

*Абдильдина Д. Б., магистрант
(Евразийский национальный университет им. Л. Н. Гумилёва, г. Астана, Республика Казахстан)*

Применение опыта зарубежных стран в целях развития избирательного права Республики Казахстан

Аннотация. В данной статье на основании замечаний, заключенных в Финальном отчете Миссии по наблюдению БДИПЧ ОБСЕ по внеочередным парламентским выборам Республики Казахстан 20 марта 2016 г. предлагается, рассмотреть практику таких зарубежных стран, как Бельгия, Дания, Норвегия и Финляндия, в сфере избирательного права с целью усовершенствования избирательного законодательства Республики Казахстан.

Ключевые слова: избирательное право, избирательный процесс, сравнительное право, политические и гражданские права, ОБСЕ, парламентские выборы, избирательные права, центральная избирательная комиссия, право зарубежных стран, реформа.

Миссия по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ в своем Финальном отчете по внеочередным парламентским выборам 20 марта 2016 г. охарактеризовала прошедшие в Казахстане выборы как проведенные эффективно. Вместе с тем наблюдателями ОБСЕ в указанном отчете отмечается, что «правовая база ограничивает основные гражданские и политические права, и требуется проведение комплексной реформы». Было также подчеркнуто, что рекомендации, сделанные ОБСЕ в 2012 г. по парламентским выборам относительно избирательных прав, свобод собраний и слова, Республикой Казахстан выполнены не были [1, с. 1].

В этой связи ЦИК в Отчете об итогах деятельности Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан в 2016 г. указала, что в 2017 г. планируется работа по совершенствованию избирательного законодательства и избирательной практики, международному сотрудничеству в сфере развития избирательных технологий и избирательного процесса [2, с. 18].

На основании отчета Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ 2016 г. мы постараемся выделить замечания, которые повторно выдвигались ОБСЕ в течение нескольких лет, и провести сравнительно-правовой анализ законодательства зарубежных стран в сфере избирательного права.

Замечание 1. Ограничение избирательных прав граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Основное замечание ОБСЕ касается того аспекта, что избирательное право у данных лиц отбирается вне зависимости от тяжести совершенного преступления либо в случае с недееспособностью не рассматривается в каждом отдельном случае судом. Согласно пункту 7.3 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 г. государства-участники «гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право», любое же ограничение прав и свобод «должно быть строго соразмерно предназначению этого закона» [3, п. 24].

В Нидерландах граждане, находящиеся в местах лишения свободы, имеют право передавать свой голос. Подобные положения не распространяются на лиц, которые обладают свободой перемещения де-факто и способны прийти лично, и на лиц, которые имеют право периодически покидать места, в которых они находятся под арестом [4, ч. 6 Б]. С другой стороны, существует такая категория осужденных, которые, помимо назначения срока лишения свободы не менее 1 года, также лишаются активного избирательного прав [5]. Относительно лиц, признанных недееспособными, Конституция Нидерландов до 2008 г. содержала ограничение на право голоса, однако Верховный суд Нидерландов постановил, что абсолютное исключение права является необоснованным ограничением права голоса в смысле ст. 25 Пакта о гражданских и политических правах, подобное исключение должно носить индивидуальный характер.

Заклученные Дании обладают правом проголосовать досрочно [6, п. 3 ст. 54]. Лица, признанные недееспособными, правом голоса не обладают [7, 29].

Конституция Финляндии в качестве основных требований для участия в выборах указывает гражданство и достижение возрастного ценза. Закон о выборах никак не детализирует § 14 Конституции, что позволяет сделать вывод о том, что заключенные и лица, признанные недееспособными, обладают правом голосовать.

В Королевстве Бельгия лица, совершившие уголовные преступления, лишаются активного избирательного права пожизненно [8, ст. 6]. Заключенные, ожидающие разбирательства или осужденные на срок менее 4 месяцев, могут передавать свой голос по доверенности. В отношении лиц, признанных судом недееспособными, суд изымает право голосовать в случаях достижения данными лицами совершеннолетия либо назначения им психиатрического лечения [9, ст. 7].

В данном аспекте, правовое регулирование избирательных прав в Нидерландах наиболее полно соответствует требованиям ОБСЕ, когда государством учитывается степень совершенного преступления и психическое состояние лица, признанного недееспособным. Возможно, суды Казахстана пока не готовы рассматривать в индивидуальном порядке заявления лиц, признанных недееспособными, однако целесообразно определить категорию преступлений, не представляющих большой общественной опасности, за совершение которых суд не будет лишать права голоса.

Замечание 2. Порядок изменения избирательных списков и внесение в избирательные списки избирателей в день голосования.

Замечание ОБСЕ вызвала процедура изменения списков избирателей. В ходе наблюдения Миссии было выявлено большое количество добавлений в список избирателей в день выборов, что свидетельствует о «недочетах в системе регистрации избирателей или в механизме проверки, который не был пересмотрен уже в течение долгого времени» [10]. Избирательные списки направляются в избирательные участки за две недели до выборов, тем самым добавления в список в последующий период не контролируются систематически. ОБСЕ рекомендует установить юридический срок закрытия списков, которые могут подвергаться изменениям только в строго определённых случаях. На сегодня при перемене избирателем места своего пребывания в период между представлением списков избирателей и днем выборов (согласно п. 6-1 ст. 42 Конституционного закона Республики Казахстан «О

выборах в Республике Казахстан») участковая избирательная комиссия по просьбе избирателя и по предъявлению удостоверения личности выдает избирателю открепительное удостоверение на право голосования [11].

В данном случае практика зарубежных стран такова, что голосование не по месту жительства, где зарегистрирован избиратель, не допускается. Если гражданин хочет проголосовать не по месту жительства, за несколько недель до выборов он отправляет подобное заявление в органы муниципалитета.

Особенностью избирательного процесса названных европейских стран можно назвать пригласительную карточку информационного характера, наличие которой в день выборов в некоторых странах является обязательным. В Нидерландах не позднее 14 дней до дня выборов каждый избиратель получает пригласительную карточку от мэра муниципалитета, она имеет серийный номер [12, ст. J8]. Наличие действительной карточки является обязательным наравне с документом, удостоверяющим личность. Если пригласительная карточка или её серийный номер недействительны, избиратель лишается права голосовать [13, ст. J25]. В Дании избиратели непосредственно перед голосованием сдают свое приглашение на выборы, однако в случае отсутствия приглашения в избирательном участке избирателю выписывается новое [14, ст. 47]. Граждане Бельгии по приходу в участок должен иметь с собой приглашение и документ, удостоверяющий личность [15, ст. 142].

Не требуется наличия приглашения из перечисленных стран только в Финляндии, в которой избиратель обязан иметь с собой документ, удостоверяющий личность [16, ст. 75].

Обязанность избирателей иметь с собой приглашение на выборы свидетельствует о стремлении законодателей максимально ограничить возможность граждан голосовать не по месту своего жительства.

Так как де-факто в Казахстане можно внести данные избирателя в избирательный список в день выборов, существует потенциальная угроза многократного голосования. По наблюдениям Миссии, в большинстве случаев перекрестная проверка данных не проводилась. В соответствии с этим, ОБСЕ рекомендовала ЦИК улучшить процедуры сверки данных избирательных списков.

Замечание 3. Высокий барьер прохождения для политических партий.

Согласно п. 1 ст. 97-1 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах», «центральная избирательная комиссия подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных по территории единого общенационального округа за каждый партийный список, получивший семь и более процентов голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании». 7 %-ный барьер является одним из самых высоких среди стран ОБСЕ. Например, в Бельгии этот барьер составляет 5 %, в Дании всего 2 %. Снижение процентного барьера позволит развить плюрализм партий в Парламенте Республики Казахстан.

Изучение иностранного законодательства позволило также выявить некоторые особенности зарубежного избирательного процесса.

Большой спектр возможностей предоставлен гражданам Дании, которые могут проголосовать, во-первых, досрочно в любом муниципалитете Дании в срок от 3 недель до 2

дней до выборов. Статья 54 Закона о парламентских выборах дает полный перечень лиц, обладающих правом проголосовать досрочно в соответствующих учреждениях (госпиталях, больницах, жилых помещениях программ социальной поддержки), а также у себя дома. Подобным правом обладают жители Фарерских островов, Гренландии и граждане, находящиеся за рубежом, на датских торговых международных судах.

Аналогичный список представлен в законе о выборах Финляндии, отличаются сроки — за 11-8 дней до дня голосования [17, ст. 46].

В законодательство Нидерландов также предусматривает голосование по почте.

Во-вторых, существует возможность передачи своего голоса (голосование по доверенности). Статья 4L Закона о выборах Нидерландов предусматривает, что лицо может голосовать по доверенности не более чем за двух человек. Заявление на голосование по доверенности должно быть передано мэру административной территориальной единицы в день объявления кандидатур и не позднее 14 дней до выборов. Однако в отличие от Закона о выборах Бельгии, нидерландский закон не раскрывает случаи, когда подобная передача голоса возможна. Избирательным кодексом Бельгии предусмотрено, что правом передачи голоса обладают: избиратели, которые больны или не способны прийти в избирательный участок; работники и военные, которые находятся вместе со своей семьей в иностранном государстве; моряки и члены их семей; избиратели, который в день выборов находятся в местах лишения свободы; избиратели, которые не могут прийти в избирательный участок по своим религиозным убеждениям (подтверждается посредством аттестата от религиозных учреждений); студенты, который не могут посетить избирательный участок по причине своей учебы [18, ст. 147б].

Голосование по доверенности не предусматривается в Дании и Финляндии. Принцип личного участия в выборах Финляндии предполагает, что каждый избиратель голосует самостоятельно [19, ст. 2]. Так как в данных государствах действует институт досрочного голосования, необходимость для голосования по доверенности некоторых категорий граждан не требуется.

Институты досрочного голосования и голосования по доверенности способствуют увеличению политической активности и заинтересованности избирателей, предоставляя им право проголосовать в случаях, когда граждане не могут присутствовать на избирательном участке в день выборов.

Подводя итоги по тем замечаниям ОБСЕ в отношении избирательного законодательства Республики Казахстан, которые были освещены в данной статье, можно сделать следующие выводы.

Рекомендация ОБСЕ по предоставлению права голоса заключенным лицам является трудновыполнимой, но реализуемой задачей. Законодателю предстоит провести квалификацию преступлений, за совершение которых лицо может не лишаться права голоса.

Следует уделить внимание практике зарубежных государств по предоставлению гражданам права голосовать досрочно или по доверенности. Подобная практика показывает стремление

государства наиболее полно охватить всех избирателей и предоставить возможность принимать участие в голосовании наибольшему числу граждан.

В целях увеличения политического и партийного плюрализма в стране следует снизить процентный барьер допуска партий к распределению мест в Парламенте, а также позволить независимым кандидатам и кандидатам от избирательных образований принимать участие в выборах.

Несмотря на перечисленные замечания ОБСЕ, сравнение отчетов Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ по выборам предыдущих лет показывает относительную динамику в совершенствовании избирательного законодательства Республики Казахстан. Выражаем надежду, что тенденции к усовершенствованию законодательства сохранятся, и внимание законодателя будет обращено на указанные сферы избирательного процесса, требующие изменений.

Список использованной литературы:

1. Финальный отчет Миссии по наблюдениям за выборами БДИПЧ ОБСЕ 2015 г. по внеочередным парламентским выборам Республики Казахстан 2015 г. <http://www.election.gov.kz/rus/>
2. Приложение 1 к постановлению Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 18 января 2017 года № 1/147 «Отчет об итогах деятельности Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан в 2016 году». <http://www.election.gov.kz/rus/>
- 3 . Документ Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 г. <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304>
- 4 . Закон о выборах Нидерландов 1989 г. (с поправками 2009 г.). <http://www.wipo.int/wipolex/ru/profile.jsp?code=NL>
- 5 . Конституция Нидерландов 2008 г. <http://www.wipo.int/wipolex/ru/profile.jsp?code=NL>
6. Закон о Парламентских выборах Дании 1991 г. // Современные избирательные системы. Вып. 4. — М., 2004.
7. Конституция Дании 1953 г. <http://www.e-reading.club/>
8. Избирательный Кодекс Бельгии 2014 г. <http://www.cis-emo.net/ru/>
9. Там же.
10. Финальный отчет Миссии по наблюдениям за выборами БДИПЧ ОБСЕ 2015 г. по внеочередным парламентским выборам Республики Казахстан 2015 г. <http://www.election.gov.kz/rus/>
- 11 . Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 г. № 2464 // online.zakon.kz
- 12 . Закон о выборах Нидерландов 1989 г. (с поправками 2009 года). <http://www.wipo.int/wipolex/ru/profile.jsp?code=NL>
13. Там же.
14. Закон о Парламентских выборах Дании 1991 г. <http://www.e-reading.club/>
15. Избирательный Кодекс Бельгии 2014 г. <http://www.cis-emo.net/ru/>
16. Закон о выборах Финляндии 1998 г <http://books.google.kz/books?id>
17. Там же.
18. Избирательный Кодекс Бельгии 2014 г. <http://www.cis-emo.net/ru/>
19. Закон о выборах Финляндии 1998 года. <http://books.google.kz/books?id>

Түйін

Мақала, ЕҚЫҰ/ДИАҚБ сайлауды байқау жөніндегі Миссиясының ескертулеріне сүйене отырып, Қазақстан Республикасының сайлау заңнамасын жетілдіру мақсатында, Бельгия, Дания, Норвегия және Финляндияғы сайлау процесінің заңнамалық реттеу тәжірибесін қарастырады.

RESUME

The article is based on observations of the observation Mission of OSCE / ODIHR election considering the experience and legislative regulation of the electoral process Belgium, Denmark, Finland and Norway with the aim of improving the electoral legislation of the Republic of Kazakhstan.