



Бюро по демократическим институтам и правам человека

# РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

## РЕФЕРЕНДУМ

5 июня 2022

Миссия БДИПЧ по оценке референдума  
Заключительный отчет



Варшава  
5 октября 2022

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I.</b>	<b>РЕЗЮМЕ</b> .....	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ</b> .....	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>КОНТЕКСТ</b> .....	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА</b> .....	<b>6</b>
<b>V.</b>	<b>ОРГАНИЗАЦИЯ РЕФЕРЕНДУМА</b> .....	<b>9</b>
<b>VI.</b>	<b>РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ</b> .....	<b>12</b>
<b>VII.</b>	<b>АГИТАЦИЯ ВО ВРЕМЯ РЕФЕРЕНДУМА И ФИНАНСИРОВАНИЕ АГИТАЦИИ</b>	<b>13</b>
<b>VIII.</b>	<b>СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ</b> .....	<b>15</b>
	A. СИТУАЦИЯ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	15
	B. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ОСВЕЩЕНИЕ РЕФЕРЕНДУМНОЙ АГИТАЦИИ.....	17
<b>IX.</b>	<b>ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ</b> .....	<b>18</b>
<b>X.</b>	<b>ОБЩЕСТВЕННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ</b> .....	<b>20</b>
<b>XI.</b>	<b>ДЕНЬ РЕФЕРЕНДУМА И СОБЫТИЯ ПОСЛЕ РЕФЕРЕНДУМА</b> .....	<b>20</b>
<b>XII.</b>	<b>РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	<b>22</b>
	A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	22
	B. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	23
	<b>ПРИЛОЖЕНИЕ: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ</b> .....	<b>25</b>
	<b>О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ</b> .....	<b>26</b>

**РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН**  
**РЕФЕРЕНДУМ**  
**5 июня 2022**

**Заключительный отчет миссии БДИПЧ по оценке референдума<sup>1</sup>**

**I. РЕЗЮМЕ**

После получения приглашения от властей Республики Казахстан провести наблюдение за референдумом, назначенным на 5 июня, и на основании рекомендации Миссии по оценке потребностей, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) разместило Миссию по оценке референдума (МОР) с 24 мая по 9 июня 2022 года.

5 мая Президент Касым-Жомарт Токаев назначил обязывающий референдум по одобрению 33 предложенных изменений в Конституцию, добиваясь народной поддержки “нового Казахстана” - предложения по восстановлению баланса в разделении государственных полномочий с заявленной целью сокращения влияния института президента и укрепления других институтов. Инициатива по конституционным изменениям, которая последовала за политическими беспорядками и насилием, вызванными ‘январскими событиями’ в начале года, была одобрена многими собеседниками МОР БДИПЧ. Референдум прошел в условиях недостатка подлинного политического плюрализма. Отсутствовали активная кампания ‘Нет’ и содержательные политические дебаты по существу предложений. Власти предоставили исчерпывающую информацию о процедурах голосования и дате проведения референдума, однако избирателям не была предоставлена сбалансированная информация о предложениях, что негативно сказалось на их возможности сделать осознанный выбор. Избирательные комиссии эффективно организовали референдум и соблюдали установленные сроки.

Поправки в конституцию могут вноситься либо путем парламентских процедур, либо путем проведения республиканского референдума. Если поправки вносятся путем референдума, применяется 50-ти процентный порог явки всех зарегистрированных избирателей, и в пользу этого решения должны быть отданы более половины действительных голосов. В то время как государственные должностные лица подчеркивали консультативный характер процесса подготовки проекта в преддверии референдума, другие собеседники МОР БДИПЧ ставили под сомнение инклюзивность и прозрачность процесса. Процессу консультаций во время разработки конституционных поправок не хватало общей инклюзивности и прозрачности. На основе единого вопроса были предложены многочисленные поправки, что не соответствует передовой международной практике и вызвало обеспокоенность у ряда собеседников МОР БДИПЧ.

Правовая база для проведения референдумов, которая не использовалась с 1995 года, устанавливает основные правила процесса, но не является адекватной, поскольку не регулирует важные аспекты агитационной кампании, ее освещение в средствах массовой информации и онлайн, финансирование кампании и независимое общественное наблюдение. В последние годы применимое выборное законодательство претерпело ряд изменений, некоторые из которых соответствуют предыдущим рекомендациям БДИПЧ. Тем не менее, большинство применимых рекомендаций БДИПЧ в отношении выборов остаются частично или полностью невыполненными, в том числе те, которые относятся к основным свободам проведения мирных собраний, выражения мнений и объединения, независимости выборной администрации и публикации результатов; все из которых имеют отношение к проведению референдумов.

---

<sup>1</sup> Версия настоящего отчета на английском языке является единственным официальным документом. Перевод как на казахский, так и на русский языки является неофициальным.

Центральная комиссия референдума (ЦКР) наряду с территориальными и участковыми комиссиями референдума были обеспечены надлежащими ресурсами и работали эффективно, своевременно и в значительной степени прозрачно. Приветствуются меры, которые были приняты для обеспечения доступности референдума для избирателей с инвалидностью. Женщины составляли двух из семи членов ЦКР и более двух третей членов нижестоящих комиссий. Закон в целом не гарантирует наличия независимых и беспристрастных органов по проведению референдумов.

ЦКР провела разнообразную и всеобъемлющую кампанию по информированию избирателей о процедурах голосования и дате референдума. Однако ЦКР не отвечала за объяснение избирателям существа поправок и их последствий; эта задача была разделена между рядом государственных институтов. Ни один из этих органов не предоставил избирателям информацию сбалансированным и беспристрастным образом, чтобы позволить им свободно сформировать мнение о сути конституционных поправок, что противоречит передовой международной практике.

Почти 11.7 миллионов граждан в возрасте от 18 лет имели право голосовать. Однако Казахстан продолжает лишать избирательных прав избирателей, отбывающих тюремное наказание, независимо от тяжести преступления, и лиц с интеллектуальными и психосоциальными нарушениями, что противоречит международным стандартам. Собеседники МОР БДИПЧ не поднимали вопрос точности списков избирателей, как серьезную проблему, но Президент признал необходимость введения дополнительных гарантий против многократного голосования, возможно путем формирования единой электронной базы избирателей. Предыдущие рекомендации БДИПЧ о введении административного или судебного контроля за регистрацией избирателей в день голосования остаются без внимания.

В целом агитационная кампания была сдержанной и вызвала мало существенных общественных дебатов по содержанию конституционных поправок. Хотя не было четко определенных сторон агитации, которые выступали бы за тот или иной выбор на референдуме, агитационная кампания 'Да' была открыто поддержана парламентариями всех трех парламентских партий и большинством государственных должностных лиц. Их участие в кампании в отсутствие регулирования вызвало обеспокоенность по поводу использования административных ресурсов. Агитационная кампания 'Нет' практически отсутствовала и ограничивалась только редкими постами в социальных сетях. Некоторые собеседники МОР БДИПЧ выразили мнение, что тщательное изучение предложений, в том числе в средствах массовой информации, было существенно ограничено, не в последнюю очередь из-за короткого периода в один месяц.

Закон о Референдуме не предусматривает регулирования финансирования агитационной кампании, что приводит к отсутствию прозрачности финансирования агитации на референдуме. Важно отметить, что закон не регулирует проведение агитации должностными лицами, а также прямо не запрещает использование государственных средств при проведении агитации на референдуме, что противоречит передовой международной практике и принципу равных возможностей.

В целом ситуация со средствами массовой информации подлежит ограничению. Большинство традиционных СМИ либо принадлежат государству, либо в значительной степени финансируются государством, и в целом неясно кому принадлежат частные издания. Хотя Конституция гарантирует свободу выражения мнений, многие журналисты и блогеры практикуют самоцензуру из-за продолжающегося уголовного преследования 'оскорблений' и особой защиты 'чести и достоинства' президента и государственных должностных лиц. Социальные сети предлагают некоторую степень плюрализма, но вебсайты могут быть

заблокированы или закрыты без предварительного судебного рассмотрения, что негативно сказывается на свободе выражения мнений. На средства массовой информации не распространяются требования о беспристрастном и сбалансированном освещении агитационной кампании референдума, и от них не требовалось предоставлять доступ сторонникам и противникам конституционных изменений. Ограничительная среда СМИ для агитационной кампании референдума и, как следствие, отсутствие журналистского анализа означали, что избиратели не были в полной мере проинформированы о своем выборе.

Закон о Референдуме предусматривает осуществление наблюдения на референдумах со стороны представителей общественных объединений и международных наблюдателей. Для общественных наблюдателей не существует формальной процедуры аккредитации, и решения по аккредитации оставляются на усмотрение ЦКР. За десять дней до дня голосования ЦКР приняла решение о том, какие виды общественных объединений допускаются к наблюдению: позднее принятие решения снизило правовую определенность и ограничило возможности. Несколько групп общественных наблюдателей выразили озабоченность в связи с недостаточными временем и ресурсами на организацию тщательной подготовки и осуществления наблюдения.

Недавно принятый Административный процедурно-процессуальный кодекс ввел положительные изменения в отношении механизма разрешения споров о выборах, тем самым выполняя предыдущие рекомендации БДИПЧ. У избирателей было право обращаться с жалобами касательно всех аспектов процесса референдума. Конституционный совет и Верховный суд уполномочены рассматривать споры в отношении результатов референдума, но все еще отсутствует ясность в разделении их юрисдикций. МОР БДИПЧ была проинформирована о том, что на следующий после референдума день ЦКР и административные суды получили соответственно шесть и три жалобы с заявлениями о нарушениях в день референдума.

В соответствии с методологией БДИПЧ МОР не наблюдала за ходом голосования систематически или всеобъемлющим образом, но посетила ограниченное число избирательных участков. День референдума прошел спокойно. Открытие, голосование и подсчет голосов на избирательных участках, где проводилось наблюдение МОР БДИПЧ, были организованы эффективно. Подведение итогов на уровне ЦКР не было открыто для наблюдателей или средств массовой информации; МОР БДИПЧ был предоставлен лишь ограниченный доступ, что не позволяло вести содержательное наблюдение. ЦКР объявила о явке избирателей в 68.05 процентов и 8 июня опубликовала результаты референдума без разбивки данных по избирательным участкам или районам, тем самым ограничивая прозрачность процесса.

В настоящем отчете предлагается 13 рекомендаций в поддержку усилий по дальнейшему приведению референдумов в Республике Казахстан в соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами демократических выборов. Приоритетные рекомендации сосредоточены на пересмотре правовой базы выборов и референдумов, в частности положений о проведении и финансировании агитационной кампании, предоставлении избирателям беспристрастной и сбалансированной информации, в том числе в средствах массовой информации, правилах назначения комиссий референдума для гарантирования их независимости, а также опубликования результатов голосования с разбивкой данных. БДИПЧ готово оказать властям помощь в выполнении рекомендаций, содержащихся в этом и предыдущих отчетах.

## II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

После получения приглашения от властей Республики Казахстан провести наблюдение референдума, назначенного на 5 июня 2022 года, и, основываясь на рекомендации Миссии по оценке потребностей, проведенной с 11 по 13 мая, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) с 24 мая по 9 июня разместило Миссию по оценке референдума (МОР). МОР возглавлялась Тамашем Межериксом и включала девять экспертов из девяти государств-участников ОБСЕ. МОР была размещена в Нур-Султане и посетила 5 из в то время 17 областей Казахстана.<sup>2</sup>

МОР БДИПЧ оценивала соответствие процесса референдума обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству.<sup>3</sup> В соответствии с методологией БДИПЧ, МОР не осуществляла систематическое или всеобъемлющее наблюдение за ходом референдума в день его проведения, но посетила ограниченное число избирательных участков в четырех областях.

МОР БДИПЧ желает поблагодарить власти Республики Казахстан за приглашение провести наблюдение за референдумом, а также Центральную комиссию по референдуму (ЦКР) наряду с нижестоящими комиссиями, и Министерство иностранных дел (МИД) за их сотрудничество и помощь. Она также выражает признательность представителям других национальных и региональных государственных институтов, представителям политических партий, судебным органам, гражданскому обществу, средствам массовой информации и международному сообществу за высказывания своих взглядов.

## III. КОНТЕКСТ

29 апреля 2022 года Президент Касым-Жомарт Токаев объявил, что Казахстан проведет референдум по поправкам к Конституции, что, по его словам, представляет собой “новую государственную модель, новый формат взаимодействия государства и общества”, и получило название Второй республики. 6 мая был опубликован проект пересматриваемой Конституции, и Президент подписал поправки к закону о референдуме, принятому парламентом в тот же день. Следующим шагом Президент назначил на 5 июня референдум, впервые проведенный с 1995 года.<sup>4</sup>

Предлагаемые изменения включали положения, требующие от президента (и некоторых других высокопоставленных должностных лиц) выхода из своей политической партии на срок их полномочий, сокращения с 15 до 10 числа сенаторов, назначаемых президентом, и лишения президента полномочий по отмене актов региональных губернаторов. Поправки также предложили заменить Конституционный совет Конституционным судом, формализовать статус уполномоченного по правам человека и исключить из Конституции смертную казнь и ссылки на первого президента. Также было предложено, чтобы Мажилис (нижняя палата парламента) стал полностью избираемой прямым голосованием палатой, а полностью пропорциональная

<sup>2</sup> Акмола, город Алматы, Алматинская область, Караганда и Нур-Султан. Как часть пакета реформ Президента Касым-Жомарт Токаева, которые нацелены на децентрализацию и увеличение демократической ответственности для регионального и местного правительства, 8 июня 2022 года были образованы три дополнительные области.

<sup>3</sup> См. предыдущие [Отчеты БДИПЧ по наблюдению за выборами в Казахстане](#).

<sup>4</sup> Во время своей [речи](#) на сессии Ассамблеи народов Казахстана Президент заявил, что изначально поправки планировалось принять путем парламентского голосования. Однако, принимая во внимание, что изменения окажут большое влияние на будущее страны, он предложил провести референдум.

избирательная система перешла к смешанной избирательной системе, при которой 70 процентов депутатов Мажилиса будут избираться по партийным спискам, а 30 процентов – по одномандатным избирательным округам. Введение полностью избираемой палаты в парламенте – это изменение, которое соответствует предыдущим рекомендациям БДИПЧ и обязательствам ОБСЕ.

Президент Токаев занимает свой пост с 2019 года, когда он был избран после ухода в отставку Президента Нурсултана Назарбаева, который руководил страной еще до обретения независимости в 1991 году. Конституция наделяет исполнительную власть широкими полномочиями, которые власти описывают как “суперпрезидентскую систему”, которая после конституционных изменений станет президентской системой. Президент издает обязательные к исполнению указы, определяет внутреннюю и внешнюю политику, назначает министров и всех региональных акимов (губернаторов), и играет ключевую роль в назначении судей и других высокопоставленных должностных лиц.

В начале января 2022 года демонстрации, первоначально вызванные повышением цен на топливо, превратились в общенациональные требования проведения значительных экономических и политических реформ.<sup>5</sup> После смертоносных беспорядков ведущие политические деятели и сотрудники служб безопасности, включая премьер-министра и половину его кабинета, а также первого президента, который занимал пост главы Совета национальной безопасности, были отстранены от своих должностей.<sup>6</sup>

Вслед за январскими событиями, в послании к народу, 16 марта Президент изложил предстоящие конституционные реформы и связанные с ними законодательные и политические поправки.<sup>7</sup> Рабочая группа по конституционной реформе (в дальнейшем именуемая “рабочей группой”), созданная 28 марта, подготовила проект поправок к 33 статьям Конституции, завершив свою работу 24 апреля. Конституционный совет впоследствии подтвердил в общих чертах, что проект поправок соответствует Конституции.<sup>8</sup> Проект конституционных поправок не обсуждался парламентом, так как был инициирован президентом в адрес избирателей. В парламенте состоялось несколько параллельных дебатов по дополнительным поправкам, включая повышение значимости казахского языка. Тем не менее, они не были отражены в окончательном проекте.

По итогам последних парламентских выборов в январе 2021 года в Мажилис вошли три партии: правящая партия *Нур-Отан* (76 мест), Демократическая партия *Ак Жол* (12 мест) и Народная партия Казахстана (10 мест).<sup>9</sup> 1 марта 2022 года *Нур-Отан* была переименована в *Аманат*, а 26

---

<sup>5</sup> Министерство здравоохранения [сообщило](#), что было зарегистрировано 225 смертей (как заявлено прокуратурой), и еще 2 677 пострадавших обратились за медицинской помощью. Около 2 000 человек было задержано в связи с протестами; официальные расследования все еще продолжались на момент проведения референдума. Ряд международных органов призвали к независимому расследованию. См., среди прочих, [заявление Комиссара ООН по правам человека](#). Согласно официальным источникам, было возбуждено несколько сотен уголовных дел, включая 45 случаев – по терроризму, и на момент референдума около 585 человек все еще находились под стражей.

<sup>6</sup> Положение и права первого президента (*Елбасы* или лидера нации, особый титул для г-на Назарбаева) были отражены в Конституции и в Конституционном законе “О первом президенте – лидере нации”. Они гарантировали первому президенту должность и иммунитет для него и его семьи. С 2019 года, когда г-н Назарбаев покинул пост президента, он занимал должность главы Совета национальной безопасности.

<sup>7</sup> См. президентское [Послание народу](#) от 16 марта.

<sup>8</sup> См. [заклчение Конституционного совета](#) от 4 мая.

<sup>9</sup> Некоторые собеседники МОР БДИПЧ указали, что процедуры регистрации политических партий остаются громоздкими и заформализованными, несмотря на предлагаемое дальнейшее сокращение минимального

апреля, в соответствии с объявленными реформами, Президент Токаев отказался от поста председателя и покинул партию.<sup>10</sup> Все три парламентские партии поддержали предложенные конституционные поправки.

Женщины по-прежнему недостаточно представлены в политической и общественной жизни. В настоящее время они занимают 28 из 107 мест в Мажилисе (26 процентов), 1 из 17 постов акимов и 2 из 22 министерских должностей. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КПЛДЖ) ранее выражал обеспокоенность низкой представительностью женщин на руководящих должностях и дискриминационными гендерными стереотипами, препятствующими участию женщин в политической и общественной жизни.<sup>11</sup>

Согласно официальной статистике этнические казахи составляют 69.9 процента населения, за которыми следуют русские (17.9 процента). Другими значительными этническими общинами являются узбеки (3.3 процента), уйгуры (1.5 процента), украинцы (1.3 процента), татары (1 процент) и немцы (0.9 процента).<sup>12</sup> Конституция и закон о языках предусматривают, что казахский язык является государственным; русский язык используется наравне с казахским языком в государственных учреждениях и местных органах самоуправления, а другие языки должны также поощряться.

#### IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Референдум регулируется главным образом Конституцией 1995 года (последние поправки внесены в 2019 году) и Конституционным законом “О республиканском референдуме” (в дальнейшем именуемом Законом о Референдуме (последние поправки внесены в 2022 году). Последний также предусматривает применимость к референдуму и конституционного закона “О выборах в Республике Казахстан” 1995 года (в дальнейшем именуемым законом о выборах, последние поправки внесены в 2022 году). Дополнительное законодательство, относящееся к референдуму, включает, среди прочего, Административный процедурно-процессуальный кодекс, Кодекс об Административных Правонарушениях и закон о средствах массовой информации. Казахстан является стороной основных международных и региональных договоров, связанных с проведением демократических выборов.<sup>13</sup> В предыдущих отчетах БДИПЧ рекомендовало привести Закон о Выборах в соответствие с международными стандартами и передовой избирательной практикой.

Впервые была применена на практике нормативно-правовая база, связанная с референдумом.<sup>14</sup> Закон о Референдуме устанавливает минимальные правовые рамки для проведения

---

числа необходимых членов, объявленное в свете недавних реформ. С 2013 года в Казахстане не было успешно зарегистрировано ни одной новой партии.

<sup>10</sup> Йерлан Кошанов, спикер Мажилиса, стал новым председателем партии *Аманат*.

<sup>11</sup> См. [Заключительные замечания КПЛДЖ к пятому периодическому докладу Казахстана](#) 2019 года, параграфы 24, 29-30.

<sup>12</sup> Последняя [перепись](#) проводилась в 2021 году.

<sup>13</sup> Включая международную конвенцию “О гражданских и политических правах” 1966 года (МКГПП), Международную конвенцию “О ликвидации всех форм расовой дискриминации” 1965 года, конвенцию “О ликвидации всех форм дискриминации против женщин” 1979 года, Конвенцию против коррупции 2003 года, конвенцию “О правах инвалидов” 2006 года (КПИ) и конвенцию СНГ “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод” 2002 года. Казахстан является также членом Комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) и Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО).

<sup>14</sup> Оба референдума независимого Казахстана проводились в 1995 году до принятия Закона о Референдуме.



референдумов, но он устарел, и существенные аспекты остаются нерегулируемыми. Например, закон умалчивает или включает только общие положения по таким важным вопросам, как обеспечение равных возможностей для сторонников и противников предложения на референдуме, финансирование агитационной кампании и ее прозрачность, участие в агитации должностных лиц и использование государственных средств, освещение в СМИ, наблюдение и жалобы, связанные с референдумом.<sup>15</sup> Ряд аспектов, таких как организация референдума, регистрация избирателей, голосование и подсчет голосов, а также жалобы и апелляции, частично регулируются Законом о Выборах или инструкциями ЦКР.

Процессы принятия двух поправок к закону о референдуме, включая дебаты и голосование в обеих палатах, были проведены за два дня накануне назначения референдума, что подтверждает давнюю обеспокоенность по поводу необходимости усиления роли законодательного органа в законотворчестве. Ограниченные по содержанию, открытости и инклюзивности консультации, которые должны предоставлять всем участникам процесса достаточно времени на подготовку и представление рекомендаций, противоречат обязательствам ОБСЕ.<sup>16</sup> Одна поправка в Законе о Референдуме привела правила голосования в соответствии с подобными положениями в Законе о Выборах.<sup>17</sup> Другая поправка исключила изменение статуса первого президента страны из числа вопросов, запрещенных к вынесению на всенародный референдум.<sup>18</sup>

В последние годы законы, регулирующие проведение выборов, подверглись многочисленным изменениям. В 2020 году требования к регистрации политических партий были смягчены, а в 2021 году избирательный порог для прохождения в Мажилис был снижен с 7 до 5 процентов, что частично соответствует предыдущим рекомендациям БДИПЧ. Также, были усилены квоты для недостаточно представленных групп, таких как женщины, молодежь и лица с инвалидностью, гарантируя, что квоты будут применяться к полученным мандатам, а не только к составу кандидатов в партийных списках. Тем не менее, многие другие рекомендации, в том числе некоторые также применимые к проведению референдумов, остаются без внимания. Сюда входят те, которые касаются основных свобод мирного собрания, выражения мнений и объединения, средств массовой информации и независимости организаторов выборов.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Например, отсутствие правил финансирования агитационной кампании референдума не позволила добиться прозрачности расходов, понесенных должностными лицами на проведение агитации “Да” на референдуме. Из-за отсутствия четких и последовательных критериев для общественного наблюдения ЦКР пришлось регулировать правила наблюдения на референдуме буквально накануне дня голосования.

<sup>16</sup> В параграфе 18.1 [Московского документа ОБСЕ](#) 1991 года говорится, что “законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей”.

<sup>17</sup> В соответствии с Законом о Выборах и измененным Законом о Референдуме избиратель ставит отметку в бюллетене в пользу своего выбора. В предыдущих правилах Закона о Референдуме предусматривалось, что граждане голосуют, вычеркивая утверждение в бюллетене, с которым они не согласны.

<sup>18</sup> Предыдущий текст статьи 91.2 Конституции гласил “ Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан - Елбасы, и его статус являются неизменными”.

<sup>19</sup> См. Раздел II.2. [Пересмотренного Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов](#) Венецианской комиссии 2022 года (в дальнейшем именуемого Сводом рекомендуемых норм при проведении референдумов), в котором говорится, что “Демократические референдумы невозможны без соблюдения прав человека, особенно свободы выражения мнений и свободы прессы, свободы передвижения внутри страны, свободы собраний и свободы объединения с политическими целями, включая свободу создавать политические партии”. Об ограничении основных свобод объединения, мирных собраний и выражения мнений см. также параграфы 49-54 [Заключительных замечаний КГПП ко второму периодическому докладу Казахстана](#) 2016 года.

*Необходимо пересмотреть правовую базу референдума с целью устранения недостатков, выявленных в этом и предыдущих отчетах БДИПЧ, посредством инклюзивного консультативного процесса, в соответствии с обязательствами ОБСЕ и передовой выборной практикой. В частности, следует внести поправки в Закон о Референдуме, чтобы надлежащим образом урегулировать проведение агитационной кампании референдума и финансирование агитации.*

Поправки в Конституцию могут быть внесены либо путем парламентских процедур, либо посредством республиканского референдума.<sup>20</sup> Для внесения поправок в Конституцию путем референдума необходимо, чтобы был преодолен порог явки в 50 процентов всех зарегистрированных избирателей, и за этот вопрос должно быть отдано более половины действительных голосов по меньшей мере в двух-третях регионов.

Согласно Конституции только президент имеет право назначать республиканский референдум на основе предложения парламента, правительства, инициативной группы, состоящей из более чем 200 000 зарегистрированных избирателей в равной степени представляющих все регионы, или, как в данном случае, по собственной инициативе президента. Законом предусматривается проведение референдума в течение от одного до трех месяцев с даты его назначения. Некоторые должностные лица проинформировали МОР БДИПЧ о том, что решение провести референдум через месяц было принято с целью как можно быстрее продвинуться вперед в процессе реформ, инициированных Президентом. Другие собеседники из неправительственных организаций полагали, что этого короткого периода было недостаточно для эффективного обсуждения и изучения предложений.<sup>21</sup>

Вопрос на референдуме гласил: “*Принимаете ли Вы изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, изложенные в проекте Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», опубликованном в средствах массовой информации 6 мая 2022 года?*” Избирателей попросили проголосовать за 56 поправок к 33 статьям Конституции одним ответом “Да” или “Нет”. Передовая практика проведения референдумов в случае частичного пересмотра Конституции не исключает постановки одного-единственного вопроса по многочисленным поправкам, но предполагает всеобъемлющий и прозрачный процесс разработки поправок, который должен предшествовать вынесению такого вопроса на референдум.<sup>22</sup> Ряд собеседников МОР БДИПЧ с обеспокоенностью отметили запутанный характер вопроса и явное обязательство либо принять, либо отвергнуть все предложенные поправки одним ответом.

---

<sup>20</sup> Ранее Конституция пересматривалась пять раз: в 1998, 2007, 2011, 2017 и 2019 годах, всегда посредством парламентской процедуры.

<sup>21</sup> Раздел I.7.3.2 Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов предусматривает, что “предложения, выставленные на референдум, должны быть как можно более четкими и подлежать предварительному детальному изучению, в том числе парламентом, чтобы гарантировать, что они отражают озабоченности избирателей и выражают их желания”.

<sup>22</sup> В разделе III.2 Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов говорится, что “за исключением случая полного пересмотра текста (Конституции, закона), между различными частями каждого вопроса, выносимого на референдум, должна существовать внутренняя связь, чтобы гарантировать избирателям свободу избирательного права, при которой нельзя призывать избирателя принять или отвергнуть все положения без внутренней связи; одновременный пересмотр нескольких глав текста является равноценным полному пересмотру”.

Конституционные поправки, ставшие предметом референдума, были подготовлены рабочей группой, созданной Президентом.<sup>23</sup> Члены рабочей группы, с которыми встретились представители МОР БДИПЧ, заявили, что их целью было юридическое воплощение предложений Президента, а не предметное обсуждение пересмотра Конституции. Государственные должностные лица сообщили МОР БДИПЧ о том, что в преддверии референдума проводился консультационный процесс с экспертами и широкой общественностью. Однако многие собеседники МОР БДИПЧ из негосударственных организаций сожалели об отсутствии в процессе подготовки проекта значимых общественных или парламентских консультаций.

## V. ОРГАНИЗАЦИЯ РЕФЕРЕНДУМА

Администрация референдума организована по иерархии из трех уровней. Постоянная Центральная избирательная комиссия выполняла функции ЦКР, семь членов которой были назначены на пять лет. Второй уровень состоит из 234 территориальных избирательных комиссий, получивших для целей референдума название территориальных комиссий референдума (ТКР) и присутствующих на разных административных уровнях, каждая с семью членами, назначенными на пятилетний мандат.<sup>24</sup> Третий уровень представлен 10 012 участковыми избирательными комиссиями, получившими название участковых комиссий референдума (УКР).<sup>25</sup> Число членов УКР, назначаемых на пять лет, варьируется в зависимости от числа избирателей на участке.<sup>26</sup>

ЦКР отвечает в целом за проведение референдума, издает нормативные акты, ведет общенациональный реестр избирателей и определяет результаты референдума. ТКР отвечают за организацию референдума на своей территории, рассмотрение жалоб, касающихся нарушений при проведении референдума, и за подведение итогов голосования. УКР извещают избирателей о месте голосования, сверяют списки избирателей, проводят голосование, подсчитывают голоса и работают с жалобами в день референдума.

Состав ТКР и УКР основывался на выборе, сделанном местными советами в 2019 году на основе предложений политических партий и общественных объединений.<sup>27</sup> Некоторые собеседники МОР БДИПЧ выразили недоверие к независимости и беспристрастности нижестоящих комиссий

---

<sup>23</sup> Рабочая группа возглавлялась заместителем главы администрации президента и включала в себя представителей государственных органов, обеих палат парламента, омбудсмена, Конституционного совета, Верховного суда, Генеральной прокуратуры и ученых, но отсутствовали другие представители политических партий, кроме партии *Аманат*, или гражданских групп.

<sup>24</sup> Разные уровни ТКР могут относиться к области, городу или району, при этом нижестоящие ТКР отчитываются перед 17 региональными ТКР. Из семи членов ТКР два (обычно председатель и секретарь) работают на постоянной основе весь срок, а остальные принимают участие в работе в зависимости от нужд соответствующего этапа референдума.

<sup>25</sup> Всего 544 избирательных участка были созданы в военных частях, домах отдыха, лечебных учреждениях и т.д. Для 11 350 зарегистрированных избирателей, проживающих за пределами страны, было создано 65 избирательных участков в 52 странах. Гражданам, обычно проживающим в Украине, была предоставлена возможность проголосовать в Польше.

<sup>26</sup> В соответствии с Законом о Выборах УКР должны иметь нечетное количество членов и могут состоять из 5 либо 7 членов комиссии на участках до 2 000 избирателей, или от 7 до 11 членов на избирательный участок для большего числа избирателей.

<sup>27</sup> В соответствии с законом, к 15 мая были опубликованы границы участков для референдума и составы соответствующих УКР.

и высказали мнение, что существует недостаточная прозрачность при выдвижении членов УКР или ТКР.<sup>28</sup>

Что касается ЦКР, то три ее члена, включая председателя, назначаются президентом, в то время как Мажилис и Сенат назначают по еще два члена каждый.<sup>29</sup> Учитывая отсутствие подлинной политической дифференциации между парламентскими партиями, существуют сомнения относительно беспристрастности ЦКР.<sup>30</sup>

*Следует рассмотреть вопрос о пересмотре правил назначения членов референдумных (избирательных) комиссий на всех уровнях, с тем чтобы обеспечить независимость и беспристрастность комиссий, а также доверие широкой общественности к их работе. Комиссии должны работать таким образом, чтобы исключить любые восприятия их политической аффилированности или предвзятости.*

Двое и семи членов ЦКР - женщины. На нижних уровнях выборной администрации женщины представлены хорошо. Согласно ЦКР женщины составляют 68 процентов членов комиссий по всей стране; в избирательных комиссиях были задействованы представители более 50 национальных меньшинств, при этом этнические казахи составляли 81 процент, этнические русские – 11 процентов, этнические украинцы – 2 процента, а остальные меньшинства – 6 процентов.

ЦКР совместно с нижестоящими комиссиями осуществляли подготовку к референдуму эффективно и в соответствии с установленными законом сроками. ЦКР приняла 23 постановления для уточнения организационных и логистических аспектов процесса.<sup>31</sup> Нижестоящие комиссии, посещенные МОР БДИПЧ в трех областях до дня референдума, работали своевременно, были обеспечены достаточными ресурсами и удовлетворены качеством информации и поддержки, получаемых от верхних уровней.<sup>32</sup>

ЦКР приняла меры по обеспечению прозрачности технических процессов подготовки к референдуму, среди прочего проводя регулярные заседания, для государственных учреждений и, посредством средств массовой информации, для широкой общественности. Журналистам было предложено задавать вопросы в конце заседаний. Заседания ЦКР проходили в смешанном формате – как офлайн, так и онлайн, транслировались через вебсайт ЦКР и сопровождались сурдопереводом, что соответствовало предыдущим рекомендациям БДИПЧ. МОР БДИПЧ приглашалась на все заседания ЦКР. Положительно то, что вебсайт ЦКР, доступный на

<sup>28</sup> Вебсайты ни ЦКР, ни ТКР не предоставляют информацию о том, какие члены были выдвинуты какой партией или объединением. Членам комиссии законом позволено, но не требуется являться членами партий или объединений, которые их предлагают.

<sup>29</sup> Председатель, секретарь и еще один член ЦИК были заменены в феврале 2022 года. Положительным является то, что все члены ЦКР прекратили свое членство в партиях, которым ранее принадлежали.

<sup>30</sup> В параграфе 20 [Замечания общего порядка №25 к МКГПП КПП ООН](#) 1996 года (Замечание общего порядка №25 КПП) требуется, чтобы “был создан независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта”. Государства-участники Конвенции СНГ 2002 года обязались “обеспечить создание независимых, беспристрастных избирательных органов для организации проведения демократических, свободных и справедливых, подлинных и периодических выборов”.

<sup>31</sup> Принятые акты относились среди прочего к обеспечению условий для лиц с инвалидностью на референдуме, образованию избирателей, установлению числа бюллетеней для голосования и хранению материалов.

<sup>32</sup> Акмолинская и Карагандинская области и город Нур-Султан.

казахском, русском и английском языках, содержит обновленную информацию.<sup>33</sup> ЦКР также представляла информацию через собственный *Telegram*-канал, хотя у него было мало подписчиков.<sup>34</sup>

ЦКР провела национальную информационную кампанию для избирателей на казахском и русском языках о процедурах голосования и дате референдума. В ней использовались различные методы коммуникации, в том числе посредством текстовых сообщений по мобильному телефону, рекламные щиты и реклама на телевидении (ТВ) и в социальных сетях, ориентированные на разные группы заинтересованных сторон, включая женщин, лиц с инвалидностью и молодежь. На местном уровне УКР проводили поквартирные обходы, чтобы раздать гражданам распечатанные приглашения с указанием даты и времени голосования и номера избирательного участка.

Международная надлежащая практика проведения референдумов требует, чтобы обеспечение избирателей сбалансированной информацией было поручено беспристрастному органу. В то время как ряд государственных учреждений, включая ЦКР, Министерство информации и социального развития и Министерство юстиции, предоставляли избирателям информацию о сути поправок и их последствиях, ни один государственный орган не предоставил сбалансированных подробностей об этих предложениях, что дало бы возможность избирателям сделать осознанный выбор, как это предполагается международной надлежащей практикой.<sup>35</sup> Это негативно сказалось на способности избирателей свободно формировать мнение о сути конституционных поправок.

*Чтобы повысить способность избирателей делать осознанный выбор, государство должно своевременно предоставлять беспристрастную и сбалансированную информацию о предлагаемых поправках и их потенциальном влиянии.*

МОР БДИПЧ была проинформирована о том, что ЦКР разработала общенациональную ступенчатую программу обучения примерно для 70 000 сотрудников избирательных участков. Программа электронного обучения, созданная в 2018 году, была обновлена, учитывая специфику референдума.

ЦКР приняла необходимые меры, чтобы облегчить участие лиц с инвалидностью в референдуме. Согласно ЦКР, все избирательные участки были обеспечены трафаретами со шрифтом *Брайля* и инструкциями, и большинство избирательных участков находились либо на первом этаже, либо имели пандусы для избирателей-колясочников для облегчения доступа. Избиратели с инвалидностью могли запросить от своего акимата предоставление специального транспорта в день референдума. ЦКР также проинформировала МОР БДИПЧ, что при наличии запросов на

---

<sup>33</sup> С другой стороны, МОР БДИПЧ наблюдала, что вебсайты соответствующих ТКР, размещенные и управляемые акиматами (местными исполнительными органами), обновляются нерегулярно, и уровень доступной информации, такой как состав ТКР, информация о референдуме и избирательных участках, разнился.

<sup>34</sup> На момент 5 июня у этого канала было менее 1 000 подписчиков. У ЦКР не было другого официального канала в социальных сетях.

<sup>35</sup> Раздел I.3.1.a Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов гласит: “Административные власти должны соблюдать свои обязанности по сохранению нейтралитета, что является одним из средств гарантии того, чтобы избиратели могли свободно сформировать мнение”. Раздел I.3.1.e уточняет: “беспристрастный орган должен предоставлять сбалансированную информацию. Это подразумевает, что текст, представленный на референдум и пояснительный доклад или сбалансированные агитационные материалы от сторонников и противников этого предложения, должны быть доступны избирателям существенно заранее”.

многих избирательных участках был доступен сурдоперевод. Закон о Выборах гарантирует оказание помощи при голосовании, позволяя избирателю назначать человека по собственному выбору для осуществления такой помощи.

## VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Регистрации избирателей для проведения референдума регулируется Законом о Выборах. Все граждане старше 18 лет имеют право принимать участие в голосовании, за исключением тех, кто объявлен недееспособным по решению суда на основании умственных или психосоциальных недостатков, а также тех, кто отбывает тюремное заключение, независимо от тяжести преступления. Эти ограничения противоречат обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам.<sup>36</sup>

*Бланкетное лишение избирательных прав граждан, отбывающих тюремное заключение, и ограничения на основании дееспособности должны быть пересмотрены в соответствии с международными обязательствами.*

Регистрация избирателей является пассивной и основана на данных государственного реестра населения, который ведет Министерство внутренних дел. Об изменениях адреса сообщается Министерству внутренних дел через местную полицию. Акиматы отвечают за составление списков избирателей по месту их постоянного проживания. С 5 по 15 мая акиматы составили списки избирателей для каждой УКР; эти списки были дополнительно проверены соответствующими УКР с 15 мая по 4 июня. На основании небольшой выборки УКР, посещенных до дня референдума, МОР БДИПЧ отметила, что проверка списков не была последовательной.<sup>37</sup> В течение того же периода избиратели, по запросу, могли проверить в УКР записи о себе и потребовать исправлений.<sup>38</sup> 4 июня ЦКР проинформировала МОР БДИПЧ о том, что было зарегистрировано 11 722 536 избирателей. Хотя собеседники МОР БДИПЧ не поднимали вопрос точности списков избирателей, как серьезную проблему, Президент признал необходимость введения дополнительных гарантий против многократного голосования, возможно путем формирования единой электронной базы избирателей.<sup>39</sup>

Акиматы предоставили УКР уточненные списки избирателей за день до референдума. Вопреки предыдущим рекомендациям БДИПЧ и международной надлежащей практике, имеющие голос избиратели, которые не были включены в список избирателей, но которые могли доказать, что они были внесены в государственный реестр населения по определенному адресу, добавлялись

<sup>36</sup> В параграфе 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года говорится, что государства-участники будут “гарантировать всеобщее и равное избирательное право взрослым гражданам”, а в параграфе 24 заявляется, что ограничения прав и свобод должны быть “строго пропорциональны цели закона”. Лишение права голосовать на основании умственных недостатков не соответствует статьям 12 и 29 КПП ООН. В параграфе 14 Замечания общего порядка №25 КПП говорится, что “осуждение в связи с совершенным преступлением является основанием лишения права голоса; срок, на который действие этого права приостановлено, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору”.

<sup>37</sup> Некоторые УКР активно проверяли такие учреждения как больницы, отделы полиции и т.д., в то время как другие связывались с домохозяйствами либо лично, либо по телефону, или ждали потенциальных жалоб.

<sup>38</sup> Граждане также могли проверить свою регистрацию [онлайн](#). ЦКР проинформировала МОР БДИПЧ, что на 30 мая примерно 1 500 граждан потребовали внести исправления в свои записи в списках избирателей.

<sup>39</sup> В своем послании к народу 16 марта Президент сказал: “В целях исключения вероятности двойного голосования, а также голосования на любом участке необходимо рассмотреть целесообразность формирования единой электронной базы избирателей”.

соответствующими УКР в список избирателей в день референдума.<sup>40</sup> Ранее БДИПЧ рекомендовало, чтобы был четкий административный или судебный контроль за дополнениями в список избирателей, вносимыми в день голосования.<sup>41</sup>

Избиратели, выразившие желание проголосовать за пределами своего места жительства, имели возможность запросить открепительное удостоверение (ОУ). Избиратели могли подать заявку на получение ОУ с 20 мая по 4 июня на своем первоначальном избирательном участке. После получения ОУ они исключались из списка избирателей и им было разрешено проголосовать на любом избирательном участке по всей стране.<sup>42</sup> Согласно ЦКР после предъявления в УКР ОУ изымались, что не давало возможности использовать для повторного голосования.

*Следует продолжать усилия по повышению точности реестра избирателей и списков избирателей с помощью эффективных механизмов исправления потенциальных ошибок, включая дублирующие записи.*

## **VII. АГИТАЦИЯ ВО ВРЕМЯ РЕФЕРЕНДУМА И ФИНАНСИРОВАНИЕ АГИТАЦИИ**

Закон о Референдуме гарантирует гражданам и общественным объединениям право на агитацию в форме собраний, уличных мероприятий, сходов граждан и в средствах массовой информации. Агитация в день референдума и за день до него запрещена. Закон не содержит каких-либо положений о важнейших аспектах проведения агитационной кампании, включая использование административных ресурсов или гарантий равных возможностей для распространения противоположных мнений.<sup>43</sup> Все агитационные материалы должны содержать данные о том, где они были произведены, о тираже и не могут быть анонимными. Посылы, дискриминирующие разные группы или призывающие к насильственному изменению конституционного строя и к войне, запрещены.

Предлагаемые конституционные изменения последовали за серией постепенных реформ законодательства до и после парламентских выборов 2021 года, которые были представлены должностными лицами как постепенное открытие дополнительных демократических возможностей в стране.<sup>44</sup> По мнению многих официальных лиц продолжающаяся работа превратит Казахстан в “слушающее государство”, отвечающее демократическим желаниям народа и предоставляющее возможности для экономического развития. С другой стороны, собеседники МОР БДИПЧ подвергли критике как масштабы, так и ход осуществления реформ, предшествующих референдуму. Признавая, что поправки к Конституции в целом позитивные, они сочли эти изменения лишь декларативными и недостаточными для удовлетворения потребностей людей в политической реформе.

Ни агитация “Да”, ни агитация “Нет” не имели формальных структур. В целом агитационная кампания была сдержанной и односторонней и вызвала мало дискуссий о фактическом содержании конституционных поправок. В ходе агитации обсуждались причины, по которым

<sup>40</sup> Согласно ЦКР, в день референдума в списки избирателей было добавлено еще 12 106 граждан с правом голоса.

<sup>41</sup> В соответствии с разделом I.1.2.iv [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии 2002 года “регистрация не должна проводиться на избирательном участке в день выборов”.

<sup>42</sup> В день референдума было использовано 14 538 ОУ из 21 465, выданных по всей стране.

<sup>43</sup> В разделе I.2.2.a Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов говорится, что “должны быть гарантированы равные возможности сторонникам и противникам предложения, вынесенного на голосование”.

<sup>44</sup> См. послания Президента народу от [1 сентября 2020 года](#) и [1 сентября 2021 года](#).

Президент инициировал референдум, и значение предлагаемых изменений. В отсутствие четко определенных сторон агитации, которые поддерживали бы какой-либо из вариантов референдума и объясняли плюсы и минусы предложений, у избирателей не было достаточной возможности сделать осознанный выбор.

Многими заинтересованными сторонами во время агитации также использовались онлайн-платформы. Некоторые собеседники МОР БДИПЧ озвучили предположения о том, что власти прибегали к оплате хорошо известным влиятельным лицам за поддержку референдума в их профилях в социальных сетях, блогах и каналах. *Telegram*-канал, на который подписчики первоначально подписались, чтобы получать информацию, связанную с COVID-19 во время пандемии, принадлежащий финансируемому государством медиа-агентству *Kazkontent*, 16 мая 2022 года был переименован в “*referendum2022.kz*”. Этот канал систематически распространял контент с участием политиков, правительственных должностных лиц, деятелей культуры и ЦКР, пропагандирующих референдум как возможность для позитивных изменений, а также информацию для избирателей.

Кампания ‘Да’ была открыто поддержана парламентариями от всех трех политических партий, а также государственными и нижестоящими должностными лицами. Они посещали все регионы, проводя так называемые “мероприятия по повышению осведомленности” с местными отделениями партий, общественными активистами и трудовыми коллективами.<sup>45</sup> Сторонники кампании ‘Да’ также агитировали под лозунгом программы политической модернизации “Новый Казахстан”, предложенной Президентом. МОР БДИПЧ получила несколько заявлений о возможном злоупотреблении административным ресурсом в форме оказания давления на студентов и преподавателей с целью участия в голосовании.

*Чтобы обеспечить равноценную агитационную среду, законодатели должны разработать строгие правила проведения агитации, в том числе касающиеся злоупотребления административными ресурсами и служебным положением, и внедрить эффективные механизмы соблюдения этих правил и санкций.*

Некоторые незарегистрированные партии и организации гражданского общества сообщили МОР БДИПЧ, что они воздержались от ведения альтернативной кампании ‘Нет’ или официального бойкота из-за ограничительной политической и правовой среды, недостатка времени, нехватки ресурсов и того, что, по их мнению, результат референдума был предопределен. Они также отметили, что вести кампанию ‘Нет’ было политически нецелесообразно, поскольку это могло быть неверно истолковано как подразумевающее поддержку предыдущего режима г-на Назарбаева. Другие незарегистрированные партии через социальные сети призвали своих сторонников голосовать “Нет” и выходить на протесты в день референдума.

Согласно закону, все расходы, связанные с проведением референдума, покрываются из государственного бюджета, а иностранное финансирование запрещено. Помимо этого, закон о Референдуме не регулирует финансирование агитации, что приводит к отсутствию прозрачности расходов на кампанию референдума. Закон не регулирует ни частное, ни государственное

---

<sup>45</sup> В разделе В 1.1.5 [Совместных руководящих принципов по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса](#) БДИПЧ и Венецианской комиссии от 2016 года говорится, что “необходимо предусматривать регулирование со стороны компетентного органа [...] для определения того, что является деятельностью по проведению кампаний и поэтому запрещенной для государственных служащих, действующих в своем официальном качестве”.



финансирование агитации и не устанавливает никаких ограничений на пожертвования и расходы. Важно отметить, что закон не регулирует агитацию со стороны должностных лиц, а также прямо не запрещает использование в агитации по проведению референдума государственных средств, что противоречит международной надлежащей практике и принципу равных возможностей.<sup>46</sup> В сочетании с размытой гранью между информацией для граждан и агитацией в поддержку предложения о проведении референдума, отсутствие регулирования открыло возможность для использования должностного положения и государственных средств сторонниками проведения референдума, что отрицательно сказалось на равенстве возможностей для проведения агитации.<sup>47</sup>

*В нормативно-правовой базе должны быть установлены всеобъемлющие правила финансирования агитации при проведении референдума, в том числе в отношении использования частного и государственного финансирования, а также требования к отчетности, аудиту и соответствующие санкции за нарушения. Использование государственных средств властями для агитации за тот или иной выбор должно быть запрещено.*

## **VIII. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

### **A. СИТУАЦИЯ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Казахстанская общественность имеет доступ к множеству традиционных средств массовой информации, большинство из которых либо принадлежат государству, либо в значительной степени субсидируются государством. Некоторые собеседники МОР БДИПЧ поставили под сомнение их редакционную независимость и заявили, что национальные и региональные власти влияют на средства массовой информации посредством распределения государственных контрактов. Несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ, вопросы прозрачности собственности на СМИ не регулируется, и конечный собственник медиа-изданий остается в значительной степени неизвестным общественности. Соответствующее обнародование собственников СМИ могли бы предоставить общественности информацию о возможных источниках экономического и политического влияния и предвзятости в средствах массовой информации.

Телевидение остается важным источником политической информации, но некоторые собеседники МОР БДИПЧ заявили о снижении общественного доверия ко всем основным средствам массовой информации из-за их предполагаемого предвзятого освещения, особенно

---

<sup>46</sup> Раздел I.3.1.b Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов отмечает, что “Использование властями государственных средств для целей агитации должно быть запрещено”.

<sup>47</sup> В параграфе 250 [Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий](#) БДИПЧ и Венецианской комиссии от 2020 года говорится, что “злоупотребление государственными ресурсами повсеместно осуждается международными нормами, такими как статья 9 Конвенции ООН против коррупции. Государственные ресурсы или административные ресурсы определяются как «человеческие, финансовые, материальные, натуральные и другие нематериальные ресурсы, которыми пользуются как действующие в должности претенденты, так и государственные служащие на выборах в рамках их контроля над персоналом государственного сектора, финансами и ассигнованиями, доступом к общественным объектам, а также ресурсы, полученные в виде престижа или присутствия на публике, которые вытекают из их положения в качестве выборных или государственных служащих и которые могут превратиться в политическую поддержку или другие формы поддержки”.

после ‘Январских событий’.<sup>48</sup> Важность социальных сетей заметно возросла, поскольку онлайн-платформы все чаще воспринимаются общественностью и некоторыми независимыми журналистами и активистами как предлагающее пространство для большего разнообразия новостей и мнений.<sup>49</sup> *Instagram* и *YouTube* являются самыми популярными социальными сетями, за которыми следуют *TikTok* и *Facebook*. Приложения для обмена мгновенными сообщениями также широко распространены, где *WhatsApp* лидирует по количеству пользователей, а *Telegram* набирает большую популярность.<sup>50</sup>

Конституция гарантирует свободу выражения мнений, но на практике это право ограничено непропорциональными запретами на диффамацию и публикацию ложной информации, что противоречит международным стандартам.<sup>51</sup> Хотя клевета была исключена из Уголовного кодекса в июне 2020 года, ‘оскорбление’ остается уголовно-наказуемым деянием, и по-прежнему обеспечивается специальная защита ‘чести и достоинства’ президента и государственных должностных лиц.<sup>52</sup> Эти положения приводят к самоцензуре в средствах массовой информации.

*Положения Уголовного кодекса, ограничивающие свободу выражения мнения офлайн и онлайн, в том числе те, которые связаны с оскорблением и распространением ложной информации, должны быть отменены в пользу пропорциональных гражданских средств правовой защиты, предназначенных для восстановления ущерба репутации. Использование средств такой защиты нематериального характера должно быть приоритетным.*

На основании закона о средствах массовой информации, все Интернет-ресурсы, включая вебсайты и сетевые платформы, считаются изданиями СМИ. Соответственно, все веб-издатели могут нести ответственность за публикуемый контент, что может также привести к самоцензуре среди блогеров и пользователей социальных сетей.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Независимые журналисты сообщили МОР БДИПЧ, что они столкнулись с трудностями в освещении ‘Январских событий’ из-за задержаний, насилия, блокирования связи и отключения интернета. Следовательно, проправительственное освещение событий традиционными средствами информации было основным источником информации во время отключения интернета, которое длилось несколько дней. См. [Заявление](#) Представителя ОБСЕ по свободе СМИ от 12 января 2022 года, призывающее к свободе для журналистов и восстановления доступа к интернету.

<sup>49</sup> Согласно [Бюро Национальной Статистики](#) 88 процентов населения пользуются интернетом.

<sup>50</sup> We Are Social, [доклад Digital 2022: Казахстан](#).

<sup>51</sup> Согласно Уголовному кодексу, распространение ложной информации карается ограничением свободы или лишением свободы на срок от одного до семи лет. В соответствии с параграфом 47 [Замечания КПЧ общего порядка №34 к МКПП](#) от 2011 года ‘Государствам-участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но, в любом случае, уголовное наказание должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания’. В параграфе 2 [Совместной декларации о свободе выражения мнения, а также ‘фейковых’ новостях, дезинформации и пропаганде](#), принятой ООН, ОБСЕ и ОАГ в 2017 году говорится: ‘Общий запрет на распространение информации, основанной на туманных и двусмысленных идеях, включая запрет ‘фальшивых новостей’ или ‘необъективной информации’, противоречит касающимся ограничения свободы выражения мнения международным правилам [...] и не должен применяться. [...] Законы об уголовной ответственности за диффамацию носят неправомерно ограничительный характер и должны быть отменены’.

<sup>52</sup> Согласно Совместной декларации [о свободе выражения мнения и выборах в эпоху цифровых технологий](#) от 2020 года, публичные лица должны подвергаться ‘большей, чем у обычных граждан, терпимости к критике в свой адрес и пристальному вниманию к своей деятельности’.

<sup>53</sup> Например, 3 июня [активистка](#) запрещенной и незарегистрированной политической группы Демократический выбор Казахстана (ДВК) была приговорена к 10 суткам административного ареста за то, что разместила на своей странице в Facebook сообщение лидера ДВК Мухтара Аблязова трех-месячной давности.

Большинство собеседников МОР БДИПЧ из средств массовой информации упомянули о давних трудностях, с которыми сталкиваются журналисты, чтобы получить доступ к информации из публичных источников.<sup>54</sup> Действующее законодательство разрешает Министерству информации и социального развития (МИСР) и Комитету национальной безопасности блокировать вебсайты и приостанавливать работу изданий СМИ без предварительного судебного рассмотрения.<sup>55</sup> Предыдущие рекомендации БДИПЧ, призывающие к мерам по обеспечению эффективного осуществления свободы выражения мнений и к тому, чтобы ограничения интернета подлежали судебному рассмотрению и соответствовали строгим критериям пропорциональности, остаются без внимания. Несмотря на конституционные положения, запрещающие цензуру и гарантирующие право на доступ к информации, многие собеседники МОР БДИПЧ выразили обеспокоенность по поводу произвольных отключений интернета и блокировок вебсайтов и социальных сетей государственными органами, что перекликается с недавними публичными заявлениями, сделанными несколькими международными организациями, где высказано сожаление об ограничении свободы информации в Казахстане.<sup>56</sup> В целом, агитация во время референдума проходила в обстановке ограничений для средств массовой информации.

## **В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ОСВЕЩЕНИЕ РЕФЕРЕНДУМНОЙ АГИТАЦИИ**

Помимо запретов на распространение неправильно маркированных или анонимных агитационных материалов и призывы к насилию, войне и дискриминации не существует конкретных рамок, регулирующих освещение в средствах массовой информации во время референдума, и не указаны требования к сбалансированному освещению.<sup>57</sup>

*Чтобы обеспечить равные условия, в нормативно-правовую базу необходимо включить требования сбалансированного освещения вариантов, вынесенных на референдум, гарантии для сторонников и противников предложений референдума доступа на равных основаниях к*

<sup>54</sup> См. [заявление](#) представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от 8 ноября 2018 года.

<sup>55</sup> В [Совместной декларации о свободе выражения мнения, а также “фейковых” новостях, дезинформации и пропаганде](#), принятой ООН, ОБСЕ и ОАГ в 2017 году, общий принцип гласит: “Предписанное государством блокирование целых вебсайтов, IP-адресов, портов или сетевых протоколов является чрезвычайной мерой, которая может считаться оправданной лишь в тех случаях, когда она предусмотрена законом и необходима для защиты того или иного из прав человека или других законных общественных интересов, в том числе в зависимости от ее соразмерности, отсутствия менее ограничительных альтернативных мер, способных обеспечить защиту этих интересов, и соблюдения минимально необходимых процессуальных норм.” См. также параграф 43 [Замечания КПЧ общего порядка №34 к МКГПП](#) от 2011 года. В докладе 2011 года Специальный докладчик ООН по продвижению и защите права на свободу мнения и выражения признал, что “меры по блокировке представляют собой ненужное или непропорциональное средство для достижения поставленной цели, так как они недостаточно целенаправлены и поражают широкий спектр контента, делая недоступным контент за пределами того, который был признан незаконным”.

<sup>56</sup> Верховный комиссар ООН по правам человека 6 января 2022 года [призвал](#) власти Казахстана “незамедлительно и полностью восстановить доступ к интернету”; Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ 12 января [заявила](#), что “неограниченный доступ к информации, как офлайн, так и онлайн, представляет собой важные элементы общественной безопасности и всегда должен соблюдаться”.

<sup>57</sup> Раздел I 2.2.b Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов гласит, что “В публичных радио- и телевизионных передачах об агитационной кампании референдума, сторонникам и противникам предложения, вынесенного на референдум, должен быть обеспечен равный доступ”. Согласно разделу I 2.2.c “сторонникам и противникам предложения должно быть гарантировано сбалансированное освещение в других передачах публичных средств массовой информации, особенно в новостных передачах”. Раздел I 2.2.f гласит, что “[...] следует предусмотреть в законодательстве обеспечение минимального доступа к находящимся в частной собственности аудио-визуальным средствам массовой информации, по вопросам, касающимся проведения кампании референдума и рекламы, для всех участников референдума”.

*финансируемым государством средствам массовой информации, а также равного доступа к рекламе в частных СМИ.*

МИСР наделено полномочиями по надзору за средствами массовой информации, включая онлайн-контент. 3 июня МИСР сообщило, что нормативно-правовая база для средств массовой информации в целом соблюдалась, и в ходе его деятельности по мониторингу средств массовой информации не было выявлено никаких нарушений.<sup>58</sup> Однако, никакой подробной методологии ни общественности, ни МОР БДИПЧ представлено не было. МОР БДИПЧ подтверждает важность предыдущих рекомендаций БДИПЧ по созданию независимого органа, отвечающего за мониторинг освещения агитации в средствах массовой информации.

Помимо освещения событий в своих выпусках новостей, интервью и информационных программах с привлечением различных экспертов государственные теле-радио-корпорации *Казахстан* и агентство *Хабар* использовали свои онлайн-платформы для распространения среди аудитории контента, связанного с референдумом. МИСР способствовало распространению информационного контента, связанного с референдумом, через государственные печатные СМИ *Egemen Qazaqstan* (казахский язык) и *Казахстанская Правда* (русский язык), которые также имеют онлайн-версию и активны в социальных сетях.

Хотя МОР БДИПЧ не проводила всеобъемлющего мониторинга средств массовой информации, в течение последних 10 дней агитации миссия проводила контент-скрининг роликов, найденных на веб-страницах этих телевизионных станций. Этот анализ показал отсутствие баланса в этих роликах.<sup>59</sup> Многие собеседники МОР БДИПЧ высказали серьезные сомнения по поводу способности общественности сделать по настоящему осознанный выбор в связи с нехваткой журналистского анализа и ограниченным разнообразием представленных точек зрения.

## IX. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

Законодательство предусматривает административные и судебные каналы разрешения споров, связанных с референдумом, и в этом отношении применяется Закон о Выборах. Жалобы могут быть поданы в соответствующие комиссии референдума в течение 10 дней с момента принятия соответствующего решения, действия или бездействия. Жалобы могут быть одновременно отправлены в комиссии референдума и в судебные органы, что не соответствует надлежащей практике.<sup>60</sup> В случае одновременной подачи жалобы в комиссию референдума и в суд, применяется судебная процедура.<sup>61</sup> В соответствии с надлежащей практикой законодательство предусматривает сжатые сроки для рассмотрения жалоб и апелляций.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> С 5 мая по 3 июня МИСР провело мониторинг 61 государственного СМИ (.19 телеканалов и 42 газеты), 342 региональных СМИ (30 телеканалов, 312 газет) и более чем 130 популярных Интернет-ресурсов.

<sup>59</sup> Просмотр МОР БДИПЧ в период с 23 мая по 3 июня 193 роликов, связанных с референдумом, которые были загружены в онлайн-версии телеканалов *Хабар ТВ*, *Казахстан ТВ*, *КТК* и *7 канал*, показал, что 108 роликов были нейтральными, 85 были в пользу голосования “Да” на референдуме, и ни один из них не содержал критического мнения о предлагаемых реформах.

<sup>60</sup> Раздел II.3.3 Свода рекомендуемых норм в избирательных вопросах рекомендует избегать позитивного или негативного конфликта юрисдикции, с тем чтобы “ни заявители, ни власти не могли выбирать апелляционный орган”.

<sup>61</sup> В этом случае комиссия референдума должна приостановить любое разбирательство до вступления решения суда в законную силу.

<sup>62</sup> Суды и комиссии референдума должны рассматривать жалобы в течение пяти дней. При подаче апелляции решения судов и нижестоящих комиссий должны быть рассмотрены в течение трех дней. Жалобы должны рассматриваться незамедлительно, если они поданы в течение пяти или менее дней до дня голосования.

1 июля 2021 года вступил в силу Административный процедурно-процессуальный кодекс, который внес значительные изменения в механизм разрешения споров о выборах в референдумах.<sup>63</sup> В соответствии с предыдущими рекомендациями БДИПЧ, Кодекс определяет правила, применимые к рассмотрению споров административными органами и судами, гарантирует надлежащую правовую процедуру в административных спорах, запрещает злоупотребление формальными юридическими требованиями для игнорирования прав граждан и предусматривает толкование сомнения в пользу граждан. Большинство собеседников МОР БДИПЧ положительно отозвались о введении административной юстиции. По данным Верховного суда, после дня референдума в административные суды были поданы три жалобы на законность результатов, ни одна из которых не привела к признанию результатов голосования недействительными на соответствующих избирательных участках.<sup>64</sup> После дня референдума ЦКР получила шесть жалоб на предполагаемые нарушения в ходе референдума, включая жалобы на воспрепятствование наблюдению.<sup>65</sup> ЦКР отклонила четыре жалобы, и в двух случаях установила нарушения, не влияющие на действительность результатов.

В соответствии с Административным процедурно-процессуальным кодексом решения и действия ЦКР могут быть обжалованы в Верховном суде, и окончательное решение ЦКР о результатах референдума также может быть оспорено согласно этим правилам.<sup>66</sup> Закон о Референдуме также уполномочивает Конституционный совет, квазисудебный орган, выносить решение о ‘правильности референдума’. Хотя Совет может счесть референдум несоответствующим Конституции, закон не устанавливает четких условий или критериев для принятия такого решения и последующего признания результатов референдума недействительными.<sup>67</sup> Кроме того, нет юридической ясности относительно значения слов ‘правильность референдума’, а также в разделении юрисдикции между Верховным судом и Конституционным советом.<sup>68</sup> Некоторые собеседники МОР БДИПЧ выразили надежду на то, что в будущем неоднозначность этих юридических норм может быть решена путем принятия конституционного закона, регулирующего деятельность Конституционного суда.<sup>69</sup>

*Законодательство должно четко определять юрисдикцию в случае обжалования результатов референдума и обеспечивать эффективное средство правовой защиты.*

---

<sup>63</sup> В соответствии с Кодексом, споры, связанные с государственным управлением, в том числе в отношении организации выборов и референдума, были переданы от гражданских судов в специализированные административные суды.

<sup>64</sup> В двух жалобах утверждалось о нарушении прав наблюдателей, в то время как третий случай был связан с нарушением процедур голосования вне помещения для голосования.

<sup>65</sup> По данным ЦКР она получила 771 “заявление” до дня референдума, ни одно из которых не было рассмотрено как жалоба. Из них 734 заявления были поданы избирателями с просьбой удалить их данные из списка избирателей. В целом, ЦКР получила примерно 1 015 подобных запросов до, в день референдума и после него.

<sup>66</sup> Это было подтверждено МОР БДИПЧ Верховным судом.

<sup>67</sup> В этом случае ЦКР должна признать результаты недействительными и назначить повторное голосование на соответствующих участках и территориях.

<sup>68</sup> В то время как результаты референдума могут быть обжалованы в Верховном суде любым гражданином, только президент, спикеры обеих палат парламента, премьер-министр или по меньшей мере пятая часть членов парламента могут обжаловать результаты референдума в отношении его “правильности” в Конституционном совете.

<sup>69</sup> Конституционные поправки предусматривают учреждение Конституционного суда.

## X. ОБЩЕСТВЕННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ

Закон о Референдуме предусматривает наблюдение за референдумом со стороны представителей общественных объединений, наблюдателей из иностранных государств и международных организаций. Права наблюдателей определены решениями ЦКР.

В то время как процедура аккредитации международных наблюдателей ЦКР является четкой, формальная процедура аккредитации общественных наблюдателей отсутствует.<sup>70</sup> Решение, какие типы организаций могут считаться общественными объединениями и, таким образом, иметь право на участие в наблюдении, было сообщено за 10 дней до референдума, что противоречит юридической определенности.<sup>71</sup> В своих предыдущих отчетах БДИПЧ рекомендовало, чтобы любые правила участия наблюдателей в избирательном процессе были четкими, своевременно объявленными и недискриминационными.

МОР БДИПЧ было известно о том, что некоторые объединения с предыдущим опытом независимого наблюдения были заинтересованы в проведении наблюдения за ходом референдума.<sup>72</sup> На практике их деятельность была ограничена из-за нехватки времени для сбора ресурсов и всесторонней подготовки своих наблюдателей, что частично было связано с поздним разъяснением статуса для участия в наблюдении.

## XI. ДЕНЬ РЕФЕРЕНДУМА И СОБЫТИЯ ПОСЛЕ РЕФЕРЕНДУМА

В соответствии с установленной методологией БДИПЧ, МОР не проводила систематического наблюдения за процедурами в день референдума. Однако, миссия посетила ограниченное число избирательных участков в четырех регионах во время проведения голосования, а также наблюдала за подсчетом голосов и подведением результатов в Алматы и Нур-Султане.<sup>73</sup>

На избирательных участках, посещенных МОР БДИПЧ, применялись меры против COVID-19 на основании рекомендаций Министерства здравоохранения. Эти меры не оказали ограничительное влияние на избирателей или на весь процесс в целом.

День референдума прошел спокойно; о каких-либо серьезных инцидентах не сообщалось ни в СМИ, ни докладывалось миссии. На избирательных участках, на которых наблюдала МОР БДИПЧ, сотрудники, по-видимому, были осведомлены о процедурах голосования и соблюдали их. Однако, миссия отметила, а общественные наблюдатели и независимые средства массовой информации сообщали, что многие избиратели воспользовались возможностью сфотографироваться во время голосования.<sup>74</sup> В некоторых случаях избиратели сообщили МОР БДИПЧ и средствам массовой информации, что это было сделано для того, чтобы предоставить работодателям доказательства участия в голосовании.

<sup>70</sup> По данным ЦКР присутствовали 38 064 наблюдателя из общественных объединений и 316 международных наблюдателей.

<sup>71</sup> Согласно решению ЦКР от общественных наблюдателей для допуска на избирательные участки требовалось только два документа: письмо, заверенное общественным объединением, с указанием имени наблюдателя, и их идентификационный документ.

<sup>72</sup> Среди прочих *Yerkindik Kanaty* (Крылья Свободы), *Q-Adam*, МИСК, Независимые Наблюдатели и ЭХО.

<sup>73</sup> Этими четырьмя регионами были Акмолинская область, город Алматы, Алматинская область и город Нур-Султан.

<sup>74</sup> Некоторые избиратели были замечены фотографирующими свои голоса в кабинках для голосования, в которых, как правило, либо не было шторок, либо они не использовались. Другие просили рядом стоящих или членов УКР сфотографировать их возле урн для голосования.

На нескольких избирательных участках МОР БДИПЧ не разрешили детально ознакомиться с подписанными списками избирателей, а во время подсчета голосов им не было предоставлено четкого обзора процедур, что уменьшило возможность содержательного наблюдения. Некоторые общественные наблюдатели сообщили МОР БДИПЧ, что они часто не могли проводить всестороннее наблюдение из-за аналогичных ограничений.<sup>75</sup> В каждом из подсчетов голосов, за которым наблюдала МОР БДИПЧ, количество подписей в списке избирателей либо не было объявлено, либо даже подсчитано в нарушение требований законодательства.

*Участковые комиссии должны быть всеобъемлюще подготовлены и обеспечены четкими письменными инструкциями с указанием пошаговых процедур подсчета голосов.*

Во время подведения результатов в наблюдаемых ТКР МОР БДИПЧ не имела четкого обзора процесса внесения результатов в базу данных. В целом, определение результатов на уровне ЦКР не было открытым для наблюдателей или средств массовой информации; МОР БДИПЧ был предоставлен лишь ограниченный доступ, и она не могла полноценно наблюдать за всем процессом определения результатов.<sup>76</sup> ЦКР выразила отсутствие интереса к открытию общенационального определения результатов для наблюдателей и средств массовой информации из-за его чисто технического характера, что противоречит принципу прозрачности и надлежащей избирательной практике.<sup>77</sup>

*Определение результатов должно быть прозрачным на всех уровнях и открытым для беспрепятственного доступа наблюдателей.*

ЦКР отменила итоги голосования на одном избирательном участке в городе Алматы из-за зафиксированных доказательств незаконного вброса бюллетеней в урны. ЦКР обратилась в Генеральную прокуратуру с просьбой принять необходимые меры для дальнейшего расследования этого случая, а также провести расследование в отношении видеороликов, циркулирующих в социальных сетях и указывающих на возможные случаи незаконного вброса бюллетеней в урны и семейного голосования на других избирательных участках.

6 июня ЦКР объявила предварительные результаты референдума на основании электронных данных переданных из 17 регионов, и 7 июня – окончательные результаты по регионам на основании оригинальных бумажных протоколов. Вопреки предыдущей рекомендации БДИПЧ и международной надлежащей практике, не были опубликованы результаты отдельно по избирательным участкам или районам, что снизило прозрачность процесса.<sup>78</sup> ЦКР объявила, что

---

<sup>75</sup> ЦКР проинформировала МОР БДИПЧ, что “Крылья Свободы” подали четыре официальные жалобы в связи с воспрепятствованием наблюдению за ходом референдума.

<sup>76</sup> Параграф 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года предусматривает, что “государства-участники ОБСЕ считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного для государств, в которых проводятся выборы”.

<sup>77</sup> Согласно Разделу I.4.2.c Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов, “Наблюдатели должны иметь возможность приходить в любое место, где проводится деятельность, связанная с референдумом (например, подсчет и сверка голосов). Места, где наблюдатели не имеют права присутствовать, должны быть четко обозначены в законе, при этом должны быть четко указаны причины подобного запрета”.

<sup>78</sup> Параграф 20 Замечания общего порядка №25 КПП гласит: “Требуется организовать независимый контроль процессов голосования и подсчета [...] с тем, чтобы у избирателей не возникало сомнений в надежности голосования и подсчета голосов”. Статья 10 ООН КПК 2003 года говорит, что государство должно принять такие меры, которые могут быть необходимы для усиления прозрачности своей государственной деятельности, в том числе в отношении процессов организации, функционирования и принятия решений.

официальная явка составила 68 процентов, при этом 77 процентов избирателей отдали свои голоса в пользу вопроса, вынесенного на референдум, и за конституционные поправки. ЦКР не предоставила отдельных гендерных данных в отношении процесса регистрации или явки избирателей. Вслед за публикацией 8 июня в официальной газете результатов референдума, на официальном правительственном вебсайте о законодательстве были опубликованы изменения в Конституцию.<sup>79</sup>

*Центральная комиссия референдума должна публиковать полный набор всеобъемлющих результатов референдума с разбивкой по избирательным участкам, районам и регионам, для обеспечения прозрачности и гарантии целостности результатов. Комиссия должна публиковать такие данные на своем вебсайте сразу после предоставления протоколов о результатах голосования на избирательных участках.*

## **XII. РЕКОМЕНДАЦИИ**

Эти рекомендации, приведенные по всему тексту, предлагаются с целью улучшения проведения референдумов и выборов в Республике Казахстан и поддержания усилий по их приведению в полное соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами демократических выборов.<sup>80</sup> Эти рекомендации следует читать с совокупности с предыдущими рекомендациями БДИПЧ, которые Казахстан еще не выполнил. БДИПЧ готово оказывать властям Казахстана содействие в дальнейшем совершенствовании избирательного процесса и выполнения рекомендаций, содержащихся в этом и предыдущих отчетах.

### **A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

1. Необходимо пересмотреть правовую базу референдума с целью устранения недостатков, выявленных в этом и предыдущих отчетах БДИПЧ, посредством инклюзивного консультативного процесса, в соответствии с обязательствами ОБСЕ и передовой выборной практикой. В частности, следует внести поправки в Закон о Референдуме, чтобы надлежащим образом урегулировать проведение агитационной кампании референдума и финансирование агитации.
2. Чтобы повысить способность избирателей делать осознанный выбор, государство должно своевременно предоставлять беспристрастную и сбалансированную информацию о предлагаемых поправках и их потенциальном влиянии.
3. Чтобы обеспечить равноценную агитационную среду, законодатели должны разработать строгие правила проведения агитации, в том числе касающиеся злоупотребления

---

<sup>79</sup> Эта публикация была сделана до истечения 10-дневного срока подачи жалоб и апелляций.

<sup>80</sup> В параграфе 25 [Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года](#) государства-участники ОБСЕ обязались “незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации”. Выполнение предыдущих рекомендаций оценивается МОР БДИПЧ следующим образом: рекомендации 7 и 23 из [Заключительного отчета БДИПЧ о парламентских выборах 2021 года](#) (Заключительный отчет 2021 года) были полностью выполнены. Рекомендации 2, 5, 9 и 14 из [Заключительного отчета БДИПЧ о парламентских выборах 2016 года](#) (Заключительный отчет 2016 года), рекомендация 15 из [Заключительного отчета БДИПЧ о выборах президента 2019 года](#) (Заключительный отчет 2019 года) и рекомендации 4, 10, 15 и 24 из Заключительного отчета 2021 года были в основном выполнены. Рекомендации 1, 4, 8, 12, 16-19 и 22 из Заключительного отчета 2016 года, рекомендации 1, 6-9, 12-14, 18, 19, 23, 26, 29 и 31 из Заключительного отчета 2019 года, а также рекомендации 8, 9 и 12 из Заключительного отчета 2021 года были частично выполнены. См. также [электронную базу данных рекомендаций](#) БДИПЧ.



административными ресурсами и служебным положением, и внедрить эффективные механизмы соблюдения этих правил и санкций.

4. В нормативно-правовой базе должны быть установлены всеобъемлющие правила финансирования агитации при проведении референдума, в том числе в отношении использования частного и государственного финансирования, а также требования к отчетности, аудиту и соответствующие санкции за нарушения. Использование государственных средств властями для агитации за тот или иной выбор должно быть запрещено.
5. Следует рассмотреть вопрос о пересмотре правил назначения членов референдумных (избирательных) комиссий на всех уровнях, с тем чтобы обеспечить независимость и беспристрастность комиссий, а также доверие широкой общественности к их работе. Комиссии должны работать таким образом, чтобы исключить любые восприятия их политической аффилированности или предвзятости.
6. Чтобы обеспечить равные условия, в нормативно-правовую базу необходимо включить требования сбалансированного освещения вариантов, вынесенных на референдум, гарантии для сторонников и противников предложений референдума доступа на равных основаниях к финансируемым государством средствам массовой информации, а также равного доступа к рекламе в частных СМИ.
7. Центральная комиссия референдума должна публиковать полный набор всеобъемлющих результатов референдума с разбивкой по избирательным участкам, районам и регионам, для обеспечения прозрачности и гарантии целостности результатов. Комиссия должна публиковать такие данные на своем вебсайте сразу после предоставления протоколов о результатах голосования на избирательных участках.

## **В. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Организация Референдума**

8. Участковые комиссии должны быть всеобъемлюще подготовлены и обеспечены четкими письменными инструкциями с указанием пошаговых процедур подсчета голосов.
9. Определение результатов должно быть прозрачным на всех уровнях и открытым для беспрепятственного доступа наблюдателей.

### **Регистрация Избирателей**

10. Бланкетное лишение избирательных прав граждан, отбывающих тюремное заключение, и ограничения на основании дееспособности должны быть пересмотрены в соответствии с международными обязательствами.
11. Следует продолжать усилия по повышению точности реестра избирателей и списков избирателей с помощью эффективных механизмов исправления потенциальных ошибок, включая дублирующие записи.

### **Средства Массовой Информации**

12. Положения Уголовного кодекса, ограничивающие свободу выражения мнения офлайн и онлайн, в том числе те, которые связаны с оскорблением и распространением ложной информации, должны быть отменены в пользу пропорциональных гражданских средств правовой защиты, предназначенных для восстановления ущерба репутации. Использование средств такой защиты нематериального характера должно быть приоритетным.

### **Жалобы и Апелляции**

13. Законодательство должно четко определять юрисдикцию в случае обжалования результатов референдума и обеспечивать эффективное средство правовой защиты.

**ПРИЛОЖЕНИЕ: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ<sup>81</sup>**

		В процентах
Число зарегистрированных избирателей	11 734 642	
Явка	7 985 769	68.05
В том числе голосование по открепительным удостоверениям	14 538	
Голоса		
За	6 163 516	77.18
Против	1 490 470	18.66
Недействительны	205 924	2.58
Бюллетени, отмеченные 'Да' и 'Нет'	125 859	1.58

<sup>81</sup> Источник: [вебсайт](#) Центральной комиссии референдума.

## О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ, чтобы “обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и (...) создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в обществе”. (Документ Хельсинкского саммита, 1992г.). Это называется человеческим измерением ОБСЕ.

БДИПЧ, расположенное в Варшаве (Польша), было основано как Бюро по свободным выборам на Парижском саммите 1990 года и начало функционировать в мае 1991 года. Спустя год Бюро было переименовано в связи с расширением его мандата, который стал включать права человека и демократизацию. Сегодня в нем работает свыше 150 сотрудников.

БДИПЧ является ведущим агентством в Европе в области **наблюдения за выборами**. Каждый год оно координирует и организует размещение тысяч наблюдателей для оценки проведения выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов и национальному законодательству. Его уникальная методология обеспечивает углубленный анализ всех аспектов избирательного процесса. Посредством проектов содействия БДИПЧ помогает государствам-участникам улучшить их избирательную систему.

Деятельность Бюро в сфере **демократизации** включает вопросы верховенства закона, законодательной поддержки, демократического управления, миграции и свободы передвижения, а также гендерного равенства. БДИПЧ ежегодно реализует ряд программ целевой помощи, стремясь развивать демократические структуры.

БДИПЧ также содействует государствам-участникам в выполнении их обязательств по содействию и защите **прав человека и основных свобод** в соответствии с обязательствами ОБСЕ по человеческому измерению. Это достигается совместной работой с различными партнёрами по укреплению сотрудничества, наращиванию потенциала и проведению экспертиз по тематическим направлениям, в том числе в области прав человека при борьбе против терроризма, содействия защите прав жертв торговли людьми, образования и тренингов в сфере прав человека, мониторинга прав человека и отчетности, а также прав и безопасности женщин.

В рамках деятельности по обеспечению **терпимого отношения и недискриминации** БДИПЧ оказывает поддержку государствам-участникам по повышению эффективности реагирования на преступления на почве ненависти и проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости. Деятельность БДИПЧ в сфере терпимости и недискриминации сфокусирована на следующих направлениях: законодательство; обучение сотрудников правоохранительных органов; мониторинг, отчетность и отслеживание реагирования на преступления и случаи проявления ненависти; образовательная деятельность по популяризации терпимости, уважения и взаимопонимания.

БДИПЧ консультирует государства-участники по вопросам их политики в отношении народов **Рома и Синти**. Оно содействует наращиванию потенциала и налаживанию связей с сообществами Рома и Синти, и поощряет участие представителей Рома и Синти в работе определяющих политику органов.

Вся деятельность БДИПЧ выполняется в тесной координации и сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ, институтами ОБСЕ и его полевыми миссиями, а также другими международными организациями.

Дополнительная информация размещена на сайте БДИПЧ ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).