

Сагинаев Мейржан Егинбаевич
старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права,
конституционного и административного права КазНУ им. аль-Фараби

Нусипова Лятифа Багдатовна
преподаватель кафедры теории и истории государства и права,
конституционного и административного права КазНУ им. аль-Фараби

Актуальные вопросы взаимодействия избирательного законодательства Республики Казахстан и международных стандартов о выборах

Анализ развития отечественного избирательного законодательства и правоприменительной практики на выборах показывает, что избирательное законодательство Республики Казахстан оформилось в самостоятельную динамично развивающуюся отрасль права.

В условиях современного Казахстана вопрос о том, соответствует ли казахстанское избирательное законодательство и практика его применения международным избирательным стандартам, весьма актуален. Республика Казахстан как демократическое по форме и правовое по конституционно провозглашенным принципам своего существования государство просто не мыслится без свободных и демократических выборов, соответствующих общепризнанным международным критериям избирательных прав и свобод граждан, всех участников избирательного процесса.

Согласно действующей Конституции весь массив отечественного законодательства, регулирующего демократические институты народовластия, должен соответствовать не только конституционным принципам демократического республиканского устройства, но и общепризнанным принципам и нормам международного права. Это следует из части 4 статьи 15 Конституции РК, где закреплено положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Республики Казахстан являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором Республики Казахстан установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В отношении избирательных прав и свобод казахстанских граждан это означает, что их правовое регулирование и правоприменение должно осуществляться в соответствии с международными стандартами в области избирательного права, касающегося различных правоотношений в сфере выборов, в том числе и избирательного процесса (международные избирательные стандарты или международные стандарты для демократических выборов).

Принципы международного права как наиболее общие правила поведения участников международного общения в качестве таковых оказывают определенное влияние на установление международно-правовых норм как более конкретных правил поведения. Тот или иной принцип не только может

предопределить возникновение более конкретных правил поведения, но и подчиняет их себе, что находит выражение в том, что более конкретные правила поведения согласуются между собой и в то же время согласуются с принципом как более общим правилом поведения.

Таким образом, в общем смысле и исходя из вышесказанного, под международными избирательными стандартами понимаются принципы международного права, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов.

При этом ряд общепризнанных в современном мире принципов избирательного права, имеющих для Республики Казахстан первостепенное значение, получил непосредственное закрепление в Конституции нашего государства. Это в первую очередь относится к нормам, касающимся прав и свобод человека. Так, согласно статье 2 Конституции человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. В ряде положений Конституции РК прямо зафиксировано суверенное право народа Казахстана на осуществление народовластия, в том числе посредством свободных выборов и референдума, право граждан избирать и быть избранными, признание в республике политического многообразия и многопартийности, принципа разделения власти, самостоятельности местного самоуправления, универсальные принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и периодически проводимом голосовании.

Вместе с тем, наряду с конституционно закрепленными принципами, признаваемыми в качестве международных стандартов, имеются нормы и положения международных договоров, которые не нашли своей конкретизации в Конституции РК. Однако они также являются составной частью национальной правовой системы в силу уже приведенного выше положения Конституции РК. Таким образом, международно-правовые нормы-стандарты, которые нашли непосредственное отражение в Конституции РК, занимают в системе отечественного избирательного права главенствующую роль, являются нормами, имеющими высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики Казахстан. Следовательно, в случае коллизии содержащихся в них норм с правилами, установленными законами Казахстана, нормы этих договоров имеют приоритет над нормами казахстанских законов.

К числу основных источников международных стандартов в области избирательных прав и свобод наших граждан следует отнести, прежде всего, всеобщие или универсальные избирательные стандарты. Универсальными они являются в силу того, что они действуют в отношении государств любого континента Земли. Одним из таких универсальных документов является Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в статье 21 которой записано: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны

проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Гражданские и политические права, изложенные во Всеобщей декларации, были уточнены и конкретизированы в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом в 1966 г. и вступившем в силу в 1976 г. [2] Участниками этого Международного пакта являются 127 государств, что делает его обязательным для исполнения международным инструментом с самым большим количеством участников, гарантирующим право на свободные выборы. В статье 25 этого документа провозглашается право каждого гражданина «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».

Документы универсального характера, посвященные выборам, принимаются не только в рамках ООН, но и некоторых других всемирных международных организаций. Одной из старейших международных организаций является Межпарламентский Союз, который действует уже более ста двадцати лет. Естественно, данная организация не может находиться в стороне от вопросов проведения выборов. На 154 сессии Совета Межпарламентского Союза в Париже в 1994 г. единогласно (в сессии принимали участие представители 112 государств-членов данной организации) была принята Декларация о критериях свободных и справедливых выборов [3], а на 161 сессии Совета в 1997 г. без голосования была одобрена Всеобщая декларация о демократии, в пункте 12 которой говорится: «Ключевым элементом в осуществлении демократии является проведение свободных и честных выборов через регулярные интервалы времени, которые обеспечивали бы возможность выражения воли народа».

Декларация о критериях свободных и справедливых выборов говорит об избирательных правах граждан, о правах и обязанностях кандидата, партии в ходе избирательной кампании, а также о правах и обязанностях государств. В частности, к обязанностям государства, согласно Декларации, относятся принятие законодательных и других мер в целях обеспечения гарантий прав и институциональных рамок для проведения регулярных подлинных свободных и справедливых выборов, установления нейтрального, беспристрастного и сбалансированного механизма организации и проведения выборов, уважение и соблюдение прав человека для всех граждан, проживающих на их территории и на территориях под их юрисдикцией, обеспечение партиям и кандидатам разумных возможностей для представления своих избирательных платформ, соблюдение принципа тайного голосования, недопущение подкупа или других противозаконных действий, обеспечение ясности и понятности всего избирательного процесса, предотвращение случаев насилия в ходе выборов, быстрое и эффективное рассмотрение жалоб, относящихся к избирательному процессу, избирательными органами и судами и другие.

Наряду с всеобщими, универсальными международными избирательными стандартами существуют еще и региональные международные избирательные стандарты. Разновидностью региональных международных избирательных стандартов, имеющих к Республике Казахстан непосредственное отношение, является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Указанная Конвенция определяет основные принципы современного избирательного права и организации избирательного процесса – стандарты демократических выборов, а также гарантии их реализации, в том числе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; ст. 11–17 содержат организационно-правовые основы статуса участников избирательного процесса, включая политические партии и иные общественные объединения, их уполномоченных представителей, доверенных лиц, национальных (общественных) наблюдателей, международных (иностраных) наблюдателей, а также основы информационного и финансового обеспечения выборов, избирательной кампании и предвыборной агитации; заключительные статьи определяют процедурный порядок подписания и вступления в силу этой Конвенции.

Для Республики Казахстан международными стандартами демократических выборов являются:

– во-первых, международные стандарты в области избирательного права и избирательного процесса (международные избирательные стандарты) – право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе универсальных принципов избирательного права – всеобщего равного прямого избирательного права при свободном и тайном голосовании или использовании иных процедур, обеспечивающих свободное волеизъявление гражданина, на основе периодического и обязательного проведения выборов, их свободного, подлинного, справедливого, открытого и гласного характера;

– во-вторых, такие важнейшие условия обеспечения демократического избирательного процесса, как уважение, соблюдение и защита демократических прав и свобод человека и гражданина, многопартийность и идеологическое многообразие, стабильность правовых норм в области регулирования выборов и одновременно их динамичное демократическое развитие;

– в-третьих, процедурно-процессуальные гарантии – организация голосования и подсчета голосов независимыми избирательными органами либо иными специально уполномоченными органами, наличие и эффективное функционирование механизмов защиты избирательных прав и свобод всех участников избирательного процесса, обжалования итогов голосования и результатов выборов в судебных и иных уполномоченных на то органах, действенный гражданский контроль и беспристрастное международное наблюдение за выборами, в том числе за такими важнейшими избирательными действиями, как организация процесса голосования, подсчет голосов, опубликование результатов выборов, разрешение избирательных споров.

Анализ развития избирательного законодательства Республики Казахстан и правоприменительной практики на выборах за время, прошедшее после принятия Конституции РК, показывает, что республиканское выборное законодательство оформилось в самостоятельную динамично развивающуюся отрасль права.

Однако комплексный анализ избирательного и смежного законодательства (включая закон о политических партиях и ряд иных законодательных актов) в совокупности с правоприменительной практикой выборов позволяет сделать вывод о том, что выборы в Республике Казахстан не всегда соответствуют международным стандартам. Наиболее серьезные расхождения связаны с тем, что на национальных выборах не всегда обеспечивается свободная политическая конкуренция. С одной стороны, органы власти, избирательные комиссии и суды, злоупотребляя процедурами отказа в регистрации и отмены регистрации кандидатов и списков кандидатов, нередко проводят селекцию кандидатов и партий, не допуская к выборам тех или иных кандидатов. С другой стороны, очевидным фактором национальных выборов являются неравные условия проведения предвыборной агитации для кандидатов, в том числе неравный доступ к средствам массовой информации. Независимость избирательных комиссий от органов исполнительной власти чаще всего подвергается критике со стороны международных наблюдателей и инстанций. В результате, не обеспечивается эффективная защита избирательных прав граждан.

Вместе с тем, одновременно с усилением роли и значения международных избирательных стандартов при проведении национальных выборов возникает закономерный вопрос: являются ли национальные выборы событием, относимым исключительно только к юрисдикции той или иной страны? Данный непростой вопрос стал логическим продолжением интернационализации избирательного процесса, что явилось результатом сформировавшейся в последние годы общемировой практики, в ходе которой фактически установился общественный институт международного наблюдения и мониторинга национальных выборов и избирательного законодательства, а также оценки их международным сообществом. Сегодня международное (иностранное) наблюдение за выборами и избирательным процессом реально превратилось в важнейший элемент национального избирательного процесса и выборного законодательства многих стран. Достаточно отметить уже упоминавшийся выше конституционно закрепленный в Республике Казахстан приоритет международного права по отношению к национальному законодательству. По этому же пути пошли и другие «транзитные» государства, пытающиеся подобным красноречивым жестом доброй воли, продемонстрировать всему мировому сообществу свои демократические устремления. Вместе с тем, многие страны, которые мы традиционно относим к государствам с развитыми демократическими институтами и сформировавшимся гражданским обществом не пошли на установление примата международного права над своим национальным законодательством. Бывший председатель Центральной избирательной комиссии РФ А.Вешняков

объясняет это тем, что «многие европейские страны... считают свое национальное право, обеспеченное внутренней логикой, традицией, этикой и рутиной институтов правового государства..., достаточно сильным не только для того, чтобы за себя постоять, но и чтобы весомо участвовать в обеспечении законности и эффективности самого международного права».

В условиях «расплывчатости, неконкретности по части взаимных международно-правовых обязательств государств по вопросу единых критериев оценки качества избирательных кампаний всегда может быть найдено место для использования наблюдателями «двойных стандартов». В этом случае применение международно-правовых норм в сфере избирательного права, призванные обеспечить честность, объективность, прозрачность, а самое главное, демократичность выборов, переходит из плоскости чисто юридической в плоскость политическую. Политическая, а зачастую и стоящая за ней экономическая предвзятость заинтересованных сторон (как организаций, так и государств), делает международные избирательные стандарты орудием политического давления и как показывает современная практика некоторых государств, орудие достаточно эффективное.

Ссылки:

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.
2. Международные избирательные стандарты. Сборник документов. М., 2004.
3. А.А. Вешняков. Международные избирательные стандарты. Международная жизнь, № 3, 2001. С.21.
4. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. 7 октября 2002 г
5. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ/ Советское государство и право. 1990. №11.
6. Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.,2004.

ШҚІР

Мақала ҚР сайлау заңнамасы мен халықаралық сайлау стандарттарының арақатынасы мәселесін қарастырады. Ұлттық сайлау заңнамасы мен оның қағидалары негізінде жатқан әмбебапты және аймақтық халықаралық-құқықтық актілер зерттелінеді.

Resume.

In article are investigated universal and regional international-legal elective standards. Also the basic international standards of democratic elections established by the legislation of Republic of Kazakhstan are presented. Article considers a problem of a parity of the national elective legislation and the international elective standards.