

**ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О
ВЫБОРАХ В КАЗАХСТАНЕ**

**21 ОСНОВНАЯ РЕКОМЕНДАЦИЯ
ПО РАЗРАБОТКЕ НОВОЙ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ**

EQ

20

21

**ERKIN QAZAQSTAN
ПЛАТФОРМА ПО РАЗРАБОТКЕ
И ПРОДВИЖЕНИЮ РЕФОРМ**

Erkin Qazaqstan - платформа по разработке и продвижению политических реформ. Наша цель реформировать авторитарный режим Казахстана в демократический. Erkin Qazaqstan – образ государства с парламентской системой правления. В котором избранное правительство подотчетно обществу, а права и свободы человека гарантированы независимой судебной властью.

Димаш Альжанов - эксперт по выборам и политический консультант. Он имеет степень магистра по сравнительной политологии (демократия) от Лондонской школы экономики и политических наук. Димаш работал политическим аналитиком в МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в Молдове, Черногории, Болгарии, Украине и Грузии. Основатель проекта Erkin Qazaqstan.

Мы подготовили этот концептуальный документ в сотрудничестве с группой международных экспертов (политологов и юристов) по выборам. Представленные в нем контуры новой избирательной системы основаны на необходимости создать стабильный и прозрачный механизма выборов, чтобы эффективней представить интересы граждан Казахстана в органах власти. В документе также используются международные стандарты и передовая избирательная практика в демократических обществах. Мы считаем, что новая избирательная система должна послужить основой для мирной передачи власти и способствовать динамичному политическому процессу в свободном Казахстане будущего.



СОДЕРЖАНИЕ

Рекомендации	2
Введение	4
Общие сведения	4
Конституционная архитектура	5
Избирательная система	8
Избирательные права и свободы ...	14
Административное обеспечение выборов	15
Новые технологии голосования	17
Наблюдатели	18
Библиография	20

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. В ходе будущей конституционной реформы следует рассмотреть вопрос о создании в Казахстане парламентской системы правления. Пост президента должен быть скорее церемониальной должностью, избираемой парламентом путем косвенных выборов.
2. В ходе будущей конституционной реформы следует упразднить Сенат и увеличить число депутатов в Мажилисе.
3. Следует избирать парламент через систему пропорционального представительства по спискам в многомандатных округах (от 7 до 14 округов).
4. Следует рассмотреть возможность снижения избирательного порога до 3%, чтобы гарантировать доступ в парламент различным политическим силам.
5. Любые последующие изменения в избирательной системе должны вступать в силу только после следующих очередных парламентских выборов, если будут одобрены вновь избранным парламентом.
6. Выборы в маслихаты должны проводиться по мажоритарной системе относительного большинства. в одномандатных округах.
7. В ходе будущей конституционной реформы следует ввести обязательную выборность акимов областей маслихатами, акимов городов республиканского значения по двухтуровой системе, а акимов муниципалитетов по мажоритарной системе относительного большинства.
8. Пересмотреть нормативно-правовую базу выборов и отменить необоснованные ограничения на право баллотироваться на выборах такие, как ценз постоянного проживания знание языка, опыт работы на государственной службе и судимость.
9. Пересмотреть законодательство и обеспечить реализацию фундаментальных свобод таких, как свобода выражения мнений и свобода собраний.
10. Снизить регистрационные требования для создания политических партий до 3000 подписей и обеспечить беспартийным гражданам возможность баллотироваться через создания групп/блоков и выдвигать списки кандидатов.
11. Реформировать нормативно-правовую базу, чтобы обеспечить независимость, открытость и беспристрастность органов управления выборами на всех уровнях.
12. Внедрить процедуру назначения состава ЦИК Парламентом из числа независимых и непартийных юристов (адвокаты, юридических консультанты, правозащитники и преподаватели университетов).
13. Ввести набор членов территориальных и участковых комиссий путем жеребьевки из открытого списка граждан (добровольцев) и юристов, обученных и

сертифицированных независимым учебным заведением с учетом международных стандартов по проведению демократических выборов.

14. Защитить принятую систему управления выборами от частых изменений по инициативе политического большинства.

15. Новые технологии голосования следует внедрять поэтапно, чтобы в обществе формировалось доверие к той или иной технологии. В качестве первой меры следует ввести онлайн-трансляцию дня голосования и подсчета голосов.

16. Приоритет следует отдавать технологиям, которые решают наиболее проблемные вопросы, такие как отсутствие надежной системы регистрации избирателей, доступ к ключевым данным о выборах, включая регистрацию жалоб и своевременную публикацию результатов голосования (с копией протоколов каждого избирательный участок).

17. При внедрении новых технологий в процесс голосования следует сохранить бумажный бюллетень.

17.1. ЦИК и территориальные комиссии обязаны предоставлять и публиковать на своих веб-сайтах результаты голосования в дезагрегированном формате по каждому избирательному участку после определения итогов голосования и заполнения протоколов.

18. Гарантировать право наблюдателям осуществлять наблюдение за всем избирательным процессом и на всех стадиях.

19. Усилить гарантии доступа наблюдателей к информации и открытым заседаниям избирательных комиссий всех уровней.

20. Чтобы обеспечить прозрачное и эффективное наблюдение за процедурами дня голосования, закон должен обеспечить:

20.1. доступ наблюдателей в помещения для голосования и подведения итогов

20.2. право фотографировать и записывать видео во время голосования, подсчета голосов и подведения итогов.

21. В закон необходимо внести изменения, чтобы обеспечить доступность протоколов с результатами голосования и другой информации по запросу наблюдателей на участках, в ТИК и ЦИК.

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ВЫБОРАХ В КАЗАХСТАНЕ

21 ОСНОВНАЯ РЕКОМЕНДАЦИЯ ПО РАЗРАБОТКЕ НОВОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ

ВВЕДЕНИЕ

В настоящем концептуальном документе рассматриваются различные варианты избирательной политики и реформирования избирательного законодательства Казахстана. Цель документа – способствовать, в том числе путем создания информационной базы, усилиям и дебатам различных заинтересованных сторон, касающихся потенциальных изменений существующего избирательного законодательства и практики. Там, где это уместно, в документе упоминаются актуальные моменты из смежных областей, включая конституционное право, с учетом того, что в рамках краткого концептуального документа их углубленный анализ не представляется возможным.

Любую попытку предложить план реформ следует предпринимать с осторожностью. На функционирование демократических институтов в той или иной стране влияет экономическая, историческая и культурная среда, и заимствование удачной модели одной страны не гарантирует такого же успешного ее применения в другой стране. В то же время сравнительные исследования и анализ различных электоральных систем обеспечивают хорошую основу для принятия адекватных решений в этой области. На международном уровне сформировался консенсус относительно главных принципов демократических избирательных процессов, что позволяет оценивать выборы в соответствии с этими международными стандартами. В настоящем документе приводятся ссылки на международные нормативно-правовые документы, а также на данные соответствующих научных исследований.

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Выборы, проводившиеся после объявления в декабре 1991 года независимости Казахстана, не были свободными и справедливыми. Хотя в первое время – например, на досрочных парламентских выборах в марте 1994 г. и декабре 1995 г. - отчасти имела место конкуренция и отводилось небольшое пространство для политической оппозиции, в целом для этих выборов были характерны произвольные отказы в регистрации кандидатам от оппозиции, препятствия проведению ими избирательных кампаний, многократное голосование и сомнительный подсчет бюллетеней. При последующих выборах эти проблемы

сохранились и усугубились из-за планомерного подавления независимых СМИ и преследования активистов оппозиции. К началу 2010-х годов политическая оппозиция президенту Назарбаеву в стране была фактически запрещена, а все видные критики властей оказались в тюрьмах или вынуждены были эмигрировать. Выборы стали лишь формально конкурентными, поскольку все зарегистрированные политические партии заявили о поддержке Назарбаева.

После ухода в отставку Назарбаева в марте 2019 года и вступления на президентский пост спикера Сената Касым-Жомарта Токаева в этой схеме мало что изменилось. Досрочные президентские выборы в июне 2019 года, принесшие победу Токаеву, по-прежнему сопровождались ограничениями свободы выражения мнений и свободы собраний, отсутствием политического плюрализма и недостаточной защитой от фальсификаций в день голосования. Международные наблюдатели из Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) вновь повторили многие из своих рекомендаций, сделанных по итогам предыдущих выборов.¹

I. КОНСТИТУЦИОННАЯ АРХИТЕКТУРА

Парламентские и президентские республики

Дебаты об электоральной реформе призваны способствовать тому, чтобы выборы исполняли свойственные им функции в системе демократического управления, включая формирование представительных органов власти на основе свободного волеизъявления народа и обеспечение подотчетности выборных должностных лиц своим избирателям. Если эти функции не обеспечены и демократическое управление не работает, причины проблем могут корениться в сфере конституционной инфраструктуры, которая устанавливает систему правления.

Конституция Казахстана 1995 года с последующими поправками устанавливает в качестве формы правления президентскую республику с широкими президентскими полномочиями. Президент формирует правительство, которое ему подотчетно и не может быть смещено парламентом без согласия президента. Президент обладает мощным правом вето в законодательной сфере, которое парламент может преодолеть не менее чем 2/3 голосов каждой палаты (3/4 для конституционных законов). Президент может распустить парламент по своему усмотрению.

Исследователи демократического перехода в президентских и парламентских республиках отмечают тенденцию президентских республик создавать правительства, не пользующиеся поддержкой парламентского большинства (поскольку правительства формируются президентами и не зависят от парламентской поддержки), препятствовать образованию прочных парламентских коалиций и порождать тупиковые ситуации в законодательном процессе. Конфликты между президентом и парламентом, когда обе стороны

1 Все рекомендации доступны в [Базе рекомендаций по выборам БДИПЧ](#).

имеют народный мандат, по опыту разных стран приводили к противостояниям, которые не удавалось урегулировать в рамках конституции, в результате чего президенты игнорировали конституционные нормы, повышая тем самым риск военного переворота.

В отличие от президентских республик, парламентские системы правления предполагают отношения взаимной зависимости между законодательной и исполнительной властью. Право парламента выразить вотум недоверия правительству и право правительства распустить парламент действуют как механизм выхода из тупика, позволяя в рамках конституционных норм, отстранить от власти недееспособный исполнительный или законодательный орган. По этим причинам исследователи пришли к выводу: парламентские республики с большей вероятностью смогут консолидировать переход к демократии, в то время как у президентских республик выше риск вернуться к авторитарному правлению (Stepan and Skach 1993). Примечательно, что сегодня самые эффективно функционирующие демократии в подавляющем большинстве являются парламентскими республиками (см. таблицу 1).²

Исследование полупрезидентских систем (в которых сосуществуют президент, избираемый прямым голосованием, и премьер-министр, возглавляющий поддерживаемое парламентом правительство) привело ученых к выводу, что и эти системы плохо справляются с консолидацией демократии: формирующиеся демократии с полупрезидентскими системами гораздо чаще терпят неудачу, нежели успешно осуществляют консолидацию (Elgie 2007).

Таблица 1. Форма правления и индекс демократии*

Ранг	Страна	Форма правления	Тип режима
1	Норвегия	Парламентская система	Полноценная демократия
2	Исландия	Полупрезидентская система	Полноценная демократия
3	Швеция	Парламентская система	Полноценная демократия
4	Новая Зеландия	Парламентская система	Полноценная демократия
5	Канада	Парламентская система	Полноценная демократия
6	Финляндия	Полупрезидентская система	Полноценная демократия
7	Дания	Парламентская система	Полноценная демократия
8	Ирландия	Полупрезидентская система	Полноценная демократия
9	Нидерланды	Парламентская система	Полноценная демократия
10	Австралия	Парламентская система	Полноценная демократия
11	Тайвань	Полупрезидентская система	Полноценная демократия
12	Швейцария	Assembly-independent system	Полноценная демократия
13	Люксембург	Парламентская система	Полноценная демократия

² Влиятельный индекс демократии, опубликованный The Economist, включил следующие страны в число 10 наиболее функционирующих демократий мира в 2020 году: Норвегия, Швеция, Новая Зеландия, Дания, Канада, Австралия и Нидерланды. Хотя некоторые из этих государств номинально возглавляет монарх, все они практикуют парламентскую систему правления.

* В полупрезидентской системе Казахстана президент играет решающую роль в формировании, контроле, отставке и надзоре за правительством. Это не похоже на полупрезидентские системы стран ЕС, таких как Исландия, Финляндия, Австрия и Португалия, где президенты выполняют церемониальную роль.

Ранг	Страна	Форма правления	Тип режима
14	Германия	Парламентская система	Полноценная демократия
15	Уругвай	Президентская система	Полноценная демократия
16	Великобритания	Парламентская система	Полноценная демократия
17	Чили	Президентская система	Полноценная демократия
18	Австрия	Полупрезидентская система	Полноценная демократия
19	Коста Рика	Президентская система	Полноценная демократия
20	Маврикий	Парламентская система	Полноценная демократия
21	Япония	Парламентская система	Полноценная демократия
22	Испания	Парламентская система	Полноценная демократия
23	Южная Корея	Президентская система	Полноценная демократия
24	Франция	Полупрезидентская система	Несовершенная демократия
25	Соединенные Штаты	Президентская система	Несовершенная демократия
26	Португалия	Полупрезидентская система	Несовершенная демократия
27	Эстония	Парламентская система	Несовершенная демократия
79	Украина	Полупрезидентская система	Гибридный режим
107	Кыргызстан	Полупрезидентская система	Гибридный режим
124	Россия	Полупрезидентская система	Авторитарный режим
128	Казахстан	Полупрезидентская система	Авторитарный режим
146	Азербайджан	Полупрезидентская система	Авторитарный режим
148	Беларусь	Полупрезидентская система	Авторитарный режим
155	Узбекистан	Полупрезидентская система	Авторитарный режим
159	Таджикистан	Президентская система	Авторитарный режим
162	Туркменистан	Президентская система	Авторитарный режим

Источник: Democracy Index 2020 - Economist Intelligence Unit; Elgie 2011; Elgie and Moestrup 2016; Robert Elgie (2016).

РЕКОМЕНДАЦИЯ

1. В ходе будущей конституционной реформы следует рассмотреть вопрос о создании в Казахстане парламентской системы правления. Пост президента должен быть скорее церемониальной должностью, избираемой парламентом путем косвенных выборов.

Однопалатные и двухпалатные законодательные органы

Конституцией Казахстана 1995 года предусмотрен двухпалатный парламент с нижней палатой (Мажилис) и верхней палатой (Сенат). Мажилис состоит из 107 депутатов, из которых 98 избираются, а 9 назначаются Ассамблеей народа Казахстана (консультативный орган при президенте).³ Сенат состоит из 32 представителей регионов и 15 депутатов, назначаемых президентом.

В целом двухпалатные законодательные органы чаще встречаются в федеративных и крупных государствах. Верхняя палата двухпалатного

³ Эта процедура противоречит параграфу 7.2 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, в котором говорится, что все места по крайней мере в одной палате национального законодательного органа должны избираться прямым голосованием.

законодательного органа может представлять интересы субнациональных органов власти, осуществлять экспертизу законодательства, уравновешивать полномочия нижней палаты и дополнительно обеспечивать учет различных социоэкономических интересов или прав национальных меньшинств. При этом иметь однопалатный законодательный орган зачастую бывает дешевле, проще и эффективнее. Однопалатность позволяет избежать дублирования и тупиковых ситуаций, сосредоточив демократическую ответственность в рамках одного избранного органа. Обеспечить систему сдержек и противовесов в отношении однопалатного парламента можно с помощью других механизмов без необходимости создания второй законодательной палаты (Bulmer 2017).

Интересно, что исследователи реформ, приведших в разных странах к учреждению вторых палат парламента, обнаружили более высокую распространенность таких реформ при диктатурах, нежели при демократиях. В то время как число демократий с двухпалатными законодательными органами с 1945 года снизилось, количество недемократических стран, учредивших вторые палаты, выросло более чем вдвое. Одно из объяснений этого роста заключается в том, что создание вторых палат в недемократических странах нередко используется для маскировки других конституционных изменений – в частности, отмены ограничения президентских сроков (Baturo and Elgie 2018).

РЕКОМЕНДАЦИЯ

2. В ходе будущей конституционной реформы следует упразднить Сенат и увеличить число депутатов в Мажилисе.

II. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Приводимые далее соображения касаются нижней палаты парламента - Мажилиса.⁴

Краткий обзор избирательных систем

Избирательную систему можно охарактеризовать как свод правил, определяющих каким образом полученные кандидатами и (или) партиями голоса превращаются в места в выборном органе. Эти правила зависят от величины и количества избирательных округов, от имеющихся вариантов выбора у избирателей при голосовании за кандидатов и от формул, используемых для распределения мандатов. Таким образом, выбор электоральной системы имеет важные последствия с точки зрения организации политической конкуренции и формирования демократических институтов.

Избирательные системы обычно делятся на две основные категории:

⁴ Если в будущем в Казахстане сохранится двухпалатный законодательный орган, решение о системе выборов верхнюю палату нужно будет принимать, исходя из причин существования этой палаты (региональное, этническое представительство и т.д.).

мажоритарные и пропорциональные. В некоторых странах также применяются различные комбинации этих систем или их элементов.

Мажоритарная избирательная система предоставляет места кандидату или партии, получившим наибольшее количество голосов. Если от каждого избирательного (одномандатного) округа избирается один депутат, то им будет кандидат, набравший больше голосов, чем все остальные, - такая мажоритарная система относительного большинства известна под названием «первый считается избранным». Если место не будет отдано кандидату, набравшему самое большое количество голосов, а будет организован второй тур голосования с участием двух или более кандидатов, получивших наибольшее число голосов в первом туре, - это называется двухтуровой системой. Вместо голосования за одного предпочтительного кандидата избирателям иногда дают возможность ранжировать кандидатов в порядке предпочтения (это называется системой «альтернативного голосования»). Если от каждого избирательного (многомандатного округа) избирается несколько кандидатов, каждый избиратель может иметь несколько голосов по числу заполняемых мест и голосовать за кандидатов по своему выбору (так называемое «голосование блоком»), или же избиратели голосуют за список кандидатов, и тогда набравший наибольшее количество голосов список получает все места от этого избирательного округа (так называемое «голосование по партийным блокам»).

Мажоритарные системы различаются с точки зрения влияния на внутрипартийную и межпартийную конкуренцию. Например, система голосования блоком может привести к внутрипартийному расколу, в то время как система «первый считается избранным» обычно способствует формированию двух доминирующих политических партий, пользующихся широкой поддержкой в стране. Говоря о мажоритарных системах, чаще всего выделяют следующие их преимущества: они проще для администрирования и понимания, способствуют более тесной связи избранных представителей со своим избирательным округом, допускают избрание популярных независимых кандидатов и, как правило, обеспечивают явное парламентское большинство одной партии при наличии сплоченной оппозиции (International IDEA 2005).

Критики мажоритарных систем указывают на то, что они отказывают мелким партиям в возможности получить представительство в парламенте и часто дают победившей партии бонус в виде дополнительных мест, превышающих фактическую долю поданных за нее голосов. Эти системы не способствуют представительству женщин и этнических меньшинств. Кроме того, они ведут к формированию в политической культуре установки «победитель забирает все», препятствующей диалогу и достижению консенсуса. Тесные связи избранных представителей со своими округами порой создают благодатную почву для покупки голосов и для иных форм коррупции.

В отличие от мажоритарных, пропорциональные избирательные системы призваны обеспечить соответствие между количеством мест в выборном органе и

долей отданных за кандидата голосов. Пропорциональные системы всегда требуют наличия многомандатных округов (или единого общенационального округа) и дают возможность избирателям голосовать за партии, т. е. списки кандидатов (система «пропорционального представительства») или ранжировать кандидатов в порядке предпочтения (система «единого передаваемого голоса»). Списки кандидатов могут быть «закрытыми» – это означает, что порядок кандидатов в списке определяется партией (или иным подавшим список лицом) и кандидаты получают места в соответствии с этим порядком. Если список «открытый», это означает, что избирателям дают возможность выразить предпочтение конкретным кандидатам в списке, что может повлиять на распределение мест.

Пропорциональные избирательные системы часто воспринимаются политиками и избирателями как более справедливые, поскольку точнее отражают долю полученных голосов. Также эти системы считаются более инклюзивными и способствующими политическому представительству небольших партий, женщин и меньшинств. Они делают возможным разделение власти и создание коалиций, поскольку затрудняют получение абсолютного большинства одной партией. Некоторые элементы системы, например, наличие открытых списков, стимулируют конкуренцию внутри политических партий.

Недостатки пропорциональных систем во многом являются продолжением их сильных сторон. Снижая барьер для представительства, пропорциональные системы тем самым способствуют политической фрагментации и разрастанию политических партий. Это нередко затрудняет и затягивает формирование правительства, вынуждая политические партии с абсолютно разными взглядами вести переговоры и идти на компромисс в отношении своих обещаний избирателям. Небольшие партии порой имеют несоразмерное влияние в правительстве. В результате коалиционные правительства становятся нестабильными и неспособными проводить согласованную политику. Избранные представители, особенно в системах с закрытыми списками, слабо связаны со своими избирателями и чрезмерно зависят от партийных лидеров. С практической точки зрения пропорциональными системами труднее управлять и объяснять их избирателям.

Выбор электоральной системы

При выборе электоральной системы следует учитывать ряд соображений. Как уже отмечалось, эти системы по-разному влияют на представительство различных групп, на подотчетность избранных представителей и их отношения с избирателями, на формирование и стабильность правительств, на партийный ландшафт и другие аспекты. Однако следует иметь в виду, что избирательная система является частью общей правовой базы, устанавливающей правила демократического соревнования. Эффекты и последствия различных описанных выше систем касаются в основном реально конкурентных выборов. Отсутствие политической конкуренции лишает избирательную систему того, что называется

raison d'être, т. е. самого смысла ее существования.

После обретения Казахстаном независимости в правовой базе страны фигурировали различные избирательные системы. Первые парламентские выборы были проведены в 1994 году по системе «первый считается избранным». Годом позже по двухтуровой системе прошли досрочные парламентские выборы в соответствии с новой Конституцией. В 1998 году была установлена смешанная избирательная система, согласно которой 10 кандидатов избирались на основе партийных списков по пропорциональной системе от единого общенационального округа. С 2007 года нижняя палата парламента избирается по системе пропорционального представительства на основе партийных списков, за исключением 9 депутатов, назначаемых консультативным органом при президенте.

Существует ли оптимальная избирательная система, способствующая демократизации государств? Аренд Лейпхарт, один из ведущих мировых исследователей электоральных систем, рекомендовал для новых демократий систему пропорционального представительства по партийным спискам в многомандатных округах. Округа не должны быть слишком большими (применительно к Казахстану, возможно, в количестве от 7 до 14 округов), чтобы минимизировать дистанцию между избирателями и их представителями. Списки должны быть полностью или почти полностью закрытыми, чтобы стимулировать формирование сильных политических партий. Избирательный порог должен быть низким до 3%, чтобы сохранить представительство этнических меньшинств в парламенте. Лейпхарт и другие ученые не рекомендовали новым демократиям использовать мажоритарные или смешанные системы на том основании, что для новых демократий нередко характерны серьезные этнические, региональные, религиозные и другие поляризующие общество различия, которые данные электоральные системы могут усугубить. Непропорциональные системы могут закрыть доступ во власть для значимых социальных групп и привести тем самым к росту недовольства и риску беспорядков (Gallagher and Mitchell 2006).

Таблица 2. Система пропорциональное представительства по странам

Страна	Элек-ая формула	Количество округов	Размер округа	Открытые списки	Элек-ный порог	Размер парламента
Албания	DH	12	3-36	Да	3%	140
Австрия	LR & DH	1	183	Да	4%	183
Армения	DH	1	101		5%	107
Бельгия	DH	11	4-24	Да	5%	150
Босния и Герцеговина	SL	3(5)	14(28)	Да	3%	42
Болгария	DH	31	4-16		4%	240
Чехия	DH	14	5-25	Да	5%	200
Хорватия	DH	10(2)	8-14	Да	5%	151
Дания	DH & SL	12	2-29	Да	2%	179

Страна	Элек-ая формула	Количество округов	Размер округа	Открытые списки	Элек-ный порог	Размер парламента
Эстония	DH	12	5-15	Да	5%	101
Финляндия	DH	13	1-36	Да		200
Латвия	SL	5	13-32	Да	5%	100
Нидерланды	DH	1	150	Да	0.67%	150
Норвегия	SL	19	4-19	Да	4%	169
Польша	DH	41	7-19	Да	5%	460
Португалия	DH	20(2)	2-48			230
Румыния	DH	44	4-29		5%	330
Сербия	DH	1	250		3%	250
Словакия	HB	1	150	Да	5%	150
Испания	DH	50	1-35		3%	350
Швеция	SL	29	2-38	Да	4%	349
Швейцария	HB	20(6)	1-34	Да		200
Турция	DH	87	1-35		10%	600
Аргентина	DH	24	2-35		3%	257
Бразилия	DH	27	8-70	Да	5%	513
Чили	DH	28	3-8	Да		155
Колумбия	LR	33(3)	1-18	Да		166
Перу	DH	27	1-35	Да	5%	130
Камбоджа	DH	25	1-18			125
Индонезия	SL	80	3-10	Да	4%	575
Шри-Ланка	DH	22	4-20	Да	5%	225
Алжир	LR	58(1)	3-37	Да	5%	407
Израиль	DH	1	120		3.25%	120
Марокко	LR	92(1)	3(90)		6(3)%	395
Тунис	LR	27(6)	4-10			217
Южная Африка	LR	9(1)	30-80(200)			400
КАЗАХСТАН	LR	1	98		5%	107
Кыргызстан	DH	1	120		7%	120

Источник: IDEA (2020); Council of Europe Portal, Compendium of Electoral Data (2021); Political Database of Americas (2021); Bormann and Golder (2013). Сокращения: DH = D'Hondt; HB = Hagenbach-Bischoff; LR = метод наибольшего остатка; SL = Sainte-Laguë.

Этот совет в целом актуален для Казахстана с его этническим, религиозным и региональным разнообразием. Пропорциональная система также затруднит отдельным партиям и группировкам попытку присвоения большинства голосов, предотвратив монополизацию государственных ресурсов и их неправомерное использование в ходе выборов. Проблема недостаточной эффективности правительства, которую считают одной из слабых сторон пропорциональных систем, может быть решена путем реформ, направленных на повышение потенциала и качества государственного управления.

Какая бы электоральная система ни была выбрана, ее стабильность не менее важна для демократической консолидации, чем предпочтение той или иной системы. Новые демократии на постсоветском пространстве страдают от частых изменений избирательных систем в интересах правящего большинства. Было бы весьма желательно установить конституционные гарантии против таких частых изменений. Например, в конституции можно предусмотреть, что любые изменения избирательной системы вступают в силу только после следующих очередных (не досрочных) парламентских выборов, если будут утверждены вновь избранным парламентом.⁵

РЕКОМЕНДАЦИИ

3. Следует избирать парламент через систему пропорционального представительства по спискам в многомандатных округах (от 7 до 14 округов).
4. Следует рассмотреть возможность снижения избирательного порога до 3%, чтобы гарантировать доступ в парламент различным политическим силам.
5. Любые последующие изменения в избирательной системе должны вступать в силу только после следующих очередных парламентских выборов, если будут одобрены вновь избранным парламентом.

Выборы местного самоуправления

Местные представительные органы (маслихаты) избираются, а местные исполнительные органы (акимы) назначаются непосредственно президентом Казахстана. Если бы акимы назначались маслихатами или избирались напрямую гражданами, это позволило бы эффективнее обеспечить подотчетность местной власти, понимание ею местных проблем и реагирование на них. При дальнейшем реформировании действующей структуры административно-территориального деления страны и создания органов самоуправления (муниципалитетов), акимы областей могли бы избираться маслихатами. В конституции следует предусмотреть механизм разрешения тупиковых ситуаций в случае, если местный представительный орган не может договориться о кандидатуре акима.

Акимов городов республиканского значения и муниципалитетов избирать напрямую населением сроком на 4 года. В этом случае, следует рассмотреть возможность использования уже знакомой и понятной гражданам мажоритарной двухтуровой системы для выборов акимов для городов республиканского значения и относительно большинства - для муниципалитетов.

5 CDL-PI (2020)020 Venice Commission Reports concerning The Stability of Electoral Law отмечает, что “стабильность закона имеет решающее значение для доверия к избирательному процессу, который сам по себе жизненно важен для консолидации демократии. Часто меняющиеся правила - и особенно сложные правила - могут запутать избирателей.”

Система выборов в местные представительные органы - маслихаты может быть организована с применением мажоритарной системы относительного большинства с периодичностью в 4 года для большей связи избирателей со своими представителями.

РЕКОМЕНДАЦИИ

6. Выборы в маслихаты должны проводиться по мажоритарной системе относительного большинства. в одномандатных округах.

7. В ходе будущей конституционной реформы следует ввести обязательную выборность акимов областей маслихатами, акимов городов республиканского значения по двухтуровой системе, а акимов муниципалитетов - по мажоритарной системе относительного большинства.

III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Хотя выбор той или иной электоральной системы важен, он как таковой не гарантирует, что выборы будут свободными и справедливыми. Необходимы и другие элементы нормативно-правовой базы, призванные обеспечить фактическое осуществление права на участие в общественной жизни и гарантировать свободное волеизъявление граждан при выборе их представителей.

Доступ к выборам

Законодательство о выборах должно способствовать фактическому осуществлению права быть избранным. Для этого нужно устранить существующие барьеры на пути регистрации политических партий и отменить дискриминационные и необоснованные ограничения.⁶ В частности, хотя знакомство кандидата с ситуацией в стране несомненно важно, нынешнее требование о том, чтобы кандидат в депутаты парламента постоянно проживал на территории Казахстана не менее 10 лет, явно чрезмерно. Еще несколько требований законодательства к кандидатам на выборные должности противоречат международно-правовым обязательствам Казахстана.⁷ Доступ к выборам следует обеспечить также кандидатам, не входящим в политические партии, например, разрешив группам граждан не менее определенной численности выдвигать свои списки кандидатов.

Право баллотироваться на выборах должно быть защищено от несоразмерного вмешательства. Действующая правовая база дает ЦИКУ широкие основания для

6 “Для соблюдения и поощрения свободы объединения и плюрализма необходимо всесторонне пересмотреть законодательные требования и обременительные административные процедуры для регистрации политических партий.” См. Заключительный отчет Миссии БДИПЧ, Парламентские выборы 2021.

7 См., в частности, отчеты миссий ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, опубликованные по итогам досрочных парламентских выборов 2016 года и досрочных президентских выборов 2019 года.

отмены регистрации кандидатов и партий, включая распространение порочащих сведений о другом кандидате или партии. Отмена регистрации фактически лишает правомочных кандидатов возможности реализовать свое пассивное избирательное право. Поэтому отмену регистрации можно использовать только в качестве крайней меры, если никакие другие меры не дали эффекта.

Избирательные кампании

В демократическом избирательном процессе партии и кандидаты могут свободно представлять свои взгляды избирателям и вести кампании различными средствами: от собраний и митингов до традиционных и сетевых СМИ и социальных медиа. Эти свободы должны быть закреплены нормативно-правовой базой и защищены от вмешательств (Guidelines n.153), 154).⁸ Любые ограничения этих свобод должны соответствовать обязательствам Казахстана согласно международному праву в области прав человека.

РЕКОМЕНДАЦИИ

8. Пересмотреть нормативно-правовую базу выборов и отменить необоснованные ограничения на право баллотироваться на выборах такие, как ценз постоянного проживания, знание языка, опыт работы на государственной службе и судимость.

9. Пересмотреть законодательство и обеспечить реализацию фундаментальных свобод таких, как свобода выражения мнений и свобода собраний.

10. Снизить регистрационные требования для создания политических партий до 3000 подписей и обеспечить беспартийным гражданам возможность баллотироваться через создания групп/блоков и выдвигать списки кандидатов.

IV. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ

Избирательные комиссии

Избирательные органы играют ключевую роль в обеспечении свободного и справедливого избирательного процесса. Для гарантии их объективности и беспристрастности избирательные органы должны быть защищены от политического вмешательства и обладать независимостью в своих действиях. В новых демократиях в основном применяются два подхода к формированию избирательных органов. Первый предполагает, что в органах управления выборами представлены политические соперники («партийный» или

⁸ «Правовая база должна быть полностью пересмотрена, чтобы снять ограничения на основные свободы мирных собраний, выражения мнений и ассоциации в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами». См. Заключительный отчет БДИПЧ / ОБСЕ о парламентских выборах 2021 г., рек. 3. См. Также CDL-AD (2007) 020, Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по свободе мирных собраний.

или «политический» принцип формирования избиркомов). Второй подход – «экспертный» или «профессиональный», предусматривающий формирование избиркомов из числа внепартийных субъектов. Каждый из подходов имеет свои преимущества, но при этом создает определенные трудности.

Партийный состав избиркома призван дать партиям уверенность в честности избирательного процесса. Однако эта уверенность появится лишь в том случае, если партии удовлетворены своим представительством в избирательных комиссиях. Как следствие, некоторые политические партии пытаются максимизировать свое участие в избиркомах, в то время как партии, представленные там в меньшей степени, высказывают недоверие избиркомам и подозревают их в манипуляциях. Следовательно, при использовании партийного подхода очень важно обеспечить равное представительство в избиркомах как парламентских, так и непарламентских партий. Если в выборах принимает участие большое число партий, эта задача усложняется, а избиркомы в результате могут оказаться слишком многочисленными для эффективной работы.

Беспартийный состав органов управления выборами также призван обеспечить доверие политических акторов. Однако в этом случае управляют ходом выборов не представители партий, а политически нейтральные лица, в то время как политические игроки могут со стороны наблюдать за всеми аспектами избирательного процесса. При этом доверие достигается за счет того, насколько члены избиркомов воспринимаются как объективные и беспристрастные лица. Например, в Польше до недавнего времени центральные и региональные избирательные комиссии состояли исключительно из действующих или вышедших на пенсию судей. В Испании в состав центральных и региональных избирательных комиссий входят судьи и преподаватели университетов, а в состав участковых комиссий – граждане, отобранные в результате жеребьевки. В Греции председатели и секретари участковых избирательных комиссий выдвигаются из состава адвокатской коллегии и назначаются Верховным судом. Остальных членов участковых комиссий отбирают случайным образом из числа зарегистрированных в округе избирателей.

В Казахстане необходимо обеспечить независимость и беспристрастность органов управления выборами, поскольку это ключевой фактор доверия к избирательному процессу. Если выбор будет сделан в пользу внепартийного подхода, ЦИК мог бы назначаться парламентом на основе списка кандидатов, выдвинутых, к примеру, адвокатскими объединениями, палатами юридических консультантов, университетами и другими независимыми институтами, в том числе и правозащитными организациями. Членов нижестоящих избиркомов можно было бы отбирать путем жеребьевки из открытого списка добровольцев, обученных и сертифицированных независимым учебным заведением. Как в целом избирательную систему (см. выше), так и систему управления выборами нужно будет защитить от частых изменений со стороны текущего политического большинства.

РЕКОМЕНДАЦИИ

11. Реформировать нормативно-правовую базу, чтобы обеспечить независимость, открытость и беспристрастность органов управления выборами на всех уровнях.

12. Внедрить процедуру назначения состава ЦИК Парламентом из числа независимых и непартийных юристов (адвокаты, юридических консультанты, правозащитники и преподаватели университетов).

13. Ввести набор членов территориальных и участковых комиссий путем жеребьевки из открытого списка граждан (добровольцев) и юристов, обученных и сертифицированных независимым учебным заведением с учетом международных стандартов по проведению демократических выборов.

14. Защитить принятую систему управления выборами от частых изменений по инициативе политического большинства.

V. НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ГОЛОСОВАНИЯ

Новые технологии голосования способны укрепить веру в объективность избирательного процесса в случае, если продемонстрируют свою надежность и будут внедряться постепенно по мере формирования в обществе доверия к той или иной технологии (International IDEA 2011). Приоритет следует отдавать технологиям, помогающим решать наиболее острые проблемы, – например, проблему отсутствия надежной системы регистрации избирателей, подачи заявлений и публикации результатов голосования. В этом отношении заслуживают внимания опыт Монголии и Кыргызстана. При внедрении новых технологий в процесс голосования следует предпочесть такие, при которых сохраняется бумажный бюллетень (например, сканер бюллетеней). Системы электронного голосования, включая интернет-голосование, уязвимы для внешних и внутренних атак, и их применение на национальных выборах по-прежнему ограничено. В случае внедрения таких систем необходимо обеспечить их безопасность, надежность и прозрачность с целью соблюдения международных обязательств в отношении демократических выборов.⁹

RECOMMENDATIONS

15. Новые технологии голосования следует внедрять поэтапно, чтобы в обществе формировалось доверие к той или иной технологии. В качестве первой меры следует ввести онлайн-трансляцию дня голосования и подсчета голосов.

9 See also Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Council of Europe's Committee of Ministers to member States on standards for e-voting.

16. Приоритет следует отдавать технологиям, которые решают наиболее проблемные вопросы: отсутствие надежной системы регистрации избирателей, доступ к ключевым данным о выборах, включая регистрацию жалоб и своевременную публикацию результатов голосования с копией протоколов по каждому избирательному участку.

17. При внедрении новых технологий в процессе голосования следует сохранить бумажный бюллетень.

17.1. ЦИК и территориальные комиссии обязаны предоставлять и публиковать на веб-сайте результаты голосования в дезагрегированном формате по каждому избирательному участку после определения итогов голосования и заполнения протоколов.

VI. НАБЛЮДАТЕЛИ

Присутствие наблюдателей, как международных, так и национальных, тесно связано с обеспечением прозрачности и доверия к выборам. В настоящее время казахстанское законодательство допускает присутствие как партийных, так и беспартийных наблюдателей на заседаниях избирательных комиссий и в день голосования. Однако во время последних парламентских выборов «гражданские наблюдатели от некоторых некоммерческих организаций столкнулись с согласованными мерами по предотвращению их эффективного наблюдения за выборами» (OSCE/ODIHR 2021). Кроме того, Центральная избирательная комиссия ограничила права наблюдателей на фото-, видео- и аудиозаписи во время наблюдения за процессом голосования и подсчета голосов. Они также запретили гражданским наблюдателям публиковать и распространять записанные материалы.

Как видим, права наблюдателей должны быть усилены, чтобы гарантировать им доступ к избирательному процессу и информации. В частности, в день голосования и, особенно во время подсчета голосов, работу избиркома следует организовать таким образом, чтобы за процессом могли следить наблюдатели, в том числе показывать наблюдателям подписанные списки избирателей и бюллетени в процессе подсчета голосов, предоставлять по запросу копию протокола об итогах голосования на избирательном участке и давать возможность наблюдать за процессом табуляции.

RECOMMENDATIONS

18. Гарантировать право наблюдателям осуществлять наблюдение за всем избирательным процессом и на всех стадиях.

19. Усилить гарантии доступа наблюдателей к информации и открытым заседаниям избирательных комиссий всех уровней.

20. Чтобы обеспечить прозрачное и эффективное наблюдение за процедурами дня голосования, закон должен обеспечить:

20.1. доступ наблюдателей в помещения для голосования и подведения итогов

20.2. право фотографировать и записывать видео во время голосования, подсчета голосов и подведения итогов.

21. В закон необходимо внести изменения, чтобы обеспечить доступность протоколов с результатами голосования и другой информации по запросу наблюдателей на участках, в ТИК и ЦИК.

Alfred Stepan and Cindy Skach (1993), Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism, *World Politics*, Vol. 46, No. 1 (Oct., 1993), pp. 1-22.

Arend Lijphart (2004), Constitutional Design for Divided Societies, *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2

Robert Elgie (2007), Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 3, No.2, pp. 53-71.

Robert Elgie (2011), *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford University Press.

Robert Elgie and Sophia Moestrup (2016) *Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, Palgrave Macmillan UK.

Elliot Bulmer (2017), *Bicameralism: International IDEA Constitution-Building Primer 2*, 2nd Ed., Stockholm, International IDEA.

Alexander Baturo and Robert Elgie (2018) Why do authoritarian regimes adopt bicameralism? Cooptation, control, and masking controversial reforms, *Democratization*, 25:5, 919-937.

Electoral System Design: The New International IDEA Handbook (2005), Stockholm, International IDEA.

IDEA (2020): IDEA Best Electoral System Test. Available at <https://www.idea.int/data-tools/tools/best-election-system-test>, accessed on 5th September 2020

The Politics of Electoral Systems, ed. by Michael Gallagher & Paul Mitchell (2006), Oxford University Press.

Introducing Electronic Voting: Essential Considerations, International IDEA (2011) Policy Paper, Stockholm, International IDEA.

CDL-PI(2020)020 *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning the Stability of Electoral Law*, Strasbourg, 14 December 2020.

Democracy Index (2020), London, The Economist Intelligence Unit. Available at: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

OSCE/ODIHR (2020): *Guidelines on Political Party Regulation*. Warsaw: OSCE/ODIHR

Council of Europe Portal, *Compendium of Electoral Data* (2021). Available at: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/elecdata>

Political Database of Americas (2021), Georgetown University. Available at: <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>

Robert Elgie (2016), Government Systems, Party Politics, and Institutional Engineering in the Round, Insight Turkey Vol. 18, No. 2.

CDL-AD(2010)020, OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Strasbourg- Warsaw, 9 July 2010