мақала қазақстандық азаматтардың сайлау құқығын іске асырудың және сайлау туралы отандық заңнаманы жаңғыртудың кейбір мәселелеріне арналған. Жұмыстың мақсаты – қазақстандық сайлау заңнамасын және оны жетілдіру мәселелерін сайлау құқығының кейбір қағидаларын зерттеу тұрғысында қарастыру болып табылады. Атап айтқанда, сайлау құқығының жалпыға бірдей және теңдік қағидасының тәжірибеде жүзеге асу мәселелері. Қазақстандық мемлекет пен қоғам үшін сайлау институты оның демократиялық дамуы сөзсіз қажетті құрамдас бөлігі ретінде әлеуметтік-саяси маңыздылығы мәселенің өзектілігін негіздейді. Мақаланы жазу барысында зерттеудің жалпы ғылыми, сондай-ақ жеке ғылыми әдістері (диалектикалық, тарихи, салыстырмалы-құқықтық, арнайы-құқықтық, логикалық) пайдаланылды. Алынған нәтижелерді Қазақстан Республикасының қолданыстағы сайлау заңнамасын жетілдіруде, сондай-ақ сайлаудың түрлі деңгейлері саласындағы құқық қолдану тәжірибесінде пайдалану мүмкіндігі мақаланың тәжірибелік мәні болып табылады.

Түйін сөздер: сайлау, сайлау процесі, дауыс беру, сайлау заңнамасы, сайлау науқаны, сайлау құқығы, қағидалар.

Избирательное право и политико-правовой институт выборов, безусловно, сыграли перво-степенное значение в процессе формирования и эволюции основ демократического строя, а в современном мире прямо воздействуют на обеспечение конституционной безопасности и реализацию гражданами законного права не просто влиять на политику государства и власть предрержащих, но и принимать непосредственное участие в управлении делами государства и общества.

Институты непосредственной демократии представляют собой важнейшие каналы формирования демократических традиций, обеспечивают гражданам возможность непосредственного участия в формировании выборных институтов власти, решении наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни. От того, насколько совершенно законодательство в этой сфере, можно судить о степени развитости институтов гражданского общества, открытости и прозрачности избирательного законодательства, восприимчивости политическими системами (странами и народами) ценностей правовой государственности.

Закрепленные в международном и национальном праве электоральные стандарты и принципы, в условиях формирования правового государства и демократического режима стали объектом постоянного законодательного регулирования, отличающегося высокой динамичностью. Это объективно поставило избиратель-

ное право и выборное законодательство в число самостоятельных и приоритетных направлений деятельности государственных органов, политических движений и общественности Республики Казахстан. Во многих странах они гарантируются политической системой, развитыми институтами гражданского общества, независимыми средствами массовой информации, конкурентной политической борьбой, эффективным конституционным контролем, а также устойчивыми демократическими традициями и порядками. Не вызывает сомнений социально-политическая и публично-правовая значимость и актуальность данной проблематики, в силу чего вопросы становления и эволюции избирательного законодательства приобретают важнейшее значение в качестве исключительного и легитимного способа реализации права граждан на участие в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Очевидно, что без надлежащего правового оформления избирательный процесс рискует превратиться в фактор постоянной социально-политической нестабильности в нашем государстве.

Современное национальное выборное законодательство, основу которого составляют нормы действующей Конституции и Закон «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 г., достаточно подробно регламентирует различные формы участия граждан республики в избирательном процессе, в целом, и в отдельных его стадиях, в частности. В своей совокупности

они в целом создают необходимые юридические предпосылки для организации и проведения различных избирательных кампаний и способствуют становлению демократического механизма реализации избирательных прав граждан.

В то же время, имеющийся опыт правоприменительной практики свидетельствует о том, что в современном избирательном законодательстве Республики Казахстан не в полной мере регламентирован целый ряд вопросов, имеющих достаточно важное и принципиальное значение. В частности, имеющийся избирательный закон допускает некоторые пробелы и двусмысленные толкования различных аспектов выборной деятельности, в том числе, относящихся непосредственно к конституционному праву граждан избирать и быть избранными (т.е. субъективному избирательному праву), что, безусловно, напрямую затрагивает и нарушает концептуальное положение о народовластии и демократическом представительстве населения в государственных органах. Данное обстоятельство ни в теоретическом, ни в практическом плане не может быть признано удовлетворительным, особенно учитывая, что задача обеспечения избирательных прав граждан является генеральной линией в развитии избирательного законодательства на современном этапе, а само казахстанское избирательное право мыслится как совокупность правовых норм, регулирующих, прежде всего, порядок осуществления права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления. Соответственно исчерпывающе четкое и непротиворечивое определение и закрепление в законодательстве исходных начал, касающихся участия граждан в выборах, являются в современных условиях одним из приоритетных направлений правового обеспечения, становления и развития представительных основ демократии. По мнению А.А. Белкина, «именно принципы субъективного избирательного права должны быть безусловно положены в основу концепции правового регулирования выборов, так как без них содержательное наполнение методов и способов юридического воздействия на участников общественных отношений, опосредующих организацию и проведение выборов, будет лишено социально значимых ориентиров и координат» (Белкин, 1991: 1).

Современное избирательное право Республики Казахстан формируется на основе принципов, признанных мировым сообществом и отраженных в международно-правовых документах

(Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года и пр.). Согласно ст.3 Конституционного Закона «О выборах в Республике Казахстан» участие граждан в выборах реализуется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан», 1995: 2). Эта норма носит универсальный характер, распространяется на все виды и уровни выборов и находит свою конкретизацию в различных подзаконных актах, регулирующих отдельные аспекты выборов.

Всеобщее избирательное право устанавливает возможность гражданина избирать, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях, а по достижении возраста, установленного законодательством, – быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом реализация избирательных прав не зависит от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Исключительно важное значение для обеспечения всеобщности избирательных прав граждан и гарантируемых законом пределов их реализации имеет вопрос об избирательных цензах, представляющих собой установленные законодательством ограничения активного и пассивного избирательного права, обусловленные теми или иными обстоятельствами. Отечественная законодательная практика устанавливает круг известных ограничений избирательной правосубъектности (цензов) некоторых категорий граждан, из которых исходит традиционное определение всеобщности избирательного права, гласящее: «Сущность этого принципа заключается в том, что государство предоставляет избирательные права всем свободным и дееспособным ... гражданам...» (Шишкина, 1998: 3). В научном обороте распространено также определение, данное Б.А. Страшун: «Этот принцип означает, что избирательные права (или хотя бы активное избирательное право) признаются за всеми взрослыми и психически здоровыми гражданами» (Страшун, 2000: 4).

Некоторые конституции зарубежных государств и международно-правовые акты о защи-

те прав человека и основных свобод стараются вообще не применять выражение «всеобщее избирательное право», что объясняется невозможностью буквальной его реализации. Например, в соответствии со ст. 48 Конституции Италии избирательными правами пользуются лишь достигшие совершеннолетия и не лишённые избирательных прав по предусмотренным ею причинам. По испанской Конституции являются избирателями и могут быть избраны все испанцы, пользующиеся своими политическими правами в полном объеме (ст. 68 ч. 5). Множественные цензы – возрастной, оседлости, моральный (например, в Исландии – хороший образ жизни и добрый нрав), религиозный (в Иране – обязательность исламского вероисповедания для кандидатов в Парламент) и даже своеобразный имущественный (избираемые не должны пользоваться благотворительной помощью) и другие – превращают принцип всеобщего избирательного права в фикцию.

Содержанию вышеназванных определений всеобщности избирательного права соответствует положение Конституционного Закона «О выборах в Республике Казахстан», установившее следующие основные критерии, которым должно соответствовать лицо, наделенное субъективным избирательным правом:

- 1) Находиться в гражданстве Республики Казахстан;
- 2) Быть свободным, т.е. лицом, в отношении которого не вступил в законную силу приговор суда;
- 3) Быть дееспособным лицом;
- 4) Достижение лицом установленного возраста.

В отношении лиц, желающих реализовать свое пассивное избирательное право, законодательство Республики Казахстан предусматривает дополнительные ограничения. Серьезную политическую полемику, общественный резонанс и повод усомниться в демократичности избирательного законодательства Республики Казахстан в свое время вызвала норма ст. 4 Конституционного закона о выборах. Имея явно политическую подоплеку, эта статья устанавливала ограничение в регистрации в качестве кандидата в Президенты Республики Казахстан, в депутаты Парламента Республики Казахстан, в том числе по партийным спискам, маслихатов, а также кандидатом в члены органов местного самоуправления для лиц, на которых в течение года перед регистрацией налагалось в судебном порядке административное взыскание за умыш-

ленное правонарушение. При этом другие положения, касавшиеся ограничения лиц, привлекавшихся в течение года перед регистрацией к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения или имевших судимость, которая ко времени регистрации не погашена или не снята в установленном законом порядке, признаны вполне оправданными.

Таким образом, отечественное выборное законодательство определило круг условий, при несоответствии которым лицо теряет свое избирательное право. Соответственно, провозглашая в законе принцип всеобщего избирательного права, законодатель осознает, что даже при самом минимальном количестве цензов оно, в буквальном смысле, таковым не является. И.В. Минникес на основании этого несоответствия предлагает вообще «убрать из законодательства эту декларацию (имеется в виду положение о всеобщности выборов) или провозгласить ее воплощение в жизнь перспективной целью развития избирательного права в будущем» (Минникес, 2000: 5).

Равное избирательное право – это установленные законом равные возможности для избирателя влиять на результаты выборов и одинаковые возможности быть избранным в соответствии с условиями закона. Избирательное право является равным, если:

- 1) каждый избиратель имеет равное число голосов;
- 2) в стране существует единый избирательный корпус, т. е. все избиратели не разделены на социальные или иные группы с неодинаковым представительством;
- 3) депутат избирается от равного числа жителей или избирателей;
- 4) закон предъявляет одинаковые требования к порядку выдвижения кандидатов, ведения ими предвыборной агитации и определения результатов выборов;
- 5) равенство избирательного права предполагает создание равных по численности населения избирательных округов.

Названные положения, как правило, не вызывают сомнений у ученых и практиков в их практической реализации. Больше всего проблем возникает с процедурой «нарезки» избирательных округов согласно данному принципу. В соответствии со сложившейся мировой практикой избирательные округа образуются с учетом примерно равного количества проживающих в них избирателей. Этим обеспечивается приблизительно равное представительство населения в

органах власти. Однако выборная практика знает не мало случаев и способов манипуляций при нарезке избирательных округов (так наз. «избирательная геометрия» и практика «джерримэндеринга» в США и других странах). Используя их, в принципе, возможно добиться победы в избирательной гонке, не обладая большинством сторонников в избирательных округах.

Отечественной избирательной практике проблематика неравенства при определении границ избирательных округов также известна. Именно нарушение принципа равного избирательного права в ходе выборов в Верховный Совет Республики Казахстан в 1993-1994 гг. привело к их признанию Конституционным судом РК недействительными. В ходе проведения выборов Центризбиркомом был нарушен принцип равного представительства и допущено несоответствие количества избирателей в разных избирательных округах. В итоге возникли законные сомнения в легитимности выборов и избранного в ходе их проведения состава Верховного Совета РК (Советы Казахстана, 1995: 6).

В контексте обеспечения равного избирательного права и принципов справедливости необходимо также уяснить, насколько соответствует названным критериям установленный законодательством 7%-ый заградительный барьер. С одной стороны, он направлен на обеспечение подконтрольности и стабильности Мажилиса, с другой – существенно ограничивает конституционные возможности слабых политических партий и движений, создавая благоприятные предпосылки для формирования однопартийного политического режима.

В этой связи представляется необходимым выяснить правовую позицию Конституционного Совета РК относительно данного ограничения и ее соответствия ст. 5 Конституции РК, признающей идеологическое и политическое многообразие в качестве важнейшего принципа конституционализма.

Действующее ограничение также противоречит пропорциональной избирательной системе, главное назначение которой состоит в том, чтобы любая партия имела возможность быть представленной в парламенте пропорционально полученным голосам избирателей (Караев, 2016: 7).

Прямые выборы – это непосредственное избрание гражданами своих представителей в органы государства, отдельных должностных лиц. В Республике Казахстан непосредственным народным волеизъявлением формируется нижняя

палата Парламента, система местных представительных органов и избирается глава государства. При этом, в соответствии с Основным Законом РК и избирательным законодательством косвенным (непрямым) голосованием формируется верхняя палата Парламента – Сенат.

Говоря о принципе прямого избирательного права, нельзя не отметить, что иногда он отождествляется не только с непосредственным, но и с личным участием каждого гражданина в выборах. Учитывая, что законодательство отдельных стран допускает голосование за других избирателей, вовсе не излишней представляется возможность дополнения перечня основных принципов субъективного избирательного права граждан Казахстана таким существенным условием его реализации, как личное голосование. Аналогичные прецеденты имеются в конституционном законодательстве некоторых стран. Например, в соответствии с Конституционным законом Республики Албания от 29 апреля 1991 г. «Об основных конституционных положениях» (глава V, ст. 19) избирательное право граждан этой страны является личным, равным и осуществляется путем тайного голосования (Варламова, 1997: 7). Внесение данной нормы в выборное законодательство объективно увеличит возможность пресечения некоторых нарушений избирательной процедуры, таких как вбрасывание бюллетеней, голосование по подложным документам и др.

Тайное голосование должно исключить возможность какого-либо контроля со стороны любых органов или должностных лиц, а также общественных объединений и граждан за волеизъявлением избирателей. Поэтому законодательство Республики Казахстан рассматривает соблюдение тайны голосования как одну из важнейших обязанностей избирательных комиссий, в том числе и при голосовании вне помещений избирательных участков. Вместе с тем следует заметить, что только данными традиционными видами юридической ответственности законодательство не ограничивается. Нельзя забывать и о собственных санкциях избирательного законодательства, которые предусматривают возможность признания выборов недействительными по решению Центральной избирательной комиссии в случае нарушений избирательных прав граждан.

Для обеспечения защиты избирательных прав граждан представляется необходимым сочетание конституционных принципов избирательного права со следующими принципами:

1. Демократическая процедура формирования составов избирательных комиссий.

2. Широкий общественный контроль за ходом выборов и подведение итогов голосования.

3. Строгая законодательная регламентация процедуры подсчета и суммирования голосов в избирательных комиссиях всех уровней.

4. Оперативность и гласность в освещении итогов выборов.

5. Обязательные выборочные проверки правильности подведения итогов выборов.

6. Меры ответственности за нарушение процедур голосования и подсчета результатов выборов.

7. Защита избирательной документации.

В процессе динамичной модернизации избирательного законодательства Республики Казахстан данные меры могут способствовать большей объективности и толерантности выборов и их результатов. Их практическая реализация должна содействовать большей справедливости и результативности использования населением избирательных прав, ускорит приближение казахстанского законодательства к сформировавшимся международным выборным стандартам и наиболее оптимальным мировым образцам электорального законодательства.

Литература

Белкин А.А. Социальное воспроизводство и государственное право. – Л., 1991.

Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.06.2017 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004029#pos=1;-117 (дата обращения: 25.04.2018).

Шишкина Н.Э. Основы избирательного права. – Иркутск, 1998.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1-2. Общая часть. / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 2000.

Миннирес И.В. Принципы избирательного права // Академический журнал. – 2000. №3.

Постановление Конституционного суда Республики Казахстан от 6 марта 1995 г.; Дополнительное определение Конституционного суда Республики Казахстан от 11 марта 1995 г. // Советы Казахстана, 1995, 18 марта.

Караев А.А. Выборы в Мажилис Парламента: некоторые проблемы реализации избирательных прав граждан [Электронный ресурс]. URL: <https://www.zakon.kz/4778904-vybory-v-mazhilis-parlamenta-nekotorye.html> (дата обращения: 25.04.2018).

Конституции государств Центральной и Восточной Европы. / Отв. ред.: Н.В. Варламова. – М.: МОНФ, 1997.

References

Belkin A.A. (1991) Sotsialnoe vosproizvodstvo i gosudarstvennoe pravo. – L.

Konstitutsionnyy zakon Respubliki Kazahstan ot 28 sentyabrya 1995 goda # 2464 «O vyiborah v Respublike Kazahstan» (s izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 15.06.2017 g.) [Elektronnyy resurs]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004029#pos=1;-117 (data obrascheniya: 25.04.2018).

Shishkina N.E. (1998) Osnovy izbiratel'nogo prava. – Irkutsk.

Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. T. 1-2. Obschaya chast. / Otv. red. B.A. Strashun. – M.: Izdatel'stvo BEK, 2000.

Minnikes I.V. Printsipy izbiratel'nogo prava // Akademicheskyy zhurnal. – 2000. #3.

Postanovlenie Konstitutsionnogo suda Respubliki Kazahstan ot 6 marta 1995 g.; Dopolnitelnoe opredelenie Konstitutsionnogo suda Respubliki Kazahstan ot 11 marta 1995 g. // Sovety Kazahstana, 1995, 18 marta.

Karaev A.A. Vyibory v Mazhilis Parlamenta: nekotorye problemy realizatsii izbiratel'nykh prav grazhdan [Elektronnyy resurs]. URL: <https://www.zakon.kz/4778904-vybory-v-mazhilis-parlamenta-nekotorye.html> (data obrascheniya: 25.04.2018).

Konstitutsii gosudarstv Tsentralnoy i Vostochnoy Evropy. / Otv. red.: N.V. Varlamova. – M.: MONF, 1997.