



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



LPRC
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ



IRI INTERNATIONAL
REPUBLICAN
INSTITUTE
Advancing Democracy Worldwide

АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ



2021

АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ

**Алматы
2021**

АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ — Алматы, 2021 — 38 С.

Данная публикация стала возможна благодаря всесторонней поддержке американского народа через Агентство США по международному развитию (USAID). Выраженные в ней мнения принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают точку зрения USAID или правительства США.



СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ.....	4
СВОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	8
ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ, 10 ЯНВАРЯ 2021 ГОДА	11
Введение.....	12
Политический контекст в преддверии выборов	12
Избирательная система.....	14
Избирательные комиссии	15
Доступ к выборам	15
Регистрация кандидатов и механизм квотирования.....	17
Агитация.....	20
Проблемы и нарушения в ходе дня голосования.....	21
Независимое наблюдение	22
Итоги выборов.....	23
Государственное финансирование партий	24
Изменения законодательства после выборов.....	25
ВЫБОРЫ СЕЛЬСКИХ АКИМОВ, 25 ИЮЛЯ 2021 ГОДА	27
Введение.....	28
Политический контекст в преддверии выборов	28
Избирательная система.....	29
Доступ к выборам	29
Агитация.....	33
Итоги выборов.....	34
РЕКОМЕНДАЦИИ	36

ВВЕДЕНИЕ

В данной публикации представлен АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ, подготовленный ОФ «Центр исследования правовой политики» (ЦИПП).

АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ, подготовленный ЦИПП, выявляет основные проблемы и аспекты избирательного законодательства и практики его применения на примере парламентских выборов и выборов сельских акимов, состоявшихся в 2021 году. Детальный анализ сопровождается перечнем рекомендаций Правительству Казахстана для дальнейшего совершенствования избирательного законодательства по таким фундаментальным направлениям, как регистрация и участие политических партий, избирательная система, доступ к выборам, финансирование партий и избирательных кампаний, финансовая отчетность, прозрачная деятельность избирательных комиссий.

Данное исследование стало возможным благодаря всесторонней поддержке американского народа через Агентство США по международному развитию (USAID). Выраженные в нем мнения принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения USAID или правительства США.

ОФ «Центр исследования правовой политики» благодарит International Republican Institute (IRI) за оказание поддержки в проведении исследования.

ОФ «Центр исследования правовой политики» также выражает благодарность всем экспертам и специалистам, принявшим участие в подготовке и обсуждении представленного исследования.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

Аналитический отчет «АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ» представляет обзор законодательных изменений в рамках последних реформ, инициированных Президентом Касым-Жомартом Токаевым применительно к их реализации на практике. В нем также предлагаются пути реформирования избирательного и партийного законодательства в соответствии с международными стандартами и лучшими практиками.

Избирательное законодательство Казахстана крайне нестабильно. Практически каждый электоральный цикл сопровождается изменениями, которые, как правило, не устраняют действующие препятствия на пути к честным и свободным выборам.

Исследователи считают, что из-за своих усеченных полномочий Мажилис Парламента вкупе с неразвитой партийной системой не выполняет в полной мере свои представительские и законодательные функции. Вместе с тем, используемый на парламентских выборах единый национальный избирательный округ негативно влияет на поведение политических партий и не позволяет лучшим образом отразить представительство интересов граждан в Парламенте. При этом имеющееся на данный момент количество депутатов Мажилиса Парламента не является достаточным, чтобы сформировать эффективные каналы взаимодействия с гражданами. Законодательством также не предусмотрено участие в выборах независимых кандидатов.

По мнению исследователей, порядок формирования избирательных комиссий на всех уровнях ставит их в полную зависимость от текущего политического руководства страны, открывая последнему широкие возможности для контроля за выборами и их результатом. Работа избирательных комиссий не является достаточно прозрачной, что потенциально подрывает доверие граждан к избирательному процессу.

Исследователи также отмечают, что законодательство о политических партиях содержит существенные барьеры для их регистрации и позволяет властям не только искусственно ограничивать количество партий, но и устанавливать контроль за их деятельностью. Количество зарегистрированных партий начиная с 2002 года уменьшилось с 15 до 6 в 2016 году. При этом новые партии не регистрировались, а независимые инициативы по созданию партий пресекались под разными предлогами. На последних парламентских выборах (январь 2021 года), как и на предыдущих выборах, отсутствовали явные признаки подлинной политической конкуренции.

Исследователи полагают, что введенная в 2021 году объединенная 30%-ная квота для женщин и молодежи в партийных списках не была должным образом проработана. Она не соответствует цели достижения гендерного паритета в Парламенте и применяется только на стадии регистрации партийных списков. Практическая реализация этого механизма допускает большие отклонения, так как позволяет партиям произвольно варьировать количество женщин и молодежи при распределении мандатов. Фактически внедрение квоты никак не повлияло на представленность женщин в Мажилисе Парламента, и в сравнении с прошлыми выборами их количество существенно не изменилось (27,1%).

По мнению исследователей, также законодательство Казахстана содержит непропорциональные ограничения, связанные с возрастом (в том числе работающие против

молодежи), непогашенной судимостью и коррупционными преступлениями, которые идут вразрез с международными стандартами.

Анализ выборов продемонстрировал, что из-за отсутствия подлинной конкуренции на всех последних национальных и местных выборах предвыборная агитация носила формальный характер и не предлагала избирателю выбор.

Исследование зафиксировало доминирование партии *Нур Отан* в Парламенте РК, в местных представительных и исполнительных органах власти. По мнению исследователей, это размывает границы между партией и государством и ведет к злоупотреблению административным ресурсом в ходе выборов.

Вопреки международным стандартам и надлежащей практике, новый закон о мирных собраниях *de facto* оставил в силе разрешительный порядок проведения мирных собраний, заменив в тексте закона термин «разрешение» на «уведомление» и «согласование». Это часто негативно сказывается на праве субъектов избирательного процесса свободно излагать свои взгляды и оценки.

По результатам анализа день голосования на парламентских выборах 2021 года был отмечен вбросом бюллетеней, фальсификациями итогов голосования, завышенной явкой и нарушениями при подсчете голосов и определении результатов. При этом участковые избирательные комиссии (УИК) и территориальные участковые комиссии (ТИК) не следовали установленным процедурам, а протоколы с результатами голосования, по мнению независимых наблюдателей, корректировались. Сводные данные 505 протоколов наблюдателей от семи независимых организаций, выданных после подсчета голосов, имели значительные расхождения с официальными итогами выборов от Центральной избирательной комиссии (ЦИК).

Деятельность независимого наблюдения была существенно ограничена постановлением ЦИК от 4 декабря 2020 года, в котором говорилось, что организации, желающие принять участие в наблюдении за выборами, должны были иметь такую деятельность указанной в своем уставе. Дополнительно власти в ряде случаев произвольно использовали ограничения, связанные с пандемией COVID-19, для недопуска наблюдателей на участки. Другим значимым ограничением под предлогом защиты персональных данных был запрет ЦИК вести прямую видео- и аудиотрансляцию дня голосования, а также публиковать и распространять эти материалы в социальных сетях.

По итогам парламентских выборов 2021 года партия *Нур Отан* с 76 депутатами сохранила за собой квалифицированное большинство, а две партии, которые также ассоциируют с властью (*Ак Жол* и *НПК*), с 12 и 10 депутатами сформировали «парламентскую оппозицию». Исследователи отмечают, что такие показатели призваны сформировать видимость инклюзивного политического и избирательного процесса и снизить накал критики.

Несмотря на попытки властей добиться более мягкой оценки парламентских выборов со стороны международного сообщества за счет имитации политических реформ в преддверии выборов, заключительный отчет Международной миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (ММНВ БДИПЧ) по парламентским выборам 2021 года содержал значительную критику выборного процесса. В нем говорится, что «*парламентским выборам 10 января в Казахстане не хватило подлинной конкуренции, и они подчеркнули необходимость объявленных политических реформ... Хотя в избирательном процессе участвовали пять партий, и их кандидаты имели возможность свободно проводить агитацию, ограничения на реализацию гарантированных Конституцией основных свобод сужают*

политическое пространство. После последних парламентских выборов в правовую базу часто вносились изменения, некоторые из которых частично приняли во внимание некоторые предыдущие рекомендации БДИПЧ. Тем не менее, правовая база еще не способствует проведению выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ, поскольку сохраняются давние системные недостатки».

После нарастания негативной реакции в казахстанском обществе, а также со стороны международного сообщества Президент Касым-Жомарт Токаев озвучил ряд политических реформ. Среди них следует отметить снижение избирательного порога до 5%. Данное изменение одно из немногих, которое является шагом в правильном направлении. В то же время такой избирательный порог по-прежнему является одним из наиболее высоких в странах — участницах ОБСЕ. Однако, по прогнозам исследователей, без независимых политических партий, политической конкуренции и свободных выборов, соответствующих минимальным демократическим нормам, эта относительно прогрессивная мера положительного эффекта иметь не будет.

Другой инициативой было возвращение графы «против всех» в избирательные бюллетени, которая является негативной формой голосования и противоречит принципу представительной демократии. Начиная с 1998 года Казахстан уже имел неудачный опыт использования данной графы и отказался от нее в 2004 году при положительной оценке БДИПЧ/ОБСЕ.

Исследователи также считают, что существующий механизм распределения государственного финансирования политическим партиям не является эгалитарным, так как направлен исключительно на поддержку больших парламентских партий. В условиях Казахстана этот механизм создает преимущества исключительно для партии власти, которая получает 78% всех государственных субсидий, что существенно влияет на демократию в стране.

Одной из наиболее рекламируемых властями реформ были прямые выборы сельских акимов, которые прошли 25 июля 2021 года. Хотя процесс обсуждения поправок в закон о выборах, которые вводили порядок избрания сельских акимов, формально включал представителей гражданского общества в онлайн-формате, но на практике не был инклюзивным. Поскольку непосредственное участие в обсуждении принимали только разработчик законопроекта в лице Министерства национальной экономики и депутаты Парламента, сама дискуссия не подразумевала существенных изменений изначального проекта министерства.

Период между принятием поправок в законодательство, обеспечивающих нормативно-правовую базу выборов, и объявлением выборов составил один месяц. У избирателей и других заинтересованных сторон не было достаточно времени, чтобы в полной мере ознакомиться с новыми правилами местных выборов, не говоря уже о полноценной подготовке к ним со стороны кандидатов. По этой причине выборы сельских акимов проходили на фоне низкого уровня информированности и доверия со стороны общества.

Несмотря на попытки властей позиционировать выборы сельских акимов как существенный шаг в демократизации политической системы, оценка независимых экспертов была негативной. Среди основных проблем были отмечены законодательные барьеры на участие независимых кандидатов, тотальный контроль властей над избирательным процессом, а также зависимость избираемых сельских акимов от исполнительной вертикали власти.

Мажоритарная система относительного большинства, используемая для выборов сельских акимов, широко применяется на муниципальных выборах в разных странах и подходит для быстрого определения победителя, что немаловажно при проведении большого количества выборов одновременно. Такая модель в редких случаях требует проведения второго тура голосования, что позволяет значительно упростить выборы и сократить расходы, связанные с их организацией.

По мнению исследователей, регистрационные требования для кандидатов в сельские акимы содержат ряд дискриминационных и непропорциональных ограничений, такие как возрастной ценз, соответствие требованиям для административных служащих корпуса «Б», необходимость сбора подписей, исключение за наличие судимости за любые преступления и специальная проверка КНБ в отношении кандидатов. Такое множество требований не позволяет гражданам в полной мере реализовать их право быть избранными и ставит процесс регистрации кандидатов в зависимость от позиции властей.

Несмотря на выборность, очевидно, что правила регистрации направлены в большей степени на продвижение кандидатов из среды госслужащих, чем на формирование равных возможностей для всех кандидатов. Из всех зарегистрированных кандидатов почти половина (48,3%) являются государственными служащими, а 19,9% — работниками бюджетных организаций, которые тесно связаны с государственными органами.

Из-за сжатых сроков избирательного процесса кандидаты не имели возможности организовать эффективную избирательную кампанию. По этой причине агитация была малозаметной, а избиратели не были должным образом осведомлены о кандидатах и их программах. Более того, малый объем государственного финансирования избирательной кампании и ограничения на частные пожертвования в значительной степени подрывали возможности кандидатов в агитации.

Первые прямые выборы сельских акимов завершились в пользу партии *Нур Отан*, которая в общей сложности получила 628 из 730 (86%) мандатов, включая 65 сельских округов, в которых кандидаты от *Нур Отан* участвовали как самовыдвиженцы.

Исследователи отмечают, что в целом законодательство не дает сельским акимам какой-либо независимости в своей работе. Они могут быть произвольно смещены с должности вышестоящими акимами и Президентом. У них нет полномочий самостоятельно формировать бюджета, которым они могли бы распоряжаться. Сельские акимы, несмотря на свою выборность, жестко встроены в исполнительную вертикаль власти и не могут рассматриваться как часть системы местного самоуправления.

В связи с этим исследователи считают, что реформа избирательного и партийного законодательства, а также сферы обеспечения политических и гражданских прав и свобод была поверхностной и носила косметический характер. Как показывают результаты, прошедшие парламентские выборы и выборы сельских акимов не привели к качественным изменениям.

СВОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

На основании выводов исследования «АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ», подготовленного ОФ «Центр исследования правовой политики», рекомендуется:

1. Целесообразно значительно расширить полномочия Мажилиса и увеличить его состав. Это позволит сбалансировать политическую систему, создаст условия для развития политических партий и конкурентных выборов.
2. Рассмотреть возможность по формированию всего состава Мажилиса исключительно через прямые выборы, учитывая необходимость обеспечить гендерный паритет и эффективное представительство национальным меньшинствам.
3. Важно существенно сократить число подписей (например, до 2500–3000 подписей) для регистрации политических партий и полностью исключить требование о региональном распределении сторонников и филиалов для регистрации партии. Это создаст условия для формирования независимых политических партий и развития партийной системы.
4. Рекомендуется разделить единый пропорциональный округ на 17 округов по границам административно-территориальных единиц или создать несколько более крупных избирательных округов (например, 5–7). Это обеспечит лучшее представительство регионов в Парламенте, а также позволит беспартийным кандидатам выдвигать списки кандидатов от группы граждан.
5. Видится важным снизить избирательный порог до 3%, чтобы гарантировать доступ в Парламент различным политическим силам.
6. По мнению экспертов, состав ЦИК должен формироваться Парламентом из числа независимых и непартийных юристов (адвокаты, юридические консультанты, правозащитники и преподаватели университетов), чтобы обеспечить независимость, открытость и беспристрастность органов управления выборами.
7. Рекомендуется изменить порядок формирования территориальных и участковых комиссий путем жеребьевки из открытого списка граждан (добровольцев) и юристов (правовых консультантов и адвокатов), обученных и сертифицированных независимым учебным заведением с учетом международных стандартов по проведению демократических выборов. Это позволит профессионализировать избирательные комиссии и гарантировать честный подсчет голосов.
8. Видится необходимым обязать ЦИК, ТИК публиковать на сайте детализированные результаты голосования по каждому избирательному участку (с копией протокола) сразу после определения итогов голосования и заполнения протоколов. Это позволит значительно повысить доверие к выборам и результатам голосования.
9. Рекомендуется внести изменения в закон и правоприменительную практику, чтобы обеспечить доступность протоколов с результатами голосования и другой информации по запросу наблюдателей на участках, в ТИК и ЦИК.

10. Важно существенно увеличить гендерную квоту (без смешения с молодежной квотой, которую следует упразднить) с последующим ее регулярным пересмотром, а также установить правила распределения мандатов строго согласно расстановке кандидатов в избирательных списках с обязательным чередованием женщин и мужчин.
11. Необходимо исправить диспропорции в административно-территориальном делении страны и сформировать на базе сельских округов более сбалансированные единицы местного самоуправления — муниципалитеты. Это позволит повысить значимость выборов сельских (муниципальных) акимов и упорядочит систему местного самоуправления.
12. Рекомендуется расширить институт выборности акимов на вышестоящие уровни местного управления. При этом следует рассмотреть возможность избрания акимов областей маслихатами, а акимов городов республиканского значения — гражданами напрямую.
13. Выборы в маслихаты необходимо проводить по мажоритарной системе относительного большинства, аналогично системе, применяемой на выборах сельских акимов. Это позволит расширить участие граждан в управлении делами государства, а также сформирует устойчивую связь местных представительных органов власти с населением.
14. Целесообразно пересмотреть все необоснованные и непропорциональные ограничения, налагаемые на право баллотироваться на выборах. К ним относятся возрастной ценз и ценз постоянного проживания, знание языка, образование и опыт работы на государственной службе, судимость и специальная проверка Комитета национальной безопасности.
15. Рекомендуется пересмотреть законодательство и обеспечить реализацию фундаментальных свобод, таких как свобода выражения мнений и свобода собраний.
16. Видится важным: 1) полностью пересмотреть подходы к частному и государственному финансированию партий и избирательных кампаний; 2) установить предельные суммы отдельных пожертвований для политических партий и избирательных фондов; 3) установить правила пожертвований в натуральной форме во время избирательной кампании, ввести ограничения электоральных расходов; 4) обеспечить регулярную и детализированную финансовую отчетность партий; 5) создать независимый надзорный орган.
17. Важно гарантировать доступность государственного финансирования для непарламентских партий, снизив порог квалификации с 5% до 3%. При этом рассмотреть возможность распространения государственной финансовой поддержки и для партий, участвующих в местных выборах.
18. Целесообразно обусловить выплату некоторой части государственного финансирования для продвижения участия женщин, молодежи, национальных меньшинств и лиц с инвалидностью в политической жизни.
19. Рекомендуется увеличить период агитации на выборах сельских акимов и узаконить негосударственное финансирование избирательной кампании за счет добровольных пожертвований и собственных средств кандидатов. При этом необходимо установить крайние пределы допустимых пожертвований и затрат кандидатов на кампанию.

20. Видится важным снабдить все избирательные участки камерами и ввести онлайн-трансляцию как дня голосования, так и процедуры подсчета голосов и определения результатов. Это позволит избежать фальсификаций и повысит доверие общества к выборам.
21. Видится важным отказаться от распространенной практики ограничения прав наблюдателей и гарантировать возможность осуществлять наблюдение за всеми стадиями избирательного процесса, включая право вести видеофиксацию во время голосования, подсчета голосов и подведения итогов.

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ 10 ЯНВАРЯ 2021 ГОДА



Введение

Выборы в Мажилис (нижнюю палату Парламента Республики Казахстан) прошли 10 января 2021 года. Это были первые с 2007 года очередные выборы, которые состоялись в сроки, определенные Конституцией Республики Казахстан. Прямым голосованием было избрано 98 из 107 депутатов посредством пропорциональной системы с закрытыми списками, а днем позже, 11 января, были определены девять депутатов от Ассамблеи народа Казахстана (далее — АНК). В выборах приняли участие пять проправительственных политических партий: *Нур Отан*, *Ак Жол*, Народная партия Казахстана (НПК), партии *Ауыл* и *Адал*. Общенациональная социал-демократическая партия (ОСДП), формально представляющая оппозицию, от участия в выборах отказалась.

Политический контекст в преддверии выборов

Выборы в Парламент проходили на фоне роста протестных настроений и глубокого кризиса доверия общества к власти. Начавшиеся еще в канун президентских выборов в июне 2019 года массовые протесты продолжались с разной интенсивностью до марта 2020 года, когда по всей стране были введены карантинные ограничения, связанные с пандемией COVID-19¹. Общим мотивом протестов было недовольство общества стагнацией в политической и экономической жизни страны.

В ходе протестов казахстанские власти подверглись критике за политические преследования оппозиции и гражданских активистов, фальсификации и манипуляции с выборами и несменяемость в руководстве страны. Несмотря на формальный уход Нурсултана Назарбаева с поста Президента в марте 2019 года, первый Президент Казахстана, носящий титул *Елбасы* (Лидер нации), сохранил все основные рычаги управления страной как глава Совета безопасности, председатель правящей партии *Нур Отан*, пожизненный член Конституционного Совета, почетный сенатор и председатель АНК².

В ответ на растущие протесты внутри страны и критику международного сообщества — за неудовлетворительный прогресс в демократических реформах — в апреле 2019 года Президент Касым-Жомарт Токаев сформировал Национальный совет общественного доверия (далее — НСОД)³, в рамках которого после нескольких сессий в декабре 2019 года был анонсирован первый пакет политических реформ. Следуя его реализации, в мае 2020 года Парламентом Республики Казахстан принят закон, которым было снижено требуемое количество членов для регистрации политической партии с 40,000 до 20,000; введена 30%-ная объединенная квота для женщин и молодежи в списках политических

¹ К примеру, согласно [Human Rights Watch](#), «в период с 9 по 13 июня по всей стране было задержано 4 тыс. человек, протестующих против выборов». По информации [Министра внутренних дел РК](#), 21 сентября 2019 года около 100 человек было задержано в ходе мирных митингов в 7–8 городах.

² 28 апреля 2021 года Первый Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев [передал свои конституционные полномочия](#) председателю Ассамблеи народа действующему Главе государства Касым-Жомарту Токаеву. В свою очередь по предложению Касым-Жомарта Токаева за Нурсултаном Назарбаевым закрепили статус Почетного Председателя АНК.

³ [Национальный совет общественного доверия](#) — совещательный орган под председательством Президента РК, сформированный Администрацией Президента, куда были включены лояльные власти политики и общественные деятели.

партий; также был законодательно закреплён регламент деятельности парламентской оппозиции; был в кратчайшие сроки разработан и принят новый закон о мирных собраниях; введены также поправки, которые декриминализовали клевету: также было объявлено о присоединении ко Второму Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленному на отмену смертной казни⁴.

Изменения в законодательство были внесены в разгар локдауна, без широкого обсуждения как со стороны гражданского общества, так и других заинтересованных сторон. Представители оппозиции, гражданского общества и правозащитные организации раскритиковали реформы ввиду их полного или частичного несоответствия международным стандартам прав человека (за исключением присоединения ко Второму Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленному на отмену смертной казни, что является важным, но формальным шагом, так как в Казахстане смертная казнь в связи с введением моратория на смертную казнь в 2003 году уже давно не применяется⁵) и надлежащей практике выборов, принятой в демократическом обществе.

Низкая эффективность правительства в борьбе с пандемией коронавируса и слабая социальная поддержка населения и экономической активности негативно сказались на имидже власти. Чтобы поправить ситуацию в преддверии выборов, в марте 2020 года по инициативе первого Президента Н. Назарбаева был создан фонд «*Birgemiz*» для оказания адресной материальной помощи малоимущим и врачам. В течение нескольких месяцев — с апреля по октябрь — от имени партии *Нур Отан* и с участием местных государственных администраций была организована кампания *Biz birgemiz* по раздаче продуктовых наборов и единовременной выплате KZT 50,000 (около 115 USD) на общую сумму свыше KZT 32 млрд (около USD 77,244,000)⁶. Согласно данным фонда, адресатами помощи стали 655 251 человек и 2112 врачей.

Параллельно кампании по оказанию адресной помощи малоимущим и врачам — уже в июне — для обновления имиджа партии *Нур Отан* были организованы внутрипартийные выборы. Они продлились до октября и фактически были использованы для агитации за партию *Нур Отан* до начала выборов и избирательной кампании. К кампании были привлечены известные общественные деятели, активно использовалась реклама в социальных сетях, а также была обеспечена поддержка в государственных и местных СМИ.

Дата выборов в Мажилис была объявлена Президентом 21 октября 2020 года после того, как завершилась благотворительная кампания *Нур Отан* и было сформировано значительное позитивное позиционирование партии в информационном пространстве страны⁷.

⁴ Поправки коснулись законов «О политических партиях», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан», «О выборах в Республике Казахстан», Уголовного кодекса Республики Казахстан и Кодекса об административных нарушениях. Также было принято два новых закона — «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» и «О ратификации Второго Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленного на отмену смертной казни».

⁵ О введении в Республике Казахстан моратория на смертную казнь. Указ Президента Республики Казахстан от 17 декабря 2003 года № 1251.

⁶ Общая сумма собранных средств, выплат и доноров фонда указана на [сайте](#) фонда.

⁷ Указ Президента о назначении очередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 20 октября 2020 года.

Избирательная система

С 2007 года Казахстан использует пропорциональную систему с закрытыми списками и единым национальным округом для избрания 98 из 107 депутатов нижней палаты Парламента. Остальные девять депутатов страны направляются АНК⁸.

Помимо депутатов, направляемых АНК, основными проблемными аспектами данной системы являются единый национальный избирательный округ и малое количество депутатов Мажилиса относительно населения страны. Как показывает международный опыт, использование единого национального округа подходит и оправдано для небольших по размеру стран. В случае с Казахстаном — с его огромной территорией и диспропорционально развитыми регионами — такой подход искажает представительство интересов в Парламенте. Политические партии в этих условиях предсказуемо фокусируют свою избирательную кампанию в больших по населению городах — Нур-Султане и Алматы. Это, в свою очередь, негативно сказывается на и без того вялой динамике политических и электоральных процессов в регионах, где в ходе выборов фактически отсутствует свое политическое измерение.

Следуя практике других представительных демократий, использующих пропорциональную систему, Казахстану следует рассмотреть возможность разделить единый национальный округ на несколько более малых округов. Оптимальным было бы использовать существующее административно-территориальное деление и сформировать на базе 14 областей и 3 городов республиканского значения 17 избирательных округов. В этом случае каждая административно-территориальная единица сможет иметь оптимальное количество депутатов пропорционально своему населению. Другим вариантом может быть создание более обширных избирательных округов, но их должно быть достаточно, чтобы сформировать связь национальных партий с регионами. Например, можно поделить Казахстан на семь избирательных регионов. Эти изменения, с одной стороны, позволят сформировать устойчивое взаимодействие партий с избирателями, так как партии будут заинтересованы в формировании своего присутствия в регионах. С другой стороны, создадут предпосылку для увеличения размера Парламента до оптимального минимума в 265 депутатов. Такой минимум базируется на основе кубического закона, который обычно используется для определения оптимального числа депутатов исходя из численности населения страны⁹. Большее количество депутатов позволит иметь в Парламенте более разнообразный опыт и знания, что, как правило, положительно влияет на законотворческий процесс.

АНК как орган, который призван обеспечить голос и эффективное участие национальным меньшинствам в управлении государством, себя не оправдывает. Более того, АНК дискредитирует саму идею обеспечения представительства национальных меньшинств в Парламенте Республики Казахстан. Этот орган формируется Президентом и служит своего рода предохранителем, позволяя ему при необходимости через *de facto* назначаемых депутатов влиять на баланс сил в нижней палате Парламента. Учитывая это, целесообразным было бы распустить АНК, обеспечить представительство интересов национальных меньшинств через более легитимный и демократический механизм.

⁸ Противоречит пункту 7.2 [Копенгагенского документа ОБСЕ](#), который отмечает необходимость избрания хотя бы одной палаты Парламента посредством прямого голосования. См. также статью 4.2 [Конвенции СНГ](#) от 2002 года.

⁹ Taagepera, R. (1972): «The Size of National Assemblies», *Social Science Research*, v. 1, n. 4, pp. 385–401.

Избирательные комиссии

Действующий порядок формирования избирательных комиссий на всех уровнях ставит их в полную зависимость от политического руководства страны, открывая последнему широкие возможности для контроля за выборами и их результатом. Президент назначает трех из семи членов ЦИК, включая председателя. Оставшиеся четыре члена назначаются двумя палатами Парламента, которые в подавляющем большинстве состоят из депутатов партии *Нур Отан*, в том числе назначаемых Президентом 15 сенаторов¹⁰. К тому же, вопреки явному конфликту интересов, председателем ЦИК является лицо, находящееся в родственных отношениях с первым Президентом — *Елбасы*.

Нижестоящие комиссии, в свою очередь, формируются *de facto* акиматами через маслихаты из числа представителей от зарегистрированных политических партий и общественных организаций¹¹. Если учесть, что акимы областей и городов республиканского значения назначаются Президентом, а маслихаты состоят на 82,7% из представителей партии *Нур Отан*¹², такой механизм также гарантирует властям полный контроль за территориальными и участковыми комиссиями, ответственными за организацию выборов, прием жалоб и подсчет голосов.

Несмотря на незначительные нормативные изменения 2019 года, действующий механизм формирования органов управления выборами никак не способствует его профессионализации и независимости. К выборам местные органы власти привлекают сотрудников бюджетных организаций, в том числе учителей школ¹³. Информация о партийном представительстве в составе территориальных (ТИК) и участковых комиссий (УИК) со стороны ЦИК не публикуется.

Доступ к выборам

Право выдвигать списки кандидатов и участвовать в выборах ограничено в пользу зарегистрированных политических партий¹⁴. Участие независимых кандидатов посредством самовыдвижения через список граждан не предусмотрено. Это, в свою очередь, существенно ограничивает права граждан на участие в управлении государством и противоречит международным стандартам¹⁵. Поэтому наличие понятных правил и прозрачных

¹⁰ Согласно статье 50.2 Конституции, Сенат образуют депутаты, представляющие по два человека от каждой области, города республиканского значения, столицы, и пятнадцать депутатов, назначаемых Президентом республики.

¹¹ [Статья 10.3](#) Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах». См. также [Постановление](#) Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 29 ноября 2018 года № 22/215 «Об утверждении Рекомендаций по формированию составов избирательных комиссий в 2019 году».

¹² [Exclusive](#), данные о составе областных, городских и районных маслихатов согласно информации ТИК.

¹³ [Азаттык](#), «Руками учителей». Причастны ли педагоги к фальсификациям на выборах?

¹⁴ Статья 87.1 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах».

¹⁵ Параграф 7.5. Копенгагенского документа ОБСЕ. Государства-участники «уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». Замечание общего порядка 25, параграф 17 Международного пакта о гражданских и политических правах: «право лиц быть избранными не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определенной партии».

процедур, посредством которых граждане могут свободно и без ограничений зарегистрировать партии, имеет ключевое значение для доступности выборов.

В этом отношении действующее законодательство о политических партиях содержит существенные барьеры для их регистрации и позволяет властям не только ограничить количество партий, но и установить контроль за их деятельностью. Несмотря на то, что регистрационный порог для политических партий снижали два раза (с 50,000 до 40,000 в 2009 году и с 40,000 до 20,000 членов в 2020 году)¹⁶, количество зарегистрированных партий с 2002 года уменьшилось с 15 до шести в 2016 году¹⁷. С тех пор новые партии не регистрировались (см. [график 1](#)).

График 1. Динамика регистрации политических партий в 1994–2021 годах



Проблема в данном случае заключается не только в непропорционально завышенном регистрационном пороге, но и в сложных бюрократических процедурах, которые идут вразрез с международными обязательствами страны¹⁸. К примеру, закон требует сперва зарегистрировать организационный комитет из 10 человек из числа инициативной группы в 1000 человек, с предоставлением полной информации, включая источники финансирования. Только после первичной стадии, в течение двух месяцев инициативной группе разрешается приступить к организации съезда с участием 1000 сторонников, представляющих 2/3 областей, городов республиканского значения и столицы. Далее в течение четырех месяцев партия должна предоставить в Министерство юстиции документы для регистрации, включая список 20,000 членов (по 600 от каждой области, городов республиканского значения и столицы)¹⁹. После получения государственной регистрации партия все еще обязана пройти учетную регистрацию региональных филиалов в территориальных органах юстиции²⁰. Таким образом, процедура регистрации партий создает

¹⁶ В соответствии с [Законом РК от 6 февраля 2009 года № 122-IV](#) и [Законом РК от 25 мая 2020 года № 336-VI](#).

¹⁷ Зварецкий Андрей. [Политические партии Казахстана — история и современность](#). Серия: Экономика и право, № 11–12, ноябрь–декабрь 2015 года. Уточнение: Республиканская народная партия Казахстана по состоянию на 1999 год имела временную регистрацию.

¹⁸ Статья 20 [Всемирной декларации прав человека](#), статья 22 [Международного пакта о гражданских и политических правах](#). Пункт 7.6 [Копенгагенского документа ОБСЕ](#).

¹⁹ Статьи 6 и 10 Закона Республики Казахстан «О политических партиях». [ODIHR and Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation](#), п. 102 и 103 «Требование о том, чтобы политические партии были представлены на всей территории страны, также может жестко ограничить политическую жизнь на региональном и местном уровнях, — а это было бы несовместимо с правом на свободу объединения».

²⁰ Статья 10, подпункты 3 и 4 Закона Республики Казахстан «О политических партиях».

множество возможностей для Министерства юстиции затянуть регистрацию или вовсе отказать в ней, используя в том числе нормы закона об общественных организациях²¹.

Несмотря на снижение регистрационного порога до 20,000 членов в 2020 году, он все еще остается одним из самых высоких среди стран — участниц ОБСЕ²². Одно только законодательное снижение требуемого количества членов для регистрации не является достаточной мерой, поскольку не снимает остальные барьеры на пути регистрации партий. Согласно отчету Международной миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (далее — ММНВ БДИПЧ), с октября 2019 года ни одна из восьми инициативных групп не смогла пройти первичную стадию процесса регистрации, а некоторые из них при попытке встретиться со сторонниками подверглись политическому давлению²³. Очевидно, что без основательного пересмотра всей нормативно-правовой базы и практики ее применения формирование многопартийного политического ландшафта невозможно.

На момент начала выборного процесса только шесть контролируемых властями партий имели право номинировать своих кандидатов и принять участие в выборах. В этих условиях часть оппозиционно настроенных организаций предприняла попытку договориться с ОСДП об участии в выборах через ее список кандидатов. Однако после призывов лидера запрещенного в Казахстане Демократического выбора Казахстана (далее — ДВК, признан экстремистской организацией)²⁴ Мухтара Аблязова к своим сторонникам вступить в ряды этой партии и голосовать за нее 27 ноября 2020 года ОСДП снялась с выборов²⁵. Такое решение властей было связано с нежеланием, с одной стороны, создавать условия для консолидированного протестного голосования, а с другой (даже с учетом фальсификаций результатов), — возможно, нежеланием дробить общее количество действительных голосов на шесть партий. Конечная сумма голосов напрямую определяет объем государственного финансирования парламентских партий.

Регистрация кандидатов и механизм квотирования

Помимо барьера в виде регистрации партии, законодательство также содержит строгие ограничения для регистрации кандидатов, которые также идут вразрез с международными стандартами²⁶. К ним можно отнести возрастной ценз в 25 лет, непропорциональные ограничения, связанные с непогашенной судимостью и с коррупционными

²¹ Статья 15 Закона «Об общественных объединениях». ODIHR and Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation, п. 88, «Излишне растянутые сроки рассмотрения заявлений являются неоправданным препятствием на пути партии к регистрации и участию в политическом процессе».

²² Erkin Qazaqstan, Правовое регулирование политических партий в Казахстане. 25 основных рекомендаций по разработке новой законодательной базы.

²³ К примеру, Демократическая партия Казахстана (ДПК), партии *Наше право*, *Ел тірегі* и ХАК, *Халық Тандауы*. См. также *Финальный отчет* Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2021 года.

²⁴ 13 марта 2018 года решением Есильского районного суда города Астаны ДВК признан экстремистской организацией.

²⁵ [Выступление](#) председателя ОСДП на 26 внеочередном съезде.

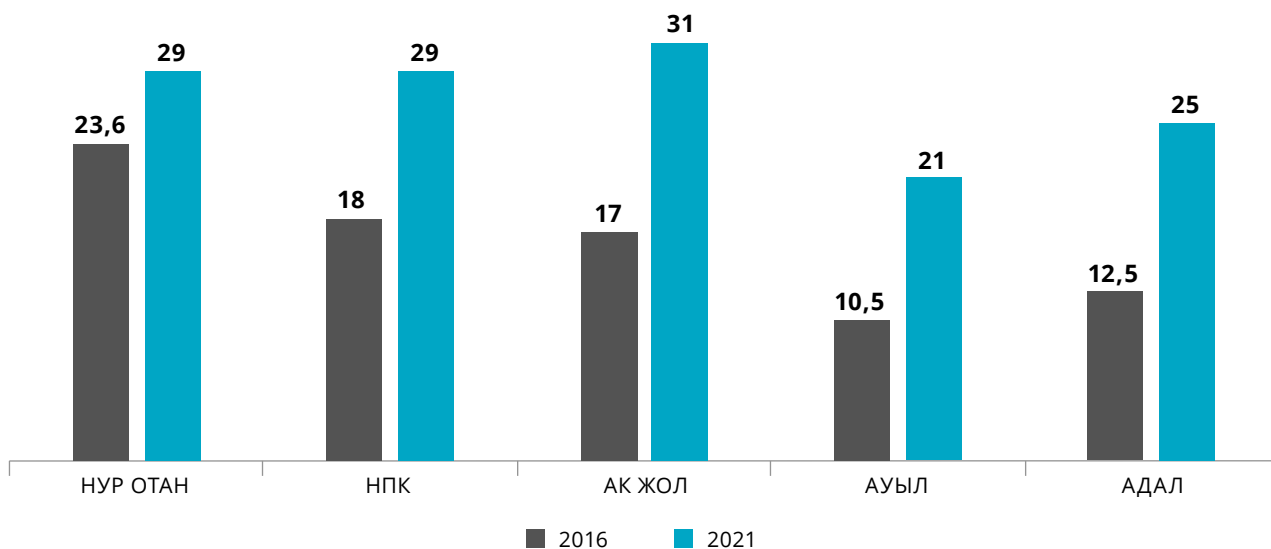
²⁶ *Замечания общего порядка 25*, параграф 15. Право на участие в общественных делах, право голоса и право на равный доступ к государственной службе. *Свод рекомендуемых норм при проведении выборов* Венецианской комиссии, 1.1.c.iii. «требование в отношении определенной продолжительности проживания может устанавливаться в отношении граждан исключительно в связи с участием в местных или региональных выборах».

преступлениями²⁷. Наибольшее количество кандидатов было представлено в списке *Нур Отан* (126) и НПК (113), далее расположились *Ак Жол* (38), *Ауыл* (19) и *Адал* (16). При регистрации кандидатов в первый раз была применена 30%-ная квота для женщин и/или молодежи (от 25 до 29 лет)²⁸. Если количество женщин среди всех зарегистрированных кандидатов варьировалось (*Нур Отан* — 29%, НПК — 29%, *Ак Жол* — 31%, *Ауыл* — 21% и *Адал* — 25%), то определить количество молодежи было невозможно, так как Центральная избирательная комиссия (ЦИК) не предоставила информацию о возрасте кандидатов²⁹.

На фоне роста активности молодежи в протестных движениях и призывах со стороны международного сообщества, в том числе БДИПЧ, расширить участие женщин в политике власти использовали квотирование для молодежи и женщин для формирования положительного имиджа в преддверии выборов. На наш взгляд, в существующем виде квота не представляет собой действенного механизма для продвижения женщин и молодежи в представительный орган власти. Она не была должным образом проработана и действует только на выставяемые политическими партиями списки, а не на распределение мандатов. Исходя из нормы закона также сложно определить, какое пропорциональное соотношение молодежи и женщин должно учитываться.

Более того, после прохождения в Парламент партийное руководство имеет полную прерогативу самостоятельно распределять мандаты вне зависимости от первично определенной квоты в партийных списках³⁰. Закон не предусматривает распределение мандатов, к примеру, согласно расстановке кандидатов в избирательных списках в виде минимального процентного соотношения или обязательного чередования кандидатов разных полов (зиппер-система). В этом отношении объединенная квота для женщин и молодежи еще более размывает смысл квотирования — прежде всего для целей достижения гендерного паритета в Парламенте. Представляется, что вопрос участия молодежи может быть решен и без специальных мер, одной из которых является квота.

График 2. Количество женщин-кандидатов в 2016–2021 годах



²⁷ Статья 51.4 Конституции Республики Казахстан. Статья 4.4 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах».

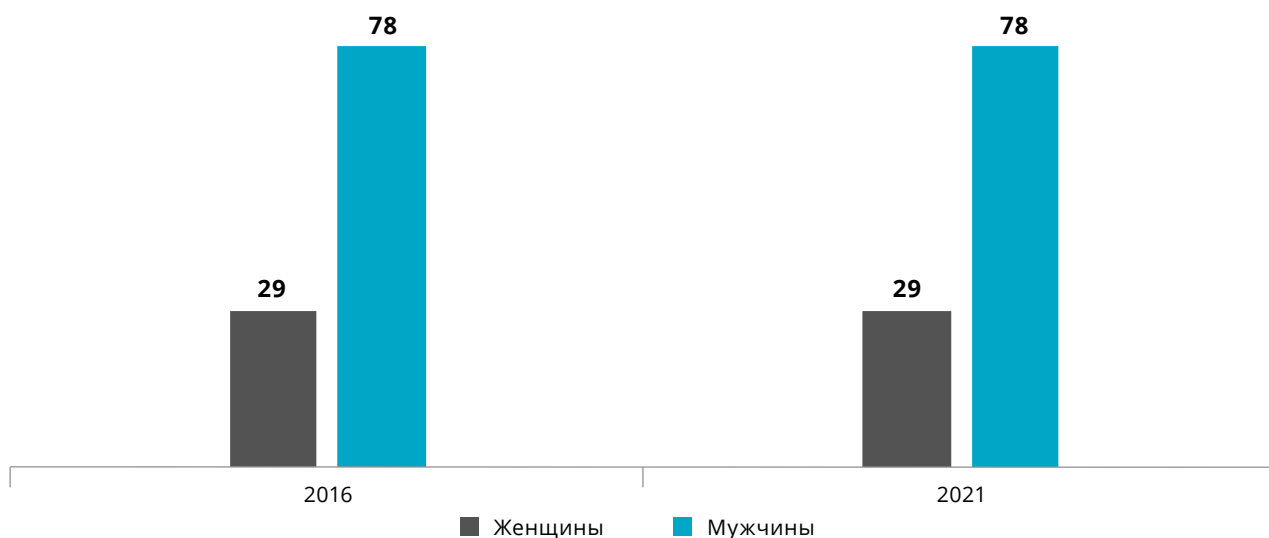
²⁸ Статья 15–1 Закона Республики Казахстан «О политических партиях».

²⁹ Финальный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2021 года.

³⁰ Статья 97–1.5 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах».

Поэтому, несмотря на динамику роста регистрации женщин-кандидатов (см. [график 2](#)), конечное соотношение женщин, представленных в Мажилисе, в сравнении с прошлым составом не изменилось и осталось на уровне 29 из 107 депутатов, или 27,1%³¹.

График 3. Соотношение женщин в Мажилисе в 2016–2021 годах



Практика применения обязательных возрастных квот является спорной и действует, помимо Казахстана, только в Кении, Марокко, Уганде и Руанде³². Продвижение молодежи является важной задачей, но ее реализация должна строиться на более гибком механизме, к примеру, через государственное финансирование партий, при выделении которого определенная часть должна быть обусловлена продвижением молодых людей на избираемые должности, включая повышение их квалификации через тренинги.

Механизм квотирования при этом не должен быть объектом злоупотреблений, для извлечения краткосрочной политической выгоды. Инициатива Президента дополнительно квотировать людей с ограниченными возможностями через действующий механизм также является спорной и на практике будет означать, что 30%-ная квота для женщин и молодежи будет еще больше размываться. Как следует из проекта поправки в Закон о выборах: «в партийном списке количество женщин, лиц, не достигших двадцатидевятилетнего возраста, и лиц с инвалидностью должно составлять не менее тридцати процентов от общего числа включенных в него лиц»³³.

По нашему мнению, в условиях, когда выборы не соответствуют минимальным требованиям демократии, применение квот само по себе не будет приводить к подлинному расширению представительства женщин, молодежи и людей с ограниченными возможностями.

³¹ Состав шестого и седьмого созыва Мажилиса Парламента РК.

³² Stockemer and Sundström 2018, Age representation in parliaments: Can institutions pave the way for the young? Cambridge University Press 19 March 2018.

³³ Досье на проект Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» (октябрь 2021 года).

Агитация

Ввиду полного контроля за избирательным процессом и результатами голосования со стороны властей агитационный период потерял свою значимость. Как следует из отчета ММНВ БДИПЧ, *«некоторые собеседники, в том числе представители политических партий, считали, что результаты выборов были predetermined, и это делало как агитацию, так и голосование малозначительным явлением»*. Использование административного ресурса запрещено законом, однако из-за того, что партия *Нур Отан* фактически срослась с местными исполнительными органами власти, последние играют ведущую роль не только в организации выборов, но и в агитационной кампании в пользу партии задолго до формального старта агитационного периода³⁴. Лозунгом избирательной кампании *Нур Отан* стал слоган *«Biz birgemiz»*, использовавшийся ранее в благотворительности с участием Фонда Первого Президента — Елбасы и местных органов государственной власти, а также в ходе внутрипартийных выборов *Нур Отан*.

После того как ОСДП снялась с выборов, ДВК (движение запрещено в Казахстане как экстремистское), следуя тактике протестного голосования против партии *Нур Отан*, начало агитацию за партию *Ак Жол*. В предвыборный период несколько активистов ДВК (движение запрещено в Казахстане как экстремистское) были приговорены к аресту и штрафам за незаконную агитацию и несанкционированные собрания в общественных местах³⁵. В целом предвыборная агитация была направлена на построение положительного имиджа власти, а *«все участвующие политические партии поддерживали политику президента и первого президента, и ни одна из них не оспаривала доминирующее положение партии Нур Отан»*³⁶.

Митинги, шествия, раздача агитационных материалов на улице и ряд других уличных мероприятий, которые партии и кандидаты проводят в ходе избирательной кампании, подпадают под регулирование принятого в 2020 году нового Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан». Вопреки международным стандартам и надлежащей практике, закон *de facto* оставил в силе разрешительный порядок проведения мирных собраний, заменив в тексте закона термин «разрешение» на «уведомление» и «согласование»³⁷. Законом определены специализированные (изолированные) места для мирных собраний и увеличена сумма штрафа и срок ареста за несанкционированные мероприятия³⁸.

Процедура получения разрешения от местных исполнительных органов власти была дополнена обременительными требованиями к организаторам мирных собраний.

³⁴ Пункт 5.4 [Копенгагенского документа ОБСЕ](#). Предполагает «четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством»;

³⁵ [Радио Азаттык](#), Партия «Ак Жол» и преследования тех, кто призывает за нее голосовать.

³⁶ [Финальный отчет](#) Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2021 года.

³⁷ Статья 21. [Международный пакт о гражданских и политических правах](#). Параграф 25 [Руководящих принципов по свободе мирных собраний](#) ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии утверждает, что «*требование предварительного уведомления является фактическим вмешательством в право на свободу собраний, и поэтому любое такое требование должно быть предписано законом, обосновано и соразмерно... Режим уведомления никогда не должен превращаться в процедуру авторизации де-факто. Процедура предварительного уведомления государственных органов не должна быть обременительной или чрезмерно бюрократической*». См. также [Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации](#) от 2013 года.

³⁸ Статья 488 [Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях](#). К примеру, штраф за участие был увеличен с 20 до 30 МРП (KZT 87,510, или EUR 170), а срок ареста с 10 до 15 суток.

К примеру, организаторов мирного собрания (марши, митинги и шествия) обязали предоставлять информацию на «согласование» о месте проведения мероприятия, источнике финансирования, о его целях и содержании выступлений за 10 дней (и 5 дней в случае пикетов) до намеченной даты. Одновременно закон запрещает организаторам распространять информацию о проведении мероприятия, пока в течение семи дней не поступит положительный ответ от местных исполнительных органов власти³⁹, что, в свою очередь, существенно сокращает временные рамки для привлечения общественного внимания и непосредственной организации массового мероприятия. В этом отношении ни закон, ни его правоприменительная практика не соответствуют обязательствам Казахстана в рамках ОБСЕ⁴⁰.

За несанкционированные митинги в день голосования было задержано не менее 30 сторонников ДВК (движение запрещено в Казахстане как экстремистское) и до 40 сторонников незарегистрированной ДПК и движения «Оян, Казахстан» были блокированы полицией в течение 8–10 часов⁴¹.

Проблемы и нарушения в ходе дня голосования

Полный контроль властей за избирательными комиссиями позволяет использовать широкий спектр инструментов для фальсификаций: от завышения явки и вброса бюллетеней до корректировки протоколов с итогами голосования по каждому участку. В этой связи международные наблюдатели ММНВ БДИПЧ отметили *«явные признаки незаконного вброса бюллетеней, недостаточное наличие подписей в списках избирателей по сравнению с высокой явкой избирателей, объявляемой УИК, многочисленные записи в дополнительных списках избирателей, свидетельствующие о существенных проблемах с точностью регистрации избирателей, не опечатанные должным образом урны для голосования и присутствие посторонних лиц на избирательных участках»*⁴².

Значительные нарушения также наблюдались и при подсчете голосов. Наблюдателями зафиксированы случаи, когда УИК *«не приступали к подсчету голосов сразу после закрытия участков»* и не следовали установленным процедурам⁴³. К примеру, *«не объявляли выбор избирателей или количество голосов, поданных за каждую партию, регулярно пропускали важные механизмы проверки от ошибок... не вывешивали протоколы об итогах голосования»*⁴⁴.

³⁹ Статья 15.1 Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний».

⁴⁰ Пункт 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ. Государства-участники «обеспечивают проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок».

⁴¹ Deutsche Welle, В Казахстане задержаны десятки протестующих против выборов в парламент.

⁴² Финальный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2021 года.

⁴³ Итоговый отчет Лиги молодых избирателей о наблюдении за выборами в Мажилис Парламента 10 января 2021 года. Зафиксировано 294 нарушения закона на 181 участке, из которых 168 приходится на конец дня голосования.

⁴⁴ Финальный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2021 года.

Данные независимых гражданских наблюдателей также указывают на широко распространенную практику корректировки протоколов с итогами голосования на уровне УИК и ТИК. Согласно сводным данным 505 протоколов семи независимых организаций, выданных после подсчета голосов, явка избирателей составила 36,2% против 63,2% официальной⁴⁵. Результаты голосования также имеют существенные различия с официальными данными. Так, по их итогам все пять партий преодолели 7%-ный барьер: *Нур Отан* — 54,7%, *Ак Жол* — 16,8%, *Адал* — 11,1%, НПК — 8,6%, *Ауыл* — 8,7%⁴⁶. При этом наблюдателям ЛМИ отказали в выдаче протоколов на 64 участках из 181. Процесс подведения итогов голосования не был прозрачным в восьми из 12 ТИК, и международные наблюдатели не смогли проверить, как результаты вводились в базу данных и как определялись результаты на общенациональном уровне. Показательно, что в ходе наблюдения ММНВ БДИПЧ на стадии подсчета голосов и определения результатов две ТИК были закрыты, а другие две отложили процедуру подсчета на следующий день без объяснения причин⁴⁷.

Поскольку ЦИК не публикует результаты голосования по каждому участку, то даже при наличии протоколов на руках у независимых наблюдателей невозможно организовать их перекрестную проверку с официальными данными. Официальные результаты публикуются ЦИК в обобщенном формате по 14 областям и трем городам республиканского значения, что легко позволяет скрыть возможные признаки фальсификаций⁴⁸.

Независимое наблюдение

Фиксировались факты, когда власти существенно ограничивали деятельность независимого наблюдения. Так, в ходе прошедших парламентских выборов в дополнение к уже существующим ЦИК ввела несколько ограничительных мер, чтобы максимально сократить возможности прямого наблюдения в день голосования.

Уже в ходе начала избирательного процесса, 4 декабря 2020 года, ЦИК выпустила постановление, где указывалось, что для осуществления наблюдения НПО должны иметь соответствующую запись в уставе организации⁴⁹. Из пояснения ЦИК следует, что *«направлять лица для наблюдения за выборами могут организации при условии, если это будет соответствовать их уставной цели относительно реализации и защиты политических прав и свобод граждан»*⁵⁰. Противоречивое постановление ЦИК и последовавший отказ Министерства юстиции в уведомительном порядке обновить устав гражданских наблюдателей создал для УИК возможность произвольной трактовки постановления и отказа в допуске к наблюдению в день голосования. В итоге наблюдатели Лиги молодых наблюдателей (далее — ЛМН) и *Erkindik Qanaty* не были допущены на участки в 17 случаях.

⁴⁵ Сводные данные доступны на [портале ЛМИ](#).

⁴⁶ Сводные данные доступны на [портале ЛМИ](#).

⁴⁷ [Финальный отчет](#) Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2021 года.

⁴⁸ [Официальные результаты](#) ЦИК очередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан VII созыва.

⁴⁹ [Заседание](#) ЦИК от 4 декабря 2020 года.

⁵⁰ [Заседание](#) ЦИК от 4 декабря 2020 года.

Другим значимым ограничением ЦИК был запрет наблюдателям вести прямую видео- и аудиотрансляцию дня голосования, а также публиковать и распространять эти материалы в социальных сетях⁵¹. При этом запрет был представлен как мера, направленная на защиту персональных данных избирателей на избирательных участках. ММНВ БДИПЧ зафиксировала 15 случаев, когда наблюдатели были обвинены в организации видеотрансляции и удалены с участков. С учетом того, что наблюдатели и так ограничены тем, что им разрешается быть на участках только на значительной дистанции от зон регистрации избирателей и подсчета голосов и не могут эффективно осуществлять свою деятельность, запрет на съемку и трансляцию еще более существенно снижает прозрачность выборов.

Наряду с этим власти также использовали санитарные меры по борьбе с COVID-19 для ограничения деятельности независимых наблюдателей. Само требование об обязательном тестировании было введено 3 января — за неделю до дня голосования⁵². Власти обязались покрыть расходы на ПЦР-тестирование, но при этом потребовали предоставить списки с персональными данными наблюдателей в акиматы. В случаях, когда наблюдатели самостоятельно прошли тестирование в двух лабораториях, Департамент санитарно-эпидемиологического контроля Алматы 9 декабря заявил, что результаты этих тестов недействительны.

Стоит также отметить, что, по сообщениям ЛМИ и *Erkindik Qanaty*, организации потеряли свыше 50% наблюдателей после прямого и косвенного давления со стороны властей и администрации учебных заведений⁵³.

Итоги выборов

Несмотря на попытки властей добиться более мягкой оценки парламентских выборов со стороны международного сообщества за счет имитации значительных реформ в преддверии выборов, отчет ММНВ БДИПЧ был достаточно критическим. В частности, в отчете резюмируется, что *«парламентским выборам 10 января в Казахстане не хватило подлинной конкуренции, и они подчеркнули необходимость объявленных политических реформ... Хотя в избирательном процессе участвовали пять партий, и их кандидаты имели возможность свободно проводить агитацию, ограничения на реализацию гарантированных Конституцией основных свобод сужают политическое пространство. После последних парламентских выборов в правовую базу часто вносились изменения, некоторые из которых частично приняли во внимание некоторые предыдущие рекомендации БДИПЧ. Тем не менее правовая база еще не способствует проведению выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ, поскольку сохраняются давние системные недостатки»*.

⁵¹ Из текста [заявления](#) ЦИК от 4 декабря 2020 года: «согласно подпункту 61) статьи 2 Закона Республики Казахстан «О связи» запись (фото-, аудио- и видео-) не является категорией, аналогичной трансляции (выходу в прямой эфир). В связи с этим участковой избирательной комиссии и наблюдателям необходимо учесть, что онлайн-видеотрансляцию с избирательных участков законодательство не допускает».

⁵² [Постановление](#) Главного государственного санитарного врача Республики Казахстан от 29 декабря 2020 года № 69.

⁵³ К примеру, у ЛМИ самый высокий процент отказов по городам приходится на Шымкент — 81%, Нур-Султан — 78%, Оскемен — 75%. Самый низкий процент отказов — Петропавловск — 20%, Семей — 28%, Алматы — 36,5%. У Еркындык Канаты к наблюдению приступило только 150 из 400 наблюдателей.

Таблица 1. Официальные результаты

Наименование партии	Действительные голоса	Процент	Места в Мажилисе
Нур Отан	5,148,074	71,09	76
Ак Жол	792,828	10,95	12
Народная партия Казахстана	659,019	9,10	10
Ауыл	382,023	5,29	0
Адал	258,618	3,57	0

Источник: официальные данные ЦИК.

По итогам парламентских выборов 2021 года партия *Нур Отан* с 76 депутатами сохранила за собой квалифицированное большинство, а две проправительственные партии *Ак Жол* и НПК с 12 и 10 депутатами сформировали «парламентскую оппозицию». Еще до выборов для формальной регламентации деятельности проправительственных партий под видом парламентской оппозиции был принят закон «О парламентской оппозиции». Закон наделяет парламентское меньшинство правом назначить одного председателя и двух секретарей в постоянные комитеты Мажилиса. Парламентской оппозиции также предоставляется право инициировать слушания и определять повестку правительственных часов.

Нежелание властей Казахстана снять политические и административные барьеры на пути формирования подлинно оппозиционных партий и открыть избирательный процесс для оппозиции является основной причиной создания очередного фасадного института парламентской оппозиции в рамках законодательного органа. В этом отношении институт парламентской оппозиции призван сформировать впечатление о существовании инклюзивности политического и избирательного процесса и снизить накал критики, последовавшей в адрес властей Казахстана после президентских и парламентских выборов.

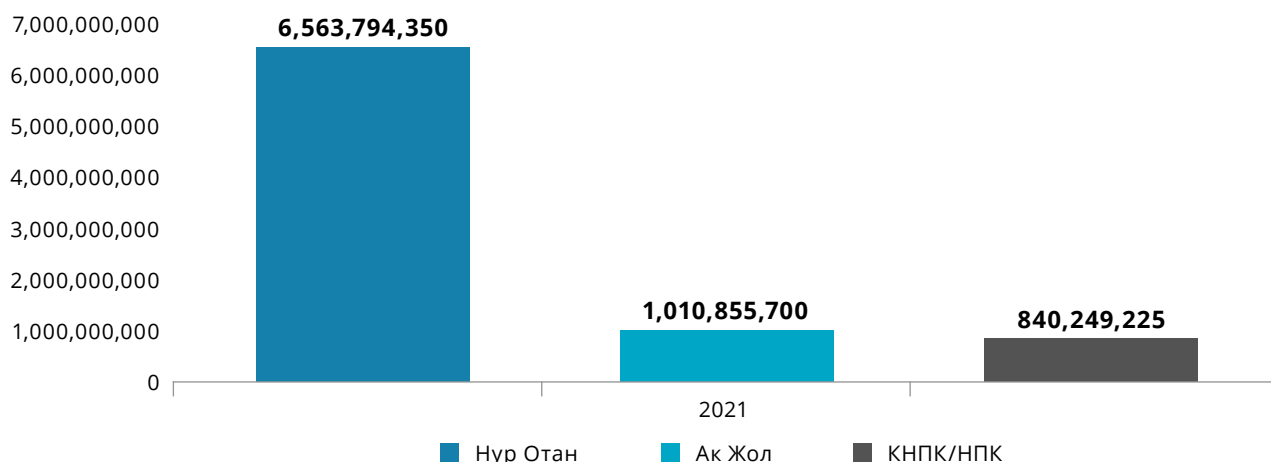
Государственное финансирование партий

С 2009 года политические партии, прошедшие по итогам выборов в Мажилис Парламента, получают финансовую поддержку из государственного бюджета⁵⁴. Порядок и объем государственного финансирования партий определяется постановлением ЦИК и рассчитывается из 1% от минимальной заработной платы (МЗП) за один поданный голос⁵⁵.

⁵⁴ Статья 18–1 Закона Республики Казахстан «О политических партиях». Минимальная заработная плата на 2021 год составляет KZT 42 500.

⁵⁵ Постановление ЦИК РК от 3 сентября 2009 года № 166/314 «Об утверждении Правил финансирования политических партий».

График 4. Объем государственного финансирования за 2021 год



Как видно из графика 4, основная часть объема государственного финансирования выделяется партии *Нур Отан* — в размере KZT 6,563,794,350 (около USD 15 126 300) с распределением около KZT 1 млрд партнерам по Парламенту (*Ак Жол* — KZT 1,010,855,700, или около USD 2,364,961, НПК — KZT 840,249,225, или USD 1,965,817).

Поддержка политических партий за счет государственных субсидий является общепризнанной и эффективной практикой. Однако в условиях недемократического Казахстана этот механизм стал объектом злоупотреблений и создает преимущества для партии власти. В частности, ограничения, налагаемые на регистрацию оппозиционных политических партий и их последующее участие в выборах, создают ситуацию, когда государственная финансовая поддержка доступна только зарегистрированным партиям, ассоциированным с властью. Также следует учесть, что объем выделяемых субсидий напрямую связан с количеством голосов, которые партии получают по итогам парламентских выборов⁵⁶. Поэтому, искусственно завышая результаты голосования в пользу отдельных партий, власти одновременно увеличивают и сумму выделяемых государственных субсидий.

В целом действующий односторонний механизм распределения государственного финансирования не является эгалитарным и технически направлен на поддержку только больших парламентских партий. Это, в свою очередь, негативно влияет на деятельность небольших партий и, как следствие, препятствует развитию партийной системы в целом. В ходе будущей реформы, вместе с пересмотром правил регистрации политических партий, необходимо также существенно изменить подход в государственном финансировании партий, который в обязательном порядке должен включать эффективный режим надзора и обнародования финансовой отчетности.

Изменения законодательства после выборов

После негативной оценки как внутри страны, так и со стороны международного сообщества Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев в ходе первой сессии Парламента

⁵⁶ Постановление ЦИК Республики Казахстан от 3 сентября 2009 года № 166/314 «Об утверждении Правил финансирования политических партий».

15 января озвучил третий пакет политических реформ. В нем, среди прочего, было предложено снизить проходной барьер в Парламент и маслихаты с 7 до 5% и ввести в бюллетени всех уровней выборов графу «против всех». Уже в мае соответствующие поправки в избирательное законодательство были приняты Парламентом и утверждены Президентом.

Снижение избирательного порога до 5% — шаг в правильном направлении. На практике снижение избирательного порога призвано улучшить политическое представительство небольших партий и увеличить фрагментацию Парламента. Однако проблема заключается в том, что данное изменение единичное в ряду системных ограничений и теряет свой эффект в среде, где выборы контролируются властями. Иными словами, без независимых от властей политических партий, политической конкуренции и свободных выборов, соответствующих минимальным демократическим нормам, эта относительно прогрессивная мера положительного эффекта иметь не будет. Столь ограниченный подход в реформировании избирательной системы указывает на стремление властей Казахстана сохранить контроль над выборами и одновременно поправить свой имидж, задав положительную тональность реформам.

Второй значимой поправкой было возвращение графы «против всех» в избирательных бюллетенях, которая является негативной формой голосования и противоречит принципу представительной демократии⁵⁷. Начиная с 1998 года Казахстан уже имел неудачный опыт использования данной графы и отказался от нее в 2004 году при положительной оценке БДИПЧ/ОБСЕ⁵⁸.

С технической стороны голоса избирателей, отданные в пользу варианта «против всех», вне зависимости от их количества не будут иметь юридической силы, поскольку закон, кроме как подсчет голосов согласно общим правилам, не предусматривает дополнительного механизма их утилизации. Для контраста использование графы «против всех» может применяться в случае безальтернативных выборов, когда в гонке участвует только один кандидат и избирателям предоставляется альтернативный вариант, чтобы оставить место вакантным и в последующем назначить повторные выборы. Законодательство Казахстана аналогичного механизма, оправдывающего применение данной графы, не содержит.

Более того, умышленно ограничив политическую альтернативу, власти фактически ставят избирателей перед выбором отдать свой голос за проправительственные партии или аннулировать его через графу «против всех». Если учесть, что итоги голосования в Казахстане в значительной степени фальсифицируются, то наличие графы «против всех» создает для властей дополнительную возможность перераспределить голоса, возможно, отданные за неугодного кандидата или партию. Другим негативным последствием применения данной графы является растрата голосов избирателей, что при низкой явке может привести к избранию партии или кандидата с очень малым числом голосов. То есть избранный кандидат или партия не будут представлять значительную часть избирателей. Не исключено, что графа «против всех» была возвращена, чтобы создать сложности при так называемом тактическом или умном голосовании против партии власти (см. выше описание ситуации с ОСДП). Какая бы ни была причина, возвращение этой практики — абсолютно неоправданный шаг с точки зрения принципа демократического представительства, который противоречит интересам избирателей.

⁵⁷ Статья 37 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах».

⁵⁸ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law on Elections 2004.

ВЫБОРЫ СЕЛЬСКИХ АКИМОВ, 25 ИЮЛЯ 2021 ГОДА



Введение

Прямые выборы сельских акимов (третий уровень местного управления) впервые были озвучены Президентом Касым-Жомартом Токаевым в рамках второго пакета политических реформ в сентябре 2020 года⁵⁹. Законопроект с поправками в Закон о выборах, разработанный Министерством национальной экономики (МНЭ), был принят Парламентом и подписан Президентом 24 мая⁶⁰. Выборы должны будут пройти в несколько этапов с 2021 по 2025 год, по мере истечения сроков 2345 глав сельских администраций⁶¹. Первый этап состоялся 25 июня 2021 года, в ходе которого было избрано 730 сельских акимов в 14 регионах страны. В выборах принял участие 2281 кандидат, из которых основную часть составляли самовыдвиженцы и представители партии *Нур Отан*⁶². Остальные пять проправительственных партий также приняли участие в выборах, выдвинув незначительное количество кандидатов.

Политический контекст в преддверии выборов

Несмотря на то, что процесс обсуждения поправок формально включал представителей гражданского общества в онлайн-формате, он не являлся инклюзивным, поскольку непосредственное участие в обсуждении принимали только разработчик законопроекта в лице МНЭ и депутаты, а сама дискуссия не подразумевала существенных изменений изначального проекта министерства. По итогам обсуждений эксперт ОФ «Международная Правовая Инициатива» Амангельды Шорманбаев в ходе пресс-конференции заявил, что представители гражданского общества только присутствовали при обсуждении в рамках рабочей группы Мажилиса, а сам законопроект принимался в спешке. При этом любые попытки высказать альтернативные предложения по законопроекту пресекались председательствующим. В целом представители гражданского общества дали критическую оценку поправкам, отметив их несоответствие стандартам демократических выборов⁶³.

Период между принятием поправок в законодательство, обеспечивающих нормативно-правовую базу выборов, и объявлением выборов составил один месяц⁶⁴. Несмотря на то, что о предстоящих выборах было известно заранее, у избирателей и других заинтересованных сторон не было достаточно времени, чтобы в полной мере ознакомиться с новыми правилами местных выборов, не говоря уже о полноценной подготовке к ним со стороны кандидатов.

⁵⁹ Под сельскими акимами обозначаются все главы администраций третьего уровня местного управления — акимы городов районного значения, сел, поселков и сельских округов.

⁶⁰ Конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 24 мая 2021 года №41-VII ЗРК.

⁶¹ В 2022 году будут избраны 352 сельских акима, в 2023-м — 499, в 2024-м — 585 и в 2025 году — 72.

⁶² Информация ЦИК об итогах регистрации кандидатов в акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов.

⁶³ Пресс-конференция по законопроектам о выборах, 11 мая 2021 года.

⁶⁴ Объявление ЦИК о назначении выборов акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов.

По этой причине выборы проходили на фоне низкого уровня информированности и доверия со стороны общества. Оппозиционные политические силы, за исключением отдельных попыток регистрации в качестве политических партий, в целом выборы проигнорировали. Несмотря на попытки властей позиционировать выборы сельских акимов как существенный шаг в демократизации политической системы и развития местного самоуправления, оценка независимых экспертов, включая одного члена НСОД, была негативной⁶⁵. Среди основных проблем были отмечены законодательные барьеры на участие независимых кандидатов, контроль властей над избирательным процессом, а также зависимость избираемых сельских акимов от политического руководства страны.

Выборы сельских акимов внедрялись в устаревшую трехуровневую систему административно-территориального деления, которая не претерпела больших изменений с советских времен. Границы сельских округов не были реорганизованы и имеют значительные диспропорции по территории, количеству населения и экономическому развитию. Кроме того, структура органов власти на местном уровне не была должным образом реформирована. Администрация в них представлена только аппаратом акима, который в вопросе утверждения своего бюджета зависит от вышестоящего районного маслихата и перед ним формально отчитывается. В результате институт местного самоуправления в лице сельского акима не был должным образом реформирован, а поправки в закон о выборах не создали нормативно-правовую базу для формирования сельских администраций на основе открытого и свободного волеизъявления⁶⁶.

Избирательная система

Для выборов глав сельских администраций принята мажоритарная система относительного большинства, при которой победившим считается кандидат, получивший простое большинство голосов. Такая система широко используется на муниципальных выборах в разных странах и подходит для определения победителя при одновременно большом количестве выборов, так как в редких случаях требует проведения второго тура голосования. Это позволяет значительно упростить выборы и сократить расходы, связанные с их организацией.

Доступ к выборам

Согласно закону, кандидаты в сельские акимы выдвигаются политическими партиями, в порядке самовыдвижения и вышестоящим районным акимом, если на день окончания срока выдвижения выдвинуто менее двух кандидатов⁶⁷. Несмотря на открывшуюся возможность для самовыдвижения, закон одновременно ввел несколько ограничительных требований для регистрации кандидатов.

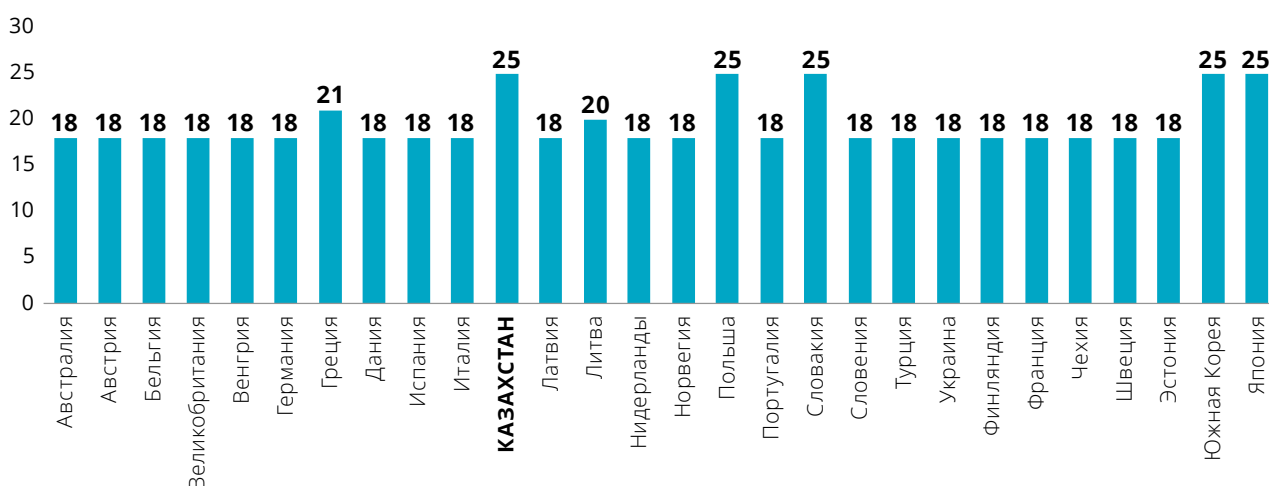
⁶⁵ Auditorium, Выборы акимов в Казахстане. Какие ловушки поджидают?

⁶⁶ Cabar, Казахстан: видимость реформы МСУ лишь приумножает проблемы в регионах.

⁶⁷ Статья 113–3.6 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах».

Так, для соответствия регистрационным требованиям кандидаты должны быть не моложе 25 лет⁶⁸. Данное требование относится к ряду необоснованных препятствий на пути реализации пассивного избирательного права, так как не базируется на объективных и разумных критериях. Возрастные ограничения встречаются во многих странах, однако, как правило, применяются для отбора кандидатов на высокопоставленные должности. Для сравнения, аналогичное требование в 25 лет действует для кандидатов в депутаты Мажилиса. Если взглянуть на практику в демократических странах (см. [график 5](#)), то подавляющее большинство из них допускает кандидатов на муниципальные выборы с 18 лет. Из этого ряда выбиваются только Польша, Словакия, Японии и Южная Корея, но в их случае повышенный возрастной порог касается широкого круга избираемых мэров, куда входят не только муниципалитеты, но и большие города, по статусу сопоставимые с уровнем областей.

График 5. Возрастные требования для муниципальных кандидатов⁶⁹



Помимо возрастного барьера, граждане также были ограничены дискриминационными требованиями, связанными с обязательным наличием высшего образования и стажа работы на государственной службе или равного ему в управлении (не менее двух лет)⁷⁰. Такой подход не только противоречит международным стандартам и обязательствам страны, но и полностью лишает значительную часть сельского населения права на равных условиях добиваться выборной должности⁷¹. Выставляемые законом квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса «Б» могут быть использованы для назначаемых сотрудников госслужбы, но абсолютно не подходят для регистрации кандидатов⁷². Поэтому, несмотря на выборность, правила регистрации направлены в большей степени на продвижение кандидатов из среды госслужащих, чем на формирование равных возможностей для всех кандидатов. На это указывают и официальные данные (см. [таблицу 2](#)), где из 1934 зарегистрированных кандидатов почти половина 936 (48,3%) являются государственными служащими, а 385 (19,9%) — работниками бюджетных организаций⁷³. При этом среди оппонентов действующих акимов во всех

⁶⁸ Статья 36.1 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении».

⁶⁹ [Criteria for standing in local and regional elections](#) CG/2015(28)7FINAL и собственные подсчеты.

⁷⁰ Статья 113–2 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах». См. также Совместный приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 21 июня 2021 года № 102 и Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 22 июня 2021 года № 4/407.

⁷¹ Статья 25 [Международного пакта о гражданских и политических правах](#), «каждый гражданин должен иметь право без какой бы то ни было дискриминации голосовать и быть избранным». Пункт 7.3 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#).

⁷² См. [пункт 57](#), требования к административным государственным должностям акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов категории Е-Р-1.

⁷³ [Информация ЦИК об итогах регистрации кандидатов в акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов.](#)

областях часто фигурировали сотрудники акиматов, директора школ, учителя и управляющие сельских клубов.

По заявлению представителя независимых наблюдателей, «жители в основном не знают самовыдвиженцев. Похоже, большинство из них — работающие в акимате чиновники, то есть кандидаты, привлеченные властью для создания видимости конкуренции. У людей не доверие. Только в одном селе поддержанный жителями кандидат смог зарегистрироваться. Многие не смогли. Для желающих стать кандидатами препятствием стало требование иметь опыт работы на государственной службе на протяжении как минимум года или руководить неправительственной организацией по меньшей мере два года. В маленьких селах на госслужбе могут быть только аким и главный специалист акимата, других должностей нет»⁷⁴.

Аргумент властей о необходимости привлечения опытных в администрировании кандидатов не может служить весомым оправданием для ограничений. Например, в ряде стран для повышения знаний и навыков должностных лиц, избираемых на местном уровне, проводятся специальные курсы. Этого, как правило, достаточно.

Таблица 2. Доля государственных служащих среди кандидатов

	Номинированы	Зарегистрированы	Госслужащие	Бюджетные организации
Акмолинская область	318	303	157	78
Актюбинская область	115	107	60	24
Алматинская область	279	235	140	40
Атырауская область	73	62	18	31
ВКО				
Жамбылская область	122	116	53	35
ЗКО				
Карагандинская область	303	268	176	45
Костанайская область	160	147	70	
Кызылординская область	151	122	95	23
Мангистауская область				
Павлодарская область	168	142	62	39
СКО	237	218		
Туркестанская область	285	214	105	70
Всего	2211	1934	936	385
			48,3%	19,9%

⁷⁴ Комментарий Арайлым Назаровой. [Азаттык](#), Трайбализм, отсеивание неугодных и видимость конкуренции? Мысли в канун выборов.

Для самовыдвижения беспартийные кандидаты должны были собрать в свою поддержку 1% подписей от общего числа избирателей округа. В то же время закон освобождает кандидатов от политических партий от подобной процедуры⁷⁵. Такое привилегированное положение политических партий противоречит международным стандартам и дискриминирует беспартийных кандидатов⁷⁶. Если учесть, что все кандидаты были обязаны внести избирательный взнос, равный 1 МЗП (KZT 42 500, или около USD 100), чтобы продемонстрировать серьезность своих намерений, то требование о сборе подписей является лишним⁷⁷. К тому же следует принять во внимание, что территории сельских округов значительно отличаются друг от друга, и в некоторых случаях для сбора подписей кандидату необходимо преодолеть большие расстояния. Само требование и проблемы, связанные с его реализацией, не способствуют широкому участию граждан в выборах.

Более того, в условиях, когда все зарегистрированные партии представляют проправительственный лагерь, а избирательные комиссии находятся под контролем властей, требование о сборе подписей может служить существенным препятствием для регистрации, прежде всего оппозиционно настроенных кандидатов⁷⁸. Нормы закона не предусматривают возможности исправлять формальные или незначительные ошибки при сборе подписей, поэтому даже небольшие формальные ошибки могут стать поводом для дисквалификации. Из неполной информации, опубликованной территориальными избирательными комиссиями, сложно сделать выводы, какое количество из 277 (12,6%) отказов в регистрации было непосредственно связано со сбором и проверкой подписных листов (см. [таблицу 2](#)).

В ходе регистрации кандидаты прошли специальную проверку Комитета национальной безопасности на их соответствие условиям поступления на государственную службу и требованиям законодательства о противодействии коррупции. Закон о выборах не содержит четкого объяснения условий и критериев данной проверки. Однако из текста выступления депутатов при утверждении поправок известно, что *«органами КНБ проводится всестороннее изучение автобиографических сведений, представленных кандидатом»*, что включает проверку судимости, место и страну обучения, подлинность диплома, родственные связи, наличие судимости у членов семьи⁷⁹. Столь широкий набор критериев вместе со скрытой процедурой проверки создает возможности для КНБ произвольно определять, будет кандидат зарегистрирован или нет. Наличие такой процедуры идет вразрез с общепринятой практикой демократических стран и не может применяться к должностным лицам, которые избираются через выборы. Информация, представленная со стороны некоторых ТИК, содержит данные о количестве кандидатов, прошедших специальную проверку с положительной оценкой. Однако из них не совсем понятно, как этот механизм работает, поскольку общее количество положительных результатов не коррелируется с общим числом зарегистрированных кандидатов⁸⁰.

⁷⁵ Статья 113–4 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах».

⁷⁶ Пункт 7.5. [Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года](#), согласно которому страны-участницы «уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». Также Замечание общего порядка 25, Статья 25 [Международного пакта о гражданских и политических правах](#).

⁷⁷ Статья 113–5.2 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах».

⁷⁸ [Свод рекомендуемых норм при проведении выборов I.1.3.iv](#), пояснительный доклад, параг. 9 CDL-AD(2002)023rev.

⁷⁹ Текст и выступления депутатов, опубликованные в Сравнительной таблице по проекту Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан».

⁸⁰ [Информация](#) ЦИК об итогах регистрации кандидатов в акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов.

Другим ограничением при регистрации кандидатов было наличие у последних дисциплинарных проступков и судимости за коррупционные правонарушения и преступлений небольшой и средней тяжести, совершенных в течение последних трех лет⁸¹. Согласно международным стандартам, связанные с этим запреты налагают непропорциональные ограничения на право быть избранным относительно самого правонарушения⁸².

Закон также обязывал кандидатов при регистрации предоставить налоговые декларации, включая данные на супруга/гу⁸³. Двум кандидатам отказали в регистрации в связи с наличием технических неточностей, связанных с датой, указанной в декларации⁸⁴. Избирательные комиссии также отказывали, ссылаясь на данные Департамента государственных доходов, без предоставления какого-либо письменного обоснования. Практика отстранения кандидатов от выборов за счет несущественных ошибок и неточностей в декларациях уже неоднократно использовалась в ходе прошлых выборов. В этой связи миссия ОБСЕ/БДИПЧ еще в 2012 году в своей рекомендации указывала на то, что «кандидаты не должны получать отказ в регистрации на основании правильности заполнения налоговых деклараций, поскольку это ненадлежащим образом ограничивает основополагающее право свободно баллотироваться на выборах»⁸⁵.

Как мы писали выше, основная проблема действующих правил регистрации кандидатов в сельские акимы заключается в том, что для избираемых должностных лиц используются нормы законодательства, предназначенные для назначаемых государственных служащих. Сельский аким избирается на должность, а не поступает на госслужбу на общих основаниях, и в этом отношении действующие правила регистрации кандидатов не соответствуют самому понятию выборности. После всесторонней критики со стороны общества как процесса регистрации, так и результатов выборов 16 ноября 2021 года Президент Токаев выступил с инициативой смягчить регистрационные требования. Однако вместо основательного пересмотра всей процедуры власти предложили только смягчить требования по высшему образованию, заменив его на среднее и среднеспециальное⁸⁶.

Досым Сатпаев, директор Группы оценки рисков, отметил, что «выборы акимов обставлены огромным количеством красных флажков. Первый фильтр, который отсекает часть кандидатов, — требование о годе стажа на госслужбе. Я считаю, это нарушение прав граждан. Получается, что множество казахстанцев, которые показали себя как эффективные менеджеры в бизнесе, сельском хозяйстве, неправительственном секторе и так далее, отсекаются от того, чтобы получить выборную должность».

Агитация

На выборы отводится всего 40 дней — после прохождения всех стадий регистрации кандидатам в среднем оставалось менее двух недель на то, чтобы организовать свою

⁸¹ Статья 4.4 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах».

⁸² Пункт 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, «любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона».

⁸³ Статья 113–5 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах».

⁸⁴ Азаттык, Трайбализм, отсеивание неугодных и видимость конкуренции? Мысли в канун выборов.

⁸⁵ Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, парламентские выборы 2012 года, рекомендация № 10.

⁸⁶ Выступление Президента Токаева на VI заседании Национального совета общественного доверия.

избирательную кампанию. По этой причине кампания была малозаметной, а избиратели не были должным образом осведомлены о кандидатах и их программах. Ситуация усугубляется тем, что закон предусматривает только не прямое государственное финансирование избирательной кампании, за счет которого должны быть покрыты расходы на транспорт, агитационные материалы и мероприятия, включая 15 минут эфирного времени на телевидении и 10 минут на радио, а также на публикацию двух статей в печатных изданиях. Объем средств закладывался из расчета KZT 220,000 (около 506 USD) для кандидатов сельских округов и KZT 230,000 (около 530 USD) для кандидатов городов районного значения, но статьи расходов определяли непосредственно областные избирательные комиссии⁸⁷.

Даже с учетом уровня выборов объем выделенных государственных средств не был достаточным, что в значительной степени ограничило возможности кандидатов в агитации. В этих условиях отсутствие частного финансирования не позволило избирателям в полной мере поддерживать политическую партию или кандидата по своему выбору, что идет вразрез с широко признанным правом граждан на политическое участие. Очевидно, что вопрос о финансировании не был должным образом проработан и требует пересмотра. Государственное финансирование необходимо сохранить, но при этом разрешить кандидатам формировать свои избирательные фонды для сбора частных пожертвований. Такой подход требует более сбалансированного регулирования с обязательным введением ограничений на размер пожертвований и расходов.

Итоги выборов

Первые прямые выборы сельских акимов завершились в пользу партии *Нур Отан*, которая в общей сложности получила 628 из 730 (86%) мандатов, включая 65 сельских округов, в которых кандидаты участвовали как самовыдвиженцы (см. [таблицу 3](#))⁸⁸. Остальные места были перераспределены среди других провластных партий. По оценкам независимых наблюдателей, избиратели проигнорировали выборы, и аномально высокая явка была заявлена, чтобы скрыть это⁸⁹.

Несмотря на заявления Президента К.-Ж. Токаева о демократизации избирательного процесса, выборы сельских акимов продемонстрировали слабое желание политического руководства страны менять существующие «правила игры». Ни одна из президентских инициатив в рамках четырех пакетов не привела к реальным политическим переменам. Политическая система остается закрытой для основной части общества, а механизм выборов направлен на ограничение избирательных прав граждан.

⁸⁷ Пресс-релиз заседания ЦИК по вопросам организации и проведения выборов акимов сельских округов от 24 июня 2021 года.

⁸⁸ Информация ЦИК об итогах выборов акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов.

⁸⁹ [Азаттык](#), «Позвольте вбросить бюллетени, чтобы увеличить количество проголосовавших». Интервью с наблюдателем. [Азаттык](#), Выборы сельских акимов: власти показывают высокую явку, наблюдатели говорят об административном ресурсе.

Таблица 3. Результаты выборов сельских акимов 25 июля 2021 года

	Кол- во мест	Кол-во канди- датов	Нур Отан	Ак Жол	НПК	Ауыл	Адал	ОСДП	Само	Явка
Акмолинская область	95	303	74	2	3	1	1		14	75,8%
Актюбинская область	35	107	28	1	1	2	1		2	79,1%
Алматинская область	71	235	57			3			11	67,7%
Атырауская область	18	62	15				1		2	74,4%
ВКО	77	235	60	1	1	11	2		2	90,9%
Жамбылская область	38	116	31		1	1	1		3	90,6%
ЗКО	31	81	22			1		1	7	81,4%
Карагандинская область	75	268	56	1		3	1		14	75,9%
Костанайская область	65	147	52	2		2	2		7	84,4%
Кызылординская область	40	122	30		1	2	2		5	83,6%
Мангистауская область	10	34	8				1		1	84,2%
Павлодарская область	44	142	34	1		2	1		6	77,0%
СКО	71	218	55	2	3	3	1		7	87,1%
Туркестанская область	60	214	41			1	1	0	17	78,9%
Всего	750	2281	563	10	10	32	15	1	98	80,8%
			77,1%	1,3%	1,3%	4,3%	2%	0,13%	13,4%	

РЕКОМЕНДАЦИИ

На основании выводов исследования «АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ», подготовленного ОФ «Центр исследования правовой политики», рекомендуется:

1. Целесообразно значительно расширить полномочия Мажилиса и увеличить его состав. Это позволит сбалансировать политическую систему, создаст условия для развития политических партий и конкурентных выборов.
2. Рассмотреть возможность по формированию всего состава Мажилиса исключительно через прямые выборы, учитывая необходимость обеспечить гендерный паритет и эффективное представительство национальным меньшинствам.
3. Важно существенно сократить число подписей (например, до 2500–3000 подписей) для регистрации политических партий и полностью исключить требование о региональном распределении сторонников и филиалов для регистрации партии. Это создаст условия для формирования независимых политических партий и развития партийной системы.
4. Рекомендуется разделить единый пропорциональный округ на 17 округов по границам административно-территориальных единиц или создать несколько более крупных избирательных округов (например, 5–7). Это обеспечит лучшее представительство регионов в Парламенте, а также позволит беспартийным кандидатам выдвигать списки кандидатов от группы граждан.
5. Видится важным снизить избирательный порог до 3%, чтобы гарантировать доступ в Парламент различным политическим силам.
6. По мнению экспертов, состав ЦИК должен формироваться Парламентом из числа независимых и непартийных юристов (адвокаты, юридические консультанты, правозащитники и преподаватели университетов), чтобы обеспечить независимость, открытость и беспристрастность органов управления выборами.
7. Рекомендуется изменить порядок формирования территориальных и участковых комиссий путем жеребьевки из открытого списка граждан (добровольцев) и юристов (правовых консультантов и адвокатов), обученных и сертифицированных независимым учебным заведением с учетом международных стандартов по проведению демократических выборов. Это позволит профессионализировать избирательные комиссии и гарантировать честный подсчет голосов.
8. Видится необходимым обязать ЦИК, ТИК публиковать на сайте детализированные результаты голосования по каждому избирательному участку (с копией протокола) сразу после определения итогов голосования и заполнения протоколов. Это позволит значительно повысить доверие к выборам и результатам голосования.
9. Рекомендуется внести изменения в закон и правоприменительную практику, чтобы обеспечить доступность протоколов с результатами голосования и другой информации по запросу наблюдателей на участках, в ТИК и ЦИК.

10. Важно существенно увеличить гендерную квоту (без смешения с молодежной квотой, которую следует упразднить) с последующим ее регулярным пересмотром, а также установить правила распределения мандатов строго согласно расстановке кандидатов в избирательных списках с обязательным чередованием женщин и мужчин.
11. Необходимо исправить диспропорции в административно-территориальном делении страны и сформировать на базе сельских округов более сбалансированные единицы местного самоуправления — муниципалитеты. Это позволит повысить значимость выборов сельских (муниципальных) акимов и упорядочит систему местного самоуправления.
12. Рекомендуется расширить институт выборности акимов на вышестоящие уровни местного управления. При этом следует рассмотреть возможность избрания акимов областей маслихатами, а акимов городов республиканского значения — гражданами напрямую.
13. Выборы в маслихаты необходимо проводить по мажоритарной системе относительного большинства, аналогично системе, применяемой на выборах сельских акимов. Это позволит расширить участие граждан в управлении делами государства, а также сформирует устойчивую связь местных представительных органов власти с населением.
14. Целесообразно пересмотреть все необоснованные и непропорциональные ограничения, налагаемые на право баллотироваться на выборах. К ним относятся возрастной ценз и ценз постоянного проживания, знание языка, образование и опыт работы на государственной службе, судимость и специальная проверка Комитета национальной безопасности.
15. Рекомендуется пересмотреть законодательство и обеспечить реализацию фундаментальных свобод, таких как свобода выражения мнений и свобода собраний.
16. Видится важным: 1) полностью пересмотреть подходы к частному и государственному финансированию партий и избирательных кампаний; 2) установить предельные суммы отдельных пожертвований для политических партий и избирательных фондов; 3) установить правила пожертвований в натуральной форме во время избирательной кампании, ввести ограничения электоральных расходов; 4) обеспечить регулярную и детализированную финансовую отчетность партий; 5) создать независимый надзорный орган.
17. Важно гарантировать доступность государственного финансирования для непарламентских партий, снизив порог квалификации с 5% до 3%. При этом рассмотреть возможность распространения государственной финансовой поддержки и для партий, участвующих в местных выборах.
18. Целесообразно обусловить выплату некоторой части государственного финансирования для продвижения участия женщин, молодежи, национальных меньшинств и лиц с инвалидностью в политической жизни.
19. Рекомендуется увеличить период агитации на выборах сельских акимов и узаконить негосударственное финансирование избирательной кампании за счет добровольных пожертвований и собственных средств кандидатов. При этом необходимо установить крайние пределы допустимых пожертвований и затрат кандидатов на кампанию.

20. Видится важным снабдить все избирательные участки камерами и ввести онлайн-трансляцию как дня голосования, так и процедуры подсчета голосов и определения результатов. Это позволит избежать фальсификаций и повысит доверие общества к выборам.
21. Видится важным отказаться от распространенной практики ограничения прав наблюдателей и гарантировать возможность осуществлять наблюдение за всеми стадиями избирательного процесса, включая право вести видеофиксацию во время голосования, подсчета голосов и подведения итогов.

