



Бюро по демократическим институтам и правам человека

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА
ПРОЕКТА ЗАКОНА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В
ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
«О ВЫБОРАХ»**

ОБЗОР ПОДГОТОВЛЕН БДИПЧ ОБСЕ



Варшава
18 сентября 2003 года

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ВВЕДЕНИЕ	1
II.	ОБЩИЙ ОБЗОР	2
III.	РАССМОТРЕНИЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА О ВЫБОРАХ	4
A.	ПРАВА КАНДИДАТОВ	4
1.	<i>Статья 4: ограничения прав кандидатов.....</i>	5
2.	<i>Статья 54: ограничения прав кандидатов.....</i>	6
3.	<i>Статья 58: ограничения прав независимых кандидатов.....</i>	7
4.	<i>Статья 59: ограничения прав кандидатов.....</i>	8
5.	<i>Статья 96: ограничения при повторных выборах.....</i>	9
6.	<i>Статья 97-1: ограничения прав кандидатов. Отмена волеизъявления избирателей</i>	9
7.	<i>Отмена решения о регистрации кандидатов.....</i>	10
B.	ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ	12
C.	ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ	15
1.	<i>Списки избирателей</i>	15
2.	<i>Предвыборная агитация</i>	15
3.	<i>Финансирование выборов.....</i>	17
4.	<i>Порядок голосования.....</i>	18
5.	<i>Определение итогов голосования.....</i>	19
D.	ГЛАСНОСТЬ.....	22
E.	ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА.....	23
IV.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	25

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА
ПРОЕКТА ЗАКОНА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ
В ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

«О ВЫБОРАХ»

18 сентября 2003 года

I. ВВЕДЕНИЕ

Настоящая оценка проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан “О выборах”»¹ подготовлена Бюро по демократическим институтам и правам человека при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ). Данная оценка подготовлена на основе перевода текста, переданного в БДИПЧ Посольством Казахстана в Варшаве. На качестве правовой экспертизы, проведенной на основании переведенных текстов, может сказаться качество перевода.

БДИПЧ ОБСЕ уже представляло свои замечания к различным аспектам законов, затрагивающих проведение выборов в Казахстане.² Ранее представленные замечания и рекомендации по-прежнему актуальны, и настоящую оценку, в которой содержатся замечания только к проекту Закона о выборах, надлежит рассматривать как дополнение. Оценка предназначена для оказания казахстанским государственным органам содействия в достижении заявленной цели – разработка для демократических выборов надежной правовой базы, которая соответствовала бы обязательствам перед ОБСЕ и другим международным стандартам.

С 25 по 28 августа в Варшаве находилась с визитом делегация Центральной избирательной комиссии (ЦИК) Казахстана, и в ходе визита были проведены предварительные обсуждения проекта изменений. На данной встрече имелась

¹ В контексте настоящей оценки существующий закон и находящиеся на утверждении изменения в него в совокупности именуется Законом о выборах. Закон регулирует: (1) прямые выборы Президента, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов, а также членов органов местного самоуправления; (2) косвенные выборы депутатов Сената Парламента депутатами маслихатов.

² См. «Заключения и рекомендации Миссии по оценке потребностей», Казахстан (21 августа 1999 года); «Заключительный отчет о парламентских выборах в Республике Казахстан» 10 и 24 октября 1999 года (20 января 2000 года); «Обзор правовой базы, регулирующий механизмы разрешения споров в связи с процедурой выборов в Республике Казахстан» (29 февраля 2000 года), «Обзор законодательства о выборах в связи с парламентскими выборами в Республике Казахстан» (18 января 2001 года); «Обзор законодательства о выборах в связи со спорами в отношении процедуры выборов, возражений, выдвигаемых в связи с выборами, и штрафных санкций в Республике Казахстан» (26 апреля 2001 года); «Обзор законодательной базы, регулирующей освещение выборов через средства массовой информации в Республике Казахстан» (15 сентября 2001 года); «Обзор Указа Президента о пилотных выборах глав местного самоуправления в Республике Казахстан» (15 сентября 2001 года); «Обзор Закона “О политических партиях”, принятого Республикой Казахстан 15 июля» (23 июля 2002 года), «Сравнительные исследования: нормативно-правовые акты, ограничивающие опубликование результатов опросов мнения избирателей» (февраль 2003 года).

возможность обмениваться мнениями о способах дальнейшего усовершенствования законодательства о выборах. Некоторые из вопросов, затронутых БДИПЧ в ходе обсуждений, отражены в проекте Закона о внесении изменений в Закон о выборах. Однако ряд важных вопросов по-прежнему не решен.

В конце сентября Казахстан планируют посетить эксперты из БДИПЧ, с тем чтобы расширить рамки диалога о реформе проекта Закона о внесении изменений в Закон о выборах и внести в него членов Парламента, политические партии и гражданское общество. БДИПЧ будет продолжать работу по содействию государственным органам в их деятельности по приведению проекта Закона о выборах в более строгое соответствие обязательствам перед ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов.

Следует отметить, что в оценке неоднократно упоминается Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека, а также Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП). Первый документ, разумеется, не имеет для Казахстана обязательной силы, однако служит ориентиром для приемлемых, с точки зрения закона, международных стандартов. Что же касается МПГПП, Комитет ООН по правам человека считает, что Казахстан, как преемник Советского Союза, несет обязательства по данному документу. Однако МПГПП еще не ратифицирован Республикой Казахстан.

II. ОБЩИЙ ОБЗОР

БДИПЧ ОБСЕ хотело бы еще раз напомнить, что рассматриваемый им текст является проектом закона. Окончательная оценка будет сделана после принятия проекта Закона о выборах Парламентом. Ряд положений проекта закона не до конца ясен, и в ходе предстоящей миссии БДИПЧ ОБСЕ в Казахстан потребуется их дополнительное прояснение.

БДИПЧ ОБСЕ признает, что ряд рекомендаций ОБСЕ, содержащихся в предыдущих отчетах, был учтен в проекте законодательства о выборах. Однако в то время как некоторые изменения представляют собой значительный прогресс в плане «прозрачности», создания более плюралистических избирательных комиссий, а также создания более равных условий для кандидатов, в законопроект требуется внести дополнительные усовершенствования, с тем чтобы соответствовать обязательствам перед ОБСЕ о демократических выборах, особенно в отношении ограничений ряда гражданских и политических прав.

Изменения в проект Закона о выборах, которые усилят общую «прозрачность» избирательного процесса и будут соответствовать обязательствам перед ОБСЕ о демократических выборах, включают в себя следующие:

- разработка механизмов, предусматривающих основные элементы рамок для политических консультаций, с тем чтобы определить состав плюралистических избирательных комиссий;
- расширение прав выборных комиссаров, которое предоставило бы значимую возможность для всех членов выборных комиссий участвовать в руководстве избирательным процессом;
- запрет чрезмерного вмешательства в работу избирательных комиссий со стороны государственных органов;
- запрет присутствия на избирательных участках неуполномоченных лиц;
- безусловных доступ наблюдателей ко всем этапам избирательного процесса и получение ими соответствующих документов по выборам;
- опубликование протоколов о результатах выборов в избирательных комиссиях на избирательных участках и в районах для проверки общественностью правильности результатов голосования.

Дополнительные усовершенствования включают в себя следующее:

- меры по созданию равных условий для участников выборов в ходе выборной кампании;
- процедуры составления и проверки точности списков избирателей;
- расширение перечня запрещенных видов деятельности, которые могут помешать избирательному процессу.

При этом следует рассмотреть нерешенные проблемы с политическими и гражданскими прав. Проект Закона о выборах противоречит обязательствам перед ОБСЕ о демократических выборах в следующих областях:

- ограничение права быть избранным;
- ограничения прав на свободу слова, выражения и объединения;
- возможность досрочной отмены мандата выбранного кандидата;
- возможность досрочного отзыва ответственных за выборы должностных лиц;
- неадекватные санкции, такие как отказ в регистрации, отмена регистрации и досрочная отмена мандатов, которые могут быть применены без предупреждения в случае несущественных нарушений;
- отсутствие достаточных гарантий плюралистического представительства в избирательных комиссиях;
- невозложение на Центральную избирательную комиссию обязанности по опубликованию подробных предварительных результатов в форме сводных таблиц с разбивкой по избирательным участкам;
- отсутствие положений, позволяющим избирателям и кандидатам оспорить результаты выборов и потребовать их отмены, а также позволяющим Центральной избирательной комиссии аннулировать результаты выборов; а также
- отсутствие достаточных гарантий четкого, эффективного и скорого процесса разрешения споров в связи с выборами.

Изложенные ниже рекомендации даны в связи со сложными и до сих пор нерешенными проблемами проекта Закона о выборах; в них также содержатся пути устранения существенных недочетов, содержащихся в проекте Закона о выборах.

III. РАССМОТРЕНИЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА О ВЫБОРАХ

Подготовленный БДИПЧ ОБСЕ обзор проекта Закона о выборах разбит на пять общими категорий, и разделы идут не в соответствии с нумерацией статей закона. Данные пять категорий включают в себя: права кандидатов, избирательные комиссии, правила выборов, гласность, правовая защита.³ Этот тематический подход облегчает оценку того, соответствует ли проект Закона о выборах обязательствам перед ОБСЕ и другим международным стандартам.

A. ПРАВА КАНДИДАТОВ

Всеобщий принцип прав человека гласит, что каждый гражданин имеет право, на недискриминационной основе и без необоснованных ограничений: (1) принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей; (2) голосовать и быть избранным на периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования; а также (3) иметь равный доступ к государственной службе в своей стране.⁴ Проект Закона о выборах не отвечает данному основному принципу, поскольку содержит ряд положений, «закрывающих дверь» перед гражданином, который должен иметь возможность участвовать в представительном правительстве, выдвинув свою кандидатуру на государственную должность. Данные недопустимые ограничения прав кандидатов рассматриваются в том же порядке, в котором они содержатся в проекте Закона о выборах.

³ В разделе о правах кандидатов обсуждаются положения Закона о выборах, которые «открывают» и «закрывают дверь» гражданам, стремящимся участвовать в представительных органах власти путем выдвижения своей кандидатуры на должность государственного служащего; в разделе об избирательных комиссиях рассматриваются положения, регулирующие избирательные комиссии, отвечающие за управление и проведение избирательного процесса; в разделе о правилах выборов рассмотрены все аспекты выборных кампаний, включая использование средств массовой информации, голосование, подсчет бюллетеней, подсчет результатов и объявление победителей выборов; в разделе о гласности рассматриваются механизмы, имеющиеся для обеспечения открытости избирательных процессов для проверки общественностью правильности результатов голосования с целью обеспечения того, что воля народа соблюдена, а результаты выборов не сфабрикованы; в разделе о правовой защите рассматриваются механизмы, существующие для обеспечения того, чтобы граждане, кандидаты и политические партии могли получить адекватное возмещение в случае нарушения законных прав.

⁴ См., например, статью 25 Международного пакта о защите гражданских и политических прав.

1. Статья 4: ограничения прав кандидатов

В статье 4 проекта Закона о выборах предусмотрено избирательное право граждан Республики Казахстан. В соответствии с изменениями к статье 4 исключаются подпункты 1) и 2) пункта 4 данной статьи. Этим изменением отражено замечание, ранее выраженное БДИПЧ ОБСЕ в отношении статьи 4, и является позитивным шагом в направлении усовершенствования законодательной базы.

Хотя данное изменение носит положительный характер, в статью 4 следует внести дальнейшие изменения путем исключения подпункта 3) пункта 4. Подпункт 3) отказывает в пассивном избирательном праве гражданину, имеющему «судимость, которая ко времени регистрации не погашена или не снята, в установленном законом порядке» (sic). В соответствии с подпунктом 3) пассивное избирательное право не предоставляется в случае любой судимости, вне зависимости от характера преступления. Лишение избирательного права в результате судимости за *любое* преступление представляет собой сомнительное осуществление государственной власти.

В статье 33 Конституции Республики Казахстан содержится пояснение по данному вопросу. Статьей 33 Конституции устанавливается конституционное право участвовать в управлении делами государства и быть избранным в государственные органы. В статье 33 действительно предусмотрено, что не имеют права быть избранными граждане, в соответствующее время *содержащиеся в местах лишения свободы* по приговору суда. В статье 33 также предусмотрено, что граждане «имеют равное право на доступ к государственной службе», а также что «требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей»

Установленное статьей 33 Конституции ограничение, условием которого является *содержание в местах лишения свободы в соответствующее время*, отдельно изложено в пункте 3 статьи 4 проекта Закона о выборах. Подпунктом 3) пункта 4 статьи 4 устанавливается ограничение пассивного избирательного права, которое не признано прямо статьей 33 Конституции. Данный подпункт создает ограничение на основе факта *содержания в местах лишения свободы в любое время*, и даже на основе наличия судимости, *без нахождения в местах лишения свободы*, и без учета тяжести преступления. Данное лишение пассивного избирательного права не отвечает международным стандартам и, по всей видимости, противоречит статье 33 Конституции.

БДИПЧ ОБСЕ рекомендует внести в статью 4 дальнейшие изменения и установить лишение права быть избранным только в случае осуждения лица за совершение преступления, тяжесть которого на самом деле была бы соразмерна лишению политических прав.⁵ Лишение права должно действовать в течение

⁵ БДИПЧ ОБСЕ уже рекомендовало более узкое применение статьи 4 – «только в случае совершения тяжких уголовных преступлений». См. «Обзор законодательства о выборах в отношении парламентских выборов в Республике Казахстан» (18 января

определенного периода времени, также соразмерного тяжести преступления, и восстановление в политических правах должно происходить автоматически после истечения такого периода времени.⁶ Законодателям также следует тщательно учесть, разрешены ли статьей 33 Конституции какие-либо ограничения на основании факта судимости, если лицо *не содержится в соответствующее время в местах лишения свободы* по приговору суда. Правовые барьеры для кандидатов следует всегда тщательно проверять, поскольку они ограничивают выбор избирателей и могут не дать удовлетворяющим требованиям кандидатам возможности быть избранными на государственную должность в результате дисквалифицирующего ограничения, не имеющего отношения к характеру данной должности.

2. Статья 54: ограничения прав кандидатов

В пункте 1 статьи 54 предусмотрено, что для избрания Президентом граждан «должен не являться служителем какого-либо культа». Данный пункт нарушает принцип свободы религии, право на свободный выбор работы и на недискриминационное обращение. Каждое лицо имеет право на свободный выбор работы, и данный выбор не может быть основой отказа в праве на выставление своей кандидатуры.⁷ Кроме того, статья 14 Конституции Казахстана предусматривает: «Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам... отношения к религии...». Запрет кандидатам являться «служителями какого-либо культа» (формулировка из перевода на английский язык) противоречит обязательствам перед ОБСЕ, международным стандартам, а также внутренним конституционным законам. Государства-участники ОБСЕ обязуются «принимать эффективные меры по предотвращению и устранению дискриминации в отношении лиц или сообществ на основании религии или вероисповедания, в признание и осуществление прав и основных свобод человека во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни, а также обеспечивать действительное равенство верующих и неверующих».⁸ **БДИПЧ ОБСЕ рекомендует** внести в статью 54 изменения с целью приведения ее в соответствие с обязательствами перед ОБСЕ, международными стандартами и

2001 года), с. 4. Кроме того, в Законе о выборах должны быть конкретно перечислены преступления, которые считаются настолько тяжкими, что требуется лишение одного из прав человека – избирательного права.

⁶ Данный вопрос можно решить фразой «которая ко времени регистрации не погашена или не снята», содержащейся в подпункте 3. При оценке подпункта 3) следует учесть соответствующее положение закона о погашении или снятии судимости.

⁷ См. статью 23 Всеобщей декларации прав человека; статью 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статью 1 Европейской социальной хартии; статью 24 Конституции Казахстана. См. также пункт 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года («право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации»).

⁸ Пункт 16.1 Венского документа ОБСЕ 1989 года. См. также пункт 9.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

внутренним законодательством, защищающими свободу религии, выбора работы и право на недискриминационное применение избирательных прав.⁹

Пункт 2 статьи 54 требует «свободного владения кандидатом государственным языком», уровень которого определяется Центральной избирательной комиссией. Данное положение должно содержать конкретные, справедливые и объективные стандарты определения уровня владения государственным языком, с тем чтобы кандидат знал, как будет определяться его (ее) уровень, и чтобы избиратели и наблюдатели смогли оценить, справедливо ли обходятся с кандидатом, в соответствии ли с объективными стандартами, установленными законом. **БДИПЧ ОБСЕ рекомендует** внести в проект Закона о выборах соответствующие изменения.

3. Статья 58: ограничения прав независимых кандидатов

Статья 58 регулирует создание фондов кампаний при выборах кандидатов в президенты. Статья 58 разрешает формирование фондов кампаний кандидатов из трех разных источников. Однако источник, указанный в пункте 2, ограничен только для кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Таким образом, данная статья дискриминирует независимых кандидатов, поскольку запрещает независимым кандидатам получение средств от политических партий.¹⁰ Пункт 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года предусматривает «право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». Далее, политическая партия должна иметь право предоставлять финансовую поддержку независимому кандидату в выборах, в которых политическая партия не выдвинула собственного кандидата. Небольшая политическая партия может не располагать достаточными возможностями выдвинуть кандидата в президентских выборах. Однако у нее должно быть право оказывать кандидату финансовую и иную поддержку. **БДИПЧ ОБСЕ рекомендует** пересмотреть носящую ограничительный характер формулировку «выдвинувшей его партией», с тем чтобы независимые кандидаты могли получать финансовую поддержку от политических партий. Однако в данной статье следует четко указать, что общая сумма взносов от политических партий не может превышать сумму, указанную в пункте, о котором идет речь.

⁹ См. принцип VII, пункт 1 Хельсинского документа ОБСЕ; пункты 13.7 и 16.1 Венского документа ОБСЕ 1989 года; пункты 5.9 и 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года; пункт 7 Будапештского документа ОБСЕ 1994 года; пункт 2 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года; статьи 2 и 21 Всеобщей декларации прав человека; статьи 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 14 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека; статью 24 Конституции Казахстана.

¹⁰ Пункт 2 статьи 92 и пункт 2 статьи 106 содержат аналогичные положения и должны быть изменены соответствующим образом. Данный вопрос вызван предположением о том, что слова «организации» и «объединения», содержащиеся в пункте 3 статей 58, 92 и 106, не включают в себя политические партии.

4. Статья 59: ограничения прав кандидатов

Пункт 2 статьи 59 налагает ограничения на регистрацию кандидатов в Президенты лицами, которые могут «из личных средств внести на счет Центральной избирательной комиссии избирательный взнос в стократном размере установленной законодательством минимальной заработной платы» (sic).

Пункт 2 содержит дискриминационный подход на основе социального или имущественного статуса, поскольку исключает кандидатов, не располагающих достаточными личными средствами для уплаты взноса. Данный пункт носит очевидно дискриминационный характер, поскольку лишает кандидата возможности рассчитывать на поддержку политических партий или частных граждан при уплате взноса. В законе это не говорится четко, однако, похоже, под заработной платой понимается месячная заработная плата. Требование уплатить из личных средств сумму в размере заработной платы за восемь лет с тем, чтобы стать кандидатом, просто неприемлемо. Нет никаких законодательных актов, на которых может основываться требование об уплате столь высокого регистрационного взноса из личных средств. Даже неимущий гражданин имеет право участвовать в управлении государством, включая право выдвигать свою кандидатуру в Президенты. То, что взнос подлежит возврату кандидату, в случае если по итогам выборов кандидат набрал не менее пяти процентов голосов избирателей, не решает проблему, поскольку размер избирательного взноса намного превышает финансовые возможности многих потенциальных кандидатов.

Пункт 2 также нарушает права граждан на свободу совести и объединений, поскольку запрещает гражданам помочь кандидату преодолеть одну из первых преград перед регистрацией. Такой общий запрет неприемлем. В то время как вполне допустимо разумное ограничение суммы, которую может внести гражданин или политическая партия, абсолютный запрет содействия со стороны граждан и политических партий в уплате данного взноса нарушает международные стандарты.¹¹

Статья 59 требует, чтобы кандидат в Президенты предъявил «медицинскую справку о состоянии психического здоровья». Данное требование совершенно не оправдано. Оно может воспрепятствовать гражданам при осуществлении своего права добиваться должности государственного служащего, оно противоречит Конституции Республики Казахстан и не полностью соответствует международным стандартам. В статье 33 Конституции Казахстана предусмотрено регулирование данного вопроса. «Состояние психического здоровья» гражданина не имеет отношения к соответствию кандидата, *за исключением* граждан, «признанных судом недееспособными». Данный принцип также содержится в статье 4 проекта Закона о выборах («граждане, признанные судом недееспособными», не могут быть кандидатами). Статья 33

¹¹ Данная проблема также относится и к статье 88, которая требует внесения регистрационного взноса от кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента из личных средств в размере, равном заработной плате за почти два года.

Конституции соответствует всеобщему правовому принципу, гласящему, что лицо признается компетентным и может являться кандидатом, если не будет признано судом психически недееспособным.

Избиратели более всех обладают возможностью определять интеллектуальные способности, честность, прямоту и общий образ кандидата. **БДИПЧ ОБСЕ рекомендует** изменить статью 59, исключив из нее требование о предъявлении медицинской справки о состоянии психического здоровья.¹²

5. Статья 96: ограничения при повторных выборах

В пункте 1 статьи 96 предусмотрено проведение повторных выборов депутатов Мажилиса, «если выборы были признаны недействительными, либо при баллотировке единственного кандидата или двух кандидатов он (они) не был (не были) избран (избраны)» (sic). В пункте 5 статьи 96 установлено, что «в повторных выборах могут также участвовать политические партии, преодолевшие трехпроцентный барьер и принимавшие участие в предыдущих выборах». Не ясно, почему должен быть преодолен «трехпроцентный барьер», если «выборы были признаны недействительными» в соответствии с пунктом 1. Если выборы были признаны недействительными, ни одна политическая партия не сможет преодолеть «трехпроцентный барьер». **БДИПЧ ОБСЕ рекомендует** пересмотреть формулировку статьи 96, с тем чтобы кандидаты и политические партии, участвовавшие в выборах, могли участвовать и в повторных выборах, проводимых по причине того, что первые «выборы были признаны недействительными».

6. Статья 97-1: ограничения прав кандидатов. Отмена волеизъявления избирателей

В пункте 5 статьи 97-1 предусмотрено, что «ликвидация политической партии либо прекращение членства в политической партии является основанием для прекращения полномочий депутатов Мажилиса Парламента, избранных по партийному списку этой партии» (sic). Данное положение установлено вне зависимости от того, играл ли член партии какую-либо роль в ликвидации политической партии и несет ли он за это какую-либо ответственность, а во втором случае – вне зависимости от того, было ли прекращение членства в политической партии добровольным, по заявлению о выходе, или в результате исключения из партии.

Пункте 5 статьи 97-1 противоречит обязательству, содержащемуся в пункте 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года: «кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами». Хотя статья 97-1 является положением

¹² Данная проблема также распространяется на аналогичные требования, содержащиеся в статьях 73, 89, 104 и 118 Закона о выборах.

закона, данное положение закона не соответствует демократическим парламентским и конституционным процедурам.¹³

Пункт 5 статьи 97-1 также предусматривает, что «политические партии вправе изменить очередность кандидатов в партийных списках, обратившись с письменным заявлением об этом и с выпиской из протокола заседания высшего органа политической партии в Центральную избирательную комиссию». Данное положение разрешает пост-выборное изменение очередности кандидатов в списках политической партии. Данное положение противоречит обязательству, содержащемуся в пункте 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, внутренним конституционным принципам, а также международным стандартам.¹⁴ Пост-выборные изменения в очередности списков вводит в заблуждение избирателей и изменяет выбор кандидата, сделанный избирателями в день выборов.

БДИПЧ ОБСЕ рекомендует внести изменения в проект Закона о выборах и закрепить право собственности на мандаты избранных кандидатов. В частности, выбранный кандидат не должен быть обязанным сдавать мандат вследствие изменения членства в политической партии, ликвидации партии или решения, принятого политической партией после выборов.

7. Отмена решения о регистрации кандидатов

В проекте Закона о выборах есть ряд положений, разрешающих отмену регистрации кандидата по различным нарушениям, допущенным кандидатом после регистрации.¹⁵ Изменения, вносимые в статью 50, предусматривают, что до отмены регистрации кандидат «предупреждается». Выдача «предупреждения» представляет собой усовершенствование, по сравнению с незамедлительной отменой регистрации. Однако данная мера не соответствует минимальному уровню правовой защиты, которую государством должно предоставить до отмены пассивного избирательного права человека. Отмена регистрации кандидата, основанная на неправомерном действии или бездействии кандидата, не имеющем отношения к законным требованиям, предъявляемым к кандидатам (таким как гражданство, возраст, страна проживания, процедурные требования к регистрации), не может иметь место до тех пор, пока соблюдаются определенные меры правовой защиты. В проект Закона о выборах следует внести изменения и предусмотреть такие минимальные средства правовой защиты, закрепленные в документах ОБСЕ.

Как отмечается в пункте 5.19 Копенгагенского документа ОБСЕ, каждый считается невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону.

¹³ См. статьи 47 и 52 Конституции Казахстана; дело «Садак и др. против Турции», заявления №№ 25144/94, 26149/95, 26154/95, 27100/95 и 27101/95 в Европейский суд по правам человека (11 июня 2002) (послевыборное изъятие мандата вследствие роспуска политической партии не отвечает самой сути права быть кандидатом и занимать парламентскую должность, а также нарушает свободу электората по осуществлению свободного и всеобщего избирательного права).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Примеры взяты из статей 27, 34, 50, 59, 73, 89, 104 и 118 Закона о выборах.

Презумпция невиновности применяется не только в уголовном процессе, но и в процессах, возбужденных в целях отозвать, отобрать или «отменить» права или основные свободы человека.¹⁶ Кроме того, каждый имеет право «при определении его гражданских прав» на справедливое и публичное разбирательство дела в разумные сроки независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.¹⁷ «Каждый имеет право на основе полного равенства на независимый и беспристрастный суд при определении его прав...»¹⁸ Пункт 5.16 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года и пункт 21 Венского документа ОБСЕ 1989 года отдельно включают в себя процитированные положения об определении гражданских прав, а пункт 13.9 пункт 21 Венского документа ОБСЕ 1989 года предусматривает, что «право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумные сроки независимым и беспристрастным судом включает в себя право защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника». Пунктом 5.17 Копенгагенского документа ОБСЕ также признано право на безвозмездное получение услуг защитника, если лицо не располагает достаточными средствами для оплаты таких услуг, а также когда этого требуют интересы правосудия.

Рассмотренные выше средства правовой защиты являются минимальными требованиями, которые должны быть предоставлены по закону до отмены пассивного избирательного права человека. В отсутствие обращения в суд выдача «предупреждения» до отмены решения о регистрации «кандидата, партийного списка... соответствующей избирательной комиссией» (sic) является недостаточной мерой для исполнения обязательств перед ОБСЕ и соблюдения международных стандартов. **БДИПЧ ОБСЕ рекомендует**, чтобы все положения об отмене регистрации кандидатов включали в себя минимальные средства правовой защиты, требуемые обязательствами перед ОБСЕ и остальными международными стандартами.¹⁹

¹⁶ Хотя все правовые системы применяют разное «бремя» или «уровень» доказывания в уголовных, гражданских и административных процессах, все правовые системы требуют доказывания, и простое обвинение является недостаточным.

¹⁷ См. статью 6(1) Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека.

¹⁸ Статья 10 Всеобщей декларации прав человека. См. также статью 14 Международного пакта о гражданских и политических правах («Каждый имеет право...при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона»).

¹⁹ Несмотря на полное отсутствие требуемых мер правовой защиты, мера наказания в виде отмены регистрации несоразмерна, в свете поведения, на основании которого может быть проведена отмена регистрации. Вместо применения «драконовых мер» по отмене регистрации, следовало бы разрешить наложение денежного штрафа, определяемого с учетом нескольких факторов, включающих в себя: (а) угроза нарушения порядка проведения грядущих выборов и управления ими, (б) факт получения нарушителем дохода от нарушения – либо в денежной форме, либо в виде получения мандата самим нарушителем, его политической партией или коалицией, (в) продолжительность и распространение методов поведения, вызвавших нарушение, (г) были ли предприняты попытки скрыть нарушение, а если да, то в какой степени, (д) отношение и поведение нарушителя после выявления нарушения, (е) вовлеченность государственных органов и должностных лиц или средств в нарушение, (ж) количество раз допущения нарушения, (з) количество остальных лиц, вовлеченных

В. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

ОБСЕ/БДИПЧ уже выражала свою озабоченность тем, что в состав избирательных комиссий должны входить представители различных партий, что избирательные комиссии контролируются государственными органами и в их деятельности отсутствует самостоятельность. Несмотря на внедрение механизма, создающего основу для создания системы политических консультаций, поправки к проекту Закона «О выборах» не в полной мере соотносятся с высказанными прежде предложениями ОБСЕ/БДИПЧ по формированию избирательных комиссий.

Поправка к статье 10 предусматривает, что территориальные, районные и участковые избирательные комиссии «формируются соответствующими маслихатами после консультаций с политическими партиями». Предложенные изменения позволяют предвидеть усиление роли маслихатов в формировании территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий наряду с возрастающей возможностью политических партий делегировать своих представителей в избирательные комиссии на всех трех уровнях. Это особенно важно в отношении участковых избирательных комиссий, которые играют наиболее видимую роль в отношении повышения общественного доверия к избирательному процессу. Решение предоставить политическим партиям право голоса при формировании избирательных комиссий через ведение консультаций с «рабочими группами» маслихатов является хорошим усовершенствованием. Тем не менее, модальность консультаций в дальнейшем должна быть детально разработана, обеспечив вовлеченность и должное внимание к предложениям, внесенным во время этих консультаций. Из Закона в его нынешней редакции, не следует то, что маслихаты обязаны принимать во внимание рекомендации рабочих групп и фактически включать представителей политических партий в состав комиссий. Следовательно, непонятно, приведут ли данные положения Закона к присутствию в комиссиях представителей разных партий.

Кроме того, назначающий государственный орган может в любой момент контролировать территориальные, районные и участковые избирательные комиссии, так как изменения к статье 10 предусматривают право органа, образующего избирательные комиссии, «вносить изменения в состав избирательной комиссии» и «прекращать полномочия» избирательной комиссии.²⁰

Обязательство «консультироваться» с «различными политическими партиями» не означает обязательства учредить многопартийные или плюралистичные избирательные комиссии. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** законодательным органам прояснить содержание статей, регулирующих назначение избирательных комиссий. В Закон должны быть внесены существенные

в нарушение, а также (и) потенциальный вред, нанесенный свободным, честным, демократическим и открытым выборам в будущем.

²⁰ Возможно, новый пункт 8 статьи 19 ограничивает это полномочие. Тем не менее, английское предложение не достаточно ясно изложено, поэтому смысл изменения установить невозможно.

изменения, расширяющие и гарантирующие включение представителей политических партий в состав избирательных комиссий.

Изменение статьи 10 призвано обеспечить независимость членов избирательных комиссий путем ограничения оснований для лишения их полномочий. Это весьма хорошее улучшение. Однако данное изменение должно идти дальше, защищая избирательные комиссии от неправомерного прекращения их деятельности. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести дополнительные изменения в статью 10 и предусмотреть: (1) письменное уведомление члена избирательной комиссии с указанием оснований для прекращения ее полномочий, причем все основания должны быть четко прописаны в законе, (2) возможность оспорить вынесенное решение о прекращении полномочий в соответствующем судебном органе, (3) иной порядок голосования, нежели просто наличие большинства голосов при голосовании по вопросу прекращения полномочий, (4) право обращения в суд при оспаривании решения о прекращении полномочий.

Также, *рекомендуется* исключить из текста закона условия, позволяющие «прекратить полномочия» избирательной комиссии. В силу того, что члены избирательной комиссии могут быть освобождены от обязанностей или заменены, причем в полном составе, это не представляется правомерным положением. Возникает опасение, что данное положение может быть применено для признания недействительным решения избирательной комиссии позднее, путем «прекращения полномочий» избирательной комиссии в качестве для признания решения комиссии недействительным. До тех пор, пока не будет выработано законное обоснование для прекращения полномочий избирательных комиссий, такое положение не следует включать в проект Закона «О выборах». В дальнейшем, если данная концепция «прекращения полномочий» останется в тексте закона, статья 10 должна рассматриваться с пунктом 15 статьи 12, который предлагает, чтобы «прекращения полномочий» любой избирательной комиссии должно производиться по инициативе Центральной избирательной комиссии. Статья 10 в английском переводе делегирует право инициирования прекращения деятельности избирательной комиссии любой «вышестоящей избирательной комиссии».

Несмотря на значительные изменения пункта 6, в котором оговаривалось, что «не допускается вмешательство в деятельность избирательных комиссий при осуществлении ими своих полномочий», вызывает озабоченность то, что органы, образующие избирательные комиссии, могут контролировать избирательные комиссии без вмешательства на основании положения измененной статьи 10 о «внесении изменений в состав комиссии» или «прекращении деятельности комиссии».

Дополнение к статье 19 значительно расширяет права членов избирательной комиссии, которые стали обладать большими возможностями участия в организации процедуры выборов. Это является позитивным моментом. При этом, **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует**, чтобы подпункт 1 пункта 5 статьи 19 точно определял, что члены избирательной комиссии должны извещаться о заседаниях

как минимум за 48 часов, за исключением случаев крайних обстоятельств, при которых извещение за 48 часов невозможно.

Дополнение к статье 19 также проясняет ситуацию, при которой лицо не может продолжать исполнять обязанности члена избирательной комиссии при наличии обстоятельств, которые влияют на его способность исполнять обязанности члена избирательной комиссии или наличия конфликта интересов. Это также является позитивным дополнением. Требование о проживании в пределах административной территории, где расположена избирательная комиссия, также является улучшением.

Пункт 5 статьи 20 гласит, что решение избирательной комиссии принимается большинством голосов. В случае равенства голосов, когда в состав избирательной комиссии входит четное число членов, председатель комиссии имеет решающий голос. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** изменить данное условие, исходя из принципа «один человек – один голос» при процессе принятия решений избирательной комиссией, даже в случае равенства голосов.

Изменениями, внесенными в пункт 6 статьи 20, значительно расширено описание порядка обжалования решения избирательной комиссии по сравнению с предыдущей редакцией закона. Несмотря на эти улучшения, статья 20 требует дальнейшей доработки.

Десятидневный срок для обжалования решения, как правило, слишком много, учитывая, что спор касается выборов. Жалобы по вопросам выборов должны подаваться и рассматриваться в ускоренном порядке. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует**, что при отсутствии исключительных обстоятельств, срок, определенный в статье 20, должен составлять не более 5 дней. Также *рекомендуется* перечислить в статье 20 лиц, имеющих право: (1) оспаривать решение избирательной комиссии, (2) на извещение о споре, (3) возражать по жалобе и (4) предоставлять доказательства в поддержку жалобы или возражений на жалобу.

Ввиду важности согласованности и последовательности в процессе принятия решений, **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** определить законом один судебный орган или вышестоящую избирательную комиссию, в который могут быть обжалованы решения избирательных комиссий. Возможность обращения в разные органы приведет только к поискам “удобного суда” и противоречивым решениям. Более того, поиск “удобного суда” почти предопределен ввиду предложения «Решения суда обязательны для исполнения соответствующими избирательными комиссиями». Данная фраза предполагает, что решения суда обязательны для исполнения *всеми* избирательными комиссиями. В этом случае, вышестоящие избирательные комиссии, включая Центральную избирательную комиссию, можно обойти, обратившись в суд вместо избирательной комиссии. Неопределенность этого предложения подчеркивает другие существенные проблемы в отношении статьи 20 – неопределенность уровня «суда» (т.е. местный суд, апелляционный суд или Верховный суд), а также неопределенность, какие комиссии имеются в виду под «соответствующими

избирательными комиссиями» и «вышестоящими избирательными комиссиями». ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует внести изменения в статью 20 и изложить порядок обжалования более ясным и понятным образом, четко определив роль и уровень избирательных комиссий и каждый уровень суда. Представляется важным, установить единый для всех порядок обжалования, дабы избежать поисков «удобного суда». Кроме того, следует также показать, какие органы выступают в качестве первой инстанции, а какие представляют собой апелляционную инстанцию.

Внимательного рассмотрения требуют изменения в пункте 9 статьи 20. Данным изменением исключено положение, запрещающее супругам или «близким родственникам» кандидата состоять в избирательных комиссиях.

С. ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

1. Списки избирателей

Ряд значительных положительных изменений внесен в статьи с 24 по 26. Эти изменения включают в себя требование обнародования для большинства списков избирателей²¹, предусмотрены новые сроки подачи списков и ускоренные сроки для рассмотрения заявлений о внесении уточнений в списки избирателей, как в избирательных комиссиях, так и в судах.

2. Предвыборная агитация

Некоторые изменения внесены в статьи с 27 по 32 в отношении проблемы государственного вмешательства в избирательный процесс и, частично, в отношении участия и освещения хода выборов средствами массовой информации. Например, статья 28 гарантирует всем кандидатам равные условия использования СМИ. Тем не менее, позитивные аспекты таких изменений снижены из-за включения нескольких спорных положений. ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует изменить редакцию этих положений, принимая во внимание ниже перечисленные замечания.

Статья 28 в пункте 1 уточняет право «агитации» за кандидатов и политические партии фразой «гражданам, обладающим активным избирательным правом». В силу того, что каждый гражданин имеет право на свободу слова, собраний и высказываний, в чем и заключается право на агитацию и поддержку кандидатов и политических партий, безотносительно от того, обладает ли гражданин правом голосования или правом быть избранным, пункт 1 недопустимо ограничивает права граждан. Данное ограничение противоречит принципам ОБСЕ, другим нормам международного права, а также Конституции

²¹ На списки избирателей на «специальных» избирательных участках (воинских частях, кораблях, больницах, на участках отгонного животноводства, иностранных государствах и др.) требование об обнародовании не распространяется.

Казахстана.²² **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** исключить это положение из статьи 28.

Пункт 5 статьи 28 запрещает использование некоторых агитационных печатных материалов, напечатанных за пределами Республики Казахстан. Данное положение нарушает принцип, по которому гражданин имеет право получать и передавать информацию, невзирая на границы между государствами.²³ Страны-участницы ОБСЕ признают, что граждане имеют право «принимать и передавать информацию и идеи без препятствия тому органов государственной власти, и невзирая на границы между государствами, включая публикации в иностранной прессе и радиовещание из-за рубежа».²⁴ Страны-участницы ОБСЕ взяли на себя обязательства «предпринимать все необходимые шаги для обеспечения основных условий для свободных и независимых СМИ и беспрепятственного информационного потока внутри и между государствами, что расценивается как важнейший компонент любого демократического, свободного и открытого общества».²⁵ **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** исключить из текста закона пункт 5 статьи 28.

Положительным моментом является то, что проект Закона в настоящей редакции предусматривает проведение дебатов на телевидении, которые являются важным проявлением демократического общества. Они дают лучшее представление о разности политических взглядов и помогают избирателям сделать свой выбор, исходя из всей полноты представленной информации.

Положения статьи 28 о предоставлении эфирного времени кандидатам является неудовлетворительным. Порядок подачи заявок не является разумным критерием для этой цели, так как происходит относительно беспорядочно и может быть недостаточным, принимая во внимание относительную желанность кандидатов, иметь возможность выхода в эфир во время избирательной компании в разное время. Та же проблема возникает и в отношении печатной продукции. Такой подход несопоставим с концепцией о предоставлении эфирного времени и печатной площади кандидатам и политическим партиям для использования по своему усмотрению. Предпочтительнее, чтобы каждый печатный орган был обязан распространять агитационные материалы на справедливой основе на всем протяжении избирательной компании под контролем Центральной избирательной комиссии. Предоставление эфирного времени также должно строиться на справедливой, сбалансированной и недискриминационной основе; эфирное время должно выделяться упорядоченно. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести в статью 28 соответствующие изменения.

²² См. Параграф 26.1 Московского документа ОБСЕ 1991г.; Параграф 26 Стамбульского документа ОБСЕ 1999г.; статью 19 Всеобщей декларации прав человека; статью 10 Европейской конвенции по защите основных прав и свобод человека; статью 20 Конституции Республики Казахстан.

²³ См. статью 19 Всеобщей декларации прав человека; статью 10 Европейской конвенции по защите основных прав и свобод человека; статью 20 Конституции Республики Казахстан.

²⁴ Параграф 26.1 Московского документа ОБСЕ 1991г.

²⁵ Параграф 26 Стамбульского документа ОБСЕ 1999г.

Статьи 27 и 28 допускают покупку платной политической рекламы. Тем не менее, в проекте закона нет требования о том, чтобы эти выступления рассматривались в качестве платной политической рекламы. Возможно, эти требования содержатся в других источниках, например в Правилах освещения избирательного процесса СМИ, тем не менее они также должны быть включены в проект Закона «О выборах», поскольку закон предусматривает определенные требования по этим вопросам, в частности в статье 28 содержится требование об обнародовании договорных расценок. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести изменения в статью 28 с целью точного определения такой рекламы как платной политической рекламы.

Пункт 6 статьи 27 необходимо дополнить разъяснениями и, при необходимости, доработать.

Несмотря на то, что пункт 3 статьи 28 предусматривает гарантии государства по предоставлению всем кандидатам прямого и равного доступа для ведения предвыборной агитации на телевидении, радио или в печатных изданиях, в этом пункте не указан уполномоченный орган и способ исполнения данных гарантии. В период проведения выборов, возможно наиболее приемлемым органом по приведению в исполнение данных гарантий является Центральная избирательная комиссия. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** изменить статью 12 проекта Закона «О выборах», установив, что Центральная избирательная комиссия вправе обеспечить исполнение предусмотренных законом обязательств по использованию СМИ в период выборов.

Последний абзац пункта 7 статьи 28 необходимо дополнить разъяснениями и, в случае необходимости, переработать.

Статья 28 пункт 9, относящиеся к публикации предвыборных опросов общественного мнения, отражает рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, содержащиеся в «Сравнительном исследовании: законы и постановления, запрещающие публикацию опросов общественного мнения».

Пункт 2 статьи 32 допускает сохранение печатных агитационных материалов, ранее вывешенных вне помещений избирательных комиссий и помещений для голосования, на прежних местах в День выборов. Независимо от того, когда эти материалы были вывешены в указанных местах, ни в коем случае эти материалы не могут оставаться в помещениях избирательных комиссий или рядом с ними в День выборов. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** изменить пункт 2, запретив размещение материалов в помещении избирательной комиссии и на избирательном участке, а также на определенном расстоянии от помещений избирательной комиссии и избирательного участка в День выборов.

3. Финансирование выборов

Следует внести изменения в пункт 4 статьи 33 и предоставить право свободного выражения своего мнения и право объединений для иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Республики Казахстан, во время

избирательной компании. Право на свободу высказываний и объединений в соответствии со статьями 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека принадлежат не только гражданам, но и всем лицам, находящимся на территории государств-участников.

Пункт 10 статьи 34 вызывает беспокойство в связи с нынешней формулировкой причин для отказа в регистрации кандидата. В соответствии с этим пунктом задержка кандидатом предоставления отчета об использовании средств избирательного фонда согласно пункту 9 на один день может привести к аннулированию регистрации кандидата. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** исключить это положение из статьи 34.

Текст пункта 2 статьи 35 допускает двойное толкование в английском варианте перевода, оставляя неясным смысл статьи.

Текст пункта 1 статьи 36 допускает двойное толкование в английском варианте перевода, оставляя неясным смысл статьи.

4. Порядок голосования

Некоторые вопросы вызывают формулировки статей, определяющих порядок голосования. Они обсуждаются в данном отчете в том же порядке, в каком они встречаются в статьях с 37 по 42.

Изменение пункта 3 статьи 37 предусматривает доставку бюллетеней на избирательный участок не позднее чем за один день до проведения выборов. Вместе с тем данное изменение не устанавливает самый ранний срок для доставки бюллетеней. Желательно, чтобы закон установил точный период времени, в течение которого избирательные бюллетени должны доставляться избирательным комиссиям. Устанавливая такой период времени, необходимо исходить не только из административных и технических возможностей, но и из важности обеспечения безопасности избирательных бюллетеней.

В соответствии с изменениями пункта 2 статьи 39 присутствие на избирательном участке посторонних лиц во время избирательного процесса запрещается. Данное изменение является положительным и отражает предыдущие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ.²⁶ **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** распространить подобный запрет на избирательные комиссии всех уровней.

Изменено положение о «выездном голосовании» в пункте 6 статьи 41. Данное изменение в основном соотносится с предыдущими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ в отношении «выездного голосования». Тем не менее, данное изменение не гарантирует возможность фальсификации. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** обозначить в законе следующие требования, касающиеся «выездного голосования»: (1) в законе должно быть отмечено, что при выездном голосовании должны полностью соблюдаться порядок установления

²⁶ Содержание текста в последнем предложении пункта 1 статьи 39 допускает в английском переводе двойное толкование, поэтому смысл предложения не вполне ясен.

личности голосующего и выдачи бюллетеня; (2) число избирателей, голосовавших в месте своего пребывания вне помещений избирательных участков, должно быть четко зафиксировано в соответствующем протоколе и таблице, оформляемом избирательными комиссиями, которые позволят определить районы, где число голосующих вне помещений избирательного участка, было необычно высоким, что может свидетельствовать о попытке фальсификации; (3) «выездное голосование» вне помещений избирательного участка должно проводиться как минимум двумя представителями избирательной комиссии, которые не являются членами одной и той же политической партии.

Также, *рекомендуется*, включить в статью 41 общее положение, устанавливающее необходимость соблюдения порядка установления личности голосующего и выдачи бюллетеней «специальными» избирательными участками (в воинских частях, на кораблях, в больницах, в местах отгонного скотоводства, на территории иностранных государств и т.п.).

5. Определение итогов голосования

Изменения в статье 43 требуют проведения подсчета голосов на избирательном участке в течение 12 часов. Это является улучшением в законе. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** доработать данную статью, установив требования о том, что итоги голосования должны быть представлены в районную избирательную комиссию не позднее чем через 12 часов после завершения подсчета голосов. Далее, закон должен установить требование для окружной избирательной комиссии предоставить сводные ведомости итогов голосования в соответствующую вышестоящую избирательную комиссию в течение 12 часов. Также *рекомендуется* установить требование к Центральной избирательной комиссии, в течение 48 часов объявить предварительные результаты голосования, оформив соответствующие ведомости, которые позволят заинтересованным лицам произвести проверку итогов выборов на разных уровнях от избирательных участков до ЦИК.

Согласно пункту 7 статьи 43 вопрос о действительности бюллетеня разрешается не менее чем 2/3 голосов от общего количества членов избирательной комиссии. При этом данный пункт не рассматривает ситуацию, когда решение не может быть принято из-за отсутствия большинства в 2/3 голосов, т.е. в пункте не определяется, как должен признаваться бюллетень: действительным или недействительным при отсутствии решения. Далее, допуская, что бюллетень будет признан действительным, что весьма спорно, так как в таком случае, меньшинство из 1/3 членов комиссии имеет право опротестовать все бюллетени, данным пунктом не предусмотрено, в пользу какого кандидата или политической партии, должен учитываться такой бюллетень. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** изменить пункт 7 статьи 43, исходя из данных замечаний. Меньшинство из 1/3 членов районной избирательной комиссии не должно обладать правом признания бюллетеней недействительными.

Согласно пункту 8 статьи 43 проекта закона, копия протокола о результатах подсчета голосов вывешивается в помещении каждого избирательного участка, кроме того, наблюдатели могут получить копию протокола, заверенную подписями председателя и секретаря комиссии и печатью избирательной комиссии.

В соответствии с пунктом 8-1 статьи 43 результаты выборов по избирательному округу устанавливаются на заседании окружной избирательной комиссии, которое проводится на одном из избирательных участков, определенном окружной избирательной комиссией не позднее 10 дней до дня голосования с опубликованием об этом в средствах массовой информации. Результаты устанавливаются на основании протоколов участковых избирательных комиссий, которые доставляются на данный участок. Данный пункт также предусматривает, что копия протокола о результатах выборов по избирательному округу вывешивается в помещении избирательного участка для всеобщего ознакомления.

В статье 43, пункт 8-2, говорится, что окружная избирательная комиссия не позднее пяти дней со дня голосования составляет и вывешивает в помещении избирательного участка, на котором проходило ее заседание, для всеобщего ознакомления предварительную неофициальную сводную ведомость о результатах подсчета голосов на избирательных участках. Данный пункт также предусматривает то, что официальная сводная ведомость составляется на основании полученных протоколов участковых избирательных комиссий о результатах подсчета голосов, подписывается председателем и секретарем окружной избирательной комиссии и вывешивается для всеобщего ознакомления, однако срок подготовки и вывески результатов подсчета голосов не определен, также как не указан период времени, в течение которого должен висеть данный протокол на избирательных участках (которые также могут располагаться в школах, больницах, других общественных зданиях). Кроме того, данный пункт не предусматривает право наблюдателей, кандидатов и их доверенных лиц по их желанию получить официальную копию сводной ведомости, в дополнение вывешенных результатов.

В пункте 9 статьи 43 говорится о повторном подсчете голосов. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести изменения в данный пункт, установив, что наблюдатели должны заранее оповещаться о повторном подсчете голосов, и должны иметь возможность наблюдать за повторным подсчетом.

Новая статья 43-1 предусматривает использование на выборах автоматизированной информационной системы. В пункте 2 говорится, что «члены избирательной комиссии, наблюдатели, кандидаты и их доверенные лица имеют право знакомиться с любой информацией, вводимой в автоматизированную информационную систему и выводимой из нее». Это является положительным условием. Однако, несмотря на это, данная статья должна быть расширена положением о неприкосновенности и надежности данной системы. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует**, чтобы в законе предусматривалось положение о допуске уполномоченных представителей кандидатов и политических партий с целью проверки соответствия и

надежности программного обеспечения и оборудования автоматизированной информационной системы. При любом использовании системы - ручном, механическом или электронном, необходимо предусмотреть возможность осмотра и проверки системы с целью обеспечения ее точности и надежности.

Изменения внесены в пункт 5 статьи 44, регламентирующий объявление результатов. Тем не менее, рекомендуется расширить данные изменения, включив в них дополнительное требование о том, чтобы объявление результатов должно содержать результаты «выездного голосования» и предварительного голосования, а также всю информацию по результатам голосования на участках с тем, чтобы было легко проследить на основе ведомостей результаты голосования, начиная с низовых уровней, по каждой избирательной комиссии, включая Центральную избирательную комиссию. Такая степень детализации необходима наблюдателям для определения конкретного места совершения фальсификации, в том случае, если данные будут незаконно изменены в процессе оформления сводных ведомостей.

Также *рекомендуется* включить в статью 44 общее положение о том, что порядок подсчета голосов и сведения данных в ведомость также распространяются на «специальные» избирательные участки (в воинских частях, на кораблях, в стационарных лечебных заведениях, в районах отгонного скотоводства, на территории иностранных государствах и т.п.)

Следует отметить, что в проект Закона «О выборах» отсутствует четкое описание порядка обжалования избирателями, кандидатами или политическими партиями результатов голосования по одному или нескольким избирательным участкам, или обжалования ведомостей, подготовленных одной или несколькими избирательными комиссиями. Также отсутствуют какие-либо положения в статье 12, дающее право Центральной избирательной комиссии признать недействительными результаты по одному или нескольким избирательным участкам или сводные ведомости результатов голосования, подготовленных одной или несколькими избирательными комиссиями. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести изменения в проект Закона, с учетом данных замечаний.²⁷ Несмотря на это, выборы не должны признаваться недействительными там, где нарушения и ошибки не могли повлиять на распределение мандата.

²⁷ В статье 66 говорится, что некий орган или органы могут признать выборы недействительными. Однако статья не определяет конкретно такой орган. Центральная избирательная комиссия может отказать в регистрации избранного Президента, если выборы признаны недействительными на не менее чем одной четвертой части от общего числа избирательных участков или административно-территориальных единиц. Данное положение не только нечеткое, но и исходит из произвольной цифры в одну четвертую часть, безотносительно к общему числу голосов. Статья 66 не создает необходимый механизм обжалования результатов. Кроме того, вследствие своей неопределенности и отсутствия деталей она создает потенциальную возможность для ведения судебных разбирательств после выборов. Также не ясны полномочия при отказе в регистрации избранному кандидату, а также полномочия при признании результатов недействительными и при требовании повторного голосования.

Проект Закона «О выборах» дает возможность Президенту Республики (а также председателям Сената и Мажилиса) обращаться в Конституционный Совет в случае спора о правильности проведения выборов Президента (статья 68), депутатов Сената (статья 84) и депутатов Мажилиса (статья 100). Президент Республики не должен иметь право обращаться в Конституционный совет по вопросам правильности проведения выборов. Соответствующие изменения должны быть внесены в статьи 68, 84 и 100 закона «О выборах», а также в статью 72 Конституции. Принимая во внимание тот факт, что Президент может наложить вето на решения, принимаемые Конституционным Советом, а также тот факт, что на отмену вето потребуется 2/3 большинства голосов Конституционного Совета, Президент может препятствовать избирательному процессу в масштабах, которые могут привести к признанию выборов как президентских, так и парламентских выборов недействительными. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести соответствующие изменения в данные положения закона.²⁸

Д. ГЛАСНОСТЬ

Введение отдельной статьи о гласности представляет собой важное и необходимое дополнение к проекту закона. Новая статья 20-1 отражает высказанные ранее замечания ОБСЕ/БДИПЧ по поводу наблюдателей и гласности избирательного процесса. Вместе с тем, с целью обеспечения гласности выборного процесса, следует доработать как новую, так и другие статьи проекта Закона «О выборах».

В соответствии с настоящим проектом закона наблюдатели могут наблюдать процесс выборов не только непосредственно в День выборов, а вправе присутствовать на всех стадиях избирательного процесса (пункт 1 статьи 20-1). Кандидаты и их доверенные лица, наблюдатели, представители средств массовой информации могут присутствовать на заседаниях избирательной комиссии, а также получать в избирательных комиссиях любую информацию об избирательном процессе.

Фраза в пункте 5 “номера избирательного участка” предполагает, что наблюдатель сможет присутствовать только в одном избирательном участке. Вместе с тем наблюдение будет тогда результативно, когда в День выборов наблюдатели смогут посетить несколько избирательных участков и понаблюдать за работой нескольких избирательных комиссий. В связи с этим **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести в пункт 5 соответствующие изменения.

Порядок аккредитации местных наблюдателей не ясен в английском переводе пункта 5 проекта Закона «О выборах». Вместе с тем, во время визита в Варшаву делегаты Центральной избирательной комиссии сообщили представителям ОБСЕ/БДИПЧ, что порядок аккредитации упрощен, и что избирательные комиссии не участвуют в оформлении аккредитации. В настоящий момент

²⁸ Текст в пункте 3 статьей 68, 84 и 100 должен быть также пересмотрен, вследствие того, что не ясно относится ли содержание данного пункта к избирательным участкам или к большим административным единицам.

политические партии, НПО и средства массовой информации, принимающие решение о направлении своих наблюдателей, будут нести ответственность за аккредитацию своих наблюдателей.

Требование подпункта 4 пункта 6 о том, что наблюдатели “должны основывать свои заключения на документированных, действительных и поддающихся проверке фактах” нарушает принцип защиты права на свободу слова и выражения.²⁹ Кроме того, сомнение вызывает любое положение закона, которое препятствует нормальному ходу наблюдений и отчетов о них. Особенно это относится к положениям, которые налагают “цензуру” на высказывания наблюдателей или препятствуют опубликованию отчетов или информации, полученной в результате наблюдений. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести изменения в статью 20-1 для приведения ее в соответствие с принципами ОБСЕ, международными нормами и Конституцией Казахстана.

Согласно пункту 7 статьи 20-1 проведение аккредитации наблюдателей международных организаций заканчивается теперь не за 15, а за 5 дней до проведения голосования. Это значительное улучшение.

Статья 62 предусматривает, что результаты подсчета голосов на выборах Президента заносятся в протоколы территориальных избирательных комиссий. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести изменения в статью 62, предусмотрев право каждого наблюдателя, присутствующего на заседании, на получение копии протокола, а также вывешивании протокола в помещении территориальной избирательной комиссии.³⁰

В статье 65 говорится о том, что результаты из протоколов территориальных избирательных комиссий при выборах Президента заносятся в сводную ведомость Центральной избирательной комиссией с целью определения результатов выборов Президента. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести изменения в статью 65, дополнив ее положением о том, что каждый наблюдатель, присутствующий на заседании Центральной избирательной комиссии, вправе получить копию сводной ведомости, и что эта сводная ведомость должна быть вывешена в помещении Центральной избирательной комиссии.³¹

Е. ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА

²⁹ См. Параграф 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г.; статью 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека; статью 20 Конституции Казахстана.

³⁰ Это замечание также относится к подобным положениям в статьях 78, 94, 108 и 122 Закона «О выборах». Изменение, внесенное в статью 20-1, которым наблюдателям дается право “на получение в избирательных комиссиях любой информации об избирательном процессе” недостаточно.

³¹ Это замечание также относится к подобным положениям в статьях 81, 97, 97-1, 111 и 125 Закона «О выборах». Изменение, внесенное в статью 20-1, которым наблюдателям дается право “на получение в избирательных комиссиях любой информации об избирательном процессе” недостаточно.

Некоторый объем правовой защиты в связи с оспариванием решения избирательной комиссии предусмотрен статьей 20, регулирующей деятельность избирательных комиссий. Статья 20 уже обсуждалась выше. Замечания, комментарии и рекомендации, высказанные ранее относительно статьи 20, касаются всех статей закона, которые затрагивают правовую защиту избирательных прав.

Дополнительная правовая защита избирательных прав предусмотрена в статьях с 47 по 51. Изменения внесены во все эти статьи, но наиболее существенные изменения сделаны в статье 50. Значительно расширен перечень запрещенных действий, которые могут представлять собой вмешательство в избирательный процесс. Большею частью, это положительные изменения. Вместе с тем, пункт 2 статьи 50 слишком пространственный и может быть использован в нарушение прав лица на свободу слова и выражения. Ограничения свободы слова и выражения могут сказаться на твердости и решительности избирательной кампании, что является важной характеристикой избирательной кампании в условиях демократии. Такой широкий запрет не соответствует принципам ОБСЕ, международным нормам и конституционным принципам Казахстана.³² **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** пункт 2 статьи 50 исключить или изложить его в такой редакции, которая бы гарантировала соблюдение права на свободу слова и выражения.

Согласно изменению в статье 49, суды, органы прокуратуры и избирательные комиссии должны организовать свою работу во время избирательного процесса, в том числе в выходные дни и в день выборов, таким образом, чтобы обеспечить прием и рассмотрение жалоб. Это положительное изменение.

Несмотря на то, что в проект закона внесены положительные изменения, которые снимают ранее высказанные ОБСЕ/БДИПЧ замечания о правовой защите, проект Закона «О выборах» не обеспечивает ясный, действенный и быстрый порядок подачи и рассмотрения жалоб по вопросам выборов. По меньшей мере, проект Закона «О выборах» должен четко установить порядок подачи всех жалоб и заявлений, обозначить компетентные органы, а также определить сроки подачи и рассмотрения жалоб. В рамках соблюдения международных норм, порядок подачи и рассмотрения жалоб должен обеспечить избирателям, кандидатам и политическим партиям следующие права:

- право на подачу жалобы в защиту избирательных прав
- право на представление доказательств в обоснование своих жалоб
- право на открытое рассмотрение жалобы
- право на справедливое рассмотрение жалобы
- право на беспристрастное решение по жалобе
- право на гласное рассмотрение жалобы
- право на действенные меры

³² См. Параграф 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г.; Параграф 26 Московского документа ОБСЕ 1991г.; статью 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека; статью 20 Конституции Казахстана.

- право на быстрое принятие мер
- право обжаловать решение в апелляционной инстанции в случае отказа в удовлетворении жалобы³³

Пункт 7 статьи 73 и пункт 2 статьи 82, регулирующие порядок регистрации депутатов Сената, не указывают, в какой суд подаются жалобы на решение Центральной избирательной комиссии. Подобные положения зафиксированы в пункте 10 статьи 89 и пункте 2 статьи 98, касающиеся регистрации депутатов Мажилиса, в пункте 7 статьи 104 и пункте 2 статьи 112, касающихся выборов в депутаты маслихатов, а также в пункте 7 статьи 118 и пункте 2 статьи 126, касающихся выборов членов в органы местного самоуправления. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести изменения в данные статьи и указать, в суде какого уровня обжалуются решения.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее заключение относительно измененного проекта Закона «О выборах в Республике Казахстан» подготовлен ОБСЕ/БДИПЧ с целью оказания помощи государственным органам в достижении поставленной ими цели совершенствования законодательной базы для обеспечения демократических выборов, и приведения проекта Закона «О выборах» в соответствие с принципами ОБСЕ и другими международными нормами проведения демократических выборов.

ОБСЕ/БДИПЧ признает тот факт, что настоящий текст проекта Закона «О выборах» содержит ряд серьезных улучшений в области гласности, формирования более плюралистических избирательных комиссий и создания равных прав проведения предвыборной агитации. Тем не менее, еще не все замечания были учтены, о чем говорилось в Пояснительной записке.

ОБСЕ/БДИПЧ готова и в дальнейшем оказывать содействие государственным органам в их попытках совершенствования законодательной базы и обеспечения проведения демократических выборов в соответствии с принципами ОБСЕ и другими международными нормами, касающимися демократических выборов.

³³ См, к примеру, статьи 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека; Параграф 13.9 Венского документа ОБСЕ 1989г., Параграф 5.9-5.12 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г., а также Параграфы 18 по 21 Московского документа ОБСЕ 1991г.. Кроме того, при внесении дополнительных изменений и дополнений в проект Закона «О выборах», рекомендуется принять во внимание замечания и рекомендации, высказанные ОБСЕ/БДИПЧ в Обзоре законодательства о выборах Республики Казахстан по вопросу рассмотрения споров, жалоб, касающихся выборов, и наказания (26 апреля 2001г.).