

Общественное Обьединение

Public Association "Echo"

Выборы акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа - 2013

Отчет по оценке избирательного процесса

Общественное объединение «Эхо» является некоммерческой непартийной организацией. Деятельность организации направлена на повышение активности граждан Казахстана в сфере управления делами государства. Организация с 1999 г. участвует в наблюдении за выборами всех уровней в Казахстане.

5-9 августа 2013 года в Казахстане прошли выборы акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа (далее – выборы сельских акимов).

Наблюдение за выборами акимов проводилось в пяти районах пяти областей республики.

Анализ собранных материалов позволяет сделать следующие заключения.

В соответствии с концепцией развития местного самоуправления в Республике Казахстан Общенациональный план мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан - 2050»: новый политический курс состоявшегося государства», утвержденной указом президента РК, было запланировано проведение выборов сельских акимов до сентября 2013 года.

Для этого были приняты изменения в ряд нормативно-правовых актов, а также разработаны Правила «избрания на должность, прекращения полномочий и освобождения от должности акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа». Правила были утверждены указом президента РК 24 апреля 2013 года. Согласно Конституции РК, «акимы иных (за исключением областей, города республиканского значения и столицы) административно-территориальных единиц назначаются или избираются в порядке, определяемом Президентом Республики Казахстан». В Конституционный закон «О выборах в РК» изменения не вносились.

Данный отчет был подготовлен в рамках проекта “Мониторинг выборов акимов”. Проект осуществляется при технической поддержке посольства Великобритании в Казахстане. Материалы проекта необязательно отражают официальную точку зрения посольства.

Ранее в Казахстане уже проводились экспериментальные выборы акимов разного уровня, в частности в 2005 году прошли выборы четырех районных акимов, в 2006 году прошли выборы 49 районных акимов и 10 акимов городов областного значения. Предыдущие выборы акимов проводились также в соответствии со специально разработанными правилами. Несмотря на то, что со стороны наблюдателей звучала критика в адрес системы выборов акимов, новые Правила практически не отличаются от Правил, регулировавших экспериментальные выборы.

Правила носят достаточно общий характер, в ряде случаев предписанные нормы не дают возможности их однозначного толкования, многие процедуры не прописаны подробно. Согласно пункту 63 Правил «Не урегулированные настоящими Правилами вопросы решаются в соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан» и актами Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан».

Такие нормы, как выдвижение кандидатов вышестоящим акимом и выборы акимов выборщиками пересмотрены не были. Правила были приняты без широкого обсуждения с общественностью.

ЦИК РК выпустила методическое пособие для участников выборов акимов, которое содержит текст Правил, выдержки из Конституции, закона РК «об Административно-территориальном устройстве Республики Казахстан», закона РК «о местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», закона РК «о государственной службе», и ряда других нормативно-правовых актов. Информация в пособии помимо непосредственных правил сообщает о концепции и принципах самоуправления, о требованиях к кандидатам на должность госслужащих.

В методическом пособии не уделяется внимание прозрачности, процессу консультаций с населением, процессам голосования и подсчета голосов.

Села, поселки, сельские округа и города районного значения – административные единицы, входящие в состав района или города. На выборах акимов использовалась система, когда акимов сел, поселков, сельских округов и городов районного значения избирают депутаты маслихата соответствующего района (города). Организацию и подготовку выборов организовывали соответствующие районные (городские) избирательные комиссии.

Выборы сельских акимов были назначены на 5-8 августа. Официальным документом назначения выборов в каждом районе на определенную дату было решение соответствующей районной избирательной комиссии. Выборы сельских акимов во всех районах каждой отдельной области проводились в один день.

Всего по Казахстану выбирали 2457 акимов. В выборах участвовали депутаты 188 районных и городских маслихатов

Выдвижение и регистрация кандидатов

Согласно Правилам, выдвижение кандидатов начинается за тридцать дней и заканчивается за двадцать пять дней до дня выборов.

Правом на выдвижение кандидатов в сельские акимы обладает вышестоящий аким – аким соответствующего района или города. Самовыдвижение, или выдвижение политическими партиями или объединениями не предусмотрено. Таким образом, всех кандидатов на должности

акимов всех административных единиц одного района/города выдвигает только один человек – аким этого района/города.

Предполагается, что аким района, чтобы выдвинуть грамотных кандидатов, отвечающих интересам населения, должен быть знаком с ситуацией в районе. Тем не менее, наблюдатели отмечают, что практически во всех областях накануне объявления выборов прошли замены районных акимов. Так, например, 2 июля аким Амлатинской области сменил 6 районных акимов, минимум трое из них ранее занимали должность акимов других районов. Возникают сомнения, смогут ли новые акимы в краткие сроки разобраться в потенциальных кандидатах.

Консультации акимов районов с населением перед выдвижением кандидатов стали главной особенностью этих выборов. К сожалению, в Правилах не указано, каким образом должны проходить подобные консультации, и как консультации должны обуславливать решение акима по выдвигаемым кандидатурам. Поэтому процедура консультаций отличалась в разных районах. В одних случаях аким действительно консультировался с населением, выясняя отношение населения к разным кандидатам. В других случаях консультации проходили в виде представления акимом кандидатов населению.

Хотя графики встреч публиковались в местной прессе мало кто из сельчан, не занятых в бюджетных организациях, знал об этих консультациях. Кроме того, консультации проходили преимущественно в рабочее время. Большинство консультаций были назначены с 9.00 до 16.00, и многие сельчане не имели возможности на них присутствовать.

Анализ графиков консультаций с населением показал, что нередко между консультациями с населением одного акима в разных селах проходило меньше часа, например в Зерендинском районе Акмолинской области и в Махамбетском районе Атырауской области, что ставит под сомнение проведение полноценной консультации. Такие графики, учитывая дополнительные затраты времени на дорогу между селами, ставят под сомнение проведение полноценных консультаций.

Опрос населения показал, что многие сельчане либо не знали о проводимых консультациях, либо не могли на них присутствовать

Таким образом, ряд факторов – сжатые сроки выдвижения, отсутствие во многих случаях полноценных консультаций, назначение новых акимов районов – привели к тому, что кандидаты зачастую не отвечали интересам местного населения и обусловлены предпочтениями одного человека – акима района.

Требования, предъявляемые кандидатам, перечислены в Конституции РК, Правилах, а также законе РК «О государственной службе». В частности кандидат должен быть гражданином Республики Казахстан в возрасте не моложе 25 лет, иметь высшее образование и проживать на территории соответствующей области. Кандидат должен обладать активным избирательным правом в соответствии со статьей 33 Конституции, в частности быть дееспособным и не содержаться в местах лишения свободы по приговору суда.

Серьезное ограничение для выдвижения – это квалификационные требования, предъявляемые к акимам согласно закону РК «О государственной службе». В частности, кандидат должен соответствовать одному из следующих требований:

- 1) не менее трех лет стажа государственной службы;
- 2) не менее одного года стажа государственной службы при условии завершения обучения по программам высшего и послевузовского образования на основании государственного заказа в организациях образования при Президенте Республики Казахстан или в зарубежных высших учебных заведениях по приоритетным специальностям, утверждаемым Республиканской комиссией по подготовке кадров за рубежом;

- 3) наличие ученой степени;
- 4) не менее одного года стажа работы на руководящих или иных должностях в государственных органах;
- 5) не менее четырех лет стажа работы в областях, соответствующих функциональным направлениям конкретной должности данной категории, в том числе не менее одного года на руководящих должностях.

Всего было выдвинуто 7173 кандидата. На момент окончания регистрации в качестве кандидатов в акимы зарегистрировано 7018 человек. Ко дню выборов осталось 6738 кандидатов или 93,9% от первоначально заявленных. Изначально избирательные комиссии не зарегистрировали 55 кандидатов из-за несоответствия требованиям. Еще 36 кандидатам отказали в регистрации из-за несоответствий данных в налоговых декларациях. Но основной причиной неучастия в выборах выдвинутых кандидатов стал их личный отказ.

Основная масса отказов участвовать в выборах по личному желанию (239 из 278) приходится всего на три области: Мангистаускую, Южно-Казахстанскую и Жамбыльскую. Тем самым конкурентность в этих областях снизилась с 3 кандидатов на должность до 2-2,2. Данные наблюдателей в Жамбыльской области показали, что свои кандидатуры снимали исключительно каждый третий кандидат по отдельно взятому округу. Не было случаев, когда в одном округе сняли свои кандидатуры два кандидата.

Также следует отметить, что на выборах акимов отказы или отмена регистрации по разным причинам (в том числе и по причине несоответствия требованиям, например, недостаточный возраст или отсутствие образования) составили всего 2%, в то время как, например, на выборах депутатов маслихатов 2012 огромному количеству кандидатов (около 30%) было отказано в регистрации по причине ошибок в налоговых декларациях. Таким образом, можно предполагать, что кандидаты, выдвинутые акимом, либо прошли специальный инструктаж по заполнению деклараций, либо проверка деклараций не ставила перед собой цели отсева неудобных кандидатов.

Предвыборная агитация

Согласно закону о выборах, предвыборная агитация – это деятельность, имеющая целью побудить избирателей/выборщиков принять участие в голосовании за или против того или иного кандидата. Предвыборная агитация начинается со дня окончания регистрации в соответствии с пунктом 24 настоящих Правил и заканчивается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню выборов.

Предвыборная агитация осуществляется через средства массовой информации, распространение печатных, аудиовизуальных и иных материалов, путем проведения публичных предвыборных мероприятий, а также личных встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями.

Наблюдатели отмечают, что видимой агитации не проводилось, за исключением публикации программ кандидатов в местной прессе. Возможно, это связано с ограниченным количеством выборщиков. Известно о встречах кандидатов одновременно со всем составом районного/городского маслихата. Причем в некоторых случаях, районный аким представлял кандидатов депутатам маслихатов. С одной стороны, можно рассматривать такие встречи как информирование выборщиков, с другой стороны, непосредственное участие акима может повлиять на их выбор.

Имели место случаи, наблюдателей не допускали на такие мероприятия, в частности в Зерендинском районе Акмолинской области.

На агитацию в среднем отводилось 12-14 дней. Депутаты маслихата отдельно взятого районного маслихата избирают акимов всех входящих в состав района сельских округов. Следовательно, каждый депутат должен был ознакомиться с информацией о каждом кандидате, число которых в отдельных районах доходило до 66 человек. Учитывая, что работа депутата маслихатов за

исключением секретарей, не оплачивается, и депутаты заняты на основном месте работы, представляется невозможным тщательно ознакомиться с каждым кандидатом и предпочтениями населения. Опрос депутатов и населения показал, что депутаты не ездили по всем округам, чтобы выяснить предпочтения населения.

Таким образом, возникают сомнения, что депутаты могли сделать осознанный выбор на основе интересов местного населения

Избиратели

Как уже сообщалось, сельских акимов выбирают выборщики – депутаты районных маслихатов, большинство из которых были избраны в ходе прямых выборов в январе 2012 года. Следует отметить, что выборы 2012 года отличались массовыми отказами и отменами регистрации кандидатов. Подавляющее большинство депутатов маслихатов – члены партии «Нур Отан», многие из которых работают в бюджетных организациях. Сложно говорить о представленности разных групп населения, учитывая практически однопартийный состав маслихатов.

Информирование участников избирательного процесса.

Основное информирование населения о выборах проводилось через СМИ. Местная пресса публиковала сообщения районных избирательных комиссий, графики консультаций акимов с населением, календарный план выборов и список зарегистрированных кандидатов.

Население проявляло слабый интерес к выборам, в большей степени по причине того, что акимов избирают выборщики.

ЦИК публикует на своем сайте обобщенную информацию по Казахстану, например, общее количество зарегистрированных кандидатов, обобщенные данные по избранным кандидатам. Подробную информацию в дезагрегированном виде ЦИК не публикует. Следует при этом учесть, что избирательные комиссии других уровней не имеют собственные веб-сайты. Все это в совокупности затрудняет доступ к информации

Избирательные комиссии

Всего в Казахстане в подготовке и проведении выборов акимов было задействовано 14 областных, 28 городских и 160 районных территориальных избирательных комиссий, в которых работали 1414 членов комиссий. Маслихаты избрали членов комиссий в 2009 году. С тех пор значительное число членов комиссий по разным причинам покинули свои места. Вместо них были назначены члены вышестоящими избирательными комиссиями в соответствии с законом «О выборах в РК»

Согласно закону о выборах, избирательные комиссии, за исключением Центральной, избираются соответствующими маслихатами на основании предложений политических партий. Каждая политическая партия вправе представлять одну кандидатуру в состав соответствующей избирательной комиссии. При этом политические партии вправе представлять в состав избирательной комиссии кандидатуры, не являющиеся членами данной политической партии. Если же предложения от политических партий отсутствуют, то маслихаты избирают избирательную комиссию по предложению иных общественных объединений и вышестоящих избирательных комиссий.

Если член комиссии по каким-то причинам выбыл из ее состава, вышестоящая избирательная комиссия самостоятельно назначает члена нижестоящей вместо выбывшего на срок до избрания члена избирательной комиссии маслихатом.

К сожалению, при назначении членов комиссий вышестоящими комиссиями не рассматриваются предложения политических партий.

При посещении избирательных комиссий наблюдатели интересовались партийной принадлежностью и партийным представительством членов комиссий. Как и раньше, партийное представительство в комиссиях остается условным. Члены комиссий продолжают демонстрировать непонимание партийного представительства в комиссиях, считают это формальностью. Чаще всего несколько человек в одной комиссии являются членами «Нур Отана», хотя представляют другие партии.

Проблемы, связанные с избирательными комиссиями, также остаются прежними. Это касается обучения членов избиркомов, жестких иерархических взаимоотношений внутри комиссии, фиктивного партийного представительства¹.

Организация и проведение голосования

Согласно Правилам, выборы акимов проводятся на заседании выборщиков-депутатов маслихата соответствующего района (города).

Наблюдатели были допущены на процесс голосования и подсчета голосов. Недоумение наблюдателей вызвало закрытое заседание маслихата Каратауского района Жамбылской области до начала голосования. Как сообщили наблюдателям, на данном заседании депутату разъясняли процедуры голосования. Почему наблюдатели и представители СМИ не допускаются – объяснений не дали.

Само голосование во всех наблюдаемых участках прошло без проблем и нарушений. Каждый депутат получил бюллетени в количестве соответствующему количеству сельских округов, городов районного значения, поселков и сел, не входящих в состав сельских округов. В зависимости от района – от 1 до 22 бюллетеней.

Подсчет голосов также прошел без нарушений. Только в Каратауском районе члены комиссии не заполнили протоколы полностью и отказались выдать наблюдателям копии протоколов сразу в связи с тем, что, по словам члена комиссии, «не могут посчитать проценты».

Несмотря на то, что было зарегистрировано 6738 кандидатов, наблюдение за ходом голосования осуществляло всего 1004 доверенных лица, то есть всего 15% кандидатов позаботились о наблюдателях. Это свидетельствует, либо о низкой заинтересованности кандидатов в результатах голосования, либо об их убежденности в определенных результатах.

Анализ полученных протоколов показал, что в большинстве случаев один из кандидатов побеждал с существенным отрывом, из чего следует, что кандидаты не были равноценными. Кроме того, наибольшие опасения вызывают результаты выборов в районах с большим количеством округов. Так, в Зерендинском районе Акмолинской области и Глубоковском районе Восточно-Казахстанской области прошли выборы 22 и 17 акимов соответственно. На каждое место претендовало по три кандидата. Но в каждом случаях победа была достигнута за счет получения 100% голосов в пользу одного кандидата. Это свидетельствует об отсутствии фактической конкуренции и подтверждает предположение, что депутаты вряд ли могли сделать осознанный выбор на основе интересов местного населения.

До введения выборов акимов, аким соответствующего района с согласия депутатов районного маслихата назначал акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа.

Эти выборы показали, что сейчас районный аким предлагает двух или трех кандидатов, из которых один является безусловным претендентом. Аким представляет этих кандидатов как населению, так и выборщикам – депутатам маслихата, фактически подменяя этим агитацию. В

¹ См. отчет ОО «Эхо» по оценке избирательного процесса Выборы депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов Республики Казахстан 2012

большинстве случаев все депутаты делают выбор в пользу одного кандидата, так как сами не успевают тщательно изучить кандидатов и интересы населения.

Таким образом, выборы акимов в таком виде характеризуются отсутствием настоящей конкуренции и практически не отличаются от процесса назначения.