

Ф.А. Ержанова, Р.М. Жамиева, Г.А. Ильясова

*Карагандинский государственный университет им. Е.А. Букетова, Казахстан  
(E-mail: erzhanova\_farida@mail.ru)*

## **Некоторые вопросы совершенствования избирательного законодательства Республики Казахстан: анализ судебной практики**

В статье рассмотрены проблемы применения норм материального и процессуального права в сфере деятельности по выборам, правовые основы защиты избирательных прав граждан, требования к субъектам избирательного процесса. Определена сущность некоторых избирательных процедур, в частности, связанных с принятием решения об отказе в регистрации кандидатов в депутаты, исключения из списка кандидатов или об отказе в восстановлении в списке кандидатов. Проанализированы положения Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», гражданско-правовых норм, посвященных избирательному праву, исследованы позиции ученых-юристов относительно проблем конституционно-правовой ответственности. Актуальность статьи заключается в том, что путем исследования действующего законодательства проведен комплексный анализ порядка рассмотрения жалоб граждан и определены меры по совершенствованию процедуры их принятия и рассмотрения в избирательных органах. Авторами предложено принятие специального Постановления Верховного Суда по вопросам применения законодательства о выборах, устранение некоторых пробелов в избирательном законодательстве. Сформулированы выводы о необходимости дальнейшего совершенствования институтов избирательного права и процесса, посредством которых реализуются гарантии в сфере избирательных прав граждан.

*Ключевые слова:* Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», избирательные комиссии, гарантии избирательных прав граждан.

### *Введение*

Конституция Республики Казахстан [1] закрепила важнейшие гарантии развития Казахстана как демократического правового государства, в котором признаются, соблюдаются и защищаются права и свободы человека и гражданина. Подтверждением общей направленности на демократизацию политических процессов явилось внесение изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» [2] Конституционным законом Республики Казахстан от 29 июня 2018 г. № 162-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые Конституционные законы Республики Казахстан» [3]. Конституционное законодательство о выборах пошло по пути либерализации и дальнейшей демократизации выборного процесса в Казахстане.

Важными новеллами 2018 г. являются упразднение окружных избирательных комиссий, введение осуществления полномочий на профессиональной основе двумя членами территориальных избирательных комиссий; усовершенствование статуса избирательных органов; закрепление порядка выдвижения кандидатов в депутаты маслихатов по партийным спискам. Данные изменения и дополнения направлены на повышение профессионализации членов избирательных комиссий, создание равных условий для представительства различных политических партий, внедрение современных информационных технологий в избирательный процесс в целях обеспечения его прозрачности и подотчетности. Полномочия Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, территориальных, участковых избирательных комиссий дополнены функцией по организации и проведению обучения участников избирательного процесса, а также проведению семинаров с представителями политических партий и другими участниками избирательного процесса по организации и проведению выборов [3].

Нами были проанализированы судебные решения республиканских судов в период подготовки и проведения внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан и маслихатов — местных представительных органов Республики Казахстан в 2016 г. Целью анализа было изучение практики применения судами правовых норм законодательства о выборах; исследование причин и условий, влекущих нарушение законности при рассмотрении гражданских дел по заяв-

лениям о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах; выявление проблемных вопросов при применении норм материального и процессуального права, регулирующих вопросы защиты избирательных прав граждан.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения по выборам депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан и маслихатов – местных представительных органов Республики Казахстан, являются Конституция Республики Казахстан, Конституционный закон Республики Казахстан (далее — КЗ РК) «О выборах в Республике Казахстан», Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. (далее ГПК РК), Закон Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 г. № 344.

Заявления о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, республиканском референдуме, согласно подр. 3 п. 2 ГПК РК рассматриваются в порядке особого производства, поэтому, в соответствии с ч. 3 ст. 23 ГПК, отнесены к подведомственности судов.

Всего изучено 57 решений, 3 определения суда, которые представлены в банке судебных актов на сайте Верховного Суда Республики Казахстан [4]. Все судебные решения, в целом, явились обоснованными и законными. Изучение актов суда показало, что чаще всего в суд подаются заявления о нарушениях законодательства о выборах избирательными комиссиями. Они связаны, преимущественно, с несоблюдением процедуры принятия решения об отказе в регистрации кандидатов в депутаты или исключения из списка кандидатов; в ошибочном использовании недостоверных фактических данных при принятии решений; неправильном применении материального права избирательными комиссиями; в недостаточном обосновании принятых решений, бездействии, выразившемся в непредоставлении ответа-решения, на заявление гражданина. Суды, принимая решения, руководствовались перечисленными выше нормативно-правовыми актами и ГПК РК.

#### *Методы и материалы*

В исследовании использовались логико-юридический, системно-структурный, сравнительно-правовой, исторический, а также специальные юридические методы толкования правовых норм.

#### *Результаты*

В результате изучения судебных решений выявлены типичные нарушения в деятельности окружных избирательных комиссий. Они связаны, преимущественно, с несоблюдением процедуры принятия решения об отказе в регистрации кандидатов в депутаты или исключения из списка кандидатов, в ошибочном использовании недостоверных фактических данных при принятии решений, неправильном применении материального права избирательными комиссиями, в недостаточном обосновании принятых решений.

Первая категория нарушений в работе избирательных комиссий выражается в несоблюдении установленных процессуальных правил. Так, выявлены нарушения окружными избирательными комиссиями процедуры принятия решения, что привело к удовлетворению требований заявителей. Председатель комиссии ответил электронным письмом об отказе в регистрации в кандидаты депутата районного маслихата. Тем самым нарушил ч. 5 ст. 20 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан».

Электронное письмо не может считаться законным и обоснованным документом об отказе в восстановлении, так как любые решения избирательной комиссии, в соответствии с КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан», принимаются открытым голосованием большинством голосов от общего числа их членов, при участии не менее двух третей от общего числа членов комиссии. Цифровое письмо не является надлежащим документом об отказе в восстановлении кандидатом в депутаты.

Аналогично в другом решении требования истца были удовлетворены полностью, так как заявитель требовал обязать рассмотреть его заявление о восстановлении в кандидаты в депутаты. Председатель избирательной комиссии на заявление истца, ранее снятого с регистрации кандидатом в депутаты, о его восстановлении в качестве кандидата, в связи с устранением ошибок в декларации о доходах, ответил письмом.

В этом деле также не соблюдены положения требования КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» о порядке принятия решения избирательной комиссией. Требования заявителя именно в этой части (о необходимости рассмотрения и принятия решения в окружной избирательной комиссии, а не в электронном письме) были удовлетворены. В обоих случаях избирательные комиссии обязали принять решение с соблюдением законной процедуры принятия решения.

Хотя в законе нет четкого указания на то, что отказ в восстановлении в регистрации должен быть оформлен протоколом, считаем, что следует устранить этот пробел. О протоколах в КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» говорится только применительно к решениям о регистрации, о регистрации партийных списков, представленных политическими партиями, выдвигающими кандидатов в депутаты маслихатов.

Поэтому суды вынуждены принимать решения, исходя из толкования статей закона. Суды считают, что протоколированию подлежат не только решения избирательных комиссий о регистрации, но и решения об отказе в регистрации, отказе в восстановлении ранее снятого с регистрации кандидата в депутаты. Судебная практика, исходя из анализа дел, свидетельствует о единообразном толковании положений КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан». Это также свидетельствует о небрежном отношении избирательных комиссий, указанных в судебных решениях, к процедуре принятия решения при отказе в регистрации в кандидаты в депутаты и восстановлении ранее снятого с регистрации кандидата, что и привело к предсказуемому результату судебного процесса.

В другом деле также не была соблюдена процедура реагирования на заявления участников избирательного процесса, то есть кандидатов в депутаты. Заявитель не дождался официального ответа от городской избирательной комиссии, которая ответила также обычным письмом, приложив к нему копии протоколов заседания избирательной комиссии по результатам выборов. Суд квалифицировал действия данной городской избирательной комиссии (непринятие официального решения) как незаконное бездействие и обязал ее дать официальный ответ заявителю в виде решения. Суд считает, что письмо комиссии не является решением по поставленным заявителем вопросам.

Отсутствие официального ответа лишает заявителя возможности обжаловать его в вышестоящие избирательную комиссию или суд в течение 10 дней со дня принятия решения или совершения действия (бездействия) в соответствии с положениями КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан».

Приведенные судебные решения демонстрируют, что окружные избирательные комиссии не соблюдали положения ст. 20 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» в части процедуры и формы принятия решений по жалобам и заявлениям. Они ограничивались электронными письмами либо простыми почтовыми письмами. Хотя КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» требует, что любые решения должны быть оформлены протоколом заседания окружной избирательной комиссии. Решения о регистрации, об отказе в регистрации, об отказе в восстановлении в списке кандидатов являются категориями одного ряда. Поэтому представляется, что они требуют официального оформления, несмотря на отсутствие на это прямого указания в законе.

Вторая категория нарушений в работе избирательных комиссий выражается в том, что принимается решение об отказе в регистрации в качестве кандидата или в отмене решения о регистрации на основании ошибок в установлении факта декларирования доходов кандидата.

Так, заявителю было отказано в регистрации на основании отсутствия декларации о доходах его жены. Он предоставил декларацию и обратился с повторным заявлением в окружную избирательную комиссию о регистрации. В ответ не получил должного ответа. Суд частично удовлетворил его требование о принятии решения, но отказал в требовании о регистрации, так как нет официального решения избирательной комиссии.

В другом деле — по заявлению о признании недействительным протокола окружной избирательной комиссии с решением об отказе в регистрации — в результате проверки выяснилось, что недостоверность сведений о доходах и имуществе вызвана объективными причинами: ошибкой менеджера банка, выдавшего справку об остатке на счете на первое число месяца начала срока выдвижения, а фактически указавшего сумму остатка на момент обращения, что и вызвало расхождения между данными декларации и результатами проверки органом государственных доходов. Информация о принадлежности акций была опровергнута в суде фактом наличия договора купли-продажи и отчуждения акций.

Но из судебного решения неясно, соблюдены ли требования законодательства об отчуждении ценных бумаг, представлены ли подтверждающие факт отчуждения акций иные документы, помимо договора купли-продажи. Потому что по ст. 38 Закона РК от 2 июля 2003 года № 461 «О рынке ценных бумаг» [5] необходимо соблюдение процедур регистрации сделок по ценным бумагам.

В соответствии с ч. 3 ст. 117 ГК РК «Имущество, не относящееся к недвижимости, включая деньги и ценные бумаги, признается движимым имуществом. Регистрации прав на движимые вещи не требуется, кроме случаев, указанных в законодательных актах» [6].

В следующем деле по заявлению истца на основании ошибочного определения факта недостоверности информации о доходах было отменено решение нижестоящей избирательной комиссии. Выяснилось, что, несмотря на наличие кадастровой регистрации, земельный участок был продан за год до указанных событий и не был перерегистрирован на покупателя дома с участком по его вине. Суд справедливо признал, что факт принадлежности по кадастровой регистрации еще не означает фактической и юридической принадлежности недвижимого имущества. Поэтому заявитель не обязан был указывать в декларации недвижимость, которая фактически ему не принадлежала. Вины заявителя в том, что имущество не снято с регистрации в кадастре на его имя, нет, так как договор купли-продажи дома с земельным участком был зарегистрирован в департаменте юстиции. В соответствии со ст. 118 Гражданского кодекса РК, «права (обременения прав) на недвижимое имущество возникают, изменяются и прекращаются с момента государственной регистрации». Следовательно, государственная регистрация сделок с недвижимостью является основанием прекращения права собственности прежнего собственника недвижимого имущества, т.е. заявителя. В данной ситуации окружная избирательная комиссия сделала поспешные выводы, отменяя решение нижестоящей комиссии, не осуществив тщательную проверку заявления гражданина.

В ряде решений следует отметить наличие ошибок, допущенных избирательными комиссиями в применении материального права. Это можно отнести к третьей категории нарушений в работе избирательных комиссий

Так, наблюдается расширительное толкование полномочий окружной избирательной комиссией, которая факт перехода из одной партии в другую расценила как нарушение требований к кандидатам в депутаты Мажилиса Парламента РК (пп. 3–4 ч. 6 ст. 104 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан»).

Но, исходя из анализа содержания пп. 3–4 ч. 6 ст. 104 указанного закона и фактических данных, неочевидно, что кандидатом нарушены правила выдвижения, непредставления необходимых документов для регистрации; или он не соответствует требованиям, предъявляемым к нему; или использует должностное или служебное положение в своей предвыборной кампании; или проводит предвыборную агитацию до его регистрации, в день выборов либо предшествующий ему день; или установлен судом факт распространения кандидатом и (или) его доверенными лицами ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого кандидата, подрывающих его деловую репутацию; или установлен судом факт подкупа кандидатом и его доверенными лицами избирателей и другие обстоятельства.

В данном случае окружная избирательная комиссия не обосновала свое решение об отмене решения нижестоящей комиссии о регистрации. Она ограничилась ссылкой на положения п. 3 ч. 6 ст. 104 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» и не изучила фактические обстоятельства и законодательство. Факт перехода из одной партии в другую состоялся не во время регистрации или предвыборной кампании, в Законе РК «О политических партиях» об этом тоже ничего не говорится.

Так, в п. 4 ст. 8 Закона Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях» записано: «Членство в политической партии является добровольным, индивидуальным и фиксированным», а п. 8 ст. 4 этого же Закона устанавливает, что «основанием прекращения членства в политической партии являются смерть, выход из партии, исключение из партии, вступление в другую партию, прием на воинскую службу» [7]. Факт перехода из одной партии в другую прошел в соответствии с Уставами этих партий, поэтому факта нарушения законодательства зафиксировано не было.

В другом случае вышестоящая избирательная комиссия (городская избирательная комиссия), по существу, правильно отменила решение нижестоящей комиссии, которая неправильно квалифицировала действия кандидата по п. 6 ст. 28 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» как нарушение условий, обеспечивающих равные права для всех кандидатов при размещении агитационных печатных материалов.

По факту имело место умышленное уничтожение или повреждение агитационных материалов (п. 13 ч. 2 ст. 50 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан»). Ответственность за нарушения, указанные в этой части ст. 50, предполагает административную и иную ответственность.

Верная, в целом, квалификация привела к решению, вызывающему сомнения в законности. Окружная избирательная комиссия могла направить в суд материалы дела для принятия мер административной ответственности, а не выносить собственное решение по данным фактам. В этой части решение избирательной комиссии было отменено.

Хотя, по нашему мнению, положения ч. 3 ст. 50 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» не предписывают обязательно направлять материалы в суд или прокуратуру. Формулировка: «При выявлении нарушений настоящего Конституционного закона избирательная комиссия вправе обратиться в суд либо в прокуратуру» означает, что у избирательной комиссии есть право, но не обязанность. Поэтому решение суда является спорным, так как избирательная комиссия могла и ограничиться предупреждением в соответствии с ч. 4 этой же статьи, что она и сделала. По смыслу закона у нее нет прямой обязанности обращения в суд или прокуратуру, а только право. Как гласит ч. 4 ст. 50 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан»: «При нарушении кандидатом, политической партией требований настоящего Конституционного закона, за исключением тех, которые являются основанием для отказа или отмены регистрации кандидата, они предупреждаются, а при повторном нарушении решение о регистрации кандидата, партийного списка отменяется соответствующей избирательной комиссией» [2].

Также при исследовании данного судебного решения возник вопрос о необходимости разграничения административной и иной ответственности, которая упоминается в начале ч. 2 ст. 50 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан». Отметим, что в российском Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. в ст. 79 «Ответственность за нарушение законодательства РФ о выборах и референдумах» указывается, что «ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах устанавливается федеральными законами» [8].

Вместе с тем считаем, что если бы было установлено и доказано, что кандидат уничтожал агитационные материалы конкурентов, то вряд ли такой кандидат достоин представлять народ и быть депутатом. Поэтому можно внести предложение о совершенствовании избирательного законодательства, в частности, дополнить п. 4 ст. 50 КЗ «О выборах в Республике Казахстан» положением о том, что в случае, если доказано, что кандидат в депутаты уничтожал агитационные материалы политических конкурентов, то решение о регистрации такой кандидатуры должна быть отменено немедленно.

По другому делу окружная избирательная комиссия также неправильно применила нормы КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан», квалифицировав нарушения в деятельности кандидата в депутаты как основания для вынесения предупреждения кандидату исходя из ч. 4 ст. 50 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан». Ошибка вызвана отсутствием обоснованности данного решения. При рассмотрении заявления со стороны другого кандидата, избирательная комиссия не исследовала достаточным образом материалы видеозаписи, где наглядно представлены нарушения правил ведения предвыборной агитации. Установлено, что развешиваются агитационные материалы на кандидата раньше разрешенного срока — срока окончания регистрации кандидатов.

При этом данное нарушение суд расценил как исключительное, подпадающее под действие п. 3 ч. 6 ст. 104: «Проведение кандидатом предвыборной агитации до окончания срока регистрации, в день выборов либо предшествующий ему день», что влечет за собой отказ в регистрации или отмену решения о регистрации кандидата в депутаты.

Часть 2 ст. 27 КЗ «О выборах в Республике Казахстан» гласит, что предвыборная агитация начинается с момента окончания срока регистрации кандидатов...». Закон не уточняет момент окончания регистрации кандидатов и, тем самым, не дает четкого ответа.

В данном случае судья, ссылаясь на указанную норму, истолковал ее таким образом: «Согласно вышеуказанной норме закона, предвыборная агитация начинается с 00.00 часов 24.02.2016 года».

Мы считаем, что в данном случае суд расширительно толкует положения КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан». В связи с этим предлагаем изменить ч. 2 ст. 27 КЗ «О выборах в Республике Казахстан» в следующей редакции: «Предвыборная агитация начинается со следующего дня, после окончания срока регистрации кандидатов и заканчивается в 00 часов 00 минут по местному времени дня, предшествующего дню выборов».

Если правильно толковать положения ч. 2 ст. 27 данного закона и сравнивать с положениями ч. 2 ст. 28 этого же Закона, то начало предвыборной агитации — с момента окончания регистрации кандидатов в депутаты.

В соответствии с ч. 8 ст. 104 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан», «регистрация кандидата в депутаты маслихата начинается за два месяца и заканчивается в 18.00 часов по местному времени за двадцать пять дней до дня выборов, если иное не установлено при назначении выборов».

Часть 4 ст. 50 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» подчеркивает, что «при нарушении кандидатом, политической партией требований настоящего Конституционного закона, за исключени-

ем тех, которые являются основанием для отказа или отмены регистрации кандидата, они предупреждаются, а при повторном нарушении решение о регистрации кандидата, партийного списка отменяется соответствующей избирательной комиссией».

В п. 3 ч. 6 ст. 104 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» отказ в регистрации или отмена решения о регистрации кандидата, как крайняя мера, предусмотрена только в случае «проведения кандидатом предвыборной агитации до окончания срока регистрации, в день выборов либо предшествующий ему день».

Анализ приведенных выше норм КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» приводит к следующим выводам.

Есть диспозиция о том, что участники избирательного процесса имеют право осуществлять агитацию только после окончания срока регистрации. Если исходить из смысла ч. 8 ст. 104 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан», то поскольку срок регистрации кандидатов измеряется в днях, это означает, что окончание срока приходится на 00 часов 00 минут последнего дня.

Но по смыслу ст.ст. 27, 28 и ч. 8 ст. 104 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» эти предписания носят диспозитивный характер. То есть имеется право на агитацию, есть общие правила агитации, среди которых предусмотрено начало ее только по окончании срока для регистрации кандидатов.

Исключительный характер нарушению правил агитации придает проведение агитации кандидатом до окончания срока его личной регистрации, а не регистрации кандидатов вообще. Только в этом случае предусмотрены крайние санкционные меры — отказ в регистрации или отмена решения о регистрации. Поэтому данное решение суда является оспоримым. Считаем, что суд расширительно истолковал положения п. 3 ч. 6 ст. 104 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан».

#### *Обсуждение*

Представляется целесообразным осветить проблематику конституционно-правовой ответственности за нарушения при проведении выборов. Юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права является важной гарантией реализации избирательных прав граждан, закрепленной как в международно-правовых документах, так и в актах национального права.

За нарушения установленных КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» [2] положений в сфере организации и проведения выборов предусмотрена различная ответственность, чему посвящено немало исследований. Так, российский ученый Д.А. Шевчук считает юридическую ответственность за нарушения законодательства о выборах публично-правовым средством обеспечения общественно-го интереса при реализации гражданами избирательных прав [9; 309].

Правовая ответственность в сфере избирательного права может быть гражданской, административной, уголовной и конституционной. Что касается конституционной ответственности за нарушения избирательного законодательства, то она представляется мерой публичной ответственности, применяемой только в рамках избирательного процесса. К особенностям конституционно-правовой ответственности можно отнести то, что виновное лицо ограничивается в осуществлении своего избирательного права, в отличие от других видов ответственности.

В научной литературе нет однозначного подхода к определению понятия конституционно-правовой ответственности в избирательном праве. Ряд российских авторов исходят из того, что «конституционно-правовая ответственность за нарушение законодательства о выборах состоит в применении к виновным участникам избирательного процесса определенных конституционно-правовых санкций», [10; 8], в числе которых отмена регистрации кандидатов и признание выборов недействительными. Д.А. Шевчук полагает, что, в зависимости от отраслевой принадлежности нормативно-правовой основы, различаются три вида ответственности за нарушения законодательства о выборах: 1) конституционно-правовая ответственность (ответственность по избирательному праву); 2) административная ответственность; 3) уголовная ответственность. Каждый из указанных видов ответственности отличается друг от друга основаниями (правовыми и фактическими), санкциями, субъектным составом, процессуальной формой реализации [9; 310].

В отечественной правовой литературе тематика конституционно-правовой ответственности также затрагивается в работах Э.Б. Мухамеджанова, Г.С. Сапаргалиева, Ж. Салимбаевой, К.К. Айтхожина, О. Копабаева.

Так, согласно позиции профессора Э.Б. Мухамеджанова, в п. 3 ст. 50 КЗ «О выборах в Республике Казахстан» речь идет не об ответственности, а о нарушении (правонарушении) кандидатом в депу-

таты, политической партией Конституционного закона и применении за это нарушение санкции в виде предупреждения, а за повторное нарушение — отмены регистрации кандидата, партийного списка [11; 92].

Г.С. Сапаргалиев и Ж. Салимбаева высказывают утверждение, что: 1) в конституционном праве может быть санкция без привлечения к юридической ответственности; 2) в конституционном праве санкция может означать привлечение к ответственности: а) персональной; б) коллективной [12; 21]. По их мнению, характерной чертой конституционно-правовых санкций является также их организующее, воспитательное, предупредительное значение [12; 22].

К.К. Айтхожин и О. Копабаев полагают, что за нарушения законодательства о выборах законами предусмотрены как меры административной и уголовной, так и конституционно-правовой ответственности. Авторы выделяют такую отличительную особенность конституционно-правовой ответственности (то есть ответственности по избирательному праву) в Республике Казахстан, как: а) ответственность физических лиц (граждан) и б) ответственность коллективных субъектов (избирательных комиссий, юридических лиц) [13; 175].

В каких случаях может наступить ответственность кандидатов в депутаты? Согласно положениям КЗ РК «О выборах» в Республике Казахстан, конституционно-правовая ответственность гражданина наступает в случаях отказа избирательной комиссии в его регистрации в качестве кандидата; в случае отмены решения избирательной комиссии о регистрации кандидата. Какие же нарушения Конституционного закона РК могут повлечь отмену регистрации кандидата в депутата, партийного списка?

Это несоответствие программы кандидата требованиям Закона (п. 2 ст. 29); нарушение кандидатом от политической партии правил, предусмотренных п. 10 ст. 34; выявление более 1 % собранных подписей недействительными (п. 7 ст. 72) [11; 91, 92].

Ст. 82, 89, 104 КЗ РК «О выборах» в Республике Казахстан также предусматривают наступление конституционно-правовой ответственности (отказ в регистрации либо отмену решения о регистрации кандидатов в депутаты или партийного списка) в установленных законом случаях.

Конституционно-правовая ответственность избирательных комиссий установлена, к примеру, ст. 10 п. 7: деятельность избирательной комиссии может быть прекращена по решению органа, образующего избирательную комиссию, или решением суда на основании заявления Центральной избирательной комиссии [3].

Конституционным законом о выборах устанавливаются основания, при которых применяются меры конституционно-правовой ответственности, например, в ст. 34 (признание выборов по соответствующей территории или округу недействительными), в ст. 84 (признании недействительными выборов депутатов Сената в тех административно-территориальных единицах, где были установлены нарушения Конституции и выборы признаны Конституционным Советом РК не соответствующими Конституции).

Таким образом, институт конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства Республики Казахстан в сфере организации и проведения выборов имеет четкое нормативное закрепление и теоретическое обоснование. Поскольку конституционно-правовая ответственность предусмотрена за ряд нарушений избирательного законодательства, ее следует рассматривать как гарантию реализации избирательных прав граждан.

#### *Выводы*

Избирательная система Республики Казахстан строится с учетом демократических традиций нашего народа, а также мировой выборной практики, на принципах международных избирательных стандартов и требований к гарантиям прав и свобод человека и гражданина.

Судами республики, в основном, правильно применяются нормы законодательства при рассмотрении дел указанной категории. Вместе с тем, по некоторым вопросам имеет место различное толкование и применение закона.

1. Изучение дел этой категории показало, что в некоторых случаях суды допускают расширительное толкование закона.

Необходимо, при разрешении данных дел, строго следовать нормам закона, регулирующим спорные правоотношения, разрешать дела указанной категории с учетом обстоятельств по каждому конкретному делу, применяя принципы справедливости и разумности, законности.

2. Анализ судебной практики показал, что при рассмотрении заявлений о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, отсутствует единообразная судебная и правоприменительная практика.

В целях обеспечения правильного применения судами законодательства о выборах, для выработки единой судебной практики по делам данной категории, необходимо принять нормативное Постановление Верховного Суда РК «О практике рассмотрения судами гражданских дел по заявлениям о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, республиканском референдуме».

В данном Постановлении необходимо рассмотреть следующие вопросы: разграничения основания административной и иной ответственности; разъяснения положений по срокам начала предвыборной агитации. Требуют толкования положения КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» в части возможностей обращения избирательной комиссии в условиях альтернативы: в вышестоящую избирательную комиссию, в суд либо в прокуратуру. Возникают неясности при применении норм, регламентирующих процедуру принятия решения избирательными комиссиями, в особенности, о регистрации, отмене регистрации, восстановлении регистрации кандидатов.

Необходимо устранить пробелы в толковании положений закона относительно составления протокола, в котором закрепляются все решения избирательной комиссии: о регистрации, отказе в регистрации или восстановлении в кандидатах в депутаты и другие. Решения о регистрации, об отказе в регистрации, об отказе в восстановлении в списке кандидатов являются категориями одного ряда. Поэтому представляется, что они требуют официального оформления, несмотря на отсутствие прямого указания на это в законе. На сегодня, суды вынуждены принимать решения, исходя из собственного толкования статей закона.

3. Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» нуждается в совершенствовании.

Мы считаем, что суды расширительно толкуют положения КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан». В связи с этим предлагаем изменить ч. 2 ст. 27 КЗ «О выборах в Республике Казахстан» в следующей редакции: «Предвыборная агитация начинается со следующего дня, после окончания срока регистрации кандидатов и заканчивается в 00 часов 00 минут по местному времени дня, предшествующего дню выборов».

Дополнить п. 4 ст. 50 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан» положением о том, что в случае, если доказано, что кандидат в депутаты уничтожил агитационные материалы политических конкурентов, то решение о регистрации такой кандидатуры должно быть отменено немедленно.

Необходимо разграничить основания административной и иной ответственности, которая упоминается в начале ч. 2 ст. 50 КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан». Убрать слова «и иную ответственность» в ч. 2 ст. 50 Закона «О выборах».

Конституционно-правовую ответственность, предусмотренную за ряд нарушений избирательного законодательства, следует рассматривать как гарантию реализации избирательных прав граждан. Сформулированные в работе предложения по совершенствованию действующего законодательства позволят повысить уровень гарантий избирательных прав граждан в Республике Казахстан.

#### Список литературы

- 1 Конституция Республики Казахстан 1995 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution)
- 2 Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1004029#pos=3;-137](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004029#pos=3;-137)
- 3 Конституционный закон Республики Казахстан от 29 июня 2018 г. № 162-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=35041664](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=35041664)
- 4 Банк судебных актов. Верховный Суд Республики Казахстан. Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://sud.gov.kz/rus/content/bank-sudebnyh-aktov>
- 5 Закон Республики Казахстан от 2 июля 2003 г. № 461-II «О рынке ценных бумаг» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: // [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1041258](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1041258)
- 6 Гражданский кодекс Республики Казахстан. (Общая часть) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1006061#pos=5;-155](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1006061#pos=5;-155)
- 7 Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344-II «О политических партиях» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: // [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1032141](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1032141)

8 Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: /http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_37119/

9 Шевчук Д.А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации: конспект лекц./ Д.А. Шевчук. — Ростов н/Д.: Феникс, 2007. — 384 с.

10 Игнатенко В.В. Юридическая ответственность субъектов избирательного процесса: учеб. пос. / В.В. Игнатенко, С.Д. Князев, В.А. Номоконов. — Владивосток: Изд-во Дальневос. ун-та, 2003. — 136 с.

11 Мухамеджанов Э.Б. Избирательное право Республики Казахстан: теоретико-правовые вопросы / Э.Б. Мухамеджанов. — Алматы: Жеті жарғы, 2001. — 176 с.

12 Сапарғалиев Г. Проблемы конституционной ответственности / Г. Сапарғалиев, Ж.Салимбаева. — Алматы: Жеті жарғы, 2001. — 152 с.

13 Копабаев О.К. Избирательное право Республики Казахстан: науч.-практ. пос. / О.К. Копабаев, К.К. Айтхожин, М.Б. Кудайбергенов. — Астана, 2009. — 194 с.

Ф.А. Ержанова, Р.М. Жәмиева, Г.А. Илиясова

### **Қазақстан Республикасының сайлау заңнамасын жетілдірудің кейбір мәселелері: сот тәжірибесін талдау**

Мақалада сайлау бойынша қызмет саласында материалдық және процессуалдық құқық нормаларын қолданудың мәселелері, азаматтардың сайлау құқықтарын қорғаудың құқықтық негіздері, сайлау үрдісінің субъектілеріне қойылатын талаптар қарастырылған. Кейбір сайлау тәртіптерінің мәнісі анықталды, атап айтқанда, депутаттыққа үміткерлерді тіркеуден бас тартумен, үміткерлер тізімінен шығару туралы немесе үміткерлер тізімінде қалпына келтіруден бас тартумен байланысты. «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» конституциялық заңның ережелеріне, сайлау құқығын реттейтін азаматтық-құқықтық нормаларға талдау жүргізілді, конституциялық-құқықтық жауапкершілік мәселесіне арналған ғалым-заңгерлердің көзқарастары зерттелген. Мақаланың жанашылдығы сол, қолданыстағы заңнамаға зерттеу жүргізу арқылы азаматтардың шағымдарын қарастыру тәртібіне кешенді зерттеу жүргізілген және сайлау органдарында шағымдарды қабылдау мен қарастырудың тәртібін жетілдіру бойынша шаралар анықталған. Сайлау туралы заңнаманы қолдану мәселелері бойынша арнайы Жоғарғы Соттың нормативтік қаулысын қабылдау, сайлау заңнамасындағы кейбір ақаулықтарды жою ұсынылды. Азаматтардың сайлау құқықтары саласындағы кепілдіктерді жүзеге асыру арқылы сайлау құқығы мен іс жүргізу институттарын одан әрі жетілдіру қажеттігі туралы қорытындылар жасалған.

*Кілт сөздер:* Қазақстан Республикасының «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Конституциялық заңы, сайлау комиссиялары, азаматтардың сайлау құқықтарының кепілдіктері.

F.A. Yerzhanova, R.M. Zhamiyeva, G.A. Plyassova

### **Some issues of improving the electoral law of the Republic of Kazakhstan: analysis of judicial practice**

The article discusses the problems of applying substantive and procedural law in the field of electoral activities, the legal framework for protecting the electoral rights of citizens, and requirements for the subjects of the electoral process. Determined the essence of certain election procedures, in particular, related to the decision about refuse to register candidates for deputies, exclusions from the list of candidates, or to refuse to reinstate in the list of candidates. Given the analysis to provisions in the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan «About Elections in the Republic of Kazakhstan», to civil law norms about election law, investigated the legal scholars' positions of regarding to the problems of constitutional legal responsibility. The novelty of the article is that by studying the current legislation, a comprehensive analysis of the procedure for considering citizens' complaints was carried out and measures were determined to improve the procedure for their adoption and consideration in electoral bodies. Proposed to adopt a special Decree of the Supreme Court about the application of election legislation, to eliminate some gaps in the election legislation. Formulated the conclusions about the need to further improve the institutions of the electoral law and the process, through which the guarantees are implemented in the field of electoral rights of citizens.

*Keywords:* Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan «On Elections in the Republic of Kazakhstan», election commissions, guarantees of the electoral rights of citizens.

## References

- 1 Konstitutsiia Respubliki Kazakhstan ot 30 avhusta 1995 hoda (1995). [The Constitution of the Republic of Kazakhstan]. *online.zakon.kz*. Retrieved from // [http://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution) [in Russian].
- 2 Konstitutsionnyi Zakon Respubliki Kazakhstan «O vyborakh v Respublike Kazakhstan» ot 28 sentiabria 1995 h. No. 2464. *online.zakon.kz*. Retrieved from [The Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan of № 2464 «On Elections in the Republic of Kazakhstan», adopted on September 28, 1995]. *online.zakon.kz*. Retrieved from [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1004029#pos=3;-137](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004029#pos=3;-137) [in Russian].
- 3 Konstitutsionnyi zakon Respubliki Kazakhstan ot 29 iyunia 2018 h. No. 162-VI «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v nekotorye konstitutsionnye zakony Respubliki Kazakhstan» [The Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan dated June 29, 2018 No. 162-VI «On Amendments and Additions to Some Constitutional Laws of the Republic of Kazakhstan»]. *online.zakon.kz*. Retrieved from// [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=35041664](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=35041664)
- 4 Bank sudebnykh aktov. Verkhovnyi Sud Respubliki Kazakhstan [Bank of judicial acts. The Supreme Court of the Republic of Kazakhstan]. *sud.gov.kz*. Retrieved from// <https://sud.gov.kz/rus/content/bank-sudebnyh-aktov>
- 5 Zakon Respubliki Kazakhstan ot 2 iulia 2003 hoda No. 461-II O rynke tsennykh bumah [Law of the Republic of Kazakhstan dated July 2, 2003 No. 461-II On the Securities Market]. *online.zakon.kz*. Retrieved from [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1041258](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1041258)
- 6 Hrazhdanskii kodeks Respubliki Kazakhstan (Obshchaia chast) [Civil Code of the Republic of Kazakhstan (General part)]. *online.zakon.kz*. Retrieved from [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1006061#pos=5;-155](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1006061#pos=5;-155)
- 7 Zakon Respubliki Kazakhstan ot 15 iulia 2002 hoda No. 344-II O politicheskikh partiakh [The Law of the Republic of Kazakhstan dated July 15, 2002 No. 344-II On Political Parties]. *online.zakon.kz*. Retrieved from [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1032141](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1032141)
- 8 Federalnyi zakon «Ob osnovnykh harantiakh izbiratelnykh prav i prava na uchastie v referendume hrazhdan Rossiiskoi Federatsii» ot 12.06.2002 h. N 67-FZ [Federal Law «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation» dated 12.06.2002 N 67-ФЗ]. *consultant.ru* Retrieved from [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37119/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/)
- 9 Shevchuk, D.A. (2007). *Izбирatelnoie pravo i protsess v Rossiiskoi Federatsii: konspekt lektsii [Suffrage and process in the Russian Federation: the abstract of lectures]*. Rostov on the Don [in Russian].
- 10 Ignatenko, V.V., Knyazev, S.D., & Nomokonov, V.A. (2003). *Yuridicheskaia otvetstvennost subiektov izbiratelnoho protsessa [Legal responsibility of the subjects of the electoral process]*. Vladivostok [in Russian].
- 11 Mukhamedzhanov, E.B. (2001). *Izбирatelnoe pravo Respubliki Kazakhstan: teoretiko-pravovye voprosy [The electoral law of the Republic of Kazakhstan: theoretical and legal issues]*. Almaty [in Russian].
- 12 Sapargaliyev G., & Salimbayeva, Z.H. (2001). *Problemy konstitutsionnoi otvetstvennosti [Problems of constitutional responsibility]*. Almaty: Zheti zharhy [in Russian].
- 13 Kopabayev, O.K., Ayt Khozhin, K.K., & Kudaybergenov, M.B. (2009). *Izбирatelnoe pravo Respubliki Kazakhstan [Electoral law of the Republic of Kazakhstan]*. Astana [in Russian].