**Выборное законодательство: современные тенденции и международный опыт**

**Цель:** ознакомление с современными тенденциями  выборного законодательства, сравнение международных и казахстанских избирательных систем.

**План:**

2.1. Современные тенденции в международном избирательном праве и их роль в развитии национального избирательного законодательства.

2.2. Источники избирательного права Республики Казахстан.

2.3. Принципы избирательного права.

2.4. Виды избирательных систем и их имплементация в Республике Казахстан.

2.5. Правовой статус избирателя.

**2.1. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ И ИХ РОЛЬ В РАЗВИТИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В современных демократических государствах выборы являются основной формой волеизъявления населения, как одного из основных конституционных принципов.

Участие граждан, имеющих право голоса, в выборах - выражение непосредственного народовластия, которое заключается в формировании качественного и количественного состава органов государственной власти и органов местного самоуправления путем тайного голосования[1]. Выбирая своих представителей народ выражает им полное доверие по осуществлению принадлежащей ему государственной власти. При этом следует учитывать, что народ делегирует своим представителям только право на осуществление государственной власти, тогда как сама власть принадлежит народу, как источнику и носителю этой власти.

Наиболее распространенные в международной практике виды выборов

В зависимости от территории их проведения выборы подразделяются на *национальные и региональные*.

В зависимости от субъекта избрания выборы делятся на *парламентские, президентские, местные.*

В зависимости от периодичности: *очередные и внеочередные*. Очередные — это такие выборы, которые проводятся периодически после истечения определенного срока полномочий данного органа или должностного лица, т.е. срока, установленного для них в законе. Внеочередные или досрочные до установленного законом срока истечения полномочий представительного органа или должностного лица.

Выборы также подразделяются на *первоначальные и повторные*. Первоначальные выборы назначаются в связи с истечением срока полномочий или досрочным прекращением полномочий представительного органа (должностного лица). Повторные выборы проводятся только в тех случаях, если результаты первоначальных выборов были признаны несостоявшимися или недействительными.

Выборы бывают *основными и дополнительными*. Данная классификация применима только к выборам депутатов представительных органов, избираемых по мажоритарной избирательной системе. На основных выборах избирается весь состав представительного органа. Основанием проведения дополнительных выборов является досрочное прекращение полномочий депутата в связи с назначением на государственную должность, болезнью, кончиной или добровольной отставкой.

Выборы бывают также *всеобщими (общими) и частичными*.

Всеобщие выборы подразумевают участие всех избирателей страны (например, выборы нижней или единственной, реже - верхней, палаты Парламента, выборы Президента). Частичные выборы проводятся в тех случаях, если представительный орган обновляется по частям, т.е. формируется путем ротации — разновременного избрания частей депутатского корпуса представительного органа. Поэтому в литературе частичные выборы часто называют ротационными. Наиболее известные ротационные выборы - избрание сенаторов в Соединенных Штатах Америки. Сенаторы США избираются на срок шесть лет, но при этом избираются не все одновременно, а каждые 2 года переизбирается 1/3 Сената (33 из 100 сенаторов).

Отметим существенное различие дополнительных и частичных выборов. Дополнительные выборы - нерегулярные, назначаемые в силу появившейся необходимости, например отставки депутата. Частичные же выборы, в отличие от дополнительных, – выборы регулярные, обязательные и предусмотренные законодательством.

Выборы бывают *прямые и косвенные*. Прямые (или непосредственные) выборы, при которых избиратели непосредственно избирают конкретного человека на определенный пост, между избирателем и кандидатом, за которого он голосует, нет никаких промежуточных звеньев. Прямыми выборами избираются, например, президенты при всенародных выборах.

Косвенные выборы характеризуются тем, что вопрос об избрании решают не граждане, а избранные ими лица – выборщики, депутаты, специальная коллегия и другие. Например, в США граждане избирают выборщиков, которые в свою очередь избирают Президента США. Они перестают быть выборщиками сразу после того, как проголосовали.

На основе косвенных выборов избирается Сенат Республики Казахстан, где в качестве выборщиков выступают депутаты маслихатов.

*Многостепенные (многоступенчатые) выборы* — это такие выборы, когда в качестве выразителя воли граждан выступает не специальная коллегия выборщиков, а постоянно действующий орган: местный совет, Парламент или одна из его палат.

Несмотря на то что избирательное право по своей природе индивидуально, личный выбор есть дело каждого, сами выборы - дело общее, соединяющее воедино власть, граждан и территорию их проживания, обеспечивающее и само государственное существование, и его суверенитет.

К концу ХХ века мировое сообщество выработало комплекс международно-правовых норм в области прав и свобод человека - международные стандарты, и среди них - стандарты в области прав человека, касающихся проведения свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов (международные избирательные стандарты).

*Международные стандарты* – это набор минимально необходимых правил поведения, с соблюдением которых согласны государства, принимавшие участие в их разработке и одобрении. По международным избирательным стандартам государства должны предоставить лицам, находящимся под их юрисдикцией, права и свободы на участие в проведении свободных справедливых подлинных и периодических выборов.

Выработкой единых стандартов демократических выборов занимаются многие международные организации. В числе организаций, отражающих общеевропейское представительство и принявших общепризнанные документы по вопросам выборов, следует отметить Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (Документ Копенгагенского совещания, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов от 30 октября 2002 года), Европейский Союз (Хартия Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 года), Совет Европы (Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Протокол №1 к Конвенции, Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года).

Ключевыми институтами, определяющим европейские подходы к демократичности выборов, готовящими заключения на действующие законы, отчеты по итогам деятельности миссий наблюдения на выборах, являются Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ и «Европейская комиссия за демократию через право» (Венецианская комиссия) Совета Европы. БДИПЧ ОБСЕ с целью обеспечения контроля за соблюдением стандартов демократических выборов может направить по приглашению соответствующей страны миссию международного наблюдения.

Венецианская комиссия является органом, состоящим из экспертов по конституционным вопросам, который дает правовые заключения и оказывает содействие государствам-членам в приведении их правовых и институциональных основ в соответствие со стандартами Совета Европы в области демократии, прав человека и верховенства закона. В 2002 – 2003 годах комиссия приняла ряд документов (признающихся как основополагающие при оценке избирательных систем), где определяются принципы и процессуальные гарантии проведения выборов: прежде всего, это Руководящие принципы относительно выборов (далее – Руководящие принципы) и Пояснительный доклад.

Позицию организаторов выборов в выработке единых критериев оценки их проведения отражает Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ). В рамках своей деятельности АОВСЕ проводит ежегодные конференции, посвященные вопросам организации выборов. В 2002 году на конференции «Международные избирательные стандарты в законодательстве и практической деятельности в странах Европы» был подготовлен и обсужден в качестве основного документа проект Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод, направленный на гармонизацию национального законодательства с международными избирательными стандартами, одобренный Венецианской комиссией в 2004 году.

В рамках Содружества Независимых Государств вопросы совершенствования избирательного законодательства в соответствии с международными избирательными стандартами решаются на уровне Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ). Считая основным документом по вопросам выборов Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств  МПА СНГ,  определяет источниками международных избирательных стандартов не только общепризнанные международные документы (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах; Документ Копенгагенского совещания; Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протокол №1 к Конвенции), но и документы Венецианской комиссии (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов – руководящие принципы и пояснительный доклад).

Таким образом, *основными источниками международных избирательных стандартов являются*:

1) Всеобщая декларация прав человека (утверждена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.). Статья 21 Декларации устанавливает: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

2) Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., гарантирующий право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно избранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

3) Наиболее прогрессивное положение в отношении избирательных прав граждан подробно изложены в документах, принятых Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) на Конференции по человеческому измерению, проходившей в три этапа в 1989, 1990, 1991 гг.

 4) В рамках Содружества Независимых Государств принята и действует Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод 2002 г.

5) На основе Конвенции Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 7 декабря 2002 г. одобрены Рекомендации для международных наблюдателей по наблюдению за выборами.

*Казахстаном ратифицированы:*

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года;

Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ от 29 июня 1990 года, участником которого Казахстан стал после вступления в ОБСЕ в январе 1992 года;

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных правах и свободах в государствах-участниках СНГ от 7 октября 2002 года.

Демократические выборы в Казахстане – это конкурентные, периодические и обязательные выборы, в процессе которых граждане, на альтернативной основе избирают своих представителей во властные структуры. Конкурентные выборы гарантируют, что в выборах участвуют различные политические партии и кандидаты. Все они пользуются свободой слова, собраний, передвижения, всем, что необходимо для того, чтобы их политические взгляды были услышаны, и чтобы они могли представить избирателям альтернативных кандидатов.

Законодательство Республики Казахстан обеспечивает периодичность выборов, представительство в органах власти различных социальных групп населения, открытость и прозрачность деятельности избирательных органов.

Законодательство Казахстана постоянно совершенствуется и корректируется в соответствии с реалиями современного мира. Вместе с избирательным законодательством улучшается и выборный процесс, повышается правовая культура избирателей и иных участников избирательного процесса.

Сложившееся выборное законодательство страны позволило создать избирательную систему, отвечающую основным принципам избирательного права, сформулированным в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года, которые основываются на Конституции Республики Казахстан и включены в общую часть Конституционного закона о выборах и детализированы в его главах и статьях.

В частности, в 2004 году были исключены безальтернативные выборы, предварительное голосование; введен новый принцип формирования избирательных комиссий – избрание местными представительными органами по представлению политических партий; изменен принцип составления списков избирателей: избиратели вносятся в списки согласно регистрации места жительства; введены гарантии равного доступа кандидатов к СМИ (далее – СМИ); значительно расширены права отечественных и международных наблюдателей и т.д.

18 мая 2007 года на совместном заседании обеих палат Парламента Казахстана были приняты поправки в Конституцию страны, которые коснулись и выборного законодательства. В частности, в связи с возросшей ролью политических партий было принято решение при формировании депутатского корпуса отказаться от одномандатных округов в пользу партийных списков.

В целях повышения общественно-политической роли Ассамблеи народа Казахстана, представляющей интересы всех этносов страны, с 2007 года АНК получило конституционное право делегировать в Мажилис девять своих представителей. Кроме того, представительство казахстанских этнических сообществ в Парламенте осуществляется на основе их прямого участия в представительных органах через политические партии.

Таким образом, число мест в нижней палате Парламента было увеличено до 107.

Одним из важнейших изменений, внесенных в выборное законодательство республики в 2009 году, является введение правового механизма, позволяющего формировать Мажилис Парламента с участием не менее двух политических партий, даже если вторая партия не пройдет установленный законом 7-процентный барьер.

Также значительно расширены возможности политических партий участвовать в работе избирательных комиссий. В частности, политические партии, не имеющие представителя в составе избирательной комиссии, вправе делегировать в нее своего представителя с правом совещательного голоса на период подготовки и проведения избирательной кампании, который наделяется всеми правами члена избирательной комиссии.

Были внесены дополнения в статьи, регламентирующие порядок проведения предвыборной агитации и обеспечивающие кандидатам и политическим партиям равные условия доступа к СМИ. Установлена единая дата проведения выборов депутатов местных представительных органов (маслихатов) вместо выбывших.

В июне 2018 г. были внесены поправки и дополнения в Конституционный Закон «О выборах в Республике Казахстан».

*По формированию избирательных комиссий*

Территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии избирались соответствующими маслихатами на основании предложений политических партий. С января 2019 года территориальные избирательные комиссии образуются Центральной избирательной комиссией, а участковые избирательные комиссии – соответствующими территориальными избирательными комиссиями.

Из системы избирательных органов исключены окружные комиссии.

*По уточнению правового статуса члена избирательной комиссии*

Член избирательной комиссии освобождается от своих обязанностей: по истечении установленного срока полномочий избирательной комиссии, при прекращении деятельности избирательной комиссии, утраты гражданства РК, вступления в силу обвинительного приговора суда, вступления в силу решения суда о признании его недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявлении его умершим или его смерти.

Вводится профессионализация деятельности членов избирательных комиссий, двое из которых будут исполнять свои обязанности на постоянной основе.

*По выборам депутатов маслихатов*

Согласно внесенным изменениям, депутаты маслихата избираются по партийным спискам, представляемым политическими партиями, по территориальному избирательному округу.

В целях совершенствовании избирательного законодательства Казахстан, как и многие государства, наряду с международными стандартами учитывает рекомендации БДИПЧ ОБСЕ.

*С января 2019 года*в Казахстане введена ответственность за создание условий для волеизъявления граждан с ограниченными возможностями.

Перспективы развития избирательного права и избирательной системы Республики связаны, прежде всего, с цифровизацией всех сторон общественной жизни, технологизацией внутренних процессов органов, организующих выборы, упрощением процедур голосования.

Социальные сети стали оптимальной и эффективной площадкой для информирования граждан, особенно молодежи, о деятельности избирательных комиссий, предстоящих избирательных кампаниях. Главными преимуществами данного ресурса являются возможность получения оперативной обратной связи, проведения обсуждения актуальной повестки дня страны, региона, села.

2.2. ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Современное казахстанское законодательство о выборах состоит из блока нормативных правовых актов, регулирующих различные аспекты электоральных отношений и процессов. Оно обширно и разнообразно по своему составу. В последние годы принято достаточно много нормативных правовых актов, регулирующих сферу избирательных отношений.   В избирательное законодательство входят не только специальные нормативные акты, посвященные выборам в конкретные органы государственной власти, но и акты, регулирующие избирательные права граждан, принципы избирательного права, а также отдельные стадии избирательного процесса.

*Источники избирательного права* – это нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие избирательные отношения.

Конституция РК является Основным законом страны, обладающим верховенством, высшей юридической силой и прямым действием на территории страны.

Конституционная норма п.2 ст.3 «народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы» является одной из основ конституционного строя государства, устанавливая приоритетное место выборов в системе демократических институтов государства. Участие народа в «решении наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте» - основополагающий принцип деятельности Республики.

Конституцией Республики Казахстан провозглашаются основополагающие принципы избирательного законодательства, закреплены основные нормы, связанные с избранием Президента, депутатов Парламента и маслихатов, акима города районного значения, села, поселка, сельского округа.

Рисунок 5. Система источников избирательного права в Республике Казахстан

 

Рисунок 6. Конституционные основы избирательного права Республики Казахстан

 

2.3. ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Избирательное право основано на определенных принципах, под которыми следует понимать основополагающие, руководящие начала, идеи, положенные в основу формирования выборных органов государственной власти. Принципы служат главным критерием законности и правомерности действий избирателей, кандидатов, избирательных объединений, избирательных комиссий и иных участников выборов. Они свидетельствуют о приоритетах правового регулирования отношений, связанных с осуществлением и защитой избирательных прав граждан. Без соблюдения данных принципов выборы не могут быть признаны легитимными.

Все действия комиссии и председателя ТИК, в частности, должны исходить из логики этих принципов. На практике встречаются случаи, когда ситуация или действие не прописаны в законе и правильное решение можно принять именно благодаря им.

Выделяются две группы принципов. Критерием их разграничения является целевое предназначение в регулировании избирательных отношений, вследствие чего первую группу образуют принципы участия граждан в выборах, а вторую – принципы организации и проведения выборов.

Законодательством Казахстана закреплены следующие принципы избирательного права, касающиеся каждого гражданина:

всеобщее избирательное право;

равное избирательное право;

прямое избирательное право;

косвенное избирательное право;

тайное голосование;

добровольное участие в выборах.

*Принцип всеобщего избирательного права*– все граждане Республики Казахстан, достигшие возраста 18 лет, имеют право избирать, а по достижении определенного возраста, быть избранными.

Разделяют активное избирательное право и пассивное избирательное право.

*Всеобщее активное избирательное право* – право гражданина Республики Казахстан участвовать в голосовании. Всеобщность достигается за счет участия всех, достигших 18-летнего возраста, вне зависимости от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства и т.п.

*Пассивное избирательное право* – право гражданина быть избранным Президентом Республики Казахстан, депутатом Парламента или маслихата, сельским акимом или членом иного органа местного самоуправления.

Также всеобщность пассивного избирательного права означает, что избранным может быть любой гражданин независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания, убеждений, принадлежности к общественному объединению[2].

Применение того или другого из указанных принципов или их определенное сочетание зависят от порядка формирования выборного органа.

Принцип всеобщности знает исключения. Во-первых, избирательные цензы – устанавливаемые Конституцией или избирательными законами условия для получения или осуществления избирательного права. Во-вторых, ограничения к избирателям и гражданам, избираемым на должности в государственных органах.

*Для активного избирательного права:*в Республики Казахстан существует возрастной ценз, который означает, что право голосовать предоставляется с 18-летнего возраста.

Конституция Республики Казахстан устанавливает, что не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Но такое ограничение может быть установлено только в судебном порядке. Вместе с тем, лица, находящиеся в местах заключения, если не вынесен обвинительный приговор о них, не могут ограничиваться в избирательном праве. В законодательстве о выборах устанавливается, что в следственных изоляторах и изоляторах временного назначения образуются избирательные участки и лица, содержащиеся в них, включаются в списки избирателей.

*Для пассивного избирательного права* законодательство устанавливает также целый ряд дополнительных ограничений. Не подлежат регистрации в качестве кандидата в Президенты РК, депутаты парламента РК, маслихатов, а также кандидатом в члены органов местного самоуправления лицо:

имеющее судимость, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке;

вина которого в совершении коррупционного преступления и коррупционного правонарушения в установленном законом порядке признана судом.

*Установлены возрастные цензы для кандидатов в:*

Президенты РК – 40 лет;

депутаты Сената Парламента – 30 лет;

депутаты Мажилиса Парламента – 25 лет;

депутаты маслихата – 20 лет.

Согласно распространенному правилу, достижение соответствующего возраста требуется на день проведения выборов или регистрации кандидата.

Особое место среди избирательных цензов занимает оседлость. Это означает, что лицо может реализовать избирательное право лишь при условии проживания в течение определенного срока в данной стране или в данной местности. Это условие направлено на то, чтобы в выборах принимали участие лица, которые знакомы с проблемами территории, от которой они желают баллотироваться в органы власти. Данный ценз предусматривается, например, на парламентских выборах США, ФРГ, Франции, Канады, где срок проживания лица в соответствующем избирательном округе должен составить один, три, шесть и двенадцать месяцев соответственно. Осуществление права быть избранным обусловлено, как правило, гораздо более длительным сроком проживания на определенной территории, например, для парламентариев Казахстан – не менее 10 лет.[3]

*Равное избирательное право*означает, что избиратели участвуют в выборах на равных условиях: один избиратель – один голос.

Надо четко понимать: принцип равного избирательного права касается сферы реализации субъективного избирательного права на стадии голосования. Для сохранения такого равенства необходимы определенные гарантии (установление равного «веса» и количества голосов, обеспечение равных юридических возможностей для избрания кандидатов). Избиратели имеют равное число голосов и включаются лишь в один список избирателей.

*Прямое избирательное право*означает, что избиратели голосуют за кандидата непосредственно, без промежуточных дистанций.Важное преимущество прямых выборов заключается в том, что все избираемые органы государственной власти являются непосредственно представительными органами народа. Тем самым создается возможность постоянной тесной связи этих органов с избирателями, постоянного контроля населения за их работой.

*Косвенное избирательное право*предусматривает, что члены представительного органа или единоличный выборный орган избираются выборщиками – лицами, специально избранными для осуществления выборов в соответствующий орган.

В выборах депутатов Сената Парламента Казахстана в соответствии со ст. 7 Конституционного Закона «О выборах» участвуют выборщики – граждане Республики, являющиеся депутатами маслихатов, которые участвуют в выборах депутатов Сената на равных основаниях и каждый из них обладает одним голосом при выборах депутата Сената.

*Тайное голосование.* Тайна голосования исключает возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина, гарантирует, что результаты его голосования не могут стать известны иным лицам. Данный принцип обеспечивает свободу волеизъявления граждан:

никто не может принудить гражданина голосовать за или против того или иного кандидата, за или против решения, вынесенного на референдум;

никто, кроме голосующего, не должен знать его выбор;

только легитимные участники (включенные в списки избиратели) могут проголосовать, и притом только один раз;

решение голосующего не может быть тайно или явно кем-либо изменено (кроме, возможно, им самим).

Тайна голосования обеспечивается специальными процедурами, предусмотренными законодательством о выборах и референдуме. Гражданин получает бюллетень для голосования, изготовленный по единому образцу, и заполняет его в специально оборудованном месте, обеспечивающим тайну его волеизъявления. В бюллетенях не допускаются какие-либо обозначения и пометки, указывающие на личность лица, его заполнившего. Законодательством также устанавливаются гарантии соблюдения тайны волеизъявления при проведении голосования вне помещений избирательных комиссий, комиссий референдума.

Нарушение принципа тайны голосования членами избирательных комиссий, комиссий референдума, должностными лицами влечет привлечение виновных к уголовной и административной ответственности.

*Добровольность участия* граждан в выборах. Принцип свободы выборов является основополагающим для любого демократического государства. Принцип свободных выборов означает, что граждане участвуют в них добровольно без принуждения со стороны государства.

Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» устанавливает гарантии, обеспечивающие свободу волеизъявления граждан. Таким образом, каждый из нас выражает свою волю абсолютно свободно, голосуя сообразно своему внутреннему убеждению, без какого-либо принуждения извне.

Гарантиями свободы выборов являются также свободные условия подготовки и проведения выборов: свобода предвыборной агитации, независимость избирательных комиссий, деятельность кандидатов в ходе избирательной кампании, обжалование и отмена решений и действий субъектов избирательного процесса.

*Общие принципы организации выборов:*

*Обязательность выборов*. Этот принцип, прежде всего, означает, что выборы являются императивным и единственным легитимным способом формирования избираемых населением представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.  Обязательность выборов предполагает также, что компетентные государственные и муниципальные органы не вправе уклоняться от их назначения и проведения в установленные законодательством сроки, а также отменять уже назначенные выборы или переносить их на более поздние сроки.

*Периодичность и регулярность выборов*. Данный принцип связан с временными рамками полномочий представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления и означает, что очередные выборы должны проводиться через определенные интервалы времени. При этом промежутки между выборами напрямую зависят от предусмотренных законодательством сроков полномочий соответствующих органов, которые в идеальном варианте должны быть такими, чтобы, с одной стороны, обеспечивать стабильность работы выборных органов и должностных лиц, а с другой – гарантировать их сменяемость и предотвращать неоправданно длительное обладание выборными полномочиями.

*Гласность и прозрачность выборов* означает, что вся деятельность избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов, включая подсчет голосов, установление итогов голосования и определение результатов выборов, осуществляется открыто [4];

*Альтернативность выборов* - обязательность участия в выборах нескольких равноправных кандидатов. **Альтернативность выборов** обеспечивает избирателям реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления. Принцип альтернативности выборов является одним из основных демократических стандартов и гарантируется законодательством демократических государств;

*Состязательность и конкурентность выборов*. Именно в конкурентной борьбе выявляются слабые и сильные стороны претендентов, вырабатываются навыки политической деятельности, общения с избирателями, способность прислушиваться к их мнению, а избиратели получают реальную возможность оценить претендентов по достоинству и сделать осознанный выбор. Успех же избирательной кампании кандидата, политической партии в условиях состязательности напрямую зависит от их воли и умения убедить избирателя в своей политической состоятельности.

2.4. ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ И ИХ ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Общепризнанно, что фундаментом демократических преобразований является избирательная система, действующая в том или ином государстве. Под избирательной системой понимают установленный законом или другим нормативным актом способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между партиями или кандидатами.

В избирательном праве многих стран распространено понятие избирательная система, как совокупность законодательных норм, правил и методов установления итогов голосования и определения победителя на выборах, включающие в себя:

образование избирательных округов;

выдвижение кандидатов (списков кандидатов);

определение роли политических партий в выборах;

утверждение формы избирательного бюллетеня;

определение результатов выборов и установления победителей, включая распределение депутатских мандатов между политическими партиями;

проведение в случае необходимости повторного голосования (второго тура выборов);

замещение вакантных мандатов.

*Избирательные округа* — это территориальные единицы, от которых избираются должностное лицо и члены выборных представительных органов. Различают:

*единый избирательный округ* – общенациональный (общегосударственный) - избирательный округ, включающий в себя всю территорию, от которой избирается должностное лицо либо на которой проводятся выборы в представительный орган;

*многомандатный избирательный округ* – избирательный округ, в котором избираются несколько депутатов, и за каждого из них избиратель голосует персонально;

*одномандатный избирательный округ* – избирательный округ, от которого избирается один депутат.

Избирательные округа образуются территориальными избирательными комиссиями. Список избирательных округов с указанием их границ и мест нахождения публикуется в соответствующих СМИ не позднее чем через 10 дней после назначения или объявления выборов.

Наиболее распространенными являются две избирательные системы: пропорциональная и мажоритарная, которые имеют свои разновидности.

*Пропорциональная избирательная система* – система определения результатов голосования, основывающаяся на принципе пропорциональности между количеством голосов избирателей, поданных за политическую партию, и числом получаемых ею депутатских мандатов. Её идея состоит в том, чтобы каждая политическая партия или другое избирательное объединение, участвующие в выборах, получили в парламенте число мандатов, пропорциональное числу поданных на них голосов.

При пропорциональной избирательной системе избиратель голосует за список кандидатов той или иной политической партии в целом, а не за конкретного кандидата. В основе пропорциональной избирательной системы лежит избирательная квота, т. е. наименьшее количество голосов избирателей, необходимое для избрания одного депутата.

Достоинство данной системы в политической справедливости:

в сформированных на ее основе органах власти складывается реальная расстановка политических сил в обществе;

система обратной связи между государством и организациями гражданского общества способствует политическому плюрализму и многопартийности.

Недостатки:

отстранение избирателей от процедуры выдвижения кандидатов;

незнание избирателями за кого именно они голосуют, т.к. голос отдается тому или иному партийному списку;

голосование по партийным спискам обусловливает слабость непосредственной связи между депутатами и избирателями[5]. Например, многие партии проявляют свою активность работы с избирателями только накануне выборов.

*Полупропорциональная система* основана на мажоритарном принципе. При этой системе партия в многомандатном избирательном округе выдвигает не список кандидатов, а отдельных кандидатов. Избиратель голосует только за одного, хотя от округа их должно быть избрано несколько. Избранными считаются кандидаты, набравшие наибольшее число голосов.

*Смешанная избирательная система* в последнее время получает все большее распространение, так как соединяет в себе преимущества мажоритарной и пропорциональной систем. В зависимости от соотношения элементов мажоритарной и пропорциональной избирательных систем смешанные избирательные системы могут быть симметричными и асимметричными.

При использовании симметричной смешанной системы половина членов парламента избирается по мажоритарной системе, половина – по пропорциональной. Обе системы одинаково влияют на формирование парламента. Подобный порядок используется при формировании бундестага ФРГ.

Асимметричная смешанная система предполагает неравное соотношение элементов мажоритарной и пропорциональной системы. Например, палата депутатов — нижняя палата парламента Италии – включает 630 депутатов, из которых 475 избираются по мажоритарной системе, а 155 – по пропорциональной. Встречается и другой подход. Например, в Республике Польша одна палата (сенат) формируется в целом на основе мажоритарных выборов, другая (сейм) – по пропорциональной системе.

Мировая практика показывает, что применение пропорциональной системы на парламентских выборах приводит к конкуренции различных идеологий, побуждает партии более четко определять свои программные установки, позволяет избирателям определить, какие политические программы соответствуют его интересам и предпочтениям.

Избиратель голосует за списки кандидатов от каждой партии, распределение же мандатов может происходить как по «связанным спискам», когда порядок расположения кандидатов определяется самой партией, и избиратель не может повлиять на возможность изменения этих списков, так и по «свободным спискам», когда избиратель, голосуя за список в целом, может выражать свое предпочтение отдельному кандидату.

В Республике Казахстан и в Российской Федерации применяется система выборов по «связанным», закрытым спискам. При выборе по закрытым партийным спискам, куда кандидаты вносятся в известном порядке, определяющем шансы на избрание, проявляется прямое влияние партии.

Во всех государствах, где применяется пропорциональная избирательная система, устанавливается заградительный барьер, с целью недопущения к распределению мандатов мелких политических партий. Так он составляет, например, 1 % в Израиле, 2 – в Дании, 2,5 – в Шри-Ланке, 3 – в Аргентине, 4 – в Болгарии, Венгрии, Швеции, Италии (с 1993 г.), 5 – в Словакии (но для коалиции из 2-5 партий в Словакии заградительный барьер повышается и составляет 7 %), 8 – в Египте, 10 % в Турции. Кроме того, голоса, поданные за партии, не преодолевшие заградительного барьера, не учитываются при вычислении избирательной квоты.

При использовании пропорциональной избирательной системы мандаты между политическими партиями распределяются в соответствии с избирательной квотой.

*Избирательная квота*–это наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного кандидата.

Избирательная квота определяется различными методами.

В Республике Казахстан для определения квоты используется формула, предложенная Т.Хейром. Избирательная квота равна результату деления числа проголосовавших избирателей на число распределяемых мандатов. Для того чтобы определить количество мандатов, полагающихся каждой партии, число избирателей, проголосовавших за данную политическую партию, делится на число избирательной квоты.

*Мажоритарная избирательная система* (от фр. majorite – большинство) – система определения результатов голосования, основывающаяся на принципе большинства.

Суть мажоритарной системы заключается в разделении территории, на которой проводятся выборы, на избирательные округа, в которых избиратели голосуют персонально за тех или иных кандидатов. Для избрания кандидату (кандидатам, если выборы проводятся по многомандатным избирательным округам) необходимо набрать большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании. С юридической точки зрения мажоритарную избирательную систему отличает универсальность применения, позволяющая использовать ее для выборов как коллегиальных органов, так и отдельных должностных лиц. Правом выдвижения кандидатов при этой избирательной системе наделяются как граждане в порядке самовыдвижения, гак и политические партии (избирательные объединения). При образовании вакантных мандатов, обусловленном в числе прочего досрочным прекращением полномочий депутатов (выборных должностных лиц), обязательным является проведение новых (дополнительных, досрочных или повторных) выборов.

По данной системе для избрания кандидату (кандидатам, если выборы проводятся по многомандатным избирательным округам) необходимо набрать большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При образовании вакантных мандатов, обусловленном в числе прочего досрочным прекращением полномочий депутатов (выборных должностных лиц), обязательным является проведение новых (дополнительных, досрочных или повторных) выборов.

Мажоритарная избирательная система имеет разновидности. В зависимости от *образуемых избирательных округов* различаются мажоритарные избирательные системы:

по единому избирательному округу,

одномандатным и многомандатным избирательным округам.

Различают мажоритарную избирательную систему абсолютного, квалифицированного и   относительного большинства.

Мажоритарная избирательная система *абсолютного большинства* отличается тем, что:

1) устанавливает обязательный порог участия избирателей и, как следствие, в случае его недостижения, признание выборов несостоявшимися;

2) избранным считается кандидат, набравший более половины голосов избирателей, принявших участие в выборах (минимум – 50 % + 1 голос);

3) предполагает систему повторных туров голосования;

4) голоса, поданные за проигравших кандидатов, пропадают;

5) также, но в меньшей степени искажает подлинную картину голосования;

6) во втором туре допускается определение результатов голосования по правилам относительного большинства – для избрания кандидату достаточно получить число голосов избирателей, превышающее число голосов избирателей, полученных другими претендентами. Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства достаточно представительна, но не всегда результативна. Широко распространена в государствах романо-германской системы права.

Для мажоритарной избирательной системы *относительного большинства* характерно:

1) избирательные округа, как правило, одномандатные;

2) не устанавливается порог обязательного участия избирателей, выборы считаются состоявшимися при любой явке избирателей (даже одного избирателя);

3) кандидат избирается наименьшим количеством голосов, т.к. избранным считается кандидат, получивший просто больше голосов избирателей, чем другие кандидаты;

4) голоса, поданные за проигравших кандидатов, пропадают (не учитываются);

5) сильно искажается реальная картина голосования.

Мажоритарная избирательная система относительного большинства всегда результативна, но малопредставительна. Применяется в Великобритании, США, Индии и многих иных странах англо-саксонской системы права.

Достоинство мажоритарной избирательной системы – простота, поэтому она применяется в большинстве стран: Великобритании, США, Индии и многих других странах англо-саксонской системы права.

В Республике Казахстан при выборах Президента, депутатов Сената Парламента, депутатов Мажилиса Парламента, избираемых Ассамблеей народа Казахстана, применяется мажоритарная система абсолютного большинства, а при повторных выборах – мажоритарная система относительного большинства.

Идеальной избирательной системы, говорят специалисты, не существует. Международные избирательные стандарты не устанавливают каких-либо предписаний государствам при выборе той или иной избирательной системы. С точки зрения демократии нет никакой разницы, по какой избирательной системе проходят выборы. Каждая из них имеет свои сильные и слабые стороны, свои достоинства и свои недостатки. Самое главное – это обеспечение конституционных прав граждан и соблюдение законности.

2.5. ПРАВОВОЙ СТАТУС ИЗБИРАТЕЛЯ

Правовой статус избирателя представляет собой совокупность его прав и обязанностей, связанных с участием избирателя в голосовании и иных избирательных действиях, предусмотренных законом и проводимых законными методами.

Основу правового статуса избирателя составляют его права и обязанности, которые рассматривают применительно к стадиям избирательного процесса.

*Права и обязанности, связанные с регистрацией и составлением списков избирателей.* Все избиратели подлежат учету. Каждый избиратель имеет право на включение его в список избирателей на конкретном избирательном участке по месту его постоянного или преимущественного, а в случаях, предусмотренных законом, – и временного проживания на территории этого участка.

Избиратель включается в список избирателей только на одном избирательном участке. Каждый избиратель имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует эту информацию. Каждый избиратель вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в списке избирателей.

*Права и обязанности, связанные с участием в формировании избирательных комиссий.*Избиратели вправе участвовать в формировании избирательных комиссий через политические партии и общественные объединения. Избиратели имеют право участвовать в деятельности избирательных комиссий в качестве наблюдателей, направляемых политическими партиями, общественными объединениями и некоммерческими организациями.

*Права и обязанности, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов.* Избиратели участвуют в выдвижении кандидатур непосредственно или через политические партии или общественные объединения, членами которых они являются.

*Права и обязанности, связанные с созданием избирательных фондов кандидатами.* Избиратели имеют право участвовать в создании избирательных фондов кандидатов посредством добровольных пожертвований (за исключением анонимных пожертвований).  Допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц (волонтерство).

*Права и обязанности, связанные с информационным обеспечением избирательной кампании и предвыборной агитацией.* Избиратели вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за участие в выборах, за или против любого зарегистрированного кандидата (за список кандидатов или против него). Агитация при проведении выборов может осуществляться через СМИ, путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий), выпуска и распространения агитационных печатных материалов, в иных установленных законом формах. Избирателям гарантируются равные условия доступа к СМИ. В агитации при проведении выборов не может участвовать часть избирателей – это члены избирательных комиссий, благотворительных организаций и региональных объединений граждан, а также лица, занимающие государственные должности, государственные служащие, военнослужащие при исполнении своих должностных или служебных обязанностей.

*Права и обязанности, связанные с организацией и порядком голосования, подсчетом голосов избирателей, установлением результатов выборов и их опубликованием.*Избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, за 30 дней до дня голосования вправе получить в участковой избирательной комиссии своего избирательного участка открепительное удостоверение для голосования на выборах и принять участие в голосовании на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования, в пределах одного населенного пункта.

Каждый избиратель голосует лично. Голосование за других избирателей не допускается. Для получения избирательного бюллетеня избиратель обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность, а в случае, если он голосует по открепительному удостоверению – также и это удостоверение.

Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня, заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, которому он доверяет.

На участке для голосования создаются условия для осуществления избирателем своих избирательных прав: специально отведенные помещения, в которых должны быть оборудованы в достаточном количестве кабины для тайного голосования, определены места выдачи избирательных бюллетеней и установлены урны для голосования таким образом, чтобы голосующие при подходе к ним обязательно проходили через кабины для тайного голосования.

Избиратели, внесенные в списки избирателей, но не имеющие возможности самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности и т. д.) прибыть в помещение для голосования, имеют право на голосование в месте пребывания этих избирателей.  Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования и только на основании письменного заявления (в том числе переданного при содействии иных лиц) избирателя. В заявлении о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования избиратель обязан указать причину, по которой он не может прибыть в помещение для голосования, а также внести в него данные о себе, которые содержатся в списке избирателей.

Избиратель вправе ознакомиться в избирательном участке с итогами голосования по данному избирательному участку, а также с результатами выборов по избирательному округу.

*Защита правового статуса избирателя*.

Среди этих гарантий важнейшее место занимает право избирателей на обжалование нарушений их прав и установление государством ответственности за нарушение избирательных прав.

Решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы избирателями в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов) и в суде.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 2:

1. Назовите источники избирательного права Республики Казахстан.

2. Что понимается под активным и пассивным избирательным правом?

3. Перечислите принципы избирательного права.

4. Каковы сходства и отличия мажоритарной и пропорциональной избирательных систем?

5. Каковы права и обязанности избирателя?

[1] Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] / отв. ред. Б. А. Страшун. Т. 1–2. Часть общая. – 3-е изд. – М.: БЕК, 2000. – С. 213.

[2] Избирательное право Республики Казахстан, научно-практическое пособие, Астана 2009

[3] <https://cyberleninka.ru/article/n/izbiratelnye-tsenzy-v-zerkale-mezhdunarodnyh-standartov-izbiratelnogo-prava>

[4] Обществознание в вопросах и ответах. Учебное пособие, Черникин П.А.

[5] Избирательное право Республики Казахстан, <http://kazorta.org/izbiratelnoe-pravo-respubliki-kazahstan/>