



Внеочередные выборы президента Республики Казахстан – 2019

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.

Участники «Эхо» исходят из того, что свободные и честные выборы являются важнейшей составляющей построения демократии, служат средством повышения доверия гражданского общества к политической системе. Следовательно, активизация гражданского общества, а также совершенствование избирательной системы являются основными целями деятельности организации.

Организация открыта для сотрудничества с национальными и международными организациями. Деятельность организации основывается на принципах беспристрастности, прозрачности и профессионализма.

Наблюдение за внеочередными выборами президента Республики Казахстан проводилось во всех 14 областях Казахстана, как в городах, так и селах, двух городах республиканского значения и столице.

Наблюдение состояло из двух основных этапов, долгосрочного наблюдения с момента объявления выборов до дня голосования, и краткосрочное наблюдение в день голосования силами стационарных наблюдателей и мобильных групп.

В долгосрочном наблюдении участвовало 62 долгосрочных наблюдателя. В ходе долгосрочного наблюдения осуществлялся мониторинг деятельности штабов кандидатов по проведению агитационных мероприятий, состав и деятельность территориальных и участковых избирательных комиссий. Кроме того, оценка эффективности работы кандидатов и избирательных комиссий оценивалась через проведение интервью с избирателями.

В день голосования работали 170 стационарных наблюдателей, которые присутствовали на участках с момента открытия до завершения подсчета голосов. в составе мобильных групп работало 62 человека, которые в течение дня голосования

передвигались от участка к участку, выступая в роли как наблюдателей, так и в роли консультантов для стационарных наблюдателей. Наблюдением было охвачено около 500 участков во всех регионах страны, в городской и сельской местности.

Основная цель наблюдения – дать независимую оценку избирательному процессу, и, по ее итогам, предоставить обоснованные рекомендации для улучшения избирательного процесса РК.

Наблюдение осуществлено при поддержке «Европейского фонда за демократию».

Предшествующая ситуация

- **Отставка Елбасы**
- **Перераспределение полномочий власти**
- **Первые выборы без участия Назарбаева**

Предыдущие президентские выборы прошли в Казахстане в апреле 2015 года. Согласно Конституции, президент избирается на 5-летний срок. В стране сложилась практика, когда назначаются внеочередные выборы за год до истечения полномочий. Еще осенью 2018 появились мнения о возможном проведении внеочередных выборов.¹

5 февраля 2019 года президент Назарбаев обратился в Конституционный совет (далее – КС) за разъяснением норм законодательства о прекращении полномочий главы государства. КС дал разъяснение, в котором признал право самостоятельного решения президента на отставку. Обращение вызвало всплеск интереса к транзиту власти, однако позднее президент сообщил, что не собирается уходить в отставку.

Через неделю после разъяснения КС, Назарбаев с жесткой критикой отправил в отставку Правительство. За 10 дней до отставки правительства, отдельным указом президент отправил в отставку министра внутренних дел Касымова, чтобы назначить его своим заместителем в Совете безопасности.

В июле 2018 года был принят закон, пожизненно закрепляющий за президентом Назарбаевым пост главы Совета безопасности Казахстана (далее - СБ), что завершило реформирование этого органа. СБ существовал с 1990-х годов, но его полномочия были «консультативно-совещательными». Согласно принятому закону, СБ стал «координирующим конституционным органом». Полномочия СБ заключаются в определении основных направлений государственной политики в области национальной безопасности, обороноспособности страны, также координации деятельности государственных органов и организация в этих направлениях.

19 марта 2019 года в прямом эфире в обращении к народу Казахстана президент Назарбаев объявил о своей отставке с поста президента Казахстана. В то же время, Назарбаев напомнил, что он сохранил за собой пост руководителя партии Nur Otan и пост главы СБ: «остаюсь председателем Совета Безопасности, который законами

¹ «Разговоры о неизбежно приближающихся в Казахстане очередных внеочередных выборах, то ли парламентских, то ли президентских, то ли с очередным переизбранием действующего президента, то ли, наконец, с назначением преемника-преемницы в последнее время приобрели степень чуть ли не полной предопределенности.”, <https://zonakz.net/2018/11/16/k-vosshestvuyu-darigi/>

наделен серьезными полномочиями: определение внутренней и внешней политики страны».²

В соответствии с Конституцией РК, полномочия президента перешли спикеру Сената Парламента РК,³ К.Токаеву, о чем Назарбаев сообщил в своем обращении: «Вопрос преемственности власти в Казахстане решен конституционно. В случае досрочного прекращения полномочий действующего Президента его полномочия переходят к председателю Сената до окончания выборного срока. Затем состоятся выборы нового Президента.»⁴

На следующий день, 20 марта К. Токаев принес присягу и вступил в должность президента РК. 9 апреля Токаев своим указом назначил внеочередные выборы президента.

Законодательство.

- **Дополнительные ограничения пассивного избирательного права**
- **Отсутствие широкого обсуждения поправок с населением**

Законодательство Казахстана не содержит перечня случаев, в которых назначаются внеочередные выборы. Согласно Конституции Республики Казахстан, полномочия Токаева в качестве президента были легитимными до конца срока избрания президента, ушедшего в отставку. Однако законодательство позволяет президенту назначать внеочередные выборы в любое время вне зависимости от обстоятельств.

В 2017 году Конституция претерпела изменения в статье, устанавливающей требования для президента Республики.

Новым требованием стало наличие у кандидата высшего образования. Кроме того, Конституция дала возможность устанавливать дополнительные требования к кандидатам на должность президента в Конституционном законе. Эта норма была применена на практике в том же году, когда в Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» (далее – закон о выборах) внесли дополнительное требование к кандидатам в виде 5-летнего стажа на государственной службе или государственных выборных должностях.⁵

Тогда же в законе о выборах появилось понятие «заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей Президента Республики» и требование для кандидатов пройти медицинское освидетельствование на предмет отсутствия таких заболеваний.⁶ В перечень заболеваний вошел ряд психических заболеваний и состояний. Ранее ограничением по состоянию здоровья было исключительно требование дееспособности.

² <https://youtu.be/j7wihtQxMqk>

³ Статья 48 Конституции РК, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

⁴ http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-glavy-gosudarstva-nursultana-nazarbaeva-k-narodu-kazahstana

⁵ Пункт 1 статьи 54 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан»

⁶ Пункт 2 статьи 59 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан»

Серьезным изменением, ограничивающим реализацию права быть избранным президентом, стало исключение из закона возможности самовыдвижения. Теперь правом выдвижения обладают только республиканские общественные объединения, одной из форм которых являются политические партии.

Таким образом, право баллотироваться в качестве президента было серьезно ограничено дополнительными требованиями.

Вышеперечисленные изменения не выносились на обсуждение на портале «Открытые НПА», который предназначен для размещения проектов нормативных правовых актов для публичного обсуждения гражданами РК.

В остальном Закон о выборах претерпел небольшие изменения, которые практически не влияли на процесс президентских выборов.

Избирательные комиссии

- **Большая часть членов комиссий – бюджетники**
- **Утверждение составов комиссий членами Nur Otana**
- **Низкая квалификация членов избирательных комиссий**

Всего в организации и проведении выборов было задействовано 10203 избирательных комиссий, в том числе Центральная избирательная комиссия, 232 территориальные избирательные комиссии (ТИК), 9970 участковые избирательные комиссии (УИК).

Систему избирательных комиссий республики возглавляет Центральная избирательная комиссия РК (ЦИК). ЦИК формируется в составе семи человек: председателя, заместителя председателя, секретаря и четырех членов, из них президент РК назначает на пятилетний срок председателя и двух членов ЦИК, и каждая из палат парламента назначает на должности так же на пятилетний срок еще по два члена комиссии. Президент назначил председателя и двух членов в 2016 году, Сенат назначил двух членов в 2015 году, Мажилис – двух членов в 2017 и 2018 годах. Согласно различным источникам, четверо членов ЦИК имеют либо имели партийную принадлежность к партии власти «Nur Otan»: Имашев⁷, Баймолдина⁸, Сулеймен⁹, Ихданов¹⁰.

Наблюдатели в ходе долгосрочного наблюдения посетили 86 территориальных и 372 участковых избирательных комиссии в 14 областях, 2 городах республиканского значения и столице РК.

Состав комиссий

В соответствии с Законом о выборах, составы избирательных комиссий, за исключением Центральной избирательной комиссии, формируются соответствующими маслихатами на основании предложений политических партий. Каждая политическая партия вправе представлять одну кандидатуру в состав соответствующей избирательной комиссии.

⁷ https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=30100401

⁸ https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31138071

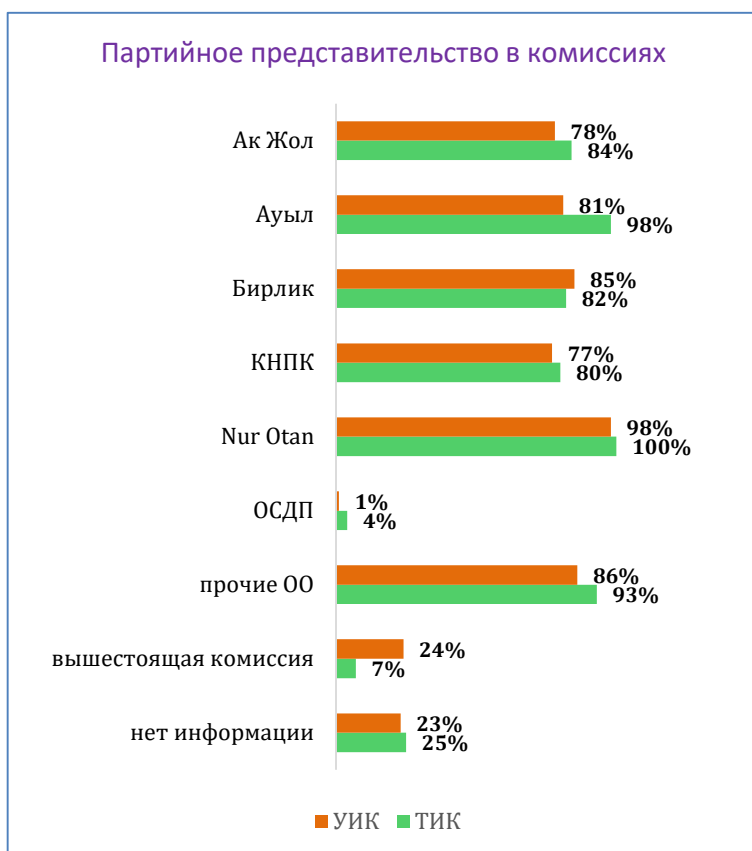
⁹ <https://rus.azattyq.org/a/27573284.html>

¹⁰ <http://www.election.gov.kz/rus/o-tsik-rk/chlen-tsentralnoy-izbiratelnoy-komissii-respubliki-kazakhstan-ikhdanov-akylbek-zhamelovich.php>

Политическая партия вправе представлять в состав избирательной комиссии кандидатуры, не являющиеся членами данной политической партии. В случае отсутствия предложений политических партий в установленный маслихатом срок, маслихаты избирают избирательную комиссию по предложению иных общественных объединений и вышестоящих избирательных комиссий.

В соответствии с Законом о выборах, состав комиссий публикуется в установленные сроки в СМИ. К сожалению, в СМИ публикуются только имена и должность в комиссии.¹¹ По этим публикациям невозможно узнать ни партийное представительство, ни место работы членов комиссии.

Во время посещения наблюдателями избирательных комиссий, фиксировались случаи, когда комиссия отказывалась давать информацию о партийном составе. Дополнительной сложностью в отношении территориальных комиссий было их расположение, так как они, как правило, располагаются в помещениях акиматов, охраняются полицией, и пронос любых средств фиксации – смартфонов, фотоаппаратов и т.п. – затруднен или запрещен. Таким образом, наблюдателям не удавалось зафиксировать состав комиссии на фото. В 25% ТИК наблюдателям отказались предоставить информацию о партийном представительстве, такой же отказ наблюдатели получили в 23% УИК.



По полученным сведениям, максимальное представительство в ТИК имеет партия Nur Otan, ее представители присутствуют во всех комиссиях, которые предоставили информацию о составе. Второй по представительности партией в составе комиссий является Ауыл, ее представители входят в состав 98% комиссий, на третьем месте представители прочих общественных объединений, которые входят в состав 93% комиссий. Минимальное представительство (4,4%) из партий в ТИК имеет ОСДП, и представительство ОСДП зафиксировано наблюдателями при

посещении комиссий только в Мангистауской области.

В УИК ситуация с представительством немного иная. По полученным сведениям, максимальное представительство в УИК имеет партия Nur Otan, ее представители

¹¹ <http://vecher.kz/incity/soobshchenie-territorialnoj-izbiratelnoj-komissii-goroda-almaty-o-sostavakh-gorodskoj-rajonnykh-territorialnykh-i-uchastkovykh-izbiratelnykh-komissij-granitsakh-izbiratelnykh-uchastkov>

присутствуют в 98% комиссий, которые предоставили информацию о составе. На втором месте представители прочих общественных объединений, которые входят в состав 86% комиссий. Третьей по представительности партией в составе комиссий является Бирлик, ее представители входят в состав 85% комиссий. Минимальное представительство, около 1%, в УИК имеет ОСДП, и представительство ОСДП зафиксировано только в Мангистауской области. 24% представителей вошли в состав УИК по представлению вышестоящих комиссий.

В законодательстве страны нет ограничений для делегирования одними партиями представителей от других политических партий в члены избирательных комиссий. В результате наблюдатели нередко сталкиваются с тем, что в состав одной комиссии включены несколько членов партии «Nur Otan», которые представляют в комиссии другие партии или общественные объединения. Были также зафиксированы случаи, когда члены комиссии, на предыдущих выборах представлявшие одну партию, на этих выборах представляли другую.

Наблюдатели не получали жалоб от политических партий о том, что их представители не были включены в состав комиссий.

Следует отметить, что маслихаты, в полномочия которых входит утверждение составов избирательных комиссий, на 86% состоят из представителей партии Nur Otan. В Сенате и Мажилисе, которые назначают 4 членов ЦИК, также доминируют члены Nur Otan. Президент, назначивший 3 членов ЦИК, является председателем партии Nur Otan.

Согласно данным ЦИК, Общее количество членов избирательных комиссий составляет 69 509 человек, в числе которых 43 945 или 63% - работники бюджетных организаций (учителя, врачи, сотрудники библиотек и пр.), 2 413 пенсионеров, 2 401 самозанятых, 103 студента и др.¹²

Наблюдатели интересовались у членов комиссии, кто предложил им стать членом комиссии. Среди ответов были – представители партий, вышестоящих комиссий и общественных объединений, либо комиссии были сформированы на заседаниях маслихатов. Однако, были случаи, когда члены комиссии отвечали, что их попросили либо направили представители акимата, администрации бюджетной организации, в которой работает член комиссии.

Такие ситуации, не являясь формально нарушением выборного законодательства, снижают доверие избирателей и кандидатов к действиям избиркомов.

Заседания ИК

В соответствии с законом о выборах, деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно и открыто, на заседаниях комиссий могут присутствовать кандидаты, доверенные лица, наблюдатели, представители СМИ. Заинтересованные лица должны заблаговременно уведомляться о предстоящих заседаниях избирательных комиссий.

Однако только в половине ТИК и трети УИК, которые посетили наблюдатели, имелся график проведения заседаний. В остальных случаях, по словам членов комиссий, заседания проводились «по мере необходимости», и информацию о заседании

¹² <http://www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=4636>

распространяли по мессенджерам среди членов комиссии. Представители штабов кандидатов и наблюдатели о времени и дате проведения заседания не уведомлялись. В 3% ТИК и 7% УИК члены комиссий отказались предоставлять информацию о графике заседаний.

Расположение ТИК также осложняет доступ наблюдателям, так как в большинстве случаев ТИК располагались в зданиях государственных органов с пропускной системой. То есть, без приглашения избирательной комиссий наблюдатели не могли попасть на заседания.

Неоднократно члены комиссии уведомляли о визите наблюдателей вышестоящую комиссию и/или руководство организации, в помещении которой располагается комиссия, в том числе акиматы; спрашивали разрешения на предоставление информации.

В двух случаях, в Актюбинской и Карагандинской областях, наблюдателям отказали в доступе на заседания комиссий.



Члены 41% ТИК отметили, что на заседаниях комиссий присутствовали лица, не являющиеся членами комиссий. В ТИК в половине случаев это были представители акиматов, в каждом пятом случае на заседаниях присутствовали представители СМИ и других избирательных комиссий.

Наблюдатели присутствовали только в одном случае из десяти. Среди прочих члены комиссий назвали представителей ЦОНов, Казахтелекома, а также различных подрядных организаций – транспортные компании и т.д.

В 23% УИК на заседаниях присутствовали представители акиматов и правоохранительных органов.

Таким образом, в ходе долгосрочного наблюдения выявлены многочисленные факты присутствия на заседаниях ТИК лиц, не связанных с избирательным процессом – представителей акиматов, правоохранительных органов и государственных компаний, что формально является нарушением статьи 20 закона о выборах. В то же время на заседаниях решался ряд организационных вопросов с представителями государственных и подрядных организаций; исходя из этого представляется необходимым законодательно разграничить полномочия комиссий – что должно решаться на заседаниях, и требует коллегиального решения, а что может быть решено в рабочем порядке без созыва заседания ИК.

В соответствии с пунктом 6 статьи 20 Конституционного Закона «О выборах в РК», избирательные комиссии создают условия для свободного ознакомления всех лиц со своими решениями. Однако, в половине случаев наблюдатели получили отказ в ознакомлении с протоколами. И только в 27% ТИК и 18% УИК протоколы были

опубликованы либо вывешены на стендах в помещении комиссии. Отсутствие в законе права наблюдателей знакомиться с документами избирательных комиссий зачастую становится причиной отказа комиссией в предоставлении информации и снижает прозрачность избирательного процесса.

Обучение членов избирательных комиссий.

По информации ЦИК, применялся каскадный метод обучения членов избирательных комиссий.¹³ Согласно методу, на первом этапе обучают председателей и секретарей областных ИК, а также ИК городов Шымкента, Алматы, Нур-Султана, которые в дальнейшем обучают председателей и секретарей городских и районных ТИК. Они в свою очередь обучают председателей и секретарей УИК. Все обученные председатели и секретари комиссий обучают других членов своих комиссий.

Наблюдение за работой избирательных комиссий позволяет говорить о проблемах, связанных с профессиональной грамотностью и обучением членов комиссий. Наблюдатели зафиксировали случаи, когда председатели или секретари комиссии не знали норм закона о выборах и ждали других членов комиссии, либо кому-то звонили, чтобы проконсультироваться.

Каскадный метод, с одной стороны позволяет с наименьшими сроками и бюджетом охватить обучением как можно большее количество членов избирательных комиссий, с другой стороны, такой метод способствует развитию иерархических отношений, когда члены комиссии, получившие знания от вышестоящих комиссий, управляют действиями комиссии. Особенно, если они одновременно являются представителями руководства в организациях, в которых расположен участок.

Обучающие материалы для комиссий содержат извлечения из нормативно-правовых актов, но не содержат информации, разъясняющей цели тех или иных норм, в частности, на что направлены процедуры в день голосования и при подсчете голосов, почему нужно обеспечивать прозрачность избирательного процесса. Простое цитирование закона в материалах не обеспечило разъяснения действий в спорных ситуациях и



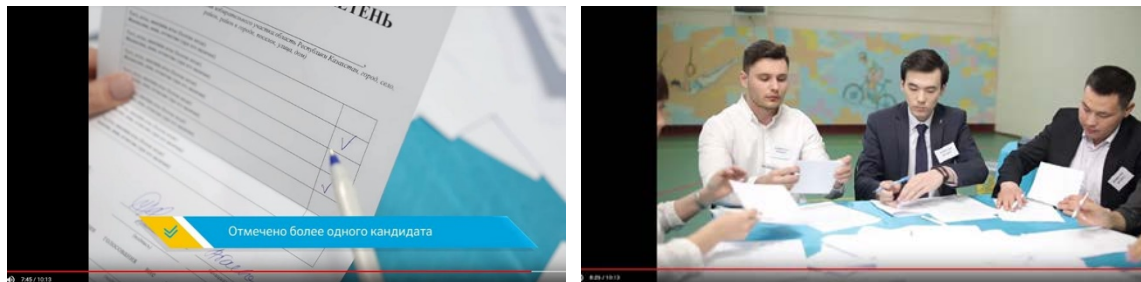
понимания членами комиссий значения процедур. Обучающее видео, опубликованное ЦИК,¹⁴ также не позволяет трактовать процедуры как направленные на обеспечение прозрачности и вызывающие доверие.

На видео наблюдатели располагаются достаточно далеко от столов комиссии, в том числе и при подсчете голосов, на расстоянии, не позволяющем четко видеть все действия членов комиссии. Во время демонстрационного подсчета голосов члены комиссии все одновременно сортируют бюллетени, держат в руках ручки в

¹³ <http://www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=4646> и <http://www.election.gov.kz/rus/informatsionnaya-byulleten/>

¹⁴ <http://www.election.gov.kz/rus/pilotnyy-proekt-po-eklektoralnomu-obucheniyu/video-elek-obuchenie.php>

непосредственной близости от бюллетеней, что может способствовать ненамеренной либо намеренной порче бюллетеней.



Согласно ответам членов избирательных комиссий, партии и общественные объединения не проводили обучения для своих представителей в комиссиях.

Юридическая неосведомленность многих членов избирательных комиссий и их неподготовленность к организации выборов выразились в фактах нарушения прав наблюдателей. Распространенными недостатками в деятельности комиссий стали непонимание членами комиссий норм выборного законодательства, и как следствие, неисполнение или неполное выполнение процедур, связанных с выдачей открепительных удостоверений, проведением голосования и подсчетом голосов, составлением, подписанием и передачей необходимой документации.

Существующая практика обучения избирательных комиссий приводит к тому, что члены комиссий пренебрегают процедурами, прописанными в законах, не осознавая их важности, плохо понимая их необходимость.

Решение вопросов формирования избирательных комиссий и обучения их членов должно проводиться при тесном взаимодействии органов власти и институтов гражданского общества. Кроме того, мы рекомендуем приглашать на обучающие мероприятия представителей независимых организаций, осуществляющих наблюдение за выборами для обмена опытом и улучшения качества обучения.

Выдвижение и регистрация кандидатов.

- **Небольшое изначальное количество претендентов**
- **Небольшой отсев**
- **Непрозрачность процедур**

В связи с тем, что выборы президента были внеочередными, они проводились в 2-месячный период, тогда как очередные выборы проводятся в сроки не менее 12 недель. В соответствии со статьей 66-1 закона о выборах сроки проведения избирательных мероприятий были определены Центральной избирательной комиссией.

На выдвижение кандидатов в кампании было выделено 18 дней, с 10 по 28 апреля 2019. Поскольку, в результате изменений в выборном законодательстве, граждане потеряли право на самовыдвижение на президентских выборах, а сами выборы были назначены внезапно, политическим партиям и общественным объединениям пришлось проводить съезды, на которых происходило выдвижение кандидатов, в экстренном порядке.

Из семи зарегистрированных политических партий пять объявили о проведении съездов для выдвижения кандидатов. Партия «Бирлик» отказалась от участия в

президентских выборах в связи с недостаточностью времени для подготовки к проведению полноценного съезда партии.

23 апреля Н. Назарбаев на съезде партии «Nur Otan» выдвинул действующего президента К.Токаева в качестве кандидата на выборах. Обсуждения других кандидатов на съезде не проводилось.

В тот же день на съезде партии «Ақ жол» из 6 возможных кандидатов голосованием была утверждена кандидатура Д. Еспаевой.

25 апреля партия «Ауыл» на своём съезде выдвинула кандидатом в президенты Т. Рахимбекова.

В тот же день ОСДП на своём съезде решила не выдвигать кандидата, предложенного президиумом партии, и отказалась принимать участие в выборах.

26 апреля 2019 на съезде КНПК был выдвинут кандидатом в президенты Ж. Ахметбеков.

Седьмая партия, ДПК Азат никакой активности в избирательной кампании не проявляла.¹⁵

Т. Ералиев был одним из возможных кандидатов от партии «Ақ жол» и на партийном голосовании набрал 31 % голосов, уступив Д. Еспаевой. 26 апреля он был выдвинут кандидатом в президенты от Союза строителей Казахстана. Через три дня он снял свою кандидатуру.

Также выдвинули кандидатов республиканские общественные объединения, не зарегистрированные в качестве политических партий.

17 апреля РОО «Ұлы Дала Қырандары» выдвинуло кандидатом в президенты С. Тугела.

24 апреля Федерация профсоюзов Казахстана выдвинула в кандидаты в президенты председателя территориального объединения профсоюзов ЗКО А. Таспихова. Следует отметить, что Таспихов в 2016 году был избран депутатом маслихата Западно-Казахстанской области от партии «Nur Otan».¹⁶ Никакого заявления от партии по поводу альтернативного выдвижения однопартийца не последовало.

26 апреля РОО Объединённое национал-патриотическое Движение «Ұлт тағдыры» выдвинуло кандидатом в президенты А. Косанова.

28 апреля ОО «Халық демографиясы» выдвинуло кандидатом в президенты Ж. Алиева.

Проверка кандидатов на соответствие требованиям

В соответствии с выборным законодательством, ЦИК в течении пяти дней после получения протокола собрания о выдвижении кандидата, обязана проверить его соответствие требованиям Конституции и Закона о выборах.

¹⁵ <https://informburo.kz/novosti/partiya-azat-ne-primet-uchastie-v-vyborah-prezidenta-10-y-god-ona-prohodit-proceduru-likvidacii.html>

¹⁶ Сообщение Западно-Казахстанской областной избирательной комиссии по итогам выборов депутатов областного маслихата, www.zhaikpress.kz, №33 от 22 марта 2016 года.

Одним из общих требований является требование к кандидату постоянно проживать на территории Казахстана в течении последних 15 лет. Однако, кандидат К. Токаев, вступивший в должность президента, с 2011 по 2013 годы работал заместителем генерального секретаря ООН, главой Европейского отделения ООН в городе Женеве. В связи с этим 23 апреля К. Токаев подал запрос в Конституционный совет о толковании статей Конституции, касающихся требований к кандидату в президенты. Конституционный совет в Постановлении № 4 от 25.04.2019 установил, что «В установленный пятнадцатилетний срок могут быть включены и периоды проживания за пределами Республики персонала дипломатической службы Республики Казахстан и приравненных к ним лиц, назначенных (избранных) на должности при международных организациях, членами которых является Казахстан». В то же время, в обосновании данного решения, указано, что «государственный интерес имеется и к деятельности некоторых других категорий граждан Республики, занимающих руководящие должности в международных организациях на иных началах. С учетом предшествовавшего их международной миссии продолжительного опыта государственной и дипломатической службы Республики Казахстан, высоких профессиональных качеств и заслуг перед государством эти должностные лица приравниваются к персоналу заграничных учреждений страны, а период работы в международных организациях засчитывается в сроки пребывания сотрудников в дипломатических рангах и стаж государственной службы».¹⁷ Такая трактовка, в которой опыт и заслуги могут заменить четкие критерии, нарушает принцип равенства условий для кандидатов, и дает определенному кандидату преимущество.

Еще одним из требований, предъявляемых кандидатам, является владение государственным (казахским) языком. Процедура установления свободного владения кандидатом в Президенты Республики Казахстан государственным языком устанавливается Постановлением ЦИК.¹⁸

Для определения соответствия кандидата этому требованию, проводился экзамен на знание языка. Организация и проведение этого экзамена осуществляется лингвистической комиссией, состав которой так же утверждается постановлением ЦИК.¹⁹

Конституционный совет в постановлении от 9.10.1998 года №9/2 определил, что норму пункта 2 статьи 41 Конституции Республики Казахстан в части слов "свободно владеющий государственным языком" следует понимать как умение грамотно читать, писать, легко, без затруднений излагать свои мысли и публично выступать на казахском языке, оценку этих умений проводит лингвистическая комиссия.²⁰ В то же время критерии оценки владения кандидатом государственным языком остаются неизвестными.

Непосредственно на языковом экзамене наблюдателем может быть только один член ЦИК. Другие наблюдатели не допускаются. Работа лингвистической комиссии не

¹⁷ http://ksrk.gov.kz/solutions/np-ks-rk-ot-25-aprelya-2019-goda-no-4-ob-oficialnom-tolkovanii-punkta-2-stati-41?fbclid=IwAR00I_3BmBBOsp_6xW1nfQ7pX-9ThRh-2EkYcaE4TjXajM92r8ROO_2bCqM

¹⁸ <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V050003820>

¹⁹ <http://www.election.gov.kz/rus/news/acts/index.php?ID=4669>

²⁰ http://adilet.zan.kz/rus/docs/S980000009_#z0

прозрачна ни для доверенных лиц, ни для наблюдателей от партий и некоммерческих организаций, ни для СМИ. Нет механизмов, обеспечивающих прозрачность и непредвзятость работы комиссии. Так, председатель комиссии продемонстрировал несколько пристрастное отношение к одному из кандидатов, когда в интервью СМИ назвал кандидата от партии власти «самым главным претендентом».²¹

Один кандидат, Ж. Алиев, выдвинутый ОО «Халық демографиясы», был признан лингвистической комиссией не владеющим свободно государственным языком. Обжаловать решение комиссии он не стал.

Сбор подписей в поддержку кандидатов.

После установления соответствия кандидатов требованиям Конституции и Закона о выборах, кандидаты получают подписные листы. Учитывая, что кампания 2019 была сжатой по срокам, ЦИК сократила сроки выдачи подписных листов кандидатам с 5 до 2 дней, а процедуру проверки подписей с 10 до 5 дней. Кандидаты получают подписные листы после установления ЦИК их соответствия требованиям законодательства. Например, действующий президент получил подписные листы 25 апреля, кандидат Косанов только 30 апреля, крайний срок сдачи подписных листов был 5 мая. Таким образом, сроки на сбор подписей могут существенно различаться, и закон дает преимущество тем кандидатам, которые выдвинуты раньше, то есть тем кандидатам, объединения которых имеют больше ресурсов для организации съездов.

Кандидаты имели от 5 до 10 дней для сбора в свою поддержку подписей 118140 избирателей, в равной мере представляющих не менее двух третей областей, городов республиканского значения и столицу Республики.

Закон не запрещает избирателям ставить подписи в поддержку более чем одного кандидата, тем не менее в Казахстане ЦИК ни разу не акцентировал внимание в информировании избирателей на этом факте. В то же время, такое разъяснение от имени НПО «Эхо» вызвало большой интерес среди избирателей и распространялось пользователями в социальных сетях.

Все кандидаты успели собрать подписи в установленные сроки в установленные сроки. При этом наблюдатели получали большое количество сообщений от граждан о том, что студенты и сотрудники бюджетных организаций – медицинских и образовательных учреждений, – принуждались к подписанию листов. Чаще всего это были ненадлежащим образом оформленные листы – без указания, за какого кандидата, с незаполненной верхней частью.

Большие вопросы возникают и к процедуре проверки подписных листов. Закон не дает наблюдателям права присутствовать при процедуре проверки подписей.

Подписные листы сдаются в областные и городов республиканского значения и столицы ТИК, которые проверяют достоверность подписей с привлечением работников паспортных служб. На проверку отводится 10 дней, что явно недостаточно при таком объеме подписей.

Кроме того, подписные листы предоставляются в не машиночитаемом, бумажном виде, и сверка данных осуществляется только вручную.

²¹ https://forbes.kz/process/tokaev_sdal_ekzamen_na_znanie_gosudarstvennogo_yazyika/

ЦИК приняла постановление,²² в котором перечислила основания для признания недостоверными подписей избирателей в ходе проверки подписных листов. Среди них такие, как выполненные от имени избирателя другими лицами и выполненные одним лицом за нескольких лиц. Вызывает сомнение, что в ходе проверки возможно определить такие характеристики, в то же время проверяющее лицо на основании таких характеристик может принять предвзятое решение о недостоверности подписей.

В ходе предыдущей президентской кампании 2015 года 4 кандидата из 7, получивших подписные листы, не смогли собрать нужное количество подписей.

Тем не менее, на текущих выборах ни один из кандидатов не был снят с выборов из-за недостоверности или нехватки подписей.

Всего на выборы президента в качестве кандидатов было зарегистрировано 7 кандидатов: Ахметбеков, Еспаева, Косанов, Рахимбеков, Таспихов, Токаев, Тугел.

В то же время после того, как правом выдвижения кандидатов стали обладать только республиканские общественные объединения, которые, согласно законодательству, уже имеют представительства более чем в половине областей, сбор подписей становится ненужным дополнительным требованием подтверждения поддержки кандидата.

В целом, изменения законодательства, которые лишили избирателей права самовыдвижения, и дополнили требования к кандидатам пятилетним стажем госслужбы, высшим образованием и прохождением дополнительного медицинского освидетельствования, являются фильтрами, способствующими отсечению от участия в выборах любых неугодных властям кандидатур.

Такие требования, за исключением высшего образования, не предъявляются председателю Сената, который становится президентом в случае отставки президента. Что также подтверждает предположение, что требования могут быть использованы на фильтрацию кандидатов

Агитация

- **Сжатые сроки не позволили избирателям ознакомиться с кандидатами.**
- **Жесткое регулирование СМИ снизило информированность**
- **Вместо ярмарки политических идей казахстанцы наблюдали формальную имитацию агитации**

Наглядная агитация

Согласно календарному плану, утвержденному Постановлением ЦИК РК, предвыборная агитация начинается с момента окончания сроков регистрации кандидатов и продолжается до ноля часов дня, предшествующего дню голосования. Фактически, агитационная кампания началась в 18:00 11 мая, и закончилась в 00:00 8 июня, то есть осуществлялась менее одного календарного месяца.

²² Постановление ЦИК «Об утверждении рекомендаций об основаниях признания недостоверными подписей избирателей в ходе проверки подписных листов на внеочередных выборах Президента Республики Казахстан, назначенных на 9 июня 2019 года», <http://www.election.gov.kz/rus/news/acts/index.php?ID=4650>

Все кандидаты, за исключением не сдавшего экзамен, были зарегистрированы за 4 дня до окончания сроков регистрации. Несмотря на то, что была возможность принять решение о раннем начале агитации, ЦИК ею не воспользовалась, и установился 4-дневный период тишины.

В рамках долгосрочного наблюдения наблюдатели осуществляли мониторинг полевых мероприятий агитационных кампаний кандидатов – листовочные кампании, массовые мероприятия и т.п. В целом, агитационная кампания велась достаточно вяло и не охватила многих избирателей. Одними из причин стали короткие сроки проведения агитационной кампании и недостаток ресурсов. В целом, существующая практика назначения внеочередных выборов различного уровня препятствует мобилизации ресурсов всех независимых кандидатов, и создает преимущество для кандидата, представляющего действующую власть, в особенности в ситуации, когда действующий президент на свое усмотрение выбирает дату назначения внеочередных президентских выборов.

В соответствии с пунктом 4 статьи 28 Закона о выборах, местные исполнительные органы совместно с соответствующими избирательными комиссиями определяют места для размещения агитационных печатных материалов для всех кандидатов и оснащают их стендами, щитами, тумбами.



Агитационные печатные материалы размещаются на условиях, обеспечивающих равные права для всех кандидатов. Кандидаты вправе вывешивать агитационные печатные материалы в иных местах с разрешения собственника соответствующего объекта. Запрещается вывешивание агитационных материалов на памятниках, обелисках, зданиях и

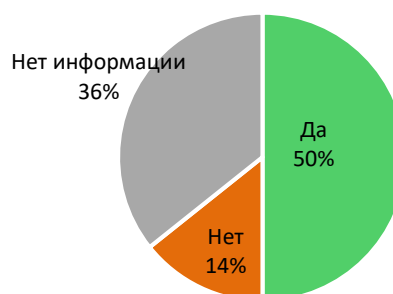
сооружениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность.

В 62% случаев агитационные материалы кандидатов, помимо специальных мест, размещались и в других местах. Только в 50% случаев подтверждено, что собственники недвижимости или других объектов дали разрешение на размещение агитационных материалов на своей собственности.

Большинство наблюдателей отметили наличие агитационных материалов на заборах, стенах зданий и столбах, а также на остановках общественного транспорта.

Около 10% наблюдателей замечали агитационные материалы в общественном транспорте. Больше половины наблюдателей сообщили о размещении агитационных материалов на объектах МСБ: магазинах, кафе, парикмахерских и т.д. В частных беседах с собственниками выяснилось, что не все из них знают, что

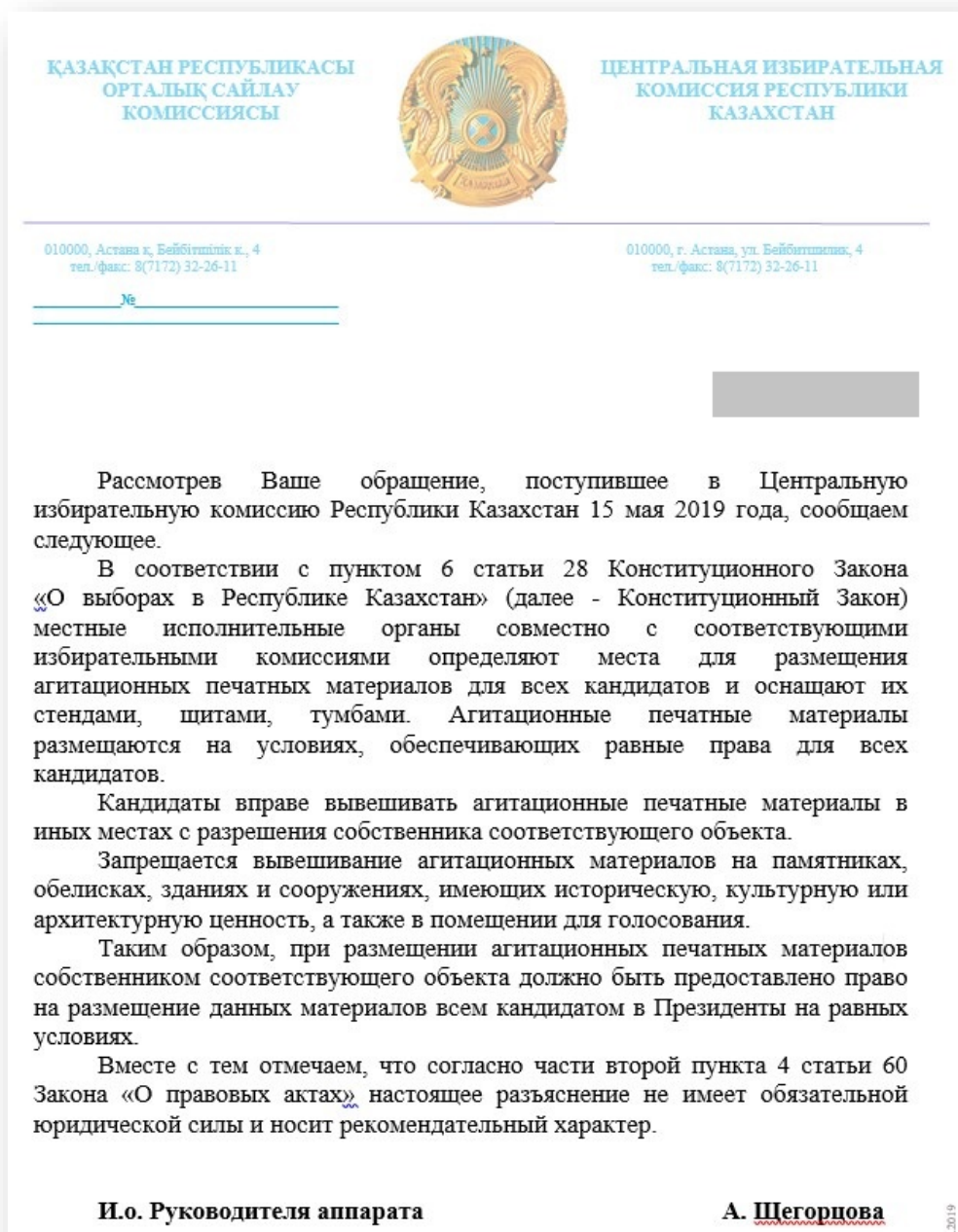
Имеется ли разрешение собственника на размещение агитматериалов



такие материалы должны размещаться с их согласия. Мало того, согласно закону,

физические и юридические лица, оказывающие услуги кандидату, связанные с проведением предвыборной агитации, должны иметь от них письменное согласие на принятие услуги, о чем собственники частных объектов также не знали.

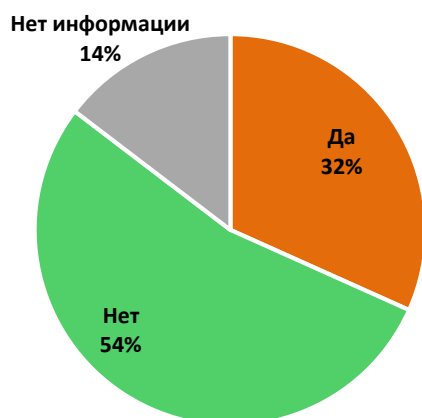
Согласно ответу ЦИК на запрос, собственник при согласии на размещение агитационных материалов должен предоставлять равные возможности кандидатам. Об этом собственники объектов также не были информированы.



Что касается, мест для печатной агитации кандидатов, предоставленных местными исполнительными органами, наблюдатели отмечают случаи, когда щиты располагались в неудобных местах. Например, установленные щиты были обращены к проезжей части, а не к тротуару, вдалеке от остановок общественного транспорта, на огороженных территориях школ.

Треть наблюдателей отметили факты участия госслужащих в агитации. Несмотря на прямой запрет в пункте 4 статьи закона о выборах, государственные служащие вели агитационную работу в пользу кандидата Токаева на массовых мероприятиях.

Участие госслужащих в агитации



В целом, достаточно сложно отследить, является ли агитатор за кандидата госслужащим во время исполнения им своих служебных обязанностей; в 14% случаев агитаторы отказывались сообщать такие сведения наблюдателям.

Областные филиалы Nur Otan возглавляются акимами областей. По сообщениям наблюдателей, в подготовке встреч с избирателями нередко участвовали работники акимата. При этом сложно разделить их работу как госслужащих и как членов Nur Otan. Например, съезды партии,

прием граждан госслужащими от имени Nur Otan проводятся в рабочие часы государственных органов.

Помимо государственных служащих в агитации участвовали и лица, занимающие руководящие должности в бюджетных организациях, что формально не является нарушением выборного законодательства.

Освещение выборов в СМИ

НПО Эхо провело мониторинг освещения выборов в интренет-версиях государственных СМИ. Для мониторинга были выбраны казахоязычная версия «Егемен Казакстан» и русскоязычные версии порталов «Казинформ», «Казахстанская правда», «BNews.kz». Согласно статье 27 закона о выборах, средства массовой информации обязаны осуществлять объективное освещение выборной кампании кандидатов, политических партий; также СМИ обязаны распространять информацию о мероприятиях по выдвижению всех, их регистрации избирательными комиссиями в равных объемах печатной площади, эфирного времени.

Результаты мониторинга публиковались на странице Эхо в Facebook²³ и на сайте организации²⁴.

²³ <https://www.facebook.com/echo.kz/>

²⁴ <http://www.echo.kz/>

Освещение выборов в государственных СМИ				
Теги новостей	#выборы2019	#выборы #кандидат	#выборы президента	#сайлау
АХМЕТБЕКОВ <i>КНПК</i>	1			1
ЕСПАЕВА <i>Ак жол</i>	1			
КОСАНОВ <i>Ұлт тағдыры</i>	1		1	
РАХИМБЕКОВ <i>Ауыл</i>	1			
ТАСПИХОВ <i>Федерация профсоюзов</i>	1			1
ТОҚАЕВ <i>Nur Otan</i>	10	2	4	6
ТҮГЕЛ <i>Ұлы дала қырандары</i>	1			1

Рисунок 1. Мониторинг за 1-9 мая

Мониторинг за первую неделю охватил предагитационный период и выявил серьезную диспропорцию в упоминании кандидатов в пользу действующего президента государственными СМИ на своих сайтах. Чтобы исключить освещение деятельности кандидата Токаева в качестве президента, в мониторинге учитывались только те статьи, которым редакции присваивали теги, связанные с выборами (см. рис.1). В дальнейшем в мониторинге учитывалось количество слов в публикациях, посвященных тому или иному кандидату, так как нередко публиковалась одна статья, посвященная избирательными кампаниям разных кандидатов.





Освещение выборов в государственных СМИ								
Теги новостей	#выборы2019		#выборы #кандидат		#выборы президента		#сайлау	
	Кол. Публикаций	Количество слов	Кол. Пуб.	Количество слов	Кол. Пуб.	Количество слов	Кол. Публикаций	Количество слов
АХМЕТБЕКОВ <i>КНПК</i>	4	407/8.4%					3	579/7.4%
ЕСПАЕВА <i>Ак жол</i>	7	911/18.9%					3	497/6.4%
КОСАНОВ <i>Ұлт тағдыры</i>	6	330/6.8%					3	554/7%
РАХИМБЕКОВ <i>Ауыл</i>	4	662/13.7%					3	630/8%
ТАСПИХОВ <i>Федерация профсоюзов</i>	6	436/9%					3	537/7%
ТОҚАЕВ <i>Nur Otan</i>	9	1698/35%	3	1524/100%	3	572/100%	10	4419/57%
ТҮГЕЛ <i>Ұлы дала қырандары</i>	5	303/6.3%					3	520/6.7%

Рисунок 2. Мониторинг за 10-17 мая

Освещение выборов в государственных СМИ	kazinform		Казахстанская ПРАВДА		B N E W S K Z		Egemen.kz	
	Кол. Публикаций	слов	Кол. Публ.	слов	Кол. Публ.	слов	Кол. Публ.	слов
АХМЕТБЕКОВ <i>КНПК</i>	4	5.3% 311 слов	1	2.4% 153 слова	2	13,4% 85 слов	3	8.5% 562 слова
ЕСПАЕВА <i>Ак Жол</i>	4	8.6% 508 слов	1	2.9% 185 слов	2	5.3% 97 слов	3	8.2% 544 слова
КОСАНОВ <i>Ұлт тағдыры</i>	6	7.4% 434 слова	1	2.9% 184 слова	2	13.9% 88 слов	3	8.1% 537 слов
РАХИМБЕКОВ <i>Ауыл</i>	5	5.1% 303 слова	0	0	2	12,8% 81 слово	3	8.9% 588 слов
ТАСПИХОВ <i>Федерация профсоюзов</i>	4	12.5% 733 слова	1	2.6% 164 слова	2	12% 76 слов	3	7.6% 502 слова
ТОҚАЕВ <i>Nur Otan</i>	12	37.6% 2206 слов	21	86% 5345 слов	2	18% 115 слов	9	50.4% 3313 слов
ТҮГЕЛ <i>Ұлы дала қырандары</i>	6	13.2% 778 слов	1	2.8% 176 слов	2	14,4% 91 слово	3	7.9% 525 слов

Рисунок 3. Мониторинг за 18-24 мая

Освещение выборов в государственных СМИ	kazinform		Казахстанская ПРАВДА		B N E W S K Z		Egemen.kz	
	Кол. Публикаций	слов	Кол. Публ.	слов	Кол. Публ.	слов	Кол. Публ.	слов
АХМЕТБЕКОВ <i>КНПК</i>	5	8.8% 286 слов	-		-		5	12.8% 887 слов
ЕСПАЕВА <i>Ак Жол</i>	6	16.9% 552 слова	-		-		5	14.3% 544 слова
КОСАНОВ <i>Ұлт тағдыры</i>	5	13% 428 слов	-		-		5	12.7% 988 слов
РАХИМБЕКОВ <i>Ауыл</i>	6	11.8% 385 слов	-		-		5	14% 974 слова
ТАСПИХОВ <i>Федерация профсоюзов</i>	5	17% 554 слова	-		-		5	12.8% 884 слова
ТОҚАЕВ <i>Nur Otan</i>	8	15.9% 518 слов	2	100% 191 слово	-		6	19.2% 1321 слово
ТҮГЕЛ <i>Ұлы дала қырандары</i>	6	16.4% 536 слов	-		-		5	13.8% 951 слов

Рис.4. Мониторинг за 25-30 мая

Освещение выборов в государственных СМИ	kazinform		B NEWS K Z		Казахстанская ПРАВДА		Egemen.kz	
	Кол. Публикаций	слов	Кол. Публ.	слов	Кол. Публ.	слов	Кол. Публ.	слов
АХМЕТБЕКОВ <i>КНПК</i>	7	8% 426 слов	2	98 слов	-		4	9.4% 758 слов
ЕСПАЕВА <i>Ак Жол</i>	7	15.5% 825 слова	2	100 слов	-		4	9.5% 765 слова
КОСАНОВ <i>Ұлт тағдыры</i>	7	13% 426 слов	2	103 слова	1	12% 147	4	9.7% 782 слов
РАХИМБЕКОВ <i>Ауыл</i>	8	25% 1325 слов	2	95 слов	-		4	10% 802 слова
ТАСПИХОВ <i>Федерация профсоюзов</i>	7	12.8% 682 слова	2	90 слов	-		4	9.3% 749 слова
ТОҚАЕВ <i>Nur Otan</i>	12	19% 1015 слов	2	85 слов	7	88% 1030 слов	9	42.2% 3382 слово
ТҮГЕЛ <i>Ұлы дала қырандары</i>	7	11.4% 609 слов	2	95 слов	-		4	10% 811 слов

Рис.5. Мониторинг за 1-7 ИЮНЯ

По рисункам 2-5 видно, что диспропорция в количественном освещении мероприятий сохранялась на протяжении всей кампании, а «Казахстанская Правда» 3 недели из 4-х освещала кампанию только одного кандидата – действующего президента.

В отношении СМИ в целом, ЦИК пояснила, что «Избирательное законодательство Республики не относит средства массовой информации к самостоятельным субъектам предвыборной агитации. Это означает, что СМИ, кроме партийных средств массовой информации не вправе заявлять о своей поддержке определенного кандидата».

Дебаты

В 2018 году в закон о выборах были внесены поправки, предусматривающие организацию дебатов среди кандидатов в президенты Центральной избирательной комиссией. ЦИК приняла постановление, утвердив регламент таких дебатов.²⁵ Согласно регламенту, в дебатах могут участвовать кандидаты и их доверенные лица. Дебаты прошли 29 мая и состояли из трех раундов: представление своей программы по экономическому развитию, вопросы-ответы, обращение к избирателям. Раунд «вопросы-ответы» состоял из двух туров, из которых только в одном участник мог задать вопрос другому участнику, при этом каждый из участников отвечал всего на два вопроса. Дебаты проводились одновременно для всех участников. В дебатах вместо Токаева участвовал его представитель – доверенное лицо, как пояснил советник президента Е.Карин, Токаев в качестве президента был занят на мероприятиях в рамках встречи лидеров стран ЕАЭС.²⁶ Кандидат Еспаева не смогла участвовать в дебатах, потому что о них было объявлено слишком поздно, когда у нее уже были назначены встречи с избирателями. Действительно, ЦИК приняла решение о проведении дебатов только 24 мая, через две недели после начала агитации.

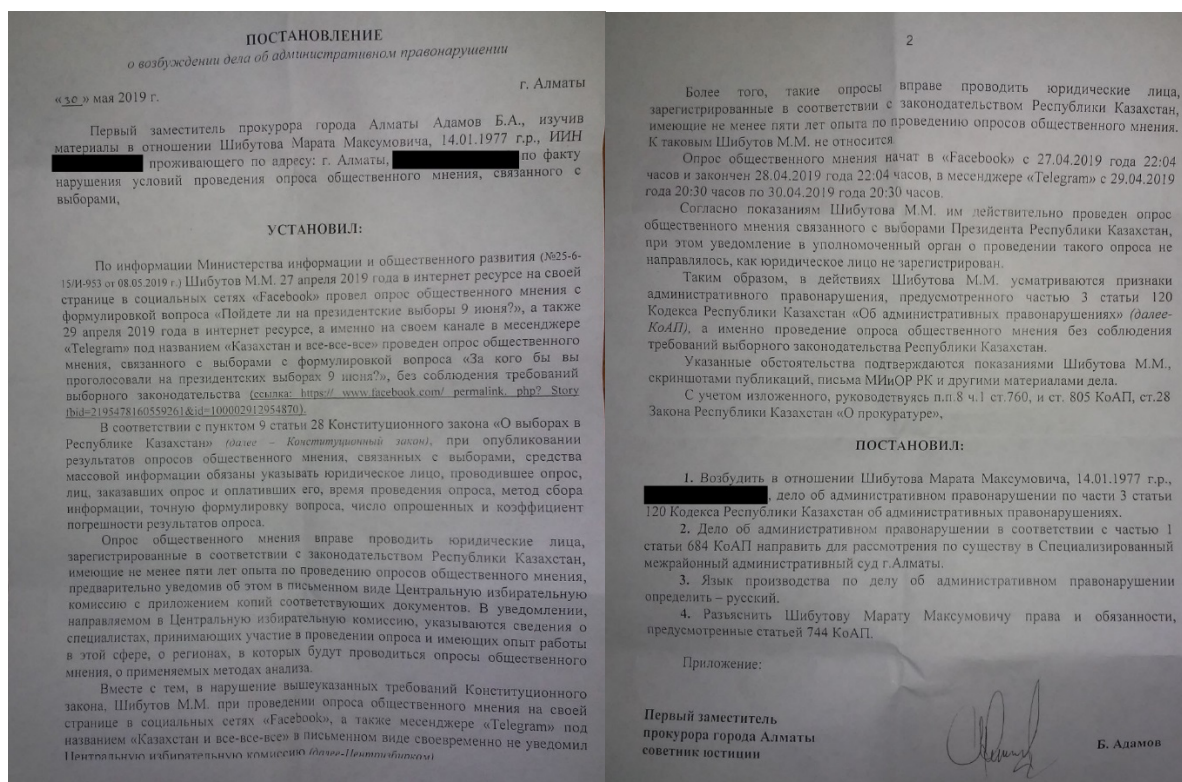
²⁵ http://www.election.gov.kz/rus/news/acts/index.php?ID=5042&sphrase_id=21177

²⁶ https://forbes.kz/process/nachalis_teledebatyi_s_uchastiem_kandidatov_v_prezidentyi_rk/

Опросы общественного мнения

В 2018 году в закон о выборах было внесено изменение, согласно которому, опрос общественного мнения вправе проводить только юридические лица, имеющие не менее пяти лет опыта по проведению опросов общественного мнения. Кроме того, такая организация должна предварительно уведомить об этом в письменном виде ЦИК. В уведомлении должны быть указаны сведения об опыте специалистов, проводящих опросы, о регионах, охватываемых опросами общественного мнения, о методах анализа. Ранее опрос могли проводить любые лица без предварительного уведомления.

Прокуратура приравнила опрос мнения любой, даже самой ограниченной и нерепрезентативной группы людей к опросу общественного мнения. В результате, были наложены штрафы на 3-х граждан и 4-х юридических лиц²⁷. К правонарушениям приравнивали проведения опросов в таких социальных сетях как Facebook, Vkontakte, Telegram. Прокуратура, ссылаясь на пункт 4 статьи 1 закона «О средствах массовой информации», согласно которому «средство массовой информации - периодическое печатное издание, теле-, радиоканал, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись и иная форма периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, включая интернет-ресурсы, приравнила личные страницы пользователей в социальных сетях к СМИ, которые обязаны при опубликовании результатов опросов указывать ряд сведений, связанных с проведением опроса. В то же время возможность наблюдать на выборах в качестве журналистов пользователям социальных сетей не предоставляется.



Скриншоты постановления, опубликованные М.Шибутковым в своем канале Telegram

²⁷ <https://kursiv.kz/news/vyborny/2019-06/za-oprosy-v-socsetyakh-o-vyborakh-v-kazakhstan-oshtrafovali-trekh-chelovek>
 Сайт Генеральной прокуратуры на момент составления отчета не работал.

В итоге на этих выборах отсутствовали замеры общественного мнения. Что касается результатов экзит-полов, ни один из наблюдателей не зафиксировал проведения экзит-полов в день голосования на посещенных участках, что снижает доверие к опубликованным результатам экзит-полов.

В целом агитационная кампания не вызвала широкого общественного интереса. Жесткое регулирование освещения предвыборной кампании, слабые кампании кандидатов, отсутствие борьбы между кандидатами за голоса избирателей не способствовали повышению интереса избирателей к кандидатам и к выборам в целом.

Давление на избирателей

Наблюдатели в беседах с избирателями интересовались, знают ли избиратели фамилии кандидатов, видели ли избиратели агитационные материалы кандидатов, оказывалось ли на избирателей давление с целью заставить их пойти на выборы и отдать голос за кого-либо.

Все избиратели знали о выборах, почти каждый избиратель смог назвать фамилию Токаева, каждый второй фамилию Косанова. Реже избиратели называли Еспаеву и Ахметбекова. Фамилии остальных кандидатов избиратели вспоминали в единичных случаях. Избиратели, которые не видели агитационные материалы, преимущественно были людьми, проживающими в сельской местности.

Наблюдателей также интересовало, испытывали ли избиратели давление с целью заставить их пойти на выборы, или с целью заставить их проголосовать за того или иного кандидата. Почти в каждой области, за исключением Акмолинской, Восточно-Казахстанской и Северо-Казахстанской областей, кто-то из избирателей сообщал о случаях такого давления. Никто из них не стал обращаться в полицию, так как часть избирателей боялись потерять место работы, учебы либо считали, что не смогут доказать факт давления.

Студенты нескольких вузов сообщили, что в этом году были продлены сроки сессии, с окончанием сессии после выборов.²⁸ В день голосования в Алматы и в Нур-Султане наблюдатели отмечали появление на участках организованных групп студентов, а также что многие избиратели делали селфи на фоне урн для голосования и говорили, что им надо отчитаться об участии в голосовании перед начальством.

Жалобы на нарушения в ходе агитационной кампании

Представители штабов кандидатов не имели претензий ни к избирательным комиссиям, ни к исполнительной власти, ни к другим кандидатам. Больше всего обращали внимание на какие-то нарушения избиратели, которые возмущались тем, что агитационные материалы клеили на остановках общественного транспорта, у входов в подъезды домов; а также СМИ и наблюдатели. Так наблюдатель Эхо отметила, что штаб Токаева оказывает услуги избирателям в виде юридических консультаций и помощи в заполнении документов в рамках агитационной кампании.

²⁸ https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-students-election-and-holidays/29925566.html?fbclid=IwAR1XWtJafW6cbPFh79i0mL2bCdkyZYzM_CBXgzszT8aHtaS4lwjOsbAcEMw



В первый день приема по личным вопросам обратились восемь граждан.

13.05.2019

Казахстанцев от имени кандидата, в качестве доверенного лица, принимал член штаба К. Токаева заведующий кафедрой Ассамблеи народа Казахстана ЕНУ им. Л.Н. Гумилева Анатолий Башмаков.

В обращениях люди просят оказать содействия в выделении жилья и земельного участка, материальную и социальную помощь, решить спор раздела имущества по наследству. Обратившиеся в общественную приемную выразили поддержку предвыборной платформе кандидата от партии «Nur Otan».

Выяснив проблематику обращений граждан, по каждому случаю даны исчерпывающие разъяснения и консультации. Если обращение входило в компетенцию государственных органов, то по ним были заполнены соответствующие документы для дальнейшей передачи их уполномоченным структурам.

Приемная кандидата К. Токаева будет работать до 7 июня 2019 года. График приема доверенными лицами кандидата опубликован на сайте <http://toqaev2019.kz>.



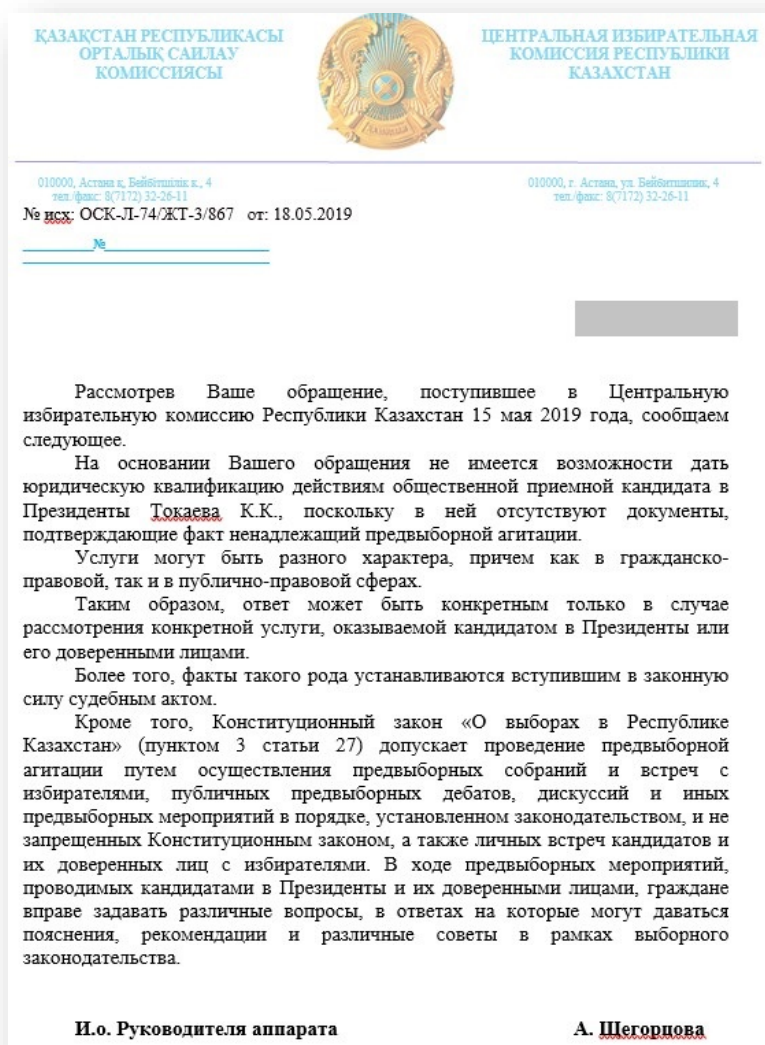
Скриншот веб-страницы предвыборного штаба кандидата Токаева.

Эту информацию опубликовали СМИ, после чего штаб удалил из новости информацию о помощи в заполнении документов.

ЦИК разъяснила агентству «КазТАГ» термин «услуга», но не ответила, были ли нарушения со стороны штаба кандидата в президенты Касым-Жомарта Токаева: «В соответствии с п. 9 ст. 27 закона «О выборах» проведение предвыборной агитации, сопровождаемой предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях услуг, является ненадлежащей предвыборной агитацией. (...) Полагаем, что услугой нельзя считать любые разъяснения и консультирование избирателей кандидатом, его доверенными лицами. Граждане вправе адресовать кандидатам и их доверенным лицам в период избирательной кампании вопросы по широкому спектру конституционно-правового устройства государства, функционирования его ветвей и институтов власти, отдельных государственных органов, в том числе и по вопросам их предвыборной платформы». «Если они (разъяснения, консультации и тому подобное) для избирателя имеет ту или иную ценность (потребность, спрос) или если в связи с их оказанием у избирателя возникает долженствование (отдать голос за кандидата), то в таком случае можно ставить вопрос о возможном нарушении законодательства о выборах. Такие нарушения охватываются признаками административного правонарушения, предусмотренного ст. 122 КоАП РК», - отметили в ЦИК, добавив, что «если суд усмотрит ценность (потребность) таких услуг для избирателя или возмездность ее оказания (если в результате их совершения возникает долженствование избирателя отдать свой голос за кандидата), то такие услуги могут быть признаны ненадлежащей предвыборной агитацией».²⁹

²⁹ https://kaztag.kz/ru/news/tsik-razyasnil-termin-usluga-no-ne-smog-otvetit-byli-li-narusheniya-so-storony-shtaba-tokaeva?sphrase_id=4524456

В ответе наблюдателю ЦИК сообщила, что факты ненадлежащей агитации устанавливаются вступившим в законную силу судебным актом.



Этим вопросом кандидаты, конкурировавшие с Токаевым, не заинтересовались.

Также наблюдатели отметили, что в начале кампании агитация только одного кандидата, действующего президента, размещалась на остановках общественного транспорта. На запрос о равенстве возможностей для кандидатов, ЦИК ответила, что собственник остановочных комплексов должен предоставить равные условия для размещения всем кандидатам. В штабах кандидатов Еспаевой и Косанова пояснили, что расклеивают свои агитационные плакаты только в специально отведённых местах, к владельцам автобусных остановок они не обращались.³⁰

В целом от агитационной кампании осталось впечатление, что кандидаты не вели настоящую борьбу за голоса избирателей. Основная агитация развернулась между

³⁰ <https://informburo.kz/novosti/agitacionnye-plakaty-tokaeva-na-ostanovkah-almaty-raskleeny-zakonno.html>

активными группами избирателей, которые агитировали за или против того или иного кандидата, либо за участие в голосовании или бойкот.

Жесткое законодательное регулирование агитации и пассивность кандидатов стали причиной низкого интереса основной массы населения к кандидатам и их кампаниям.

Списки избирателей

- **Временная регистрация как препятствие к включению в списки**
- **Слабая информационная кампания по вопросам включения в списки избирателей**

Большинство избирателей рассказали, что проинформированы о дате, времени и месте голосования. Но накануне выборов в НПО Эхо и партнерские организации стали поступать вопросы от избирателей, как найти свой участок.

С января 2017 года вступили в силу поправки, внесенные в Законы Республики Казахстан «О миграции населения», «О жилищных отношениях», которыми предусматривается обязанность граждан зарегистрироваться по месту временного пребывания – в случае пребывания в этом месте свыше одного месяца. По сути эта норма коснулась огромного количества граждан, арендующих жилье. По данным МВД на 15 апреля почти 325 тысяч граждан страны имели две регистрации: временную и постоянную. Кроме того, есть граждане, имеющие только временную регистрацию, а также граждане без регистрации. Временная регистрация позволяет пользоваться социальными услугами (здравоохранение, образование и пр.) по месту фактического проживания.

Согласно закону о выборах, временно зарегистрированные граждане включаются в списки избирателей на основании поданного ими заявления в местный исполнительный орган с исключением из списка по месту постоянной регистрации (п.1 ст.25). Сроки включения законом не оговариваются.

На заседании ЦИК 22 апреля было озвучено, что граждане с временной регистрацией должны сами определить, где они будут голосовать, и подать заявление за не позже, чем за 30 дней до дня голосования. И хотя СМИ опубликовали эту информацию, на самом сайте ЦИК эти сроки не нашли отображения. Позже, когда информационная кампания ЦИК, обращенная к избирателям, освещала вопрос проверки данных о себе в списках и получения открепительных удостоверений, временная регистрация никак не упоминалась.

В результате, в день голосования были случаи, когда избиратели с временной пропиской не смогли проголосовать. Согласно опросам таких избирателей, они были уверены, что временная регистрация дает право наряду с доступом к социальным услугам автоматически дает право проголосовать по месту фактического проживания. Также наблюдатели накануне дня голосования спрашивали в избирательных комиссиях, смогут ли проголосовать на их участках избиратели при предъявлении справки о временной регистрации. В разных комиссиях отвечали по-разному.

Также остается нерешенным вопрос включения в списке избирателей граждан без регистрации: граждане, не имеющие постоянной регистрации и не имеющие к срокам составления списков избирателей временной регистрации. Согласно закону, избиратели включаются в список только на основании регистрации либо на основании пребывания на территории специальных участков (больницы и т.п.).

Согласно законодательству, чтобы проголосовать по месту фактического пребывания в день голосования (за пределами населенного пункта, в котором зарегистрирован избиратель), у избирателя есть две возможности:

1. Не позже чем за 30 дней до дня голосования обратиться в местный исполнительный орган с заявлением о включении его в список по месту пребывания в день голосования.
2. Не ранее, чем за 15 дней до дня голосования, получить открепительное удостоверение.

Таким образом, имеется временной лаг, когда избиратель не может изменить место голосования; в случае, когда избирателю стало известно, что он будет находиться в другом населенном пункте менее чем за 30 дней до дня голосования, и он покинет свой населенный пункт ранее, чем за 15 дней до дня голосования, избиратель не сможет принять участие в голосовании.

Открепительные удостоверения, согласно закону, выдаются комиссиями по заявлению граждан. Процедура выдачи подробно описана в законе. Однако нередки случаи, когда комиссии выдают открепительные удостоверения без соблюдения всех процедур. Для недопущения подобных случаев необходимо усилить подготовку членов комиссии по работе с изменениями списков и выдачей открепительных удостоверений; граждане приходят за открепительными удостоверениями в любое время, и в помещении участка может находиться только один член комиссии – дежурный. Ни у граждан, ни у членов комиссии не должно вызывать проблем получение и выдача открепительных удостоверений с соблюдением всех законных процедур.

Практически, сейчас комиссия в день голосования имеет три части списка: основной список избирателей, дополнительной список избирателей, образованный из граждан, предоставивших адресные справки, и список по открепительным удостоверениям. Никакой сверки списков не существует. Комиссия, выдающая открепительные удостоверения, зачастую заполняет их небрежно, неверно указывая номер и пятизначный серийный номер, либо эти номера разные на разных сторонах удостоверения – на казахском языке один, на русском другой. В этой ситуации представляется необходимым ведение публичной единой базы с доступом к внесению информации в нее для всех комиссий. Если какая-либо УИК вносит изменение в список путем выдачи открепительного удостоверения, номер этого удостоверения и комиссия, выдавшая его, сразу должна попадать в специальный раздел базы; при получении открепительного удостоверения УИК должна сверить его номер с базой, и допустить гражданина до голосования только в случае подтверждения наличия данного открепительного удостоверения в базе.

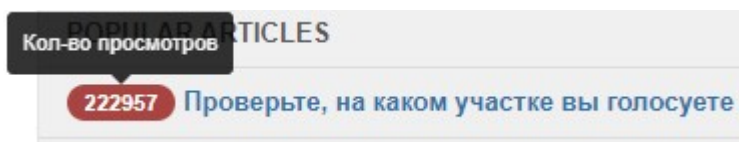
В ходе кампании выяснилось, что зарубежные участки, образованные в Посольствах и Представительствах РК за рубежом, не смогли обеспечить голосование всех желающих, в связи с нехваткой бюллетеней. Для предотвращения таких ситуаций предлагается пересмотреть комплектование зарубежных участков бюллетенями. Для зарубежных участков можно сделать отдельную статью в законе, в которой будет регламентирован особый порядок комплектования таких участков бюллетенями, в количестве большем, чем список плюс один процент.

Процедуре включения в списки избирателей уделяется традиционно мало внимания. Большинство избирателей включаются в списки автоматически, поэтому люди

пренебрежительно относятся к возможности проверить себя в списках избирателей. С тех пор как владельцы жилья получили возможность выписывать (лишать регистрации) жильцов/бывших жильцов, а также с введением временной прописки, вопрос включения в списки избирателей стал актуальным и требует дополнительной широкой информационной кампании.

Некоторые областные акиматы, акиматы городов Алматы, Нур-Султана и Шымкента дали возможность избирателям проверить в режиме онлайн, где они голосуют. К сожалению, такую информацию невозможно было проверить ни на сайте ЦИК, ни на портале электронного правительства, ни в личном кабинете гражданина на портале электронного правительства, хотя списки избирателей составляются на основании государственной базы данных о физических лицах.

НПО Эхо на своем сайте агрегировало официальную информацию по всем областям Казахстана, как онлайн или по телефону



узнать, где избиратель голосует. Эта публикация набрала больше 200 тысяч просмотров, пик просмотров пришелся на три дня перед днем голосования и день голосования (150 тысяч просмотров).

Всё вышеперечисленное вместе свидетельствует о серьезных недостатках официальной информационной кампании по вопросам включения в списки избирателей.

День голосования

- **Нарушения в день голосования остаются теми же, что и на всех прошлых выборах**
- **Подсчет голосов вызвал наибольшее количество нареканий**

В день голосования от партнерской сети НПО Эхо на участки вышло 170 стационарных наблюдателей, находившихся на участках с момента их открытия до завершения подсчета голосов, а также работали 62 мобильных наблюдателя, которые передвигались от участка к участку, отслеживали ситуацию вокруг участков и оказывали консультационную поддержку стационарным наблюдателям.

С утра наблюдателей допустили на все участки. Проблема возникла только на одном участке, наблюдателя не регистрировали, пока не проверили регистрацию направляющей организации через базу данных Министерства Юстиции, хотя законом о выборах от членов комиссии не требуется такая проверка, достаточно направления, заверенного печатью организации и документа, удостоверяющего личность наблюдателя. На другом участке возникла проблема, когда наблюдатель, являвшийся одновременно избирателем на этом участке, заполнил бюллетень не в кабине для голосования, а на столе, предоставленном наблюдателям. После чего, члены комиссии потребовали, чтобы наблюдатель покинул участок, так как он, по их мнению, нарушил закон. Комиссия акт не составляла.

92% участков открылись вовремя. До начала голосования на 16% участков присутствовали посторонние, в большинстве случаев ими были сотрудники полиции,

охранники зданий, в которых расположен участок, сотрудники ЦОНов, в отдельных случаях были представители акиматов и администрации организаций, в здании которых находился участок.

На 18% участков наблюдатели зафиксировали отсутствие доступа для маломобильных людей.

При открытии участков только на 4% участков наблюдатели находились далеко от столов членов комиссии и не могли видеть все процедуры. В 19 случаях количество бюллетеней на участках было меньше требуемого – согласно количеству избирателей, включенных в списки, плюс 1% резерва; в том числе в 7 случаях бюллетеней на участках было даже меньше, чем избирателей в списке. По разъяснению главы территориальной городской комиссии г. Алматы, это связано с тем, что с момента предоставления списков в вышестоящую комиссию, в списки были внесены изменения по заявлениям избирателей, проверявших данные о себе в комиссиях. К сожалению, по протоколу о результатах голосования невозможно узнать, сколько человек было внесено в списки избирателей на основании адресных справок либо открепительных удостоверений, так как, хотя в протоколы о результатах голосования вносится количество избирателей в списках, непонятно, включаются ли в эти данные количество избирателей, внесенных в список в день голосования. В подавляющем большинстве случаев, количество избирателей в списке, указанное в протоколах об открытии участка, не отличалось от количества избирателей согласно списку, указанных в протоколе о результате подсчета голосов. Для увеличения прозрачности процесса, а также чтобы оценить качество списков избирателей, необходимо вести учет количества избирателей, включенных в списки после передачи списков участковым комиссиям.

Наблюдатели отметили косвенные признаки принуждения к участию в голосовании: большие организованные группы студентов на участках ранним утром, многие избиратели делали селфи и говорили, что им надо отчитаться об участии в голосовании перед начальством. Такие случаи были преимущественно зафиксированы в Алматы и в Нур-Султане. В целом по Казахстану наблюдатели отмечали большое скопление избирателей на участке в 37% случаев.

В течение дня многие наблюдатели имели возможность



передвигаться по участку, наблюдать за процессом голосования. В то же время, из-за ограничения доступа к персональным данным, наблюдатели не имели возможности убедиться, действительно ли избиратель голосует по месту регистрации, есть ли он в списке избирателей. Также наблюдатели не всегда имели возможности видеть, соблюдаются ли все процедуры при выдаче бюллетеней. В тех случаях, когда наблюдатели имели возможность передвигаться по помещению для голосования и находиться в непосредственной близости от членов комиссии, которые выдавали бюллетени, наблюдатели отметили следующие нарушения: в 10%



случаев при выдаче бюллетеня избирателю с открепительным удостоверением, данные избирателя не вносились в список избирателей, в 4% случаев наблюдатели предотвратили попытки выдать бюллетени избирателям без документов, удостоверяющих личность, в 2% наблюдатели предотвратили выдачу бюллетеней по копии удостоверения личности, также зафиксированы единичные случаи, когда члены комиссии выдавали бюллетени просто при наличии адресной справки, вне зависимости от места регистрации. Еще раз отметим, что данные нарушения фиксировались только в тех случаях, когда наблюдатели находились в непосредственной близости от членов комиссий, выдающих бюллетени. Места, предоставленные наблюдателям для постоянного нахождения, где они могут сидеть, находились на расстоянии, не позволяющем видеть такие нарушения.

В течение дня голосования на 22% участков наблюдатели зафиксировали и/или предотвратили случаи вброса нескольких бюллетеней одним избирателем.

Наблюдатели столкнулись и с нарушением своих прав, чаще всего это касалось права вести фото-, видеосъемку. В большинстве случаев после того, как наблюдатели разъясняли членам комиссии закон и указывали на свои права, им позволяли вести съемку процесса.

Что касается отношения членов комиссий и наблюдателей, члены комиссий по-прежнему воспринимают наблюдателей как проверяющий орган и относятся к ним с опаской. В 10% случаев члены комиссии отказывались устранять нарушения, на которые им указывали наблюдатели.

Наибольшее количество нареканий вызывает процедура подсчета голосов.

Большинство участков закрылись вовремя. Но на 6% участков подсчет голосов начался с задержкой. В нескольких городах члены комиссии неоправданно затягивали подсчет голосов, делали перерывы, не предусмотренные законом. На отдельных участках подсчет голосов начался через 4-6 часов после окончания голосования. Наблюдатели сообщили о вопиющем случае, когда члены комиссии прервали процесс подсчета голосов и покинули участок, бросив все избирательные документы, включая бюллетени. Обращение наблюдателей в полицию ничего не дало, в вышестоящую ТИК и ЦИК дозвониться не удалось.



В 40% случаев на подсчете присутствовали посторонние (охранники, сотрудники организаций, где проводилось голосование). Часто их присутствие было обусловлено отсутствием четких, понятных границ участка в вестибюле многих охраняемых зданий. Те или иные процедурные нарушения фиксировались почти на каждом участке.

Серьезную обеспокоенность наблюдателей вызывают процедурные нарушения, которые не позволяют наблюдателям убедиться в том, что голоса избирателей

подсчитаны и задокументированы корректно. К таким нарушениям наблюдатели относят следующие нарушения:

- плохой обзор процедур подсчета голосов для наблюдателей был на 12,5% участков;
- члены комиссии при подсчете не показывали бюллетени наблюдателям на 33% участков;
- не проводилось оглашение волеизъявления на 20% участков;
- подсчет проводился одновременно несколькими членами комиссий на 23% участков.

На более чем 50% участков наблюдателям отказали в предоставлении заверенной печатью копии протоколов. 7 наблюдателей во время подсчета голосов удалили с участков.

На следующий день после дня голосования, наблюдателям в большинстве случаев не удалось обнаружить вывешенные для всеобщего обозрения копии протоколов в помещении избирательных участков. Помещения избирательных комиссий были закрыты. Наблюдатели в Нур-Султане лично обратились в ЦИК с просьбой выдать копию протокола об итогах выборов, но получили отказ. Протокол ЦИК нигде не публикуется, на сайте ЦИК публикуется Сообщение об итогах выборов, но в нем не сообщается вся информация, которая содержится в протоколе: количество бюллетеней, количество неиспользованных бюллетеней и т.д. Сообщения об итогах содержат только проценты и цифры в разрезе кандидатов, без служебной информации.

Многие наблюдатели отметили слабое знание членами избирательных комиссий законодательства: процедур, прав участников, собственной ответственности. Члены избирательных комиссий не понимают значения процедур, направленных на прозрачность, и как следствие не соблюдают их. «У меня создалось впечатление, что члены комиссии не знали процедур и не понимали их значения,» - сказала наблюдатель на одном из участков г. Алматы.

Нередко наблюдатели разъясняли членам комиссии, что является нарушением, и как следует действовать.

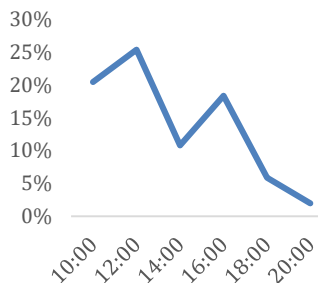
Явка

Официальные данные по явке опубликованы на сайте ЦИК, и давались, с нарастающим итогом, на 10:00, 12:00, 14:00, 16:00, 18:00 и 20:00 в день голосования. Если распределить данные по явке без нарастающего итога в разрезе областей, официальные данные по явке вызывают некоторые сомнения в их истинности.

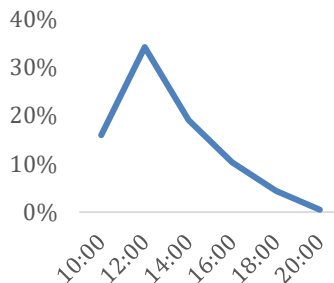
Все данные имеют ярко выраженные пики явки, приходящиеся на 12:00 местного времени. Это хорошо соотносится с имеющимися сведениями, максимальное количество граждан голосует в период с 10 утра до полудня. Однако, в нескольких областях, и в том числе городе Алматы, пик явки зафиксирован с 12 до 14 часов. Это никак не совпадает с данными из других областей, и не подтверждается данными, полученными наблюдателями с участков. Также, в ряде областей зафиксированы два пика явки, в 12 и в 16 либо 18 часов, что также не подтверждается сообщениями с

участков. В двух областях зафиксирован внезапный подъем явки после резкого спада к 18.00. Такие данные могут свидетельствовать об искусственном характере явки вследствие принуждения к участию в голосовании либо искажении реальных данных. Графики по официальной явке без нарастающего итога в разрезе областей представлены ниже.

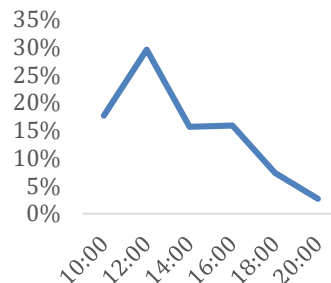
Акмолинская



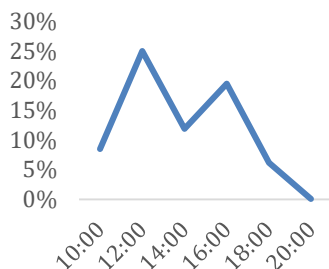
Актюбинская



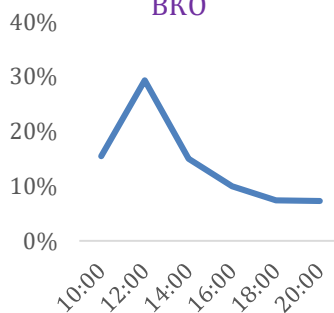
Алматинская



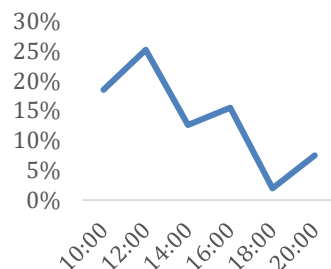
Атырауская область



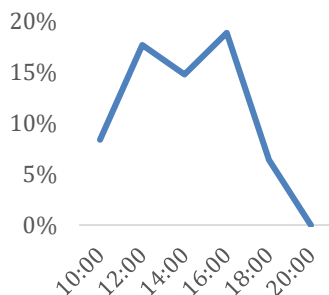
ВКО



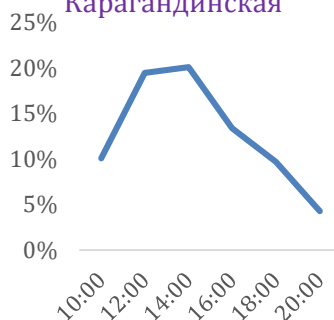
Жамбылская



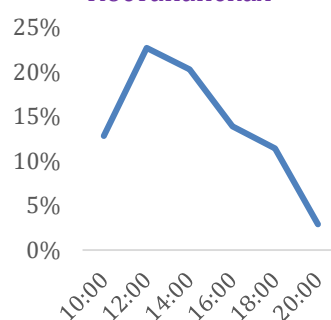
ЗКО



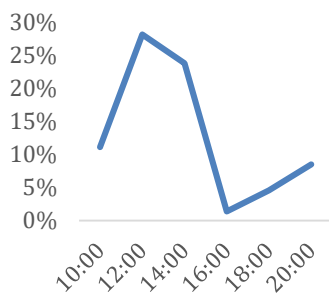
Карагандинская



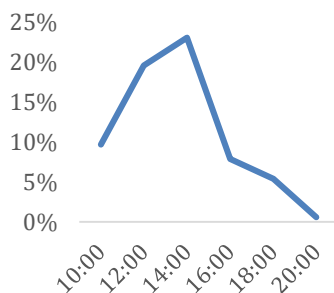
Костанайская



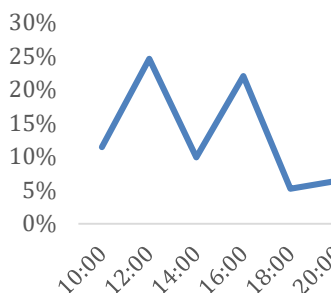
Кызылординская

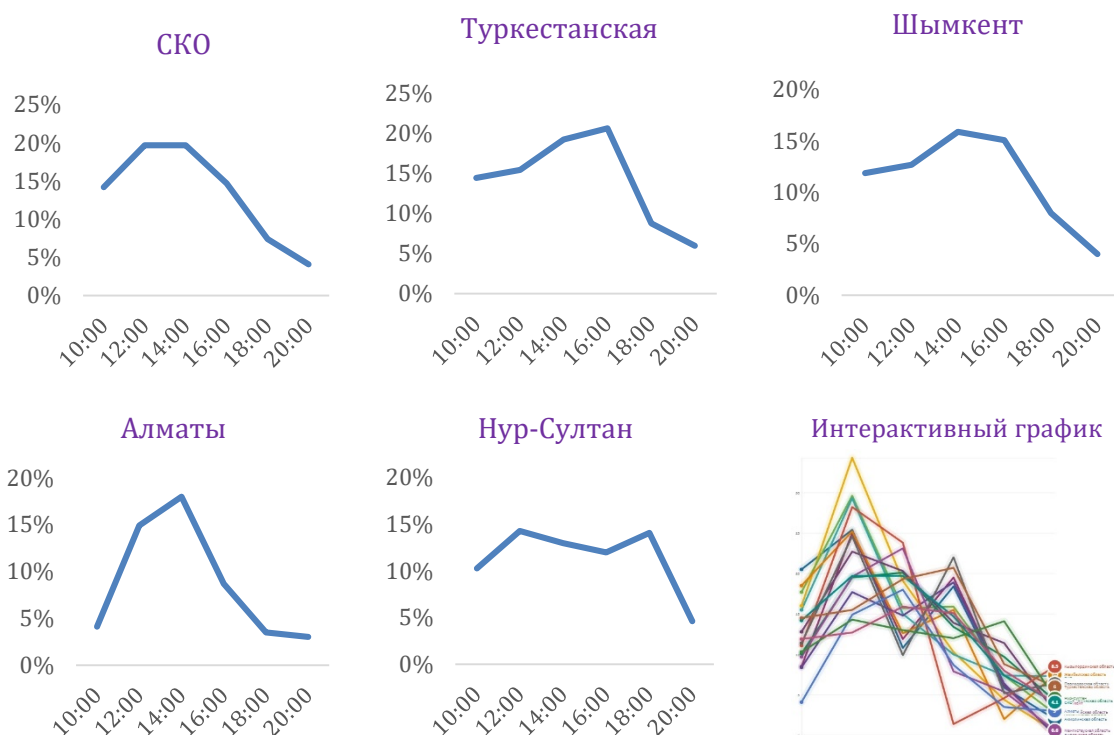


Мангистауская



Павлодарская





Интерактивный график явки с возможностью сравнения по часам и по областям опубликован на сайте НПО «Эхо».³¹

Наблюдатели от разных организаций объединили усилия и собрали копии протоколов с участков, где они наблюдали. Данные обработанных протоколов выявили серьезные отличия от официальных данных как по явке, так и по результатам голосования. Так, по результатам обработки протоколов с половины участков г. Алматы результаты голосования по одному из кандидатов на несколько тысяч голосов превышают официальные результаты по тому же кандидату по всем участкам города.³²

Иски и заявления

- Отсутствие адекватной реакции государственных органов на сообщения о нарушениях.
- Сложность процедур подачи исковых заявлений для большинства граждан

В соответствии со статьей 20 п. 9 закона о выборах, решения и действия (бездействие) избирательной комиссии могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию и (или) в суд в течение десяти дней со дня принятия решения или совершения действия (бездействия). По истечении указанных сроков заявление рассмотрению не подлежит.

В статье 49 закона о выборах говорится, что суды и органы прокуратуры обязаны принимать заявления о нарушениях законодательства о выборах, и рассматривать их в пятидневный срок, а поступившие в день голосования – немедленно. Суды и органы прокуратуры работают в день выборов, чтобы обеспечить прием и рассмотрение жалоб.

³¹ <http://www.echo.kz/useful-materials-ru/research-ru/196-yavka-na-vyborakh-prezidenta-rk-2019-g.html>

³² <http://adilsailau.kz/> и <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-presidential-election-result-controversy/30001077.html>

Кодекс об административных правонарушениях содержит 20 статей, касающихся нарушений избирательных прав. Административной ответственностью облагаются в том числе и нарушения, связанные с деятельностью избирательных комиссий – выдача комиссиями бюллетеней без достаточных оснований, выдача в одни руки более одного комплекта бюллетеней и т.п. Также административная ответственность предусматривается за нарушения прав наблюдателей.

В Уголовном кодексе содержится две статьи, предусматривающие уголовную ответственность за фальсификацию итогов выборов и препятствование деятельности избирательных комиссий.

Таким образом, законодательная база РК содержит достаточное количество НПА для реализации прав граждан, однако наблюдатели констатируют, что правоприменительная практика неудовлетворительна.

Так, согласно информации от независимых наблюдателей, в суды РК подано более 160 исков о нарушениях в день голосования. Эти иски касались как нарушений прав наблюдателей (недопуск на участки для наблюдения, размещение наблюдателей в местах, не позволяющих обзор процедур голосования или подсчета голосов, и т.п.), так и прямых нарушений комиссиями требований закона о выборах (выдача более одного бюллетеня, выдача бюллетеней без предъявления документов, вбросы, нарушения процедур в ходе подсчета голосов и т.п.). Только единичные обращения были рассмотрены.

Генеральная прокуратура направила в суды 36 дел об административных правонарушениях.³³ За выдачу гражданам бюллетеней, в целях предоставления им возможности голосования за других лиц, 11 членов участковых избирательных комиссий привлечены к ответственности по ст.110 КоАП. На них наложены штрафы в размере 25 МРП. Однако в заявлении прокуратуры ничего не говорится о том, кто эти члены комиссий и из каких они регионов.

Согласно заявлению прокуратуры, 9 избирателей оштрафованы по статье 108 КоАП за нарушение требования о равном избирательном праве (один избиратель – один голос – один бюллетень). Это жители городов Нур-Султан и Алматы, Алматинской, Восточно-Казахстанской и Туркестанской областей. 4 таких дела находятся на рассмотрении специализированного административного суда Жамбылской области. В открытых источниках результатов рассмотрения этих дел нет.

Генеральная прокуратура никак не отреагировала на многочисленные факты нарушений в ходе подсчета голосов, и ставит под сомнение собранные наблюдателями материалы о нарушениях, невзирая на то, что они зафиксированы на видео. Суды в большинстве случаев отказывали наблюдателям в приеме заявлений, ссылаясь на формальные основания, к моменту, когда истцы исправляли недостатки и подавали заявления вновь, истекал срок подачи. Представители ЦИК критически относились к собранным наблюдателями свидетельствам нарушений – так, сначала ЦИК объявил фейком и постановочным видео кейс с «исчезающими» чернилами на одном из участков Алматинской области; однако позднее ЦИК признал, что видео настоящее,

³³<http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-releasy/o-pravonarusheniyah-sovershennyh-v-ekonomicheskoy-oblasti> и <https://rus.azattyq.org/a/30009669.html>

однако расследование этого случая до сих пор не проведено и никто не наказан. Также ЦИК не признал истинным несколько видео с вбросами бюллетеней членами комиссий.

При этом ЦИК не является органом, который должен устанавливать, настоящее видео представлено, или это фейковое или постановочное видео. При поступлении такой информации – о вбросах или других нарушениях – ЦИК должна ставить о них в известность правоохранительные органы и инициировать проверку фактов. Никаких заявлений ЦИК в правоохранительные органы не зафиксировано, информация о таких заявлениях на сайте ЦИК отсутствует. Представители ЦИК также выразили готовность принимать информацию о нарушениях по телефону и whatsapp, но никакой реакции на такие обращения наблюдатели не заметили.

Это позволяет сделать вывод, что ЦИК не смогла организовать избирательный процесс без нарушений, а когда эти нарушения получили общественный резонанс, сделала всё, чтобы дезавуировать информацию. Суды и прокуратура никак не прореагировали на выявленные нарушения.

Наблюдатели считают, что, учитывая высокую важность выборов для всех граждан страны, необходимо максимально упростить процесс подачи жалоб на действия избирательных комиссии и других участников выборов. Для рассмотрения всех жалоб, заявлений, необходимо провести информационную обучающую кампанию, с размещением бланков заявлений, алгоритмов подачи жалоб и заявлений на сайте ЦИК и местных исполнительных органов. Нарушения, зафиксированные на фото или видео, должны приниматься к рассмотрению правоохранительными органами через социальные сети - по аналогии со снятыми и отправленными через социальные сети случаями нарушения ПДД.

Гражданская активность

- Усиление протестных настроений
- Жесткая реакция властей

За год, предшествующий выборам президента, гражданское общество заметно активизировалось. Помимо давно и активно работающего экологического движения «Защитим Кок Жайлау», после убийства казахстанского спортсмена Дениса Тена



возникло общественное движение «За реформу МВД». После случившейся в феврале 2019 года трагедии в Астане, где на пожаре погибли пятеро детей, возникло и начало активно действовать движение многодетных матерей. Во время проведения алматинского марафона 21 апреля 2019 г. двое активистов вывесили баннер «От правды не убежишь», с

хэштегом #уменьяестьвыбор. По итогам акции активисты были подвергнуты административному аресту на 15 суток. Еще три человека, которые вели фото - и видеосъемку акции были признаны судом участниками акции и оштрафованы.

В апелляционном суде по делу активистки судья назвал стояние с плакатом на марафоне политической акцией. "Мероприятие (акция) не связано со спортивным мероприятием и имело под собой политическую подоплёку, связанную с предстоящими в стране выборами президента. Своими действиями она имела намерение повлиять на государственное устройство страны и призвать граждан выражать протест против существующего порядка", – говорил судья на апелляционном слушании.³⁴

Такая реакция властей на акцию вызвала дополнительную волну возмущения граждан. В социальных сетях стал распространяться лозунг «От правды не убежишь. #уменьяестьвыбор». В результате этого возрос интерес к выборам у гражданских активистов, ранее не участвовавших и не интересовавшихся наблюдением.

Впервые в истории Казахстана очень большое количество волонтеров приняло участие в наблюдении за выборами на участках. Этот всплеск гражданской активности был поддержан рядом НПО, предоставившим для активистов тренинги по наблюдению за выборами и юридическую поддержку. Так, НПО Эхо провело несколько дополнительных тренингов для гражданских активистов в Алматы и Нур-Султане, а также провело дополнительный вебинар. Размещенные на сайте НПО Эхо материалы, касающиеся вопросов, связанных с электоральным процессом, набрали более 200 тысяч просмотров. Материалы НПО «Эхо» широко распространялись самими заинтересованными гражданами, которые также скачали и разместили на Youtube онлайн тренинг Эхо.

Основной мотивацией граждан в участии в наблюдении было защитить голоса избирателей от фальсификаций. "Быть вовлеченным в общественную и политическую деятельность нашей страны. Проследить чтобы выборы были честными и прозрачными.", "Потому что, я сомневаюсь в честных выборах и хочу сделать свой вклад на честные выборы", "Я считаю, что пришло время проявить свою гражданскую позицию. И минимизировать возможность махинаций на избирательных участках".

На протяжении более года в вечерние часы в Казахстане регулярно блокировались социальные сети. Большинство связывали эти блокировки с выступлениями в социальных сетях лидера признанного решением суда экстремистским в РК движения ДВК. В апреле 2019 блокировок практически не было, но в мае, после роста возмущений граждан и призывов ДВК к проведению массовых протестных мероприятий, блокировки возобновились. Призывы к митингам и протесту разошлись по социальным сетям, и большое количество граждан, не поддерживающих и даже не имеющих понятия о движении ДВК, но недовольных сложившейся ситуацией, вышли на протестные акции 1 и 9 мая. Во время акции 9 мая, когда на протест вышли сотни людей, власти предприняли беспрецедентные меры по блокированию новостных ресурсов и социальных сетей. Были заблокированы сайты Vlast.kz, Holanews.kz, Informburo.kz, Exclusive.kz, Time.kz, региональных изданий «Уральская неделя», «Ак Жайык», страница

³⁴ <https://informburo.kz/stati/akciya-s-lozungom-ot-pravdy-ne-ubezhish-pochemu-nikto-ne-smog-opredelit-cto-eto-bylo.html>

Казахстанского бюро по правам человека. К полудню по алматинскому времени доступ к сайтам Informburo.kz и Time.kz восстановили.

Редакции заблокированных сайтов выкладывали свои материалы в социальных сетях, доступ к которым до полудня по местному времени был открыт, но несколько затруднен (ближе к 13 часам заблокированными оказались социальные сети Facebook, Instagram, Telegram, платформа YouTube). Полицией были задержаны десятки участников акции.

Всю предвыборную кампанию движение ДВК призвало бойкотировать выборы. Сторонники движения никак не препятствовали ни проведению агитации, ни голосованию в день голосования. 9 июня сторонники бойкота вышли на улицы, но стянутые силы полиции моментально арестовывали людей, находившихся в местах протеста.

Ни один из кандидатов не выразил протеста против предварительных официальных результатов. Но с 10 по 13 июня в городах страны прошел ряд митингов, на которые вышли люди, несогласные с озвученными результатами выборов. Митинги сопровождались беспрецедентным по жесткости противодействием со стороны полиции; по официальным данным, за 2 дня было задержано по РК более 4000 человек, и около 1000 были осуждены судами к административной ответственности. Других, конструктивных реакций со стороны властей не последовало.

Выводы и рекомендации

Выдвижение и регистрация кандидатов

Исключить требование к кандидатам в президенты иметь стаж государственной службы или на государственных выборных должностях. Стажем госслужбы обладает узкий круг кандидатов, и это автоматически препятствует реализации пассивного избирательного права граждан. При этом, декларируемая ценность опыта работы на госслужбе никак не подтверждается доказательствами.

Также следует исключить требование к кандидатам проживать на протяжении последних 15 лет на территории Республики. Требование проживания на территории страны, может иметь очень широкое толкование (см. Решение Конституционного Совета по запросу кандидата Токаева), что его применение лишено практического смысла. Кроме того, такое требование не предъявляется к спикеру Сената, который становится президентом в случае отставки или смерти избранного президента.

Исключить лингвистический тест как метод проверки знания кандидатами государственного языка. Оценка владения кандидатом государственным языком должна даваться избирателями в ходе кампании. Кандидат выступает с публичными речами на государственном языке. Если уровень его знаний не соответствует потребностям избирателей, они за него не голосуют. Работа лингвистической комиссии непрозрачна и не защищена от предвзятости.

Исключить требование о поддержке кандидата подписями избирателей. В соответствии с изменениями в законе, право выдвижения предоставлено только политическим партиям и иным республиканским общественным объединениям, которые по своей структуре уже являются поддерживаемыми избирателями объединениями. Поэтому

дополнительной легитимизации кандидатур не требуется, поручительством может служить коллективное мнение партии или РОО, высказанное на съезде.

Процедура проверки декларации о доходах и имуществе кандидата и его (ее) супругом (супругой) должна быть публичной и прозрачной. Публикация декларации должна быть в машиночитаемом формате. Требования по соблюдению при этом банковской или личной тайны должны быть признаны юридически ничтожными, поскольку в данном случае проверкой подлинности декларации выявляется пригодность гражданина к осуществлению публичной государственной функции. Процедура проверки декларации должна осуществляться до принятия решения о регистрации кандидата. Кандидатам должна предоставляться возможность исправления неточностей и ошибок ниже порога существенности. Сам порог существенности должен быть определен в законе. Публикация деклараций повысит доверие к избирательному процессу.

Внести требования о публикации детализированной информации в машиночитаемом формате об избирательных фондах кандидатов. В ходе кампании показывать в публикуемой информации все доходы, источники доходов и расходы избирательных фондов. Поскольку анонимные пожертвования в фонды запрещены, не существует препятствий к публикации данных о том, кто и сколько денег пожертвовал в фонд того или иного кандидата. Аналогично подходу к публичности проверки декларации о доходах, в данном случае требования по соблюдению банковской или личной тайны должны быть признаны юридически ничтожными, поскольку в данном случае публикацией доходов избирательных фондов выявляется пригодность гражданина к осуществлению публичной государственной функции. Публикация детализированной информации об избирательных фондах кандидатов повысит доверие к избирательному процессу.

Формирование и обучение избирательных комиссий.

Очевидно, что существующая процедура формирования избирательных комиссий, задуманная как система сдержек и противовесов политических партий, на практике не работает. Это недостаток не столько самой процедуры, сколько партийной системы и партийного строительства в Казахстане. В условиях доминирования партии Nur Otan, прочие политические партии зачастую не имеют ресурсов для полноценного представительства в комиссиях. Поскольку в законе не требуется, чтобы представитель от партии в комиссии был обязательно членом этой партии, на практике комиссии состоят из членов партии Nur Otan, представляющих какие-либо другие партии и общественные объединения. Что касается, членов ЦИК, они назначаются президентом и палатами парламента, в которых у Nur Otan подавляющее большинство. Такой состав комиссий не способствует беспристрастности и независимости членов комиссий при принятии решений.

Кроме партийного, продолжает существовать и фактор служебного подчинения в комиссиях, закон прямо запрещает прямое подчинение, но не препятствует косвенному подчинению. Отмечаются случаи, когда члены комиссий являются сотрудниками разных организаций, находящихся в подчиненном положении, например, председатель комиссии является сотрудником управления образования, а члены комиссий являются учителями школ или преподавателями колледжей. Высока также и текучесть кадров в составах избирательных комиссий. Это вынуждает вышестоящие комиссии вводить

членов в нижестоящие комиссии своим решением, в обход процедуры номинирования и принятия решений маслихатами.

Для исправления сложившейся ситуации предлагается отказаться от принципа формирования избирательных комиссий сроком на пять лет. Комиссии должны формироваться непосредственно после объявления выборов с непосредственным участием политических партий и иных общественных объединений, проходить соответствующее обучение, проводить выборы и расформировываться после объявления итогов (кроме ЦИК). Таким образом, будет усилена мотивация для политических партий и общественных объединений, выдвигающих кандидатов, в участии в комиссиях.

В обучение членов избиркомов необходимо ввести новые подходы, включающие помимо разъяснения норм законодательства, еще и разъяснение целей, на достижение которых направлены эти нормы, а также роли всех участников выборов, принципов взаимодействия с наблюдателями и другими участниками избирательного процесса. Обучение должны проходить все члены избирательных комиссий. Кроме того, обучение должно проводиться открыто.

Списки избирателей.

Процедуры формирования и использования списков избирателей, внесения в них изменений, а также процедур, связанных с изменением избирателем места голосования, требуют серьезного реформирования с учетом современных возможностей.

Проблемы, связанные со списками проявились в случаях недопущения избирателей до голосования. Процедуры внесения изменений в списки, выдачи открепительных удостоверений не позволяют выявить возможные злоупотребления.

Процедура внесения граждан, находящихся в день голосования не на месте постоянной регистрации, в списки для голосования, не прописана в законе достаточно четко. Закон указывает, что основанием внесения гражданина в список является регистрация. В законе никак не оговаривается тип регистрации – постоянная либо временная – что дает возможность отказывать в внесении в списки избирателей граждан с временной регистрацией. Нечеткость нормы позволяет принимающим решение лицам избирательно подходить к вопросу – одних граждан вносить в списки, другим отказывать. Для предотвращения такой ситуации в законе нужно четко прописать сроки и основания для внесения изменений в списки избирателей в зависимости от типа регистрации.

Законом о выборах в полномочиях ЦИК закреплено ведение электронного Реестра граждан - избирателей Республики Казахстан. Наличие единой базы с обязательным доступом для комиссий по внесению изменений с приложением информации об основаниях для внесения изменений, позволило бы упростить процесс внесения изменений в списки, в том числе в день голосования.

Публикация по каждому участку информации о количестве внесенных и исключенных избирателей позволит оценивать качество составления начальных списков и исключит возможные злоупотребления.

Для обжалования невнесения в список избирателей граждане, согласно закону, могут обращаться в вышестоящую комиссию либо в суд. Однако, невключение гражданина в список может трактоваться как воспрепятствование реализации его избирательных прав, что является уголовным преступлением. Поэтому считаем необходимым включить в перечень органов, куда гражданин вправе обратиться для обжалования невнесения в список, также и надзорный орган – прокуратуру.

Обучение избирателей

Информирование граждан должно включать в себя также сведения о недопустимости давления со стороны государственных органов, принуждения к голосованию, угроз применения санкций по отношению к лицам, выражающим иную, нежели официальную точку зрения. Избиратель должен знать о своих полномочиях, правах и способах противостояния государственным или частным структурам, стремящимся обратить его голос в свою пользу. Осознание избирателями своих прав и возможностей является результатом информационной работы, которая может и должна проводиться ЦИК, средствами массовой информации и общественными объединениями.

Права наблюдателей

Выборное законодательство РК не предоставляет равных возможностей местным и международным наблюдателям. Если международные наблюдатели вправе присутствовать на всех стадиях избирательного процесса и получать в избирательных комиссиях информацию о ходе избирательной кампании, то местные вправе присутствовать только на заседаниях избирательных комиссий и наблюдать за процедурами в день голосования.

Как следствие наблюдатели часто сталкивались со случаями отказа в предоставлении информации от членов комиссий как в предвыборный период, так и в день голосования.

Нередко и вопреки прямому требованию законодательства, права наблюдателей игнорируются: имели место отказы комиссий в выдаче копий итоговых протоколов, препятствование ведению видеосъемки, отказы в принятии актов о нарушениях. В этой связи рекомендуется ЦИК усилить работу по взаимодействию комиссий с наблюдателями, и содействие в реализации указанных в законе прав.

Процедуры дня голосования

Закон о выборах в процедурной части не претерпевал серьезных изменений около 20 лет. К сожалению, нарушения процедурной части на выборах всех уровней практически идентичны. Для предотвращения этих нарушений требуется серьезная ревизия всех статей закона, относящихся к порядку проведения голосования и определению итогов голосования. Необходимо провести анализ нарушений, нормы, которые нарушаются наиболее часто, должны быть прописаны таким образом, чтобы исключить двойные толкования и другие коллизии, препятствующие их свободному осуществлению. Наиболее серьезной ревизии должна подвергнуться статья 43, о подсчете голосов. Все методические инструкции, которые ЦИК выпускает для нижестоящих избирательных комиссий, должны строго соответствовать закону; если закон не содержит каких-то норм или процедур, ЦИК должна содействовать внесению изменений в закон, а не создавать множество подзаконных актов, закрывающих “дыры” в законе. Все процедуры должны быть прописаны в законе. Постановления ЦИК должны касаться

только изменяемых факторов (регистрация кандидатов, утверждение формы бюллетеней и т.п.) и не касаться процедурных вопросов (правила и т.п.).

Зафиксированные наблюдателями нарушения в ходе голосования – вбросы, семейное голосование и т.п. – должны получать немедленную реакцию как со стороны избирательной администрации, так и со стороны правоохранительных органов. Каждый такой случай должен получать оценку со стороны ЦИК. Эта практика должна быть закреплена законодательно.

Наибольшее количество нареканий вызывает процедура подсчета голосов. В нарушение требований закона, некоторые комиссии не начинали подсчет голосов сразу, не оформляли итоговый протокол непосредственно после подсчета, не вывешивали в помещении участка заверенную печатью и подписями копию итогового протокола. Такие действия участковых комиссий ставят под сомнение итоги голосования и подрывают доверие к выборам у граждан. Для предотвращения подобных нарушений считаем необходимым ужесточить ответственность за нарушения в ходе подсчета голосов. Правоохранительные органы и избирательная администрация должны немедленно реагировать на сигналы о таких нарушениях, и сами нести ответственность за отсутствие реакции.

Все фиксируемые нарушения в день голосования страдают недостаточностью доказательств; для решения этой проблемы предлагается законодательно закрепить обязанность ведения прямой веб-трансляции с участков с требованием обязательной видеофиксации всего процесса голосования и подведения итогов. Наличие постоянной веб-трансляции с указанием времени и места (номер УИК, территориальная принадлежность) позволит правоохранительным и надзорным органам эффективнее исполнять свои обязанности в день голосования.

Современные технологии.

Необходимо отметить, что большинство стран постсоветского пространства уже внедрило изменения в избирательное законодательство, направленные на облегчение работы избирательных комиссий, предотвращение и фиксации нарушений, и повышение доверия к выборам. Такими изменениями стали требования к наличию веб-трансляций и ведение видеозаписи процесса голосования и подсчета голосов, электронный подсчет явки, биометрические системы выдачи бюллетеней, публикации всех протоколов избирательных комиссий в машиночитаемом формате, и прочей избирательной документации. НПО Эхо выражает надежду, что подобные изменения будут приняты и в Казахстане.

Принимая во внимание отсутствие сайтов у территориальных избирательных комиссий, для улучшения информирования, взаимодействия избирательных комиссий с населением и повышения прозрачности деятельности комиссий, необходимо открыть популярных социальных сетях страницы ЦИК и ТИК, как минимум областных, городов республиканского значения и столицы, на которых публиковать свежую информацию и отвечать на вопросы избирателей.

Процесс изменения законодательства.

Внесение изменений в избирательное законодательство и прочие законодательные акты, имеющие отношение к выборам, должно проходить с широким общественным обсуждением, с участием организаций гражданского общества, которые осуществляют

наблюдение за выборами, экспертного сообщества, и публиковаться на имеющихся государственных электронных платформах (Открытые НПА, сайт ЦИК и т.д.).