

СТАБИЛЬНОСТЬ И ДИНАМИЧНОЕ РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

М.А. Сарсембаев

*Член Центральной избирательной комиссии
Республики Казахстан*

Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, определила основополагающим принципом организации государственной власти свободные выборы, а народ объявлен носителем суверенитета и единственным источником государственной власти.

Конституция как основной закон страны гарантирует гражданам республики право избирать (активное избирательное право) и быть избранными (пассивное избирательное право) в выборные государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в решении судьбоносных вопросов на республиканских референдумах.

На прошедших 20 марта 2016 года внеочередных выборах депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан и выборах в маслихаты (местные представительные органы) в списки электората было включено 9 810 852 избирателя.

Пассивным избирательным правом воспользовались 11 тысяч 68 граждан республики, претендуя на 98 мест в Мажилисе Парламента, на 9 депутатских мест в Мажилисе по линии Ассамблеи народа Казахстана, на 3 335 мест в маслихатах страны. Данная статистика показала, что в Республике Казахстан активное и пассивное избирательное право использовалось в полном объеме и точном соответствии с нормами казахстанского избирательного законодательства.

С одной стороны, избирательное законодательство Республики Казахстан, в котором Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года занимает особое место, характеризуется стабильностью своих принципиально-коренных норм. Сформулированные в 1995 году эти демократические нормы и принципы не подвергаются изменениям вот уже более 20 лет, с момента его принятия. К таким стабильным, незыблемым принципиальным нормам казахстанского электорального права отнесены принцип всеобщности выборов, принцип равного избирательного права, принцип прямого избирательного права, принцип тайны голосования.

Эти принципы постепенно укреплялись другими демократическими нормами-принципами, которые усиливали стабильность структуры и содержательность норм Конституционного закона о выборах. К этим новым принципам следует отнести принцип свободы выборов, принцип альтернативности выборов, принцип периодичности выборов, принцип

состязательности кандидатов на выборах, которые закреплены нормами статей Конституционного закона о выборах и которые придают дополнительную устойчивость выборному законодательству страны.

Следует отметить, что сроки проведения, этапы, а также порядок организации избирательных кампаний установлены и регулируются в законодательстве Казахстана согласно принципам, которые сформулированы в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ) от 29 июня 1990 года, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года и других международных документах.

В этих документах в целях демократизации процесса выборов, электоральных прав граждан Казахстана основными международными принципами демократических выборов названы: всеобщность выборов, свобода выборов, их периодичность, состязательность, тайна голосования, обеспечение равенства голоса каждого избирателя по отношению к другому избирателю, справедливость, открытость, недопустимость дискриминации, уважение права граждан на объединение и предоставление гарантий равенства таких объединений перед законом, свободное изложение кандидатами и партиями своих критических взглядов и программ, устранение правовых, административных и иных барьеров в целях беспрепятственного доступа к средствам массовой информации. Конституционное право гражданина избирать и быть избранным как принцип закреплен в Конституционном законе о выборах в Республике Казахстан. За время действия данного конституционного закона в него было внесены изменения и дополнения, как по вопросам пошаговой регламентации избирательного процесса, так и по вопросам расширения электоральных прав избирателей и других участников выборного процесса.

Современное казахстанское законодательство о выборах состоит из нормативных правовых актов, регулирующих аспекты электоральных отношений и процессов. К избирательному законодательству относится прежде всего Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан», Конституционный Закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме», Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года, Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года, Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года «О политических партиях», Закон Республики Казахстан 23 июля 1999 года «О средствах массовой информации», а также принятые в период с 1995 года по настоящее время более 1 200 организационно-распорядительных и нормативных постановлений Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан.

Вне указанной иерархии находятся нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан.

В действующем Законе Республики Казахстан от 15 июля 2002 года «О политических партиях» имеются некоторые электоральные аспекты. Так, статья 5 данного закона гласит, что «политические партии должны создавать гражданам Республики Казахстан, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства» «в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти».

В статье 16 этого закона говорится о том, что «на съезде политической партии» «выдвигаются члены политической партии в качестве кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Мажилиса Парламента, утверждается партийный список кандидатов в депутаты, представляемый для регистрации в Центральную избирательную комиссию Республики Казахстан».

Что касается ныне действующего Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О средствах массовой информации», то в нем есть статья 13, которая к основаниям приостановления выпуска средства массовой информации относит, в частности, использование этого «средства массовой информации в целях нарушения условий проведения предвыборной агитации».

Если говорить о Конституционном законе Республики Казахстан о выборах в общих чертах, то нужно сказать, что он состоит из Общей и Особенной частей, в которых в совокупности находятся 133 статьи.

Общая часть данного Конституционного закона о выборах посвящена свободному осуществлению гражданином Республики Казахстан своего «права избирать и быть избранным», а также принципам всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Здесь же размещены статьи о единой системе избирательных органов, о том, что Центральная избирательная комиссия находится во главе «единой системы избирательных комиссий и является постоянно действующим органом».

Несколько статей регулируют правовой статус избирательных округов и участков. Большое внимание уделяется спискам граждан-избирателей. Особая роль отведена нормам, регламентирующим вопросы предвыборной агитации. Нормы о финансировании выборов также нашли свое место в Общей части рассматриваемого закона. 6 больших, развернутых статей детально определяют порядок голосования. Определение результатов голосования также является предметом регулирования в Общей части данного закона. Надо отметить, что гарантии свободы выборов нашли свое детальное урегулирование в Общей части.

Особенная часть состоит из отдельных, развернутых глав, которые посвящены урегулированию особенностей выборов Президента Республики Казахстан, депутатов Сената Парламента, депутатов Мажилиса (нижней палаты) Парламента, депутатов маслихатов (местных представительных органов) Республики Казахстан.

Президент Республики Казахстан избирался и избирается по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства. Избранным считается кандидат в Президенты, набравший более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Парламент страны в 1995 году избирался по одномандатным избирательным округам по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства с участием всего населения. На выборах 1999 года 67 депутатов избирали по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе абсолютного большинства, а 10 депутатов – по системе пропорционального представительства с участием политических партий (претендовали представители 10 партий, из которых в состав Парламента вошли представители 4 партий).

С 2007 года Мажилис Парламента формируется по пропорциональной избирательной системе (на выборах в Парламент 5-го и последнего 6-го созывов 98 депутатских мест из 107 заняли представители партии «Нұр Отан», партии «АК ЖОЛ» и Коммунистической народной партии Казахстана). 9 депутатов Мажилиса Парламента избираются Ассамблеей народа Казахстана, конституционного органа, представляющего интересы 130 этнических групп страны.

На первоначальном этапе суверенного развития Казахстана местные представительные государственные органы именовались «маслихатами-собраниями», с 1995 года их стали называть «маслихатами»: на выборах 1999 года избирали 3 322 депутата, затем 3 335 депутатов маслихатов всех уровней избирали на выборах 2007, 2012, 2016 годов по мажоритарной избирательной системе относительного большинства.

Конкуренция на каждую выборную должность на всех рассмотренных видах избирательных кампаний была достаточно высокой.

В течение всего периода независимого развития Республики Казахстан число избирательных комиссий варьировалось от выборов к выборам, но особых изменений в их численности не было. Всего по стране в настоящее время образовано 13 399 избирательных комиссий, в которых работают 93 793 члена. Избирательные комиссии всех уровней образуются в составе семи членов. Избирательные участки в Казахстане создаются с учетом не более трех тысяч избирателей, в результате чего решениями соответствующих акимов по согласованию с избирательными комиссиями образовано 9 840 избирательных участков.

Стабильность электорального законодательства состоит в том, что основные, принципиальные нормы демократических выборов, структура демократически избираемых руководящих центральных и местных выборных государственных органов, всей системы избирательных комиссий, порядок составления списков избирателей на основе демократических норм о всеобщности участия граждан в голосовании на уровне страны и каждого избирательного участка, демократическое выдвижение кандидатов, включая

самовыдвижение на выборах Президента, Сената Парламента, областных, городских, районных маслихатов, сельских акимов (руководителей сел), которым пользуются многие граждане страны, безусловный принцип альтернативности выборов в течение всего периода, начиная с 1991 года, остаются неизменными, стабильными. Вместе с тем, необходимость совершенствования методов и способов достижения реализации демократических электоральных принципов в процессе проведения различных типов выборов привела к тому, что за последние 20 лет в основной выборный закон Республики Казахстан были внесены сотни поправок.

Динамичное развитие электорального законодательства нашло и находит свое выражение в том, что, что за период со времени принятия Конституционного закона о выборах в Республике Казахстан (с 1995 года) по настоящее время в данный закон 16 раз вносили изменения и дополнения. Благодаря принятию конституционных законов от 19 июня 1997 года, от 8 мая 1998 года, от 6 ноября 1998 года, от 6 мая 1999 года, от 28 июня 1999 года, от 14 апреля 2004 года, от 9 февраля 2009 года, от 14 июня 2010 года, от 3 февраля 2011 года, от 3 октября 2013 года, от 4 июля 2014 года, от 31 июля и 18 ноября 2015 года в основной электоральный закон – Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» были внесены 248 дополнений, 397 изменений, 169 исключений: в совокупности 814 поправок.

К весомым изменениям в выборном законе можно отнести: исключение безальтернативных выборов (проведение выборов при одном кандидате стало невозможным: нужно, чтобы кандидатов при любых обстоятельствах как минимум должно быть два), формирование избирательных комиссий маслихатами (местными представительными государственными органами) по представлению кандидатур политическими партиями страны; приведение в законе полного и исчерпывающего списка нарушений, которые могут служить основанием для отмены регистрации лица в качестве кандидата на выборную государственную должность (любое другое нарушение, тем более надуманное, не может служить барьером на пути претендента к занятию соответствующей должности); разрешение кандидатам и политическим партиям иметь большее число доверенных лиц, которым было предоставлено право на пересчет бюллетеней на избирательном участке; запрет благотворительности, подкуп избирателей в период предвыборной агитации; введение гарантий равного доступа кандидатов и политических партий к средствам массовой информации; закрепление статуса, солидной совокупности прав и обязанностей отечественных и международных наблюдателей за выборами; предоставление избирателям возможности голосовать по открепительным удостоверениям; введение обязанности для кандидатов и их супругов представлять в налоговые органы декларации о доходах и имуществе; подробная регламентация вопросов финансирования избирательной кампании; возможность введения в состав избирательной комиссии представителей тех политических партий, которые оказались непредставленными в избирательных комиссиях, с правом

совещательного голоса; введение норм, гарантирующих избрание в Мажилис Парламента Республики Казахстан по крайней мере двух политических партий; установление заработной платы членам (кроме государственных служащих) участковых избирательных комиссий в размере не менее трех минимальных заработных плат; введение норм об иммунитетах для кандидатов в Президенты, кандидатов в депутаты Парламента; введение указами Президента страны Правил избрания на должность сельского (аульного) акима (руководителя населенного пункта, мэра).

Эти и другие изменения и дополнения в избирательное законодательство стали возможными после проведения аналитической работы по результатам очередных выборных кампаний, которую осуществляли руководящие государственные органы страны (Президент, Парламент, Министерство юстиции и иные органы), Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан вместе со всеми нижестоящими избирательными комиссиями. Заинтересованные депутаты всех уровней, научные работники, представители политических партий, неправительственных организаций на научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах высказывали свои суждения по вопросам совершенствования электорального законодательства.

Мы намерены использовать все эти и другие инструменты для дальнейшего совершенствования Конституционного закона о выборах в Республике Казахстан, других законов страны, имеющих отношение к избирательному процессу.

STABILITY AND DEVELOPMENT OF ELECTION LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

M.A. Sarsembayev

Member of the Central Election Commission of the Republic of Kazakhstan

The Constitution of the Republic of Kazakhstan, which was adopted at the republican referendum on 30 August 1995, has defined free elections as a fundamental principle of the organization of government and the people has been declared as a bearer of sovereignty and the only source of state power.

As the fundamental law of the country the Constitution guarantees for the citizens of the Republic the right to elect (active suffrage) and to be elected (passive suffrage) to elective state bodies and local self-government bodies as well as to participate in solving the crucial issues in national referendums.

At the recent early election of deputies of the Mazhilis of Parliament of the Republic of Kazakhstan and the election to the maslikhats (local representative bodies) held on 20 March 2016 9,810,852 voters were enrolled in the electorates' lists.

The passive suffrage was used by 11,068 citizens of the republic, who claimed for 98 seats in the Mazhilis of Parliament, for 9 deputy mandates in the Mazhilis from the part of the Assembly of the People of Kazakhstan, for 3,335 seats in maslikhats of the country. The statistics showed that in the Republic of Kazakhstan the active and passive suffrage was used in full and in strict compliance with the norms of the Kazakh election legislation.

On the one hand, the election legislation of the Republic of Kazakhstan, in which the Constitutional Act of the Republic of Kazakhstan "On Elections in the Republic of Kazakhstan" dated 28 September 1995 has a special place, is characterized by the stability of its fundamentally-basis norms. Formulated in 1995, these democratic norms and principles remain unchanged for more than 20 years since its adoption. Such stable, unchangeable fundamental norms of the Kazakhstan's election law include the principle of universality of elections, the principle of equal suffrage, the principle of direct suffrage, the principle of secrecy of the vote.

These principles were gradually strengthened by other democratic norms and principles, which enhanced the stability of the structure and essence of norms of the Constitutional Act on Elections. These new principles include the principle of freedom of elections, the principle of alternative elections, the principle of periodicity of elections, the principle of competition between candidates in the elections, which are fixed by norms of the articles of the Constitutional Act on Elections and which provide additional stability to the election legislation of the country.

It should be noted that the terms for holding, stages and procedure for organization of election campaigns are established in the legislation of Kazakhstan in compliance of principles, which were formulated in the Document of Copenhagen Meeting of the Conference on Human Dimension of the CSCE (OSCE) of 29 June

1990, the Convention on the Standards of Democratic Election, Electoral Rights and Freedoms in the participating States of the Commonwealth of Independent States of 7 October 2002, International Covenant on Civil and Political Rights of 16 December 1966 and other international documents.

In order to democratize the process of election, electoral rights of citizens of Kazakhstan these documents define universal elections, free elections, periodical, competitive elections, secrecy of ballot, equal vote of each voter in relation to other voter, justice, transparency, non-discrimination, respect of the citizens' right to freedom of association and provision of guarantees for equality of such associations before the law, free presentation by candidates and parties of their critical views and programs, the removal of legal, administrative and other barriers to unimpeded access to the media as the basic international principles for democratic elections. A citizen's constitutional right to elect and to be elected as a principle is enshrined in the Constitutional Act on Elections in the Republic of Kazakhstan. During operation of this Constitutional Act it has been amended and supplemented both on the issues of detailed regulation of electoral process and on the issues of extending electoral rights of voters and other stakeholders of electoral process.

Modern Kazakhstan election legislation consists of normative legal acts regulating the aspects of electoral relations and processes. The election legislation includes first of all the Constitution of the Republic of Kazakhstan of 30 August 1995, the Constitutional Act of the Republic of Kazakhstan of 28 September 1995 "On Elections in the Republic of Kazakhstan", the Constitutional Act of the Republic of Kazakhstan of 2 November 1995 "On the Republican Referendum", the Criminal Code of the Republic of Kazakhstan of 3 July 2014, the Code of Civil Procedure of the Republic of Kazakhstan of 31 October 2015, the Law of the Republic of Kazakhstan of 15 July 2002 "On Political Parties", the Law of the Republic of Kazakhstan of 23 July 1999 "On Mass Media", as well as adopted in the period from 1995 to now more than 1,200 organizational and administrative resolutions of the Central Election Commission of the Republic of Kazakhstan.

The regulatory resolutions of the Constitutional Council and the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan are outside of this hierarchy.

The existing Law of the Republic of Kazakhstan of 15 July 2002 "On Political Parties" contains some electoral aspects. Thus, Article 5 of this Law stipulates that "political parties must provide to citizens of the Republic of Kazakhstan, who are members of this political party, with equal opportunities for representation" "on the lists of candidates to deputies and other elective office in the bodies of state power."

Article 16 of this law states that "at the congress of the political party" "members of a political party are nominated as candidates for the President of the Republic of Kazakhstan, deputies of the Mazhilis of Parliament, the party list of candidates submitted for the registration to the Central Election Commission of the Republic of Kazakhstan is to be approved" .

As for the existing Law of the Republic of Kazakhstan of 23 July 1999 "On Mass Media", then it has Article 13, which as the ground for suspending the release

of the media includes, in particular, the use of this “media in order to violate the conditions for holding pre-election campaign.”

If we talk about the Constitutional Act of the Republic of Kazakhstan on elections in general terms, it must be said that it consists of General and Special parts, which all together comprises of 133 articles.

General part of this Constitutional Act on Elections is devoted to the free exercise by a citizen of the Republic of Kazakhstan of its “right to elect and to be elected” as well as to the principles of universal, equal and direct suffrage by secret ballot. It also contains articles on the common system of election bodies, that the Central Election Commission heads a “unified system of election commissions and is a permanently functioning body.”

Several articles regulate the legal status of election districts and precincts. Much attention is paid to the lists of voters-citizens. A special role was devoted to the rules governing election campaigning issues. The rules on the financing of elections have also found their place in the General part of the Law. Six large, spaced articles define in detail the voting procedure. Determination of the election results is also subject to regulation in the General part of this Law. It should be noted that the guarantee of freedom of the election found its detailed regulation in the General part.

The Special part consists of separate, spaced chapters, which are devoted to regulation of particularities of the elections of the President of the Republic of Kazakhstan, deputies of the Senate of Parliament, deputies of the Mazhilis (lower chamber) of Parliament, deputies of maslikhats (local representative bodies) of the Republic of Kazakhstan.

President of the Republic of Kazakhstan was and is elected by the majoritarian system of absolute majority. A candidate, who has received more than 50% of voters who took part in the vote, has been considered as elected President.

In 1995 the country's parliament, was elected in single-seat electoral districts by the majoritarian system of absolute majority with the participation of the entire population. In the 1999 elections 67 deputies were elected in single-member constituencies under the majoritarian system of absolute majority and 10 deputies - by the proportional representation system with the participation of political parties (representatives of 10 parties contested, of which representatives of four parties were passed in the composition of the Parliament).

Since 2007, the Mazhilis of Parliament has been formed based on proportional electoral system (in the elections to the Parliament of the 5th and 6th convocations 98 seats out of 107 were occupied by the representatives of the party “Nur Otan”, party “AK ZHOL” and the Communist People's Party of Kazakhstan). 9 deputies of the Mazhilis of Parliament are elected by the Assembly of the People of Kazakhstan, the constitutional body representing the interests of the country's 130 ethnic groups.

At the initial stage of sovereign development of Kazakhstan the local representative state bodies were called “maslikhats-assemblies”, since 1995 they were started to be called “maslikhats”: at 1999 election 3,322 deputies, then at

elections of 2007, 2012 and 2016 3,335 deputies of maslikhats of all levels were elected based on first-past-the-post voting system.

Competition for each elective office at all considered forms of election campaigns was quite high.

During the whole period of independent development of the Republic of Kazakhstan the number of election commissions varied from one election to another, but the significant changes in their numbers did not occur. Currently across the country in whole 13,399 election commissions were formed, where 93,793 members work. Election commissions at all levels are composed of seven members. Polling stations in Kazakhstan are formed in an electoral precinct with not more than three thousand voters; as a result 9,840 polling stations have been formed based on the corresponding decisions of akims in coordination with the election commissions.

The stability of election legislation is that the fundamental, principal norms of democratic elections, the structure of the democratically elected leadership of the central and local elected government bodies, all of the system of election commissions, the procedure for compilation of voters lists on the basis of democratic norms of the universal participation of citizens in the voting at the country level and each polling station, democratic nomination of candidates, including self-nomination in elections of President, the Senate of Parliament, oblast, city, district maslikhats, rural akims (heads of villages), which is used by many citizens, the absolute principles of alternative elections for the entire period, starting since 1991, remain unchanged and stable. At the same time, the need to improve methods and ways to achieve the implementation of democratic principles during conduct of various types of elections has led to the fact that over the last 20 years hundreds of amendments have been introduced to the main election law of the Republic of Kazakhstan.

The dynamic development of the election legislation found and finds its expression in the fact that for the period since the adoption of the Constitutional Act on Elections in the Republic of Kazakhstan (1995) till the present time this law was amended 16 times. Due to adoption of the constitutional acts of 19 June 1997, 8 May 1998, 6 November 1998, 6 May 1999, 28 June 1999, 14 April 2004, 9 February 2009, 14 June 2010, 3 February 2011, 3 October 2013, 4 July 2014, 31 July and 18 November 2015, 248 additions, 397 changes, 169 exclusions, in total 814 amendments have been introduced to the main electoral law – the Constitutional Act of the Republic of Kazakhstan “On Elections in the Republic of Kazakhstan”.

The significant changes in the election law may include: the exclusion of non-alternative elections (elections with one candidate became impossible: it is required in any circumstances that there should be at least two candidates), the formation of election commissions by maslikhats (local representative state bodies) upon the proposal of candidates by political parties of the country; cast-in-law a full and exhaustive list of infringements, which may serve as the grounds for cancellation of registration of a person as a candidate for elective public office (any other offense, particularly the far-fetched one, can not serve as a barrier to a contestant for occupation of the corresponding position); permit candidates and political parties

have a larger number of proxies who have been granted with the right to recount ballot papers at a polling station; prohibition of charity, bribing voters during the election campaign; introduction of guarantees of equal access for candidates and political parties to the media; securing the status, a solid set of rights and responsibilities of domestic and international election observers; providing the voters with the opportunity to vote with absentee vote certificates; introduction of the obligation of the candidates and their spouses to provide to the tax authorities the declaration on incomes and property; detailed regulation of the financing of the election campaign; the possibility of sending to election commissions of representatives of the political parties, who were unrepresented in the election commissions, in an advisory capacity; the introduction of regulations that guarantee the election at least two political parties to the Mazhilis of Parliament of the Republic of Kazakhstan; setting wages to members (except for civil servants) of precinct election commissions in the amount of not less than three minimum wages; the introduction of norms on immunities for candidates to the President, candidates to deputies of the Parliament; the introduction by the decrees of the President of the Rules for election to the position of rural (aul) akim (head of the village, the mayor).

These and other changes and additions to the election legislation were possible after performing the analytical work on the results of the regular election campaigns, which was carried out by the senior government authorities of the country (the President, the Parliament, the Ministry of Justice and other bodies), the Central Election Commission of the Republic of Kazakhstan together with all the lower-level election commissions. Interested deputies of all levels, scientists, representatives of political parties, non-governmental organizations expressed their opinions on the improvement of the election legislation at scientific and practical conferences, seminars, roundtables.

We intend to use these and other tools for the further improvement of the Constitutional Act on Elections in the Republic of Kazakhstan, the country's other laws related to the electoral process.