



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

**ОЦЕНКА КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА
О ВЫБОРАХ**



Варшава
24 августа 2004 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ВВЕДЕНИЕ	1
II.	ОБЩИЙ ОБЗОР	3
III.	РАССМОТРЕНИЕ ЗАКОНА О ВЫБОРАХ	5
A.	ПРАВА КАНДИДАТОВ	5
1.	<i>Статья 4 Ограничения прав кандидатов</i>	6
2.	<i>Статья 54 Ограничения прав кандидатов</i>	7
3.	<i>Статья 58 Ограничения прав независимых кандидатов</i>	7
4.	<i>Отмена решения о регистрации кандидатов как наказание за использование свободы слова</i>	7
5.	<i>Отмена решения о регистрации кандидатов как наказание за ошибки, допущенные в финансовой отчетности</i>	8
6.	<i>Статья 97-1 Ограничения прав кандидатов /Отмена волеизъявления избирателей</i> ..	8
7.	<i>Отсутствие крайних сроков для снятия кандидатур</i>	9
B.	ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ	10
C.	ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ	13
1.	<i>Списки избирателей</i>	13
2.	<i>Предвыборная агитация</i>	13
3.	<i>Свобода самовыражения</i>	15
4.	<i>Порядок голосования</i>	15
5.	<i>Определение итогов голосования</i>	19
D.	ГЛАСНОСТЬ	22
E.	ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА	23
IV.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	25

ОЦЕНКА КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ВЫБОРАХ В РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН»

24 августа 2004 г.

I. ВВЕДЕНИЕ

Настоящая оценка¹ Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» (Закон о выборах)² подготовлена Бюро по демократическим институтам и правам человека при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ). Данная оценка подготовлена на основе неофициального перевода текста. На качестве правовой экспертизы, проведенной на основании переведенных текстов, может сказаться качество перевода.

16 марта 2004 г. Мажилис принял Конституционный закон о поправках к существующему тогда Закону о выборах. Конституционный Совет 9 апреля одобрил эти поправки, а 15 апреля Президент Назарбаев подписал Закон. Поправки к Закону о выборах были подготовлены в ходе интенсивного и конструктивного диалога между ОБСЕ/БДИПЧ, властями и гражданским обществом Республики Казахстан.

ОБСЕ/БДИПЧ ранее представляло свои замечания к различным аспектам законов, затрагивающих проведение выборов в Казахстане, а также предлагало всесторонние и конкретные рекомендации.³ Ранее представленные замечания и

¹ Настоящая оценка также имеется на казахском и русском языках. Однако английский вариант является единственным официальным документом для данного обзора.

² Закон регулирует: (1) прямые выборы Президента, депутатов Мажилиса (нижняя палата Парламента Республики Казахстан), маслихатов (советы местного управления), членов органов местного самоуправления, а также (2) косвенные выборы депутатов Сената (верхняя палата Парламента).

³ См. «Заключения и рекомендации Миссии по оценке потребностей», Казахстан (21.08.1999 г.); «Заключительный отчет о парламентских выборах в Республике Казахстан 10 и 24 октября 1999 г.» (20.1.2000 г.); «Обзор правовой базы, регулирующей механизмы разрешения споров в связи с процедурой выборов в Республике Казахстан» (29.02.2000 г.); «Обзор законодательства о выборах в связи с парламентскими выборами в Республике Казахстан» (18.01.2001 г.); «Обзор законодательства о выборах в связи со спорами в отношении процедуры выборов, возражений, выдвигаемых в связи с выборами, и штрафных санкций в Республике Казахстан» (26.04.2001 г.); «Обзор законодательной базы, регулирующей освещение выборов через СМИ в Республике Казахстан» (15.09.2001 г.); «Обзор Указа Президента о пилотных выборах глав местного самоуправления в Республике Казахстан» (15.09.2001 г.); «Обзор Закона о политических партиях, принятого Республикой Казахстан 15 июля» (23.07.2002 г.); «Сравнительные исследования: нормативно-правовые акты, ограничивающие опубликование результатов опросов мнения избирателей» (02.2003 г.); «Предварительная оценка дополнений в проект Закона о выборах в Республике Казахстан» (19.09.2003 г.).

рекомендации по-прежнему актуальны, и настоящую оценку, в которой содержатся замечания только к Закону о выборах, надлежит рассматривать как дополнение. Оценка предназначена для оказания содействия казахстанским государственным органам в достижении заявленной цели – разработка для демократических выборов надежной правовой базы, которая бы соответствовала обязательствам перед ОБСЕ и другим международным стандартам.

Начиная с 2000 г., ОБСЕ/БДИПЧ и власти Республики Казахстан, вместе с другими заинтересованными в выборах лицами, обменивались взглядами о том, как можно усовершенствовать Закон о выборах. С сентября 2000 г. по январь 2002 г. было проведено четыре «круглых стола» по различным аспектам выборного процесса. Все рекомендации, выработанные в ходе этих «круглых столов», были включены в таблицу, подготовленную Центральной избирательной комиссией, и переданы для рассмотрения Парламентом. В течение 2003 и 2004 гг. эксперты ОБСЕ/БДИПЧ и ЦИК проводили интенсивные консультации о подготовке дополнений и изменений в Закон о выборах. ОБСЕ/БДИПЧ представило замечания и рекомендации по Закону, а также проекты изменений, которые обсудили представители государственных органов, политических партий и гражданского общества. Некоторые из вопросов, затронутых ОБСЕ/БДИПЧ, были решены, однако ряд важных вопросов все еще требует положительного решения.

В ходе третьего чтения Закона о выборах в Мажилисе был также представлен ряд новых поправок, в том числе возможность электронного (т.е. без использования бумажных носителей) голосования и подсчета голосов (т.н. «электронное голосование»). К сожалению, это было сделано без широкого публичного обсуждения этого важного вопроса. ОБСЕ/БДИПЧ также не имело возможности сделать замечания по новым положениям об электронном голосовании. Нормы, касающиеся электронного голосования, не предусматривают ручной подсчет голосов и не содержат каких-либо четких процедур оспаривания результатов голосования и подсчета голосов. Следовательно, это может привести к возможным изменениям в данные голосования в ходе подсчета и/или сведения результатов, равно как и к возможным ошибкам в программном обеспечении, в самом компьютере, в ходе установки и настройки системы электронного голосования.

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, то 17 ноября 2003 г. Президент Назарбаев издал Указ о подписании данного Международного пакта. Однако он еще не ратифицирован Мажилисом.

II. ОБЩИЙ ОБЗОР

ОБСЕ/БДИПЧ признает, что ряд рекомендаций, выработанных в ходе проведения «круглых столов» и/или содержавшихся в предыдущих отчетах и оценках ОБСЕ/БДИПЧ, был учтен в окончательном варианте Закона 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 Закон о выборах 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 Закон о выборах, которые усиливают общую «прозрачность» избирательного процесса в соответствии с обязательствами ОБСЕ о демократических выборах, включают в себя следующие:

- Разработка, механизма, предусматривающего 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 избирательных комиссий участвовать в руководстве избирательным процессом;
- Запрет чрезмерного вмешательства в работу избирательных комиссий со стороны государственных органов;
- Запрет присутствия на избирательных участках неуполномоченных лиц;
- Безусловный 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;
- 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;
- Усовершенствование законодательных рамок для составления списков избирателей;
- Усовершенствование законодательных рамок для сверки подписей;
- Использование прозрачных урн для голосования;
- Снятие ограничения на количество доверенных лиц от партий и/или кандидатов;
- Возможность для всех кандидатов вновь вести избирательную кампанию в случае, если выборы признаны недействительными;
- Снятие возможности лишения кандидата права вести избирательную кампанию на основании административных правонарушений;
- Возможность отмены раннего (предварительного) голосования;
- Устранение варианта голосования «против всех».

При этом следует рассмотреть нерешенные проблемы, связанные с политическими и гражданскими правами. Закон о выборах противоречит обязательствам перед ОБСЕ о демократических выборах в следующих областях:

- Ограничение права быть избранным;
- Ограничение прав кандидатов на активное участие в политической деятельности во время избирательной кампании;
- Ограничение права лиц и политических партий поддерживать независимых кандидатов во время выборов;
- Запреты на право лиц получать материалы об избирательной кампании, которые были отпечатаны за пределами Казахстана;
- Запреты на право иностранных лиц и лиц без гражданства, проживающих в Казахстане, выражать мнение во время избирательной кампании;
- Ограничение прав наблюдателей выражать мнение о выборах;
- 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 за несущественные нарушения;
- Отсутствие достаточных гарантий плюралистического представительства в избирательных комиссиях;
- Установка системы электронного голосования, которая недостаточно защищена от несанкционированного использования или системных ошибок;
- Нечеткие положения по предоставлению Центральной избирательной комиссии объективных законодательных критериев, позволяющих аннулировать результаты выборов или отказать выбранному кандидату в регистрации;
- Отсутствие достаточных гарантий четкого, эффективного и скорого процесса разрешения споров в связи с выборами.

Степень положительного влияния поправок к закону на избирательный процесс будет, прежде всего, определяться уровнем истинного стремления и политической воли государственных институтов и официальных лиц, ответственных за эффективную и беспристрастную реализацию и соблюдение закона.

Изложенные ниже рекомендации связаны с вопросами, которые остаются нерешенными; и предлагают возможные пути дальнейшего усовершенствования Закона о выборах.

III. РАССМОТРЕНИЕ ЗАКОНА О ВЫБОРАХ

Настоящая оценка Закона о выборах разбита на пять общих категорий:

- Права кандидатов,
- Избирательные комиссии,
- Правила выборов,
- Гласность,
- Правовая защита.⁴

Разделы идут не в соответствии с нумерацией статей закона. Такой тематический подход облегчает оценку того, соответствует ли Закон о выборах обязательствам перед ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов.

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, обеспечивающего свободное выражение воли избирателей;

(3) иметь равный доступ к государственной службе в своей стране.⁵

Закон о выборах не полностью 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.

⁴ В разделе «Права кандидатов» обсуждаются положения Закона о выборах, которые «открывают и закрывают дверь» перед гражданами, стремящимися участвовать в представительных органах власти путем выдвижения своей кандидатуры на государственную службу; В разделе «Избирательные комиссии» рассматриваются положения, регулирующие избирательные комиссии, отвечающие за управление и проведение избирательного процесса; В разделе «Правила проведения выборов» рассмотрены все аспекты выборных кампаний, включая СМИ, голосование, подсчет бюллетеней, подсчет результатов и объявление победителей; В разделе «Гласность» рассматриваются имеющиеся механизмы обеспечения открытости избирательного процесса для проверки общественности правильности результатов голосования с целью соблюдения воли народа и обеспечения того, что результаты выборов не сфальсифицированы; В разделе «Правовая защита» рассматриваются имеющиеся механизмы обеспечения того, чтобы граждане, кандидаты и политические партии могли получать адекватное возмещение в случае нарушения законных прав.

⁵ См., например, Статья 25 Международного пакта о защите гражданских и политических прав.

Данные ограничения прав кандидатов рассматриваются в том же порядке, в котором они содержатся в Законе о выборах.

Хотя Закон о выборах содержит ограничения прав кандидатов, ОБСЕ/БДИПЧ признает, что определенные положительные изменения имели место – такие, как снижение суммы регистрационного взноса кандидата и отказ от требования кандидату представлять медицинское свидетельство о его или ее состоянии психического здоровья. Кроме того, по рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, поправки к Статье 4 устранили подпункты (1) и (2) в пункте (4) Статьи 4, которые, помимо прочего, ограничивали право быть избранным в случае административного взыскания. Эта поправка решила вопрос, поставленный ОБСЕ/БДИПЧ относительно Статьи 4, и является положительным шагом в усовершенствовании законодательных рамок.

1. Статья 4 Ограничения прав кандидатов

В Статье 4 Закона о выборах предусмотрено избирательное право граждан Республики Казахстан. Пункт (4) Статьи 4 отказывает в пассивном избирательном праве гражданину, имеющему судимость, «которая ко времени регистрации не погашена или не снята, в установленном законом порядке». В соответствии с пунктом (4), 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, которое нарушает принцип соразмерности, признаваемый в Пункте 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.⁶

ОБСЕ/БДИПЧ 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.⁷ Лишение права должно действовать в течение определенного периода времени, также соразмерного тяжести преступления, а восстановление в политических правах должно происходить автоматически после истечения такого периода времени. Правовые барьеры для кандидатов всегда следует тщательно проверять, поскольку они ограничивают выбор избирателей и могут не дать удовлетворяющим требованиям кандидатам

⁶ В Пункте 24 Копенгагенского документа сказано: «Любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть связано с одной из задач применимого права и быть строго соразмерно цели данного права». Недавнее решение Европейского суда по правам человека, «Дело Хирста против Соединенного Королевства» (№ 2), заявление № 74025/01 (30 марта 2004 г.), отражает этот вопрос и должно быть учтено казахстанскими властями. По делу Хирста Суд обнаружил, что неограниченный запрет на избирательные права нарушает принцип соразмерности и противоречит Статье 3 Протокола № 1 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека.

⁷ ОБСЕ/БДИПЧ 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» (18.01.2001 г.), стр. 4; «Предварительная оценка проекта Закона о выборах в Республике Казахстан» (18.09.2003), стр. 5. Кроме того, в Законе о выборах должны быть конкретно перечислены преступления, которые считаются настолько тяжкими, что требуется лишение одного из прав человека – избирательного права.

возможности быть избранными на государственную должность в результате дисквалифицирующего ограничения.

2. **Статья 54 Ограничения прав кандидатов**

Пункт (2) Статьи 54 требует «свободного владения кандидатом государственным языком», уровень которого определяется Центральной избирательной комиссией. Данное положение должно содержать 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. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести в Закон 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. 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. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** пересмотреть носящую ограничительный характер формулировку «выдвинувшим его» 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.

4. **Отмена решения о регистрации кандидатов как наказание за использование свободы слова**

Пункты (2) и (4) Статьи 50 допускают отмену решения о регистрации кандидатов как наказание за использование свободы слова «порочащие честь и достоинство» кандидата или политической партии). Эти положения нарушают право личности на свободу слова и выражение мнений и противоречат обязательствам перед ОБСЕ, международным стандартам и внутренним

конституционным принципам.⁸ ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует, чтобы эти положения были удалены из закона.⁹

5. Отмена решения о регистрации кандидатов как наказание за ошибки, допущенные в финансовой отчетности

Несколько статей в Законе о выборах содержат ряд положений, разрешающих отмену регистрации кандидата как наказание за ошибки, допущенные в финансовой отчетности. Такие примеры можно найти в статьях 34, 59, 73, 89, 104 и 118. В соответствии с пунктами (9) и (10) Статьи 34, представление отчета об использовании средств, согласно пункту (9), на 1 день позже (при условии, что все остальные требования соблюдены), может привести к отмене решения о регистрации.

В соответствии со Статьями 59, 73, 89, 104 и 118, решение об отмене регистрации кандидата может быть вынесено «если обнаружится, что информация, касающаяся доходов и собственности, задекларированной таковым кандидатом или его (ее) супруги (супруга)...не соответствует действительности». Эта формулировка расплывчата, легко поддается злоупотреблениям и может привести к политически мотивированным решениям. К примеру, ценность собственности кандидата или его (ее) супруги (супруга) определяется субъективно. Кто-то может обоснованно считать, что конкретный объект собственности имеет ценность «А», в то время как другое лицо может так же обоснованно считать, что этот объект имеет ценность «Б». Этим положением можно злоупотреблять, поэтому оно должно быть удалено из закона. Наказание за такое нарушение не должно включать отмену решения о регистрации кандидата, хотя должно предусматривать наложение денежного штрафа¹⁰, в соответствии с принципом соразмерности.

ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует, чтобы эти положения об отмене регистрации были удалены из закона.¹¹

6. Статья 97-1 Ограничения прав кандидатов. Отмена волеизъявления избирателей

В пункте (5) Статьи 97-1 предусмотрено, что «в случае реорганизации или ликвидации политической партии избранные по списку этой партии депутаты

⁸ См. Пункт 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года; Пункт 26 Московского документа ОБСЕ 1991 года; Статья 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека; Статья 20 Конституции Казахстана.

⁹ Аналогично проблемные положения следует убрать из Статей 59, 73, 89, 104 и 118. Статья 29, с фразой «...подрыва безопасности государства...» также может оказаться проблематичной.

¹⁰ Вместо применения суровых мер по отмене, следует разрешить наложение денежного штрафа, определяемого с учетом нескольких факторов, включающих: (а) размер финансового нарушения, (б) количество нарушений – одно или несколько, (в) были ли предприняты попытки скрыть нарушение, а если да, то в какой степени, (г) отношение и поведение нарушителя после выявления нарушения, (д) вовлеченность государственных органов и должностных лиц или средств в нарушение, (е) потенциальный вред, нанесенный свободным, честным, демократическим и открытым выборам в будущем.

¹¹ Введение крайнего срока отмены («за 2 суток до дня голосования») и право оспорить отмену в суде не решают суть проблемы, заключающейся в данных положениях.

Мажилиса прекращают свои полномочия» (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 их партии.

Пункт (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 закона, данное положение закона не соответствует демократическим парламентским и конституционным процедурам.¹²

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.¹³ Пост-выборные изменения в очередности списков вводит в заблуждение избирателей и изменяет выбор кандидата, сделанный избирателями в день выборов.

ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует внести изменения в Закон 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, вне зависимости от конкретной формулы, применяемой для распределения мест согласно количеству голосов (избирательная система).

7. Отсутствие крайних сроков для снятия кандидатур

Положения, регулирующие снятие кандидатур (Статьи 60, 74, 90 и 119) не предусматривают крайних сроков для снятия кандидатур. Хотя предыдущие избирательные рамки предусматривали довольно короткий крайний срок для

¹² 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, Европейский суд по правам человека (11 июня 2002 г.) (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).

¹³ Там же.

снятия кандидатуры до выборов, поправки к закону устранили этот крайний срок. Отсутствие такого крайнего срока представляет проблему, так как позднее снятие кандидатур сбивают с толку избирателей, усложняют управление выборами и могут значительно ухудшить подсчет голосов и их сведение в таблицы. Надлежащим образом идущий избирательный процесс и необходимость предотвращения путаницы среди избирателей являются достаточным основанием требования крайнего срока для снятия кандидатур. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести изменения в Закон о выборах и определить разумный крайний срок для такого снятия кандидатур.

В. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

ОБСЕ/БДИПЧ уже выражала свою озабоченность по поводу того, что в составе избирательных комиссий не достаточно представлены 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 Закону 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 повышении 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. Закон также не определяет никаких процедур в случае, если количество политических партий превышает количество представителей. Следовательно, непонятно, приведут ли данные положения Закона к присутствию в комиссиях представителей разных партий.

Обязательство «консультироваться» с различными политическими партиями не означает обязательства учредить многопартийные или плюралистические

избирательные комиссии.¹⁴ **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** прояснить содержание Статей, регулирующих назначение избирательных комиссий. В Закон должны быть внесены существенные изменения, расширяющие и гарантирующие включение представителей политических партий в состав избирательных комиссий.

В статьях 10 и 19 предпринимается попытка обеспечить независимость членов избирательных комиссий путем ограничения оснований для лишения их полномочий. Хотя это и является хорошим усовершенствованием, формулировка, используемая в пункте (7) Статьи 19 расплывчата и подвержена злоупотреблениям, так как она разрешает лишение полномочий на основании «ненадлежащего исполнения профессиональных обязанностей». Данную формулировку следует развить, и закон должен идти дальше, защищая членов избирательных комиссий от неправомерного прекращения их деятельности. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** пересмотреть формулировку пункта (7) Статьи 19 и определить, что основанием для прекращения их деятельности является нарушение закона. **ОБСЕ/БДИПЧ также 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 о прекращении 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» и использования данного «прекращения» в качестве основания для признания решения комиссии недействительным.

Несмотря на значительные изменения пункта (6) Статьи 10, 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 их эффективно контролировать без вмешательства на основании положения

¹⁴ Более того, государственный орган, образующий комиссии, всегда может контролировать территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии, так как Статья 10 допускает «замену» любого члена комиссии государственным органом, образующим комиссии.

измененной Статьи 10 о «внесении изменений в состав комиссии» или «прекращения 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. Однако формулировка подпункта (9) пункта (5) Статьи 19 представляет проблему. Эта формулировка предусматривает, что член избирательной комиссии, который является представителем политической партии или общественного объединения, «не имеет права лоббировать их интересы». Во-первых, эта формулировка ограничивает право свободы слова члена комиссии. Во-вторых, она ограничивает право члена комиссии активно участвовать в работе комиссии, потому что активное участие должно подразумевать право задавать и обсуждать вопросы перед комиссией. В-третьих, термин «лоббировать» трудно применять, потому что нет объективных критериев определения, когда «слово» становится «пропагандой» или «лоббирования». **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** удалить фразу «не имеет права лоббировать их интересы» из закона. Остальной текст подпункта (9) пункта (5) Статьи 19 приветствуется.

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 является позитивным дополнением.

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

Десятидневный срок для обжалования решения, в целом, слишком продолжительный, 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,
- (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, где 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 виду 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

С. ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

1. Списки избирателей

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

Хотя имеются несколько положительных изменений в этих статьях, положения в статьях 23, 24 и 25 о списках избирателей для военнослужащих требуют улучшения. Эти статьи предусматривают составление списков избирателей и проведение голосования в воинских частях. В силу возможного воздействия командиров воинских частей на свои подразделения, военнослужащим, в особенности призывникам, следует предоставить достаточный отпуск и разрешить им съездить на избирательный участок по месту их жительства или на ближайший гражданский избирательный участок. Голосование в воинских частях допустимо только, если воинская часть находится слишком далеко от гражданского избирательного участка (например, в военно-морских частях или на кораблях). **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** соответствующим образом изменить эти статьи.

2. Предвыборная агитация

Некоторые изменения внесены в статьи 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. Они являются позитивными изменениями. ОБСЕ/БДИПЧ признает, что его некоторые предыдущие замечания и

рекомендации были включены в измененный закон. Однако эти статьи должны быть должным образом изменены с тем, чтобы полностью соответствовать обязательствам ОБСЕ.

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.¹⁵ Страны-участницы ОБСЕ признают, что граждане имеют право «принимать 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».¹⁶ 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».¹⁷ **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** исключить их текста закона пункт (5) Статьи 28.

Положения Статьи 28 о гарантированном доступе к электронным СМИ следует улучшить. Ограничение этого гарантированного доступа только до одного обращения по радио и одного обращения по телевидению, с порядком доступа соответственно порядку подачи заявления, не гарантирует того, что у каждого кандидата будет возможность обратиться к избирателям в то время, когда его услышат достаточно много зрителей и слушателей. Таким образом, данное положение не гарантирует того, что у всех кандидатов будет справедливая возможность обратиться к избирателям. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** изменить Статью 28 следующим образом:

(1) Гарантировать всем кандидатам доступ к электронным СМИ в те дни и часы, которые предоставляют возможность обратиться к примерно одинаковому числу избирателей,

(2) Обеспечить, чтобы программы обращений не начинались слишком рано в ходе кампании или слишком близко ко дню выборов с тем, чтобы у кандидатов были равные условия по времени доступа к электронным СМИ.

Статьи 27 и 28 допускают покупку платной политической рекламы. Тем не менее, в законе нет требования о том, чтобы эти выступления рассматривались в качестве платной политической рекламы. Было бы положительным принять решение о включении этого требования в Закон 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 и определения спонсора рекламы.

¹⁵ См. Статью 19 Всеобщей декларации прав человека; Статью 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека; Статью 20 Конституции Казахстана.

¹⁶ Пункт 26.1 Московского документа ОБСЕ 1991 года.

¹⁷ Пункт 26 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года.

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 гарантий. В период проведения выборов, возможно, наиболее приемлемым органом по приведению в исполнение данных гарантий является Центральная избирательная комиссия. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** изменить Статью 12 Закона о выборах, установив, что Центральная избирательная комиссия вправе обеспечить исполнение предусмотренных законом обязательств по использованию СМИ в период выборов.

Статья 28 пункт (9), относящийся к публикации предвыборных опросов общественного мнения, отражает рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, содержащиеся в «Сравнительном исследовании: законы и постановления, запрещающие публикацию опросов общественного мнения». Это является положительным аспектом закона.

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 на определенном расстоянии от помещений, например 50 (пятьдесят) метров, в день выборов. Также **рекомендуется** изменить пункт (6) Статьи 28, включив запрет на показ избирательных материалов на расстоянии 50 (пятьдесят) метров от избирательного участка.

3. Свобода самовыражения

Следует внести изменения в пункт (4) Статьи 33 и предоставить право свободного выражения своего мнения для иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Казахстана, во время избирательной кампании.¹⁸

4. Порядок голосования

Имеется несколько изменений в закон, создающих систему электронного голосования на некоторых избирательных участках. Хотя сама идея электронного голосования становится все более приемлемой, эти изменения вводят систему, которая не предусматривает какого-либо механизма ручного подсчета голосов или какой-либо значительной возможности оспорить подсчет и результаты в контексте электронного голосования. Таким образом, можно

¹⁸ Право на свободное выражение мнения и на свободу объединений, согласно статьям 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека, принадлежит не только гражданам, но и всем лицам, находящимся в юрисдикции страны-участницы.

будет не заметить возможные изменения результатов во время подсчета и/или сведения данных в таблицы, равно как и потенциальные ошибки компьютерного оборудования, программного обеспечения, установки и наладки системы электронного голосования.

Новая Статья 50-1 разрешает использование «электронно-информационной системы» для «составления списка избирателей, проведения голосования и определения его результатов». Девять новых статей закона регулируют электронно-информационную систему в отношении проведения голосования и определения его результатов. Эти новые статьи вызывают озабоченность по нескольким причинам.

Новые статьи не содержат требования о том, чтобы система электронного голосования создавала постоянную¹⁹ запись с возможностью ручного подсчета голосов, полностью понятную для каждого избирателя и не требующую специальных знаний в области электронного голосования. Как результат, не имеется *эффективного* механизма оспаривания результатов или проведения пересчета голосов. Статьи 50-8.1 и 50-9 подтверждают отсутствие *эффективного* механизма оспаривания результатов или проведения пересчета голосов, так как в соответствии с этими статьями сам механизм электронного голосования является *единственным* «доказательством», которое может быть использовано при оспаривании результатов. Эти статьи предполагают, что все ошибки системы электронного голосования или программирования будут выявлены в ходе физической проверки системы.

Однако это предположение может оказаться неверным, потому что физическая проверка системы электронного голосования (или компьютеров) не всегда может обнаружить ошибки изначального кодирования, вне зависимости от того, являются ли они следствием преднамеренных или непреднамеренных действий. Это также относится к другим потенциальным дефектам, слишком многочисленным, чтобы их можно было описать в данной оценке, которые могут изменить результаты голосования. Следовательно, всегда должна быть постоянная запись, которую можно использовать для ручного пересчета и оспаривания результатов электронного голосования. В законе должна быть предусмотрена система защиты от ошибок в изначальном кодировании, программировании, от атак хакеров, воздействия человеческого фактора или дефектов в компьютерном оборудовании, которые остаются необнаруженными в ходе начальной проверки и тестирования.²⁰ В законе должно содержаться требование одновременного производства постоянной записи с возможностью ручной проверки результатов.²¹

¹⁹ Например, бумажная запись.

²⁰ Известно, что злоумышленная кодировка, «жучки» и вирусы очень часто не обнаруживаются во время даже тщательной проверки и тестирования программного обеспечения. Например, система содержит скрытую ошибку, которая активируется только N-ным по счету избирателем, и затем перераспределяет голоса от партии В в пользу партии С.

²¹ ОБСЕ/БДИПЧ ранее рекомендовал: «Вне зависимости от того, используются ли ручные, механические или электронные процессы, *процедуры проверки* и инспектирования точности и надежности *должны быть* обеспечены». См. «Предварительная оценка проекта Закона о выборах в Республике Казахстан» (19.09 2003 г.), стр. 17.

Хотя секретность голосования гарантируется выборным законодательством, непонятно, какой именно механизм системы электронного голосования сможет гарантировать это право. Предварительные оценки показывают, что сам дизайн системы электронного голосования может создавать электронную связь между индивидуальными голосами и личностями избирателя.

Статья 50-5 предполагает, что избиратель «подтверждает свой выбор» при помощи системы электронного голосования. Однако избиратель реально не знает, что его выбор будет правильно «подтвержден». Поэтому у избирателя нет возможности изменить голос, который был неправильно зарегистрирован. А у избирателя, использующего бумажный носитель, есть возможность вернуть неправильно заполненный бюллетень в комиссию избирательного участка, которая прилагает его к «недействительным бюллетеням» и выдает избирателю новый бюллетень.²² Аналогично этому, избиратель должен иметь возможность изменить электронный голос или исправить допущенную в нем ошибку прежде чем этот голос будет зарегистрирован. Это может быть эффективно сделано с помощью производства постоянной записи, которую избиратель видит до подтверждения голоса.

Эти новые статьи противоречат Статье 43, которая требует: «при подсчете бюллетеней председатель или один из членов комиссии должен показать бюллетень присутствующим и объявить волю избирателя», а также «бюллетени должны помещаться отдельно для каждого кандидата и каждой политической партии, которая представила партийный список, недействительные бюллетени также должны складываться отдельно». Статья 43 обеспечивает фундамент прозрачности – **наблюдение за подсчетом голосов**. Эти новые статьи полностью подрывают этот фундамент прозрачности.

Статья 50-1 не предусматривает крайнего срока по введению электронного голосования на избирательных участках. Это приводит к тому, что электронное голосование может быть введено на избирательном участке накануне дня выборов, без соответствующего обучения членов избирательной комиссии, разъяснений возможностей электронного голосования избирателям и возможности проведения инспекции наблюдателями, с учетом наличия квалифицированных специалистов для проверки программного обеспечения, компьютерного оборудования и деталей системы электронного голосования.

Статья 50-5 требует, чтобы за тридцать минут до начала голосования председатель избирательной комиссии на избирательном участке «проверил работоспособность электронной системы». Это положение может оказаться нереалистичным. Сомнительно, что в результате назначений, предусмотренных Статьей 10, появится достаточное количество специалистов, обученных проведению диагностики программного обеспечения и компьютерного оборудования, которые бы заняли место председателя избирательной комиссии на избирательном участке.

²² Статья 42 Закона о выборах также требует разъяснить, каким образом избирательная комиссия на участке обращается с «недействительными» бумажными бюллетенями.

ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует внести следующие изменения в статьи 50-1 по 50-9:

- (1) обеспечить описанные выше меры безопасности, касающиеся электронного голосования,
- (2) сгладить противоречия между новыми статьями и Статьей 43,
- (3) обеспечить достаточную прозрачность с тем, чтобы наблюдатели имели полный и беспрепятственный доступ ко всем элементам системы и могли оценить ее надежность и правильность работы,
- (4) обеспечить качественное обучение и подготовку членов избирательной комиссии и избирателей.

Электронное голосование не должно проводиться на избирательных участках, пока эти рекомендации не будут полностью исполнены.

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 данном контексте, также следует учитывать крайние сроки отзыва кандидатов.

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.

Удаление из бюллетеня варианта голосования «против всех» также является положительным изменением, так как сама идея «негативного» голоса не соответствует основным принципам представительной демократии²³. С технической точки зрения, «негативные» голоса могут иметь какое-либо значение в ограниченных случаях, следовательно, наличие такого варианта голосования вызывает путаницу среди избирателей и еще более подрывает их доверие к избирательному процессу.

Изменено положение о «выездном голосовании» в пункте (6) Статьи 41. Данное изменение частично соотносится с предыдущими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ в отношении «выездного голосования». Тем не менее, данное изменение не гарантирует предотвращения фальсификации. **ОБСЕ/БДИПЧ**

²³

Даже в работе парламента, именно голос «да» считается при принятии решения.

рекомендует обозначить в законе следующие требования, касающиеся «выездного голосования»:

(1) в законе должно быть отмечено, что при выездном голосовании должны полностью соблюдаться порядок установления личности голосующего и выдачи бюллетеня,

(2) число избирателей, голосовавших на выездном голосовании, должно быть четко зафиксировано в соответствующем протоколе и таблице, оформляемым избирательными комиссиями, что позволит определить районы, где число голосующих вне помещений избирательного участка было необычно высоким, что может свидетельствовать о попытке фальсификации,

(3) члены избирательной комиссии на избирательном участке, которые отвечают за выездное голосование в пределах географической территории, охватываемой избирательным участком, не могут являться членами одной и той же политической партии или коалиционного блока партий.

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

5. Определение итогов голосования

Изменение в Статье 43 требует проведения подсчета голосов на избирательном участке в течение 12 часов. Это является улучшением в законе. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** доработать Статью 43, установив требования о том, что результаты подсчета должны быть представлены в окружную избирательную комиссию средствами, доступными на данном избирательном участке, например, телефон, факс или физическая доставка, как можно скорее после завершения подсчета голосов. Далее, закон должен установить требование, чтобы окружная избирательная комиссия представила сводные результаты в соответствующую вышестоящую избирательную комиссию как можно скорее после завершения составления сводок.

Согласно пункту (8) Статьи 43 Закона о выборах, копия протокола о результатах подсчета голосов вывешивается в помещении каждого избирательного участка на два дня. Кроме того, наблюдатели могут получить копию протокола, заверенную подписями председателя и секретаря комиссии и печатью избирательной комиссии. Это является положительным изменением.

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 со 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 на период не менее трех дней. Это является положительным изменением.

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, сводную ведомость о результатах подсчета голосов на избирательных участках. Данный пункт также предусматривает, что окружные избирательные комиссии составляют и вывешивают неофициальную сводную ведомость на основании полученных протоколов избирательных участков.

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.²⁴

Изменения внесены в пункт (5) Статьи 44, регламентирующей объявление результатов. Тем не менее, рекомендуется расширить данные изменения, включив в них дополнительное требование о том, чтобы объявление результатов содержало результаты выездного голосования и предварительного голосования, а также всю информацию по результатам голосования на участках с тем, чтобы было легко проследить на основе ведомостей за результатами 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.²⁵

Также *рекомендуется* включить в Статью 44 общее положение о том, что порядок подсчета голосов и сведения данных в ведомость также распространяются на «особые» избирательные участки (воинские части, корабли, стационарные лечебные заведения, районы отгонного скотоводства, территория иностранных государств и т.п.).

Следует отметить, что в Законе 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. Этот недостаток усугубляется размытыми положениями закона, которые не предоставляют объективных юридических критериев для того, чтобы Центральная избирательная комиссия могла определить, объявить ли результаты выборов недействительными или отказать в регистрации избранному кандидату. Статьи 66 и 98 предоставляют ЦИК право произвольно отказывать в регистрации избранному кандидату. Статьи 66 и 98

²⁴ Нынешняя формулировка сводится к «кандидатам, которые указали на факт неправильного подсчета» (sic).

²⁵ Хотя «сводная ведомость» требуется Статьей 44, ее содержание не определено.

предполагают, что эта мера используется ЦИК после объявления выборов недействительными «в 1/4 всех участков или административно-территориальных единиц». Однако эти статьи не указывают на то, кто может это сделать. Статьи предполагают, что ЦИК принимает решение не регистрировать выбор кандидата, если выборы признаны недействительными, по меньшей мере, в 1/4 всех участков или административно-территориальных единиц. Это положение не только расплывчато, но и полагается на произвольное число 1/4, не учитывая реальное количество голосов. Статьи 66 и 98 не содержат четких объективных критериев и порядка оспаривания результатов. Кроме того, эти статьи приводят к неопределенности и возможности долгой тяжбы после выборов в силу чрезвычайной расплывчатости и отсутствия деталей. К тому же непонятно, является ли полномочие отказа в регистрации избранному кандидату тем же самым полномочием, что и объявление выборов недействительными и проведения повторного голосования. Эти опасения также касаются к Статье 126 и полномочиям территориальных избирательных комиссий во время местных выборов. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** изменить эти статьи следующим образом:

(1) определить четкие и конкретные процедуры, позволяющие избирателю, кандидату и политической партии оспорить результаты выборов и добиваться объявления результатов выборов недействительными на одном или нескольких избирательных участках, либо оспорить сведение результатов в таблицы одной или несколькими избирательными комиссиями,

(2) обеспечить объективные юридические критерии для того, чтобы Центральная избирательная комиссия (и территориальная избирательная комиссия) могла определить, объявить ли результаты выборов недействительными или отказать в регистрации избранному кандидату,

(3) ограничить полномочия ЦИК по аннулированию результатов выборов, чтобы выборные ошибки или неправильные действия не могли повлиять на распределение мандатов.

Закон 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 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 как президентских, так и

парламентских выборов недействительными. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести соответствующие изменения в данные положения закона.²⁶

D. ГЛАСНОСТЬ

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

Наблюдатели теперь могут наблюдать процесс выборов не только непосредственно в день выборов, а вправе присутствовать на всех этапах 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. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести в пункт (5) соответствующие изменения.

Требование подпункта (5) пункта (7) о том, что наблюдатели «должны основывать свои заключения на документированных, действительных и поддающихся проверке фактах», нарушает принцип защиты права на свободу слова и выражения.²⁷ 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 обязательствами перед ОБСЕ и международными нормами.

Согласно пункту (8) 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.

²⁶ Текст в пункте (3) статей 68, 84 и 100 должен быть также пересмотрен, так как неясно, относится ли содержание данного пункта к избирательным участкам или к большим административным единицам.

²⁷ См. Пункт 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года; Статью 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека; Статью 20 Конституции Казахстана.

ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует внести изменения в Статью 62, предусмотрев право каждого наблюдателя, присутствующего на заседании, на получение копии протокола, а также вывешивание протокола в помещении территориальной избирательной комиссии.²⁸

В Статье 65 говорится о том, что результаты из протоколов территориальных избирательных комиссий при выборах Президента заносятся в сводную ведомость Центральной избирательной комиссии 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.²⁹

Последние две рекомендации остаются невыполненными, несмотря на то, что Статья 20-1, пункт 6, подпункт 10, устанавливает право доверенных лиц, наблюдателей и представителей СМИ на получение информации о результатах и подписанных копий протоколов избирательных комиссий. Здесь может иметь место вольная интерпретация, которая может привести к нарушению указанного права.

Е. ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА

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 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. Большей частью, это положительные изменения. Вместе с тем, пункт (2) Статьи 50 слишком пространственный и может быть использован в нарушение

²⁸ Это замечание также относится к подобным положениям в статьях 78, 94, 108 и 122 Закона о выборах. Хотя изменения в Статью 20-1 гарантируют наблюдателям право «на получение в избирательных комиссиях любой информации об избирательном процессе» и право на получение копии «протоколов голосования» избирательной комиссии участка, неясно, включают ли эти изменения право на получение копии «сводного» протокола территориальной избирательной комиссии.

²⁹ Это замечание также относится к подобным положениям в статьях 81, 97, 97-1, 111 и 125 Закона о выборах. Хотя изменения в Статью 20-1 гарантируют наблюдателям право «на получение в избирательных комиссиях любой информации об избирательном процессе» и право на получение копии «протоколов голосования» избирательной комиссии участка, неясно, включают ли эти изменения право на получение копии «сводного» протокола территориальной избирательной комиссии.

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.³⁰ **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует пункт (2) Статьи 50 исключить.**

Согласно изменению в Статье 49, государственные органы, в том числе избирательные комиссии, должны работать в выходные дни и в день выборов с тем чтобы обеспечить прием и рассмотрение жалоб. Это положительное изменение.

Несмотря на положительные изменения, которые снимают ранее высказанные ОБСЕ/БДИПЧ замечания о правовой защите, Закон о выборах не обеспечивает ясный, действенный и быстрый порядок подачи и рассмотрения жалоб по вопросам выборов. По меньшей мере, Закон 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 доказательства 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
- Право на быстрое принятие мер
- Право обжаловать решение в апелляционной инстанции в случае отказа в удовлетворении жалобы³¹

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,

³⁰ См. Пункт 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года; Пункт 26 Московского документа ОБСЕ 1991 года; Статью 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека; Статью 20 Конституции Казахстана.

³¹ См., например, статьи 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека; Пункт 13.9 Венского документа ОБСЕ 1989 года, Пункты 5.9 по 5.12 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, и Пункты 18 по 21 Московского документа ОБСЕ 1991 года. Кроме того, при внесении дополнительных изменений в Закон о выборах, рекомендуется принять во внимание замечания и рекомендации, высказанные ОБСЕ/БДИПЧ в «Обзоре законодательства о выборах в Республике Казахстан по вопросу рассмотрения споров, жалоб, касающихся выборов, и наказаний» (26 апреля 2001 г.).

касающихся выборов депутатов маслихатов, а также в пункте (7) Статьи 118 и пункте (2) Статьи 126, касающихся выборов депутатов органов местного самоуправления. **ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует** внести изменения в данные статьи и указать, в суде какого уровня обжалуются решения.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящая оценка относительно измененного Закона о выборах в Республике Казахстан подготовлен ОБСЕ/БДИПЧ с целью оказания помощи государственным органам в достижении заявленной ими цели совершенствования законодательной базы для обеспечения демократических выборов, и приведения Закона о выборах в соответствие с принципами ОБСЕ и другими международными нормами проведения демократических выборов. ОБСЕ/БДИПЧ особо отмечает конструктивный диалог с властями республиканского уровня и представителями гражданского общества Республики Казахстан в ходе изменения выборного законодательства.

ОБСЕ/БДИПЧ признает тот факт, что настоящий текст 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 разделе «Общий обзор».

ОБСЕ/БДИПЧ готово 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.