

М.А.Сарсембаев

Центральная избирательная комиссия РК, Караганда

Реализация казахстанской государственной программы «Путь в Европу» по вопросам выборного законодательства

Статья посвящена вопросам совершенствования избирательного законодательства в Республике Казахстан с учетом предложений международных и казахстанских экспертов в рамках реализации программы правительства «Путь в Европу» на 2009–2011 годы. Автором проанализированы изменения, внесенные в конституционный закон о выборах в РК, которые были предложены представителями ОБСЕ, ЕС, Советом Европы и рассмотрены как результат, как следующий шаг в демократическом развитии Казахстана.

Ключевые слова: Закон «О выборах в Республике Казахстан», совершенствование избирательного законодательства, кандидаты на выборные должности, регламентация порядка запуска электронной системы, график работы избирательных комиссий, должностные полномочия.

В 2008 г. в целях подготовки пакета предложений по внесению изменений и дополнений в Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» при Центризбиркоме была создана специальная рабочая группа, в состав которой вошли депутаты Парламента, представители заинтересованных государственных органов, политических партий и неправительственных организаций. Вопросы реформирования выборного законодательства были обсуждены на двух круглых столах, организованных Центризбиркомом совместно с БДИПЧ/ОБСЕ 28 марта и 13 июня 2008 г. В июне 2008 г. в БДИПЧ/ОБСЕ были направлены предложения всех заинтересованных сторон по вопросам совершенствования выборного законодательства.

О необходимости дальнейшего совершенствования избирательного законодательства в Республике Казахстан с учетом предложений международных и казахстанских экспертов было отмечено в выступлении Президента Республики Казахстан на открытии второй сессии Парламента Республики Казахстан 2 сентября 2008 г. Тем самым было положено начало реализации Государственной программы «Путь в Европу» на 2009–2011 гг., утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 29 августа 2008 г. Во исполнение этой программы принято Постановление Правительства Республики Казахстан от 4 октября 2008 г., которое пунктом 75 закрепило: «Обеспечить совершенствование казахстанского законодательства, в том числе путем внесения изменений в Законы Республики Казахстан», в частности, «в закон о выборах».

В течение 2008 г. Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан (далее — Центризбирком) осуществлялось тесное взаимодействие с БДИПЧ/ОБСЕ по вопросам совершенствования выборного законодательства Республики Казахстан.

В марте и июне 2008 г. в г. Астане состоялись консультации Центризбиркома с БДИПЧ/ОБСЕ на уровне экспертов с целью разъяснения позиции казахстанской стороны по отдельным рекомендациям БДИПЧ/ОБСЕ. О ходе подготовки проекта Закона о выборах эксперты БДИПЧ/ОБСЕ были проинформированы на Совещании ОБСЕ по человеческому измерению, которое состоялось в октябре 2008 г. в г. Варшаве.

В это же время прошла встреча представителей Центризбиркома и Министерства юстиции Республики Казахстан с экспертами Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств Сабиной Махль и Дмитрием Алешкевичем, на которой обсуждались вопросы обеспечения представительства национальных меньшинств в Парламенте страны.

На основе подготовленных предложений по совершенствованию выборного законодательства Министерством юстиции Республики Казахстан разработан проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», который 14 ноября 2008 г. был внесен Правительством в Мажилис Парламента Республики Казахстан. В январе 2009 г. Закон был принят Парламентом и 9 февраля текущего года подписан Главой государства.

На заседаниях, совещаниях, конференциях руководящих и специализированных органов ОБСЕ с повестки дня практически не сходит вопрос о нарушениях выборного законодательства, о необходимости совершенствования избирательного законодательства. Целый ряд документов ОБСЕ и Евро-

пейского Союза образуют массив международных избирательных норм, они в известном смысле представляют собой принципы демократического избирательного процесса и направлены на улучшение выборного законодательства в государствах-участниках данной международной организации. И Республика Казахстан, как член, а теперь и как Председатель ОБСЕ, должна выполнять взятые на себя обязательства перед Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе по дальнейшему совершенствованию своего законодательства о выборах. И принятый 9 февраля 2009 г. Казахстаном закон о дополнениях и изменениях в избирательном процессе являет собой свидетельство о выполнении страной данного обязательства перед ОБСЕ.

В текст Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» 1995 г. Конституционным законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 9 февраля 2009 г. внесено более тридцати изменений и дополнений. Данный проект вносит изменения и дополнения для обеспечения организации избирательного процесса, передачи полномочий по регистрации доверенных лиц кандидатов в Президенты от Центральной избирательной комиссии к территориальным избирательным комиссиям, уточнения редакции ряда норм. Целями этого закона являются: создание правового механизма, исключающего возможность формирования однопартийного Мажилиса (палаты) Парламента; организационное совершенствование избирательных процедур; усиление ответственности и улучшение материально-финансового обеспечения членов избирательной комиссии; изменение времени и порядка проведения выборов депутатов маслихатов (местных органов власти) вместо выбывших.

В частности, нововведением в ст.14 (подпункт 2–1) действующего Закона о выборах расширены полномочия территориальной избирательной комиссии, которым предоставлено им право регистрировать доверенных лиц не только политических партий, выдвинувших партийные списки, но и доверенных лиц кандидатов в Президенты.

В действовавшей ст.19 (п.7) Закона о выборах было сказано: «В случае неоднократного нарушения членом комиссии должностных полномочий или ненадлежащего выполнения обязанностей он освобождается от должности органом, образующим избирательную комиссию». Теперь в этот же пункт новый закон внес уточнение о том, что член комиссии может быть освобожден от должности органом, образующим избирательную комиссию не просто в случае ненадлежащего выполнения им своих обязанностей, но и в случае нарушения им «требований настоящего Конституционного закона». Говоря другими словами, усилена ответственность членов избирательных комиссий. Такой подход позволяет еще более демократизировать избирательные процедуры, еще шире осуществлять права всех участников избирательного процесса.

«График работы участковых избирательных комиссий, за исключением дня голосования, определяется соответствующими территориальными избирательными комиссиями» — вот такое дополнение внесено Законом о поправках в п.3 ст.26 казахстанского Закона о выборах. Тем самым в закон внесен дополнительный элемент упорядочения работы участковых избирательных комиссий. Наличие такого графика работы, который будет утверждаться вышестоящей избирательной комиссией, позволит всем участникам избирательного процесса заранее знать дату и место проведения очередного мероприятия участковой избирательной комиссии, что позволит им планомерно решать текущие проблемы, связанные с соответствующей территориальной избирательной комиссией.

Если пункт 4 ст. 26 Закона о выборах содержал положение о том, что избирательная комиссия рассматривает заявления о необходимости исправлений в списках избирателей, то теперь в новом законе предусмотрено, чтобы соответствующая избирательная комиссия рассматривала также и заявления «о необходимости включения в списки избирателей, исключения из них, либо исправления в списках избирателей». Эта новелла имеет непосредственное отношение к активному избирательному праву гражданина, расширяет возможности реализации его права избирать.

Статья 27 (п.7, часть вторая) не содержала обязательного освещения средством массовой информации вопросов избирательной кампании; теперь же закон дополнил ее положением следующего содержания: «Средства массовой информации обязаны распространять информацию о мероприятиях по выдвижению всех кандидатов и партийных списков, их регистрации избирательными комиссиями в равных объемах печатной площади, эфирного времени». Это предлагали политические партии, представители миссии БДИПЧ/ОБСЕ, Европейского союза, Совета Европы; и это предложение теперь реализовано.

Некоторые кандидаты на выборные должности жаловались, что им не всегда удается для встреч с избирателями арендовать помещения большей вместимости в центре того или иного города, в то

время как другим кандидатам и другим политическим партиям достаются более удобные помещения и в удобном для избирателей месте. Об этом же говорили и эксперты БДИПЧ/ОБСЕ и Европейского союза. Исходя из этого законодатель изменил редакцию п.4 ст.28 Закона о выборах следующим положением: «Местные исполнительные органы и органы местного самоуправления предоставляют кандидатам на договорной основе помещения для встреч с избирателями». Говоря другими словами, местным органам предписано обеспечить соответствующие помещения для встреч с избирателями. Далее законодатель вписал в Закон следующие строки: «Условия предоставления помещения должны быть едиными и равными для всех кандидатов». Этой нормой обеспечивается равенство всех кандидатов на выборные должности государства.

На основании данного закона все кандидаты, приезжая на встречи с избирателями в регионы, не будут выступать в качестве просителей, а на основании предписания закона будут иметь право требовать материально-технического обеспечения его выборных мероприятий. Представители БДИПЧ/ОБСЕ, Европейского союза поддержали этих кандидатов в данном вопросе и сформулировали его в виде отдельной рекомендации в своем финальном отчете по итогам парламентских выборов 2007 г. в Казахстане. Казахстанский законодатель, как видим, эту рекомендацию европейских организаций реализовал.

В эту же статью Закона о выборах включена такая норма: «Избирательные комиссии совместно с местными исполнительными органами и органами местного самоуправления составляют график встреч кандидатов с избирателями в выделенном помещении и публикуют его в средствах массовой информации». Если в редакции Закона о выборах до 9 февраля 2009 г. местные органы не были указаны, то в новом законе предписывается, чтобы не только избирательные комиссии, но и местные органы вместе с ними принимали активное участие в составлении графика встреч кандидатов с избирателями и в организации опубликования этого графика в средствах массовой информации. Это окажет содействие кандидатам как в организационном, так и в финансовом плане.

Регламентация порядка запуска электронной системы голосования внесла дополнительный элемент доверия к этому виду избирательной системы. Поэтому в ст.50–5 закона п.2 части второй дополнительно установил: «Запуск электронной избирательной системы производится в установленное Центральной избирательной комиссией время». Закреплением такой нормы введен дополнительный аспект контроля над электронной системой голосования.

Одним из ключевых дополнений является п.1–1 ст.97–1 Закона о выборах, в котором теперь записано: «Если семь процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, получено только одной политической партией, то к распределению депутатских мандатов допускается список указанной политической партии, а также партийный список партии, набравшей следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании». Далее определен механизм подсчета: «Сумма голосов избирателей, поданных за две политические партии, делится на число распределяемых депутатских мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота)».

В пункте 2 этой же статьи 97–1 раскрывается дальнейший механизм подсчета: «Число голосов, полученных каждым партийным списком, участвующим в распределении депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное. Число голосов, полученных списком партии, не преодолевшей семипроцентный барьер и участвующей в распределении мандатов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, делится на первое избирательное частное».

А вот теперь хотелось бы обратить особое внимание на то, что политическая партия, которая не смогла преодолеть семипроцентный барьер, и при этом имеет минимальное число голосов, тем не менее, может рассчитывать на получение не менее двух мандатов: «Политическая партия, не преодолевшая семипроцентный барьер и участвующая в распределении мандатов в соответствии с пунктом 1–1 настоящей статьи, получает не менее двух мандатов». Это означает, что претендующая на право стать второй политической партией для вхождения в Парламент Республики Казахстан может иметь минимальное число голосов, тем не менее эта политическая партия на основании данной статьи станет обладательницей не менее 2-х депутатских мандатов в Парламенте. Статья 97–1 с внесенными новым законом изменениями и дополнениями стала юридической гарантией, по крайней мере, двухпартийности в Мажилисе Парламента Республики Казахстан.

Необходимо подчеркнуть, что в финальном отчете Миссии БДИПЧ/ОБСЕ, Европейского союза нет ни замечания, ни упрека в отношении сложившейся монопартийности в Мажилисе Парламента Республики Казахстан. Это говорит о том, что ОБСЕ уважает выбор казахстанского электората, казахстанского народа. Вместе с тем, исходя из необходимости учета интересов и меньшинства казахстанского электората, Президент страны Н.Назарбаев предложил идею предоставления депутатских

мандатов одной из партий, не преодолевших семипроцентный барьер, которая и нашла свое юридическое оформление в новом законе.

Пункт 4 действовавшей ст.101 Закона о выборах определял, что «выборы депутатов маслихатов вместо выбывших назначаются областной, городской (города республиканского значения и столицы Республики) избирательной комиссией не позднее трех месяцев со дня досрочного прекращения и лишения мандата депутата либо его кончины». Теперь данный вопрос Закон упорядочивает следующим образом: «Выборы депутатов маслихатов вместо выбывших проводятся одновременно в последнее воскресенье марта и (или) последнее воскресенье октября. По согласованию с Центральной избирательной комиссией выборы депутатов маслихатов вместо выбывших могут быть назначены соответствующей территориальной избирательной комиссией на другую дату».

Нововведения рассматриваемого закона соответствуют ст.ст.6 и 7 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ) от 29 июня 1990 г. и ст.ст.1–10, 19 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г.

Эти новеллы привнесли новые аспекты в избирательное законодательство, новые грани в избирательные процедуры, усилили ответственность за нарушение выборного законодательства, установили юридический механизм, с помощью которого участие, по крайней мере, двух партий в Мажилесе Парламента гарантировано. Эти нововведения представляют собой еще один шаг в демократическом развитии Республики Казахстан. Демократические преобразования нужны, прежде всего, самому Казахстану, его народу. И вместе с тем их следует расценивать как выполнение обязательств нашего государства перед ОБСЕ и другими солидными европейскими организациями.

В целом следует отметить, что процесс совершенствования выборного законодательства на этом не ограничивается и ведется постоянно.

М.А.Сәрсембаев

Сайлау заңы бойынша қазақстандық «Еуропаға жол» мемлекеттік бағдарламасының жүзеге асуы

Мақала халықаралық және қазақстандық сарапшылардың ұсыныстарын ескере отырып, Қазақстан Республикасындағы сайлау заңнамасын жетілдіру мәселелеріне арналған. ЕОҚҰ, Еуроодақ және Еурокеңестің ұсыныстарына сәйкес, «Қазақстан Республикасының сайлау туралы» Конституциялық заңына өзгерістер мен толықтыруларды енгізу қарастырылған. Автор осы көрсетілгендерді ҚР демократиялық дамуында алғашқы қадам ретінде бағалайды.

M.A.Sarsembayev

Realization of the Kazakhstan state program «A way to Europe» concerning the elective legislation

Given article is devoted questions of perfection of the selective legislation in RK taking into account offers of the international and Kazakhstan experts within the limits of Government program realisation «the Way to Europe» for 2009–2011. The author analyzes the amendments introduced in the Constitutional Law On elections in RK which have been offered by representatives of OSCE, the EU, the Council of Europe and regards them as a result as the next step to democratic development of RK.