



СБОРНИК ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ВОПРОСАМ ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ



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



СБОРНИК ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ВОПРОСАМ ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ

г. Нур-Султан
2021



**СБОРНИК ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ВОПРОСАМ ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ. – г. Нур-Султан,
2021 – 112 Стр.**

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



СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ	5
СВОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	12
АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ (проект для обсуждения)	
ОФ «Центр исследования правовой политики»	17
ОТНОШЕНИЕ К РЕФОРМАМ ВЫБОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ (проект для обсуждения)	
ОФ «Еркіндік Қанаты»	47

ВВЕДЕНИЕ

Данная публикация представляет собой сборник, состоящий из АНАЛИЗА РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ подготовленного ОФ «Центр исследования правовой политики» (ЦИПП), а также результатов социологического исследования об отношении граждан к реформам выборного законодательства от ОФ «Еркіндік Қанаты» представленных в отчете «ОТНОШЕНИЕ К РЕФОРМАМ ВЫБОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ».

Проект исследования «АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ», подготовленного ЦИПП выявляет основные проблемные аспекты избирательного законодательства и практики его применения на примере парламентских выборов и выборов сельских акимов состоявшихся 2021 году. Детальный анализ сопровождается перечнем рекомендаций Правительству Казахстана для дальнейшего совершенствования избирательного законодательства по таким фундаментальным направлениям как регистрация и участие политических партий, избирательная система, доступ к выборам, финансирование партий и избирательных кампаний, финансовая отчетность, прозрачная деятельность избирательных комиссий. В свою очередь, проект исследования «ОТНОШЕНИЕ К РЕФОРМАМ ВЫБОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ», проведенного ОФ «Еркіндік Қанаты» представляет собой анализ общественного мнения, учет которого необходим при налаживании диалога между гражданским обществом и государством по политической и правовой ситуации относительно выборов, роли граждан и политических партий в выборном процессе и других аспектов политической модернизации в Казахстане. В исследовании был использован комплексный подход при комбинировании количественного онлайн опроса и экспертных интервью. Опрос проводился при участии профессионального социолога.

Оба исследования представлены в виде проектов для обсуждения.

Данные исследования стали возможны благодаря всесторонней поддержке американского народа через Агентство США по международному развитию (USAID). Выраженные в них мнения принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения USAID или правительства США.

ОФ «Центр исследования правовой политики» и ОФ «Еркіндік Қанаты» благодарят International Republican Institute (IRI) за оказание поддержки в проведении исследований и подготовки представленных в сборнике исследований.

ОФ «Центр исследования правовой политики» и ОФ «Еркіндік Қанаты» также выражают благодарность всем экспертам и специалистам, принявшим участие в подготовке представленных исследований.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

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

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

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

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

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

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

По мнению исследователей, также законодательство Казахстана содержит непропорциональные ограничения, связанные с возрастом (в том числе работающие против молодежи), непогашенной судимостью и коррупционными преступлениями, которые идут вразрез с международными стандартами.

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

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

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

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

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

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

Несмотря на попытки властей добиться более мягкой оценки парламентских выборов со стороны международного сообщества за счет имитации политических реформ в преддверии выборов, заключительный отчет Международной миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (ММНВ БДИПЧ) по парламентским выборам 2021 года содержал значительную критику выборного процесса. В нем говорится, что *«парламентским выборам 10 января в Казахстане не хватило подлинной конкуренции, и они подчеркнули необходимость объявленных политических реформ... Хотя в избирательном процессе участвовали пять партий, и их кандидаты имели возможность свободно проводить агитацию, ограничения на реализацию гарантированных Конституцией основных свобод сужают политическое пространство. После последних парламентских выборов в правовую базу часто вносились изменения, некоторые из которых частично приняли во внимание некоторые предыдущие рекомендации БДИПЧ. Тем не менее, правовая база еще не способствует проведению выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ, поскольку сохраняются давние системные недостатки»*.

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

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

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

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

Парламента, сама дискуссия не подразумевала существенных изменений изначального проекта министерства.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Во вторую часть публикации включено исследование общественного мнения, которое было проведено по оценке общественно-политической ситуации в стране, в том числе по реформам в выборном законодательстве, охватывая период с 2007 года по 2021 год. В частности, в ходе проведенного исследования вопросы задавались респондентам об их отношении к следующим изменениям в законодательном регулировании.

- Снижение порога прохождения для зарегистрированных политических партий в Мажилис Парламента с 7 до 5 %. Отмена института самовыдвиженцев для кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента в 2007 году;
- Потом и отмена института самовыдвиженцев для кандидатов в депутаты маслихатов всех уровней в 2018 году;
- Внедрение 30 процентного гендерного и возрастного квотирования для женщин и молодежи с 25 по 29 лет в партийные списки политических партий;
- Возвращение графы «Против всех» в избирательные бюллетени;
- Внедрение выборности акимов городов районного значения, села, поселка, сельского округа;

Также респондентам задавался вопрос об их отношении к тому, каким образом лучше обеспечить беспрепятственный доступ к реализации избирательных прав граждан с инвалидностью.

Исследование было направлено на определение уровня понимания гражданами реформ выборного законодательства и степень их вовлеченности в процессы обсуждения, принятия решений, а также оценки ими проводимых реформ в сфере выборного законодательства.

Проведенный анализ нацелен на то, чтобы дать основу для диалога между обществом и властью о путях реформирования системы выборов с учетом мнения казахстанцев.

В рамках исследования был проведен онлайн опрос общественного мнения, в котором приняли участие более чем 1 200 человек, а также был проведен ряд интервью с экспертами в области выборного законодательства, политологами, правозащитниками, депутатами Парламента.

По мнению опрошенных экспертов, за последние 15-20 лет в Казахстане усилились авторитарные тенденции на фоне снижения роли Парламента как представительного, контрольного и законодательного органа и усиление фигуры Президента. Эксперты отметили, что демократические ценности отошли на второй план, а, по мнению некоторых из них, перестали существовать в принципе.

Постепенно идет системное ужесточение норм законодательства относительно выборов, деятельности партий, сектора гражданского общества. Также происходит притеснение оппозиционных партий и движений, ограничение роли независимых наблюдателей на выборах, подавление свободы слова, в том числе в СМИ и в социальных медиа. При этом наблюдается тенденция формирования “альтернативного гражданского общества”, полностью контролируемого властными структурами.

По мнению экспертов, последние реформы, инициированные Президентом Токаевым связанные с квотированием для женщин и молодежи, выборы сельских акимов, возвращение графы против всех и создание условий для голосования людей с инвалидностью, необходимо рассматривать в совокупности с тем, что происходит в целом с политической системой. Положительный эффект, который несут данные поправки, является минимальным, прежде всего потому, что новые изменения не дают возможности новым политическим игрокам войти в политическое поле. Некоторые поправки, такие как возвращение графы против всех, не приветствуются международными стандартами, скорее всего, направлены на то, чтобы обеспечить статус кво для провластных партий, прежде всего Нур Отана.

Онлайн опрос показал, что по уровню политической и гражданской активности респонденты разделились на 3 сегмента: **Активные** (23%), **Информированные** (25%), **Неактивные** (52%).

По мнению экспертов, основными причинами низкой политической активности являются:

- Исторический контекст развития государства
- Низкая политическая грамотность населения в целом
- Отсутствие доверия к власти, разочарование властью
- Недоверие к выборам и выборным процессам, которое усилилось после президентских выборов 2019
- Отсутствие политического пространства для гражданского участия
- Бюрократические барьеры

Согласно результатам исследования, почти треть опрошенных (30%) не знали о проведенных выборных реформах.

Лучше всего респонденты осведомлены о введении выборности акимов сельского уровня (55%), так как на момент опроса это активно освещалось в СМИ.

45% знали о возврате в избирательные бюллетени графы «против всех», 34% - об отмене института самовыдвиженцев, 34% осведомлены о введении 30% квоты для женщин и молодежи в партийных списках. Меньше всего респондентам известно о снижении порога для прохождения в Парламент с 7% до 5% для политических партий (31%).

Отмена института самовыдвиженцев меньше всего поддерживается респондентами (59% не поддерживают эту реформу). Кроме того, 57% считают, что эту реформу нельзя считать признаком усиления демократических процессов, а 60% считают, что это изменение не отражает волю большинства казахстанцев.

68% опрошенных считают, что граждане не были вовлечены в процесс принятия решений об этих реформах. При этом 89% считают, что граждане должны быть вовлечены в подобные процессы в той или иной степени. Данные показатели являются индикатором разрыва между желаемой и действительной обстановкой в стране.

Основным инструментом участия граждан в процессах принятия подобных решений, по мнению респондентов, должно быть проведение опросов перед принятием поправок в законодательство (69%), а также через петиции (53%), участие в рабочих группах при Парламенте (47%), референдумы (47%).

Эксперты считают важным участие граждан не только в процессах, касающихся выборов, но и в других политических вопросах, так как люди должны уметь лоббировать свои интересы и защищать свои права.

Существующие механизмы участия граждан в управлении государством являются формальными и на деле не работают. Попытки активного участия граждан в принятии решений пресекаются, а в случаях, когда граждане все-таки имеют возможность участвовать в процессах принятия решений, то их мнения игнорируются.

Между гражданами и властью должна быть налажена двусторонняя связь. В противном случае политическая система не может быть устойчивой, что может привести к стагнации и кризису. Государственным органам необходимо научиться выстраивать двусторонний диалог с обществом, в особенности научиться взаимодействовать с разными его активистами, правозащитниками и гражданскими активистами из разных сфер и научиться не только слушать, но и слышать и также принимать решения для развития общества, законодательства и внесения комплексных изменений.

СВОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

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

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

9. Рекомендуется внести изменения в закон и правоприменительную практику, чтобы обеспечить доступность протоколов с результатами голосования и другой информации по запросу наблюдателей на участках, в ТИК и ЦИК.

10. Важно существенно увеличить гендерную квоту (без смешения с молодежной квотой, которую следует упразднить) с последующим ее регулярным пересмотром, а также установить правила распределения мандатов строго согласно расстановке кандидатов, в избирательных списках с обязательным чередованием женщин и мужчин.

11. Необходимо исправить диспропорции в административно-территориальном делении страны и сформировать на базе сельских округов более сбалансированные единицы местного самоуправления – муниципалитеты. Это позволит повысить значимость выборов сельских (муниципальных) акимов и упорядочит систему местного самоуправления.

12. Рекомендуется расширить институт выборности акимов на вышестоящие уровни местного управления. При этом следует рассмотреть возможность избрания акимов областей маслихатами, а акимов городов республиканского значения – гражданами напрямую.

13. Выборы в маслихаты необходимо проводить по мажоритарной системе относительного большинства, аналогично системе, применяемой на выборах сельских акимов. Это позволит расширить участие граждан в управлении делами государства, а также сформирует устойчивую связь местных представительных органов власти с населением.

14. Целесообразно пересмотреть все необоснованные и непропорциональные ограничения, налагаемые на право баллотироваться на выборах. К ним относятся возрастной ценз и ценз постоянного проживания, знание языка, образование и опыт работы на государственной службе, судимость и специальная проверка Комитета национальной безопасности.

15. Рекомендуется пересмотреть законодательство и обеспечить реализацию фундаментальных свобод, таких как свобода выражения мнений и свобода собраний.

16. Видится важным: 1) полностью пересмотреть подходы к частному и государственному финансированию партий и избирательных кампаний; 2) установить предельные суммы отдельных пожертвований для политических партий и избирательных фондов; 3) установить правила пожертвований в натуральной форме во время избирательной кампании, ввести ограничения электоральных расходов; 4) обеспечить регулярную и детализированную финансовую отчетность партий; 5) создать независимый надзорный орган.

17. Важно гарантировать доступность государственного финансирования для непарламентских партий, снизив порог квалификации с 5% до 3%. При этом рассмотреть

возможность распространения государственной финансовой поддержки и для партий, участвующих в местных выборах.

18. Целесообразно обусловить выплату некоторой части государственного финансирования для продвижения участия женщин, молодежи, национальных меньшинств и лиц с инвалидностью в политической жизни.

19. Рекомендуются увеличить период агитации на выборах сельских акимов и узаконить негосударственное финансирование избирательной кампании за счет добровольных пожертвований и собственных средств кандидатов. При этом необходимо установить крайние пределы допустимых пожертвований и затрат кандидатов на кампанию.

20. Видится важным снабдить все избирательные участки камерами и ввести онлайн-трансляцию как дня голосования, так и процедуры подсчета голосов и определения результатов. Это позволит избежать фальсификаций и повысит доверие общества к выборам.

21. Видится важным отказаться от распространенной практики ограничения прав наблюдателей и гарантировать возможность осуществлять наблюдение за всеми стадиями избирательного процесса, включая право вести видеофиксацию во время голосования, подсчета голосов и подведения итогов.

В Исследовании «ОТНОШЕНИЕ К РЕФОРМАМ ВЫБОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ», подготовленном ОФ «Еркіндік Қанаты» представлены рекомендации авторов исследования, агрегированные по результатам экспертных интервью и дискуссионных площадок. В частности, рекомендуется следующее:

Наблюдение и наблюдатели

1. Прекратить практику произвольного и необоснованного на нормах Конституционного закона ограничения прав наблюдателей на фото - и видеофиксацию, а также проведение прямой трансляции на избирательных участках.

2. Прекратить практику ограничения прав наблюдателей на избирательных участках, а именно ограничения передвижения наблюдателей на участке, запрещения проведения аудио- и видео-фиксации происходящих на избирательном участке событий и недопущения наблюдателей к проверке дополнительных списков избирателей и к процедуре подсчета голосов;

3. Прекратить практику привлечения силовых структур для принудительного удаления наблюдателей с избирательного участка под вымышленными предлогами (например, под предлогом нарушения режима тишины);

Работа с Центральной избирательной комиссией

4. Проводить с председателями, а также остальными членами избирательных комиссий обучающие тренинги и разъяснительную работу по основам выборного законодательства. При этом особое внимание уделять необходимости соблюдения

выборного законодательства, прав наблюдателей, а также обеспечению прав людей с инвалидностью.

5. Проводить работу с гражданами Республики Казахстан по разъяснению основ выборного законодательства в части нарушений выборного законодательства, а также ответственности за факты такого нарушения.

6. Провести разъяснительную работу с сотрудниками, ответственными за подготовку ответов на запросы, направленные в рамках соответствующего законодательства, и предоставлять полноценные ответы на заданные вопросы в рамках своей компетенции.

7. Разработать отдельные сайты или подразделы на основном сайте Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан для каждой территориальной избирательной комиссии, где будет представлена местная информация; обязать ТИК регулярно публиковать и обновлять информацию; агрегировать информацию о выборах по типу Верховного суда;

8. Усовершенствовать процедуру проверки фактов, изложенных в актах о нарушении выборного законодательства; поддерживать обратную связь с наблюдателями в ходе проверки; запрашивать дополнительную информацию при необходимости и знакомить наблюдателей либо их законных представителей с материалами проверки;

9. Не препятствовать любым общественным организациям в проведении мониторинга избирательных участков и независимого наблюдения;

10. Прекратить практику необоснованной задержки начала процедуры подсчета голосов и проводить их в строго определенное время;

11. Исключить требования Центральной избирательной комиссии о наличии пункта о проведении наблюдений в уставах общественных объединений.

Мажилису парламента и иным субъектам законодательной инициативы

12. Правила для проведения внеочередных выборов должны быть строже. Внеочередные выборы любого уровня не должны проводиться без специального законодательного регулирования.

13. Исключить из действующего законодательства норму об обязательном прохождении аккредитации для осуществления деятельности по проведению экзитполов и социологических опросов до и во время выборов для всех желающих аналитических структур и общественных организаций.

14. Законодательно ограничить полномочия Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан по вынесению постановлений, идущих вразрез с положениями Конституционного Закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан».

15. Отмена регистрации кандидатов на любые выборные должности должна осуществляться исключительно судебными органами по соответствующему представлению избирательных комиссий.

16. Необходимо снизить порог прохождения для партий в Парламент до 3% или даже до 1,5%.

17. Вернуть институт самовыдвиженцев и дать возможность выдвигаться непартийным кандидатам на всех уровнях. Выборы в парламент должны быть прямые, либо как минимум следует вернуть модель 50/50, когда 50% избираются по партийным спискам, а 50% по одномандатным округам

18. Все процедуры, связанные с выборами, должны регулироваться исключительно Конституционным Законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан». Центральная избирательная комиссия не должна иметь полномочий выпускать постановления, противоречащие Конституционному Закону Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» и навязывать их исполнение.

19. Следует уменьшить минимальное требуемое количество членов для регистрации новых партий (до 1000 человек) и обязательную представленность по регионам. Партии должны быть независимые и не должны контролироваться государством. Соответственно, должен быть обновлен закон о политических партиях, чтобы снять существующие барьеры.

20. Отмена регистрации кандидатов на любые выборные должности должна осуществляться исключительно судебными органами по соответствующему представлению избирательных комиссий.

21. Вернуть в законодательство положение «наблюдатель имеет право присутствовать на всех этапах избирательного процесса и знакомиться со всеми избирательными документами».

Политическим партиям

22. При формировании партийных списков установить такой порядок сменяемости, при котором женщину-депутата, подавшую в отставку или преждевременно подкинувшую пост, может заменить только женщина, следующая по списку или избранная вместо выбывшей женщины-депутата

23. Финансирование партий следует разделить на членские взносы и пожертвования (они должны осуществляться на разные счета). Пожертвования должны осуществляться только физическими лицами. Партии следует допускать на выборы после аудиторской проверки, чтобы снизить коррупцию.

Верховному Суду РК

24. Верховным Судом РК должно быть разработано нормативное постановление о рассмотрении дел, связанных с нарушениями на выборах.



проект для обсуждения

АНАЛИЗ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВЫБОРОВ В КАЗАХСТАНЕ

ОФ «Центр исследования правовой политики»



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

Настоящий анализ подготовлен ОФ «Центр исследования правовой политики» при поддержке International Republican Institute.

СОДЕРЖАНИЕ

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ, 10 ЯНВАРЯ 2021	19
Введение	19
Политический контекст в преддверии выборов	19
Избирательная система	21
Избирательные комиссии	22
Доступ к выборам	23
Регистрация кандидатов и механизм квотирования	25
Агитация	27
Проблемы и нарушения в ходе дня голосования	29
Независимое наблюдение	30
Итоги выборов	31
Государственное финансирование партий	32
Изменения законодательства после выборов	33
ВЫБОРЫ СЕЛЬСКИХ АКИМОВ, 25 ИЮЛЯ 2021	35
Введение	35
Политический контекст в преддверии выборов	35
Избирательная система	36
Доступ к выборам	36
Агитация	41
Итоги выборов	42
РЕКОМЕНДАЦИИ	44

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ, 10 ЯНВАРЯ 2021 ГОДА

ВВЕДЕНИЕ

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

ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ В ПРЕДДВЕРИИ ВЫБОРОВ

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

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

В ответ на растущие протесты внутри страны и критику международного сообщества – за неудовлетворительный прогресс в демократических реформах – в апреле 2019 года Президент Касым-Жомарт Токаев сформировал Национальный совет общественного доверия (далее – НСОД)³, в рамках которого после нескольких сессий в декабре 2019

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

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

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

года был анонсирован первый пакет политических реформ. Следуя его реализации, в мае 2020 года Парламентом Республики Казахстан принят закон, которым было снижено требуемое количество членов для регистрации политической партии с 40,000 до 20,000; введена 30%-ная объединенная квота для женщин и молодежи в списках политических партий; также был законодательно закреплён регламент деятельности парламентской оппозиции; был в кратчайшие сроки разработан и принят новый закон о мирных собраниях; введены также поправки, которые декриминализировали клевету: также было объявлено о присоединении ко Второму Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленному на отмену смертной казни⁴.

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

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

Параллельно кампании по оказанию адресной помощи малоимущим и врачам – уже в июне – для обновления имиджа партии *Нур Отан* были организованы внутрипартийные выборы. Они продлились до октября и фактически были использованы для агитации за партию *Нур Отан* до начала выборов и избирательной кампании. К кампании были привлечены известные общественные деятели, активно

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

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

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

использовалась реклама в социальных сетях, а также была обеспечена поддержка в государственных и местных СМИ.

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

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

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

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

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

⁷ Указ Президента [о назначении очередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан](#) от 20 октября 2020 года.

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

населения страны⁹. Большое количество депутатов позволит иметь в Парламенте более разнообразный опыт и знания, что, как правило, положительно влияет на законотворческий процесс.

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

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

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

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

Несмотря на незначительные нормативные изменения 2019 года, действующий механизм формирования органов управления выборами никак не способствует его профессионализации и независимости. К выборам местные органы власти привлекают сотрудников бюджетных организаций, в том числе учителей школ¹³. Информация о

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

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

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

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

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

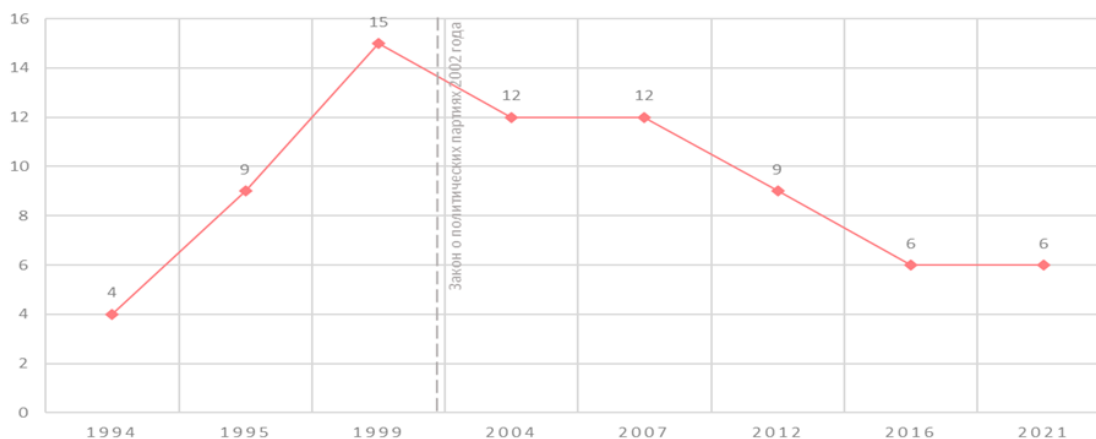
партийном представительстве в составе территориальных (ТИК) и участковых комиссий (УИК) со стороны ЦИК не публикуется.

ДОСТУП К ВЫБОРАМ

Право выдвигать списки кандидатов и участвовать в выборах ограничено в пользу зарегистрированных политических партий¹⁴. Участие независимых кандидатов посредством самовыдвижения через список граждан не предусмотрено. Это, в свою очередь, существенно ограничивает права граждан на участие в управлении государством и противоречит международным стандартам¹⁵. Поэтому наличие понятных правил и прозрачных процедур, посредством которых граждане могут свободно и без ограничений зарегистрировать партии, имеет ключевое значение для доступности выборов.

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

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



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

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

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

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

Проблема в данном случае заключается не только в непропорционально завышенном регистрационном пороге, но и в сложных бюрократических процедурах, которые идут вразрез с международными обязательствами страны¹⁸. К примеру, закон требует сперва зарегистрировать организационный комитет из 10 человек из числа инициативной группы в 1000 человек, с предоставлением полной информации, включая источники финансирования. Только после первичной стадии, в течение двух месяцев инициативной группе разрешается приступить к организации съезда с участием 1000 сторонников, представляющих 2/3 областей, городов республиканского значения и столицы. Далее в течение четырех месяцев партия должна предоставить в Министерство юстиции документы для регистрации, включая список 20,000 членов (по 600 от каждой области, городов республиканского значения и столицы)¹⁹. После получения государственной регистрации партия все еще обязана пройти учетную регистрацию региональных филиалов в территориальных органах юстиции²⁰. Таким образом, процедура регистрации партий создает множество возможностей для Министерства юстиции затян timer регистрации или вовсе отказать в ней, используя в том числе нормы закона об общественных организациях²¹.

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

На момент начала выборного процесса только шесть контролируемых властями партий имели право номинировать своих кандидатов и принять участие в выборах. В этих условиях часть оппозиционно настроенных организаций предприняла попытку договориться с ОСДП об участии в выборах через ее список кандидатов. Однако после

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

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

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

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

²² [Erkin Qazaqstan](#), Правовое регулирование политических партий в Казахстане. 25 основных рекомендаций по разработке новой законодательной базы.

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

призывов лидера запрещенного в Казахстане Демократического выбора Казахстана (далее – ДВК, признан экстремистской организацией)²⁴ Мухтара Аблязова к своим сторонникам вступать в ряды этой партии и голосовать за нее 27 ноября 2020 года ОСДП снялась с выборов²⁵. Такое решение властей было связано с нежеланием, с одной стороны, создавать условия для консолидированного протестного голосования, а с другой (даже с учетом фальсификаций результатов), – возможно, нежеланием дробить общее количество действительных голосов на шесть партий. Конечная сумма голосов напрямую определяет объем государственного финансирования парламентских партий.

РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ И МЕХАНИЗМ КВОТИРОВАНИЯ

Помимо барьера в виде регистрации партии, законодательство также содержит строгие ограничения для регистрации кандидатов, которые также идут вразрез с международными стандартами²⁶. К ним можно отнести возрастной ценз в 25 лет, непропорциональные ограничения, связанные с непогашенной судимостью и с коррупционными преступлениями²⁷. Наибольшее количество кандидатов было представлено в списке *Нур Отан* (126) и НПК (113), далее расположились *Ак Жол* (38), *Ауыл* (19) и *Адал* (16). При регистрации кандидатов в первый раз была применена 30%-ная квота для женщин и/или молодежи (от 25 до 29 лет)²⁸. Если количество женщин среди всех зарегистрированных кандидатов варьировалось (*Нур Отан* – 29%, НПК – 29%, *Ак Жол* – 31%, *Ауыл* – 21% и *Адал* – 25%), то определить количество молодежи было невозможно, так как Центральная избирательная комиссия (ЦИК) не предоставила информацию о возрасте кандидатов²⁹.

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

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

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

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

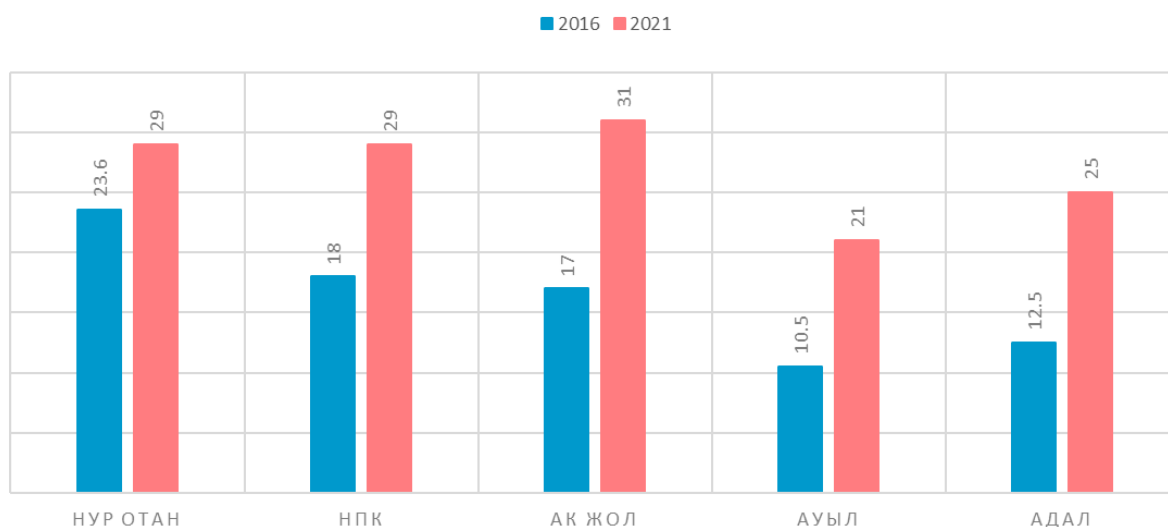
²⁷ Статья 51.4 [Конституции](#) Республики Казахстан. Статья 4.4 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах».

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

²⁹ [Финальный отчет](#) Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2021 года.

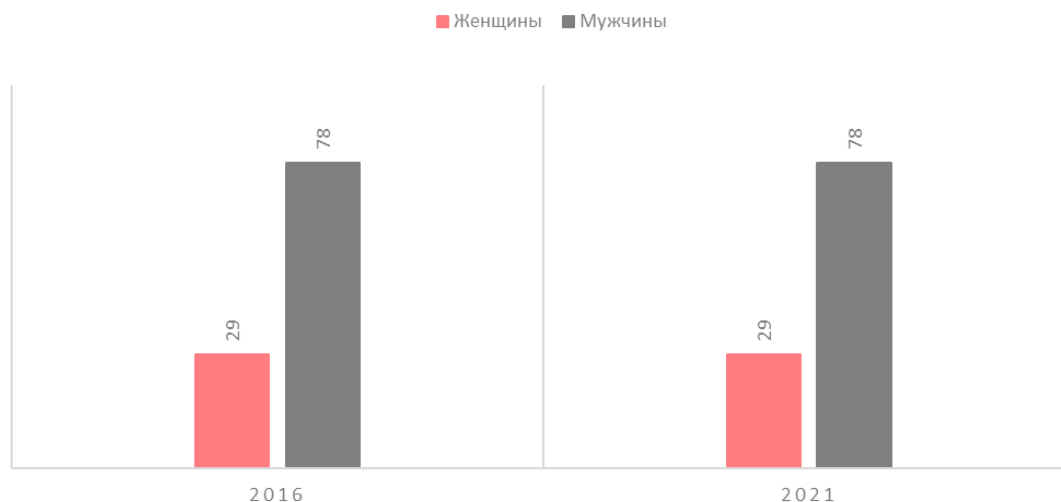
Более того, после прохождения в Парламент партийное руководство имеет полную прерогативу самостоятельно распределять мандаты вне зависимости от первично определенной квоты в партийных списках³⁰. Закон не предусматривает распределение мандатов, к примеру, согласно расстановке кандидатов в избирательных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

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



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

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



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

³¹ [Состав](#) шестого и седьмого созыва Мажилиса Парламента РК.

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

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

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

АГИТАЦИЯ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁹ [Статья 15.1](#) Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний».

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

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

ПРОБЛЕМЫ И НАРУШЕНИЯ В ХОДЕ ДНЯ ГОЛОСОВАНИЯ

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

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

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

⁴¹ [Deutsche Welle](#), В Казахстане задержаны десятки протестующих против выборов в парламент.

⁴² [Финальный отчет](#) Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2021 года.

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

⁴⁴ [Финальный отчет](#) Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 2021 года.

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

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

результатов две ТИК были закрыты, а другие две отложили процедуру подсчета на следующий день без объяснения причин⁴⁷.

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

НЕЗАВИСИМОЕ НАБЛЮДЕНИЕ

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

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

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

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

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

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

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

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

осуществлять свою деятельность, запрет на съемку и трансляцию еще более существенно снижает прозрачность выборов.

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

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

ИТОГИ ВЫБОРОВ

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

Таблица 1. Официальные результаты

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

Источник: официальные данные ЦИК.

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

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

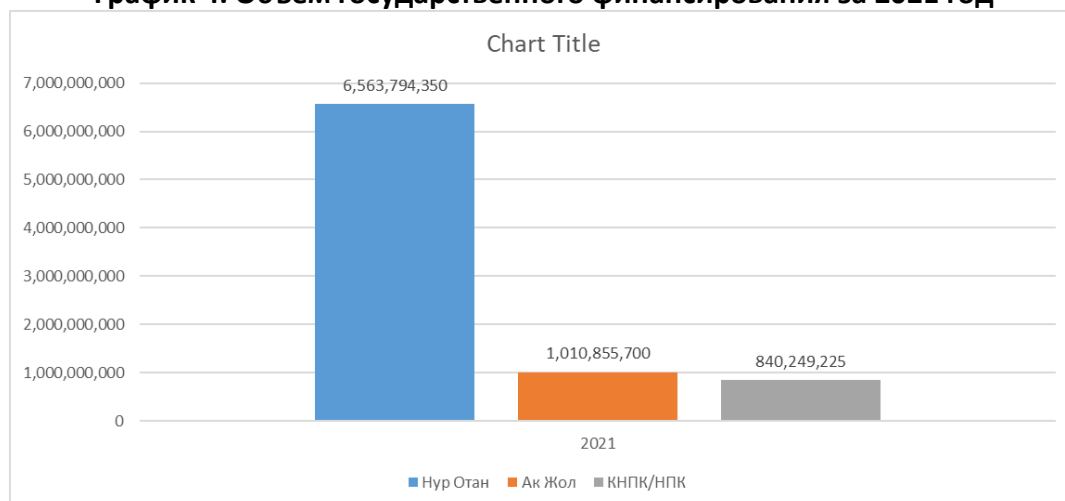
По итогам парламентских выборов 2021 года партия *Нур Отан* с 76 депутатами сохранила за собой квалифицированное большинство, а две проправительственные партии *Ак Жол* и НПК с 12 и 10 депутатами сформировали «парламентскую оппозицию». Еще до выборов для формальной регламентации деятельности проправительственных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

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

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПАРТИЙ

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

График 4. Объем государственного финансирования за 2021 год



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

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

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

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

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

ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПОСЛЕ ВЫБОРОВ

После негативной оценки как внутри страны, так и со стороны международного сообщества Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев в ходе первой сессии Парламента 15 января озвучил третий пакет политических реформ. В нем, среди прочего, было предложено снизить проходной барьер в Парламент и маслихаты с 7 до 5% и ввести в бюллетени всех уровней выборов графу «против всех». Уже в мае соответствующие поправки в избирательное законодательство были приняты Парламентом и утверждены Президентом.

Снижение избирательного порога до 5% – шаг в правильном направлении. На практике снижение избирательного порога призвано улучшить политическое представительство небольших партий и увеличить фрагментацию Парламента. Однако проблема заключается в том, что данное изменение единичное в ряду системных ограничений и теряет свой эффект в среде, где выборы контролируются властями. Иными словами, без независимых от властей политических партий, политической конкуренции и свободных выборов, соответствующих минимальным демократическим нормам, эта относительно прогрессивная мера положительного эффекта иметь не будет. Столь ограниченный

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

подход в реформировании избирательной системы указывает на стремление властей Казахстана сохранить контроль над выборами и одновременно поправить свой имидж, задав положительную тональность реформам.

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

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

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

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

⁵⁸ [OSCE/ODIHR](#) Assessment of the Constitutional Law on Elections 2004.

ВЫБОРЫ СЕЛЬСКИХ АКИМОВ, 25 ИЮЛЯ 2021 ГОДА

ВВЕДЕНИЕ

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

ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ В ПРЕДДВЕРИИ ВЫБОРОВ

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

Период между принятием поправок в законодательство, обеспечивающих нормативно-правовую базу выборов, и объявлением выборов составил один месяц⁶⁴. Несмотря на то, что о предстоящих выборах было известно заранее, у избирателей и других заинтересованных сторон не было достаточно времени, чтобы в полной мере

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

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

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

⁶² [Информация](#) ЦИК об итогах регистрации кандидатов в акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов.

⁶³ [Пресс-конференция](#) по законопроектам о выборах, 11 мая 2021 года.

⁶⁴ [Объявление ЦИК](#) о назначении выборов акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов.

ознакомиться с новыми правилами местных выборов, не говоря уже о полноценной подготовке к ним со стороны кандидатов.

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

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

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

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

ДОСТУП К ВЫБОРАМ

Согласно закону, кандидаты в сельские акимы выдвигаются политическими партиями, в порядке самовыдвижения и вышестоящим районным акимом, если на день окончания срока выдвижения выдвинуто менее двух кандидатов⁶⁷. Несмотря на

⁶⁵ [Auditorium](#), Выборы акимов в Казахстане. Какие ловушки поджидают?

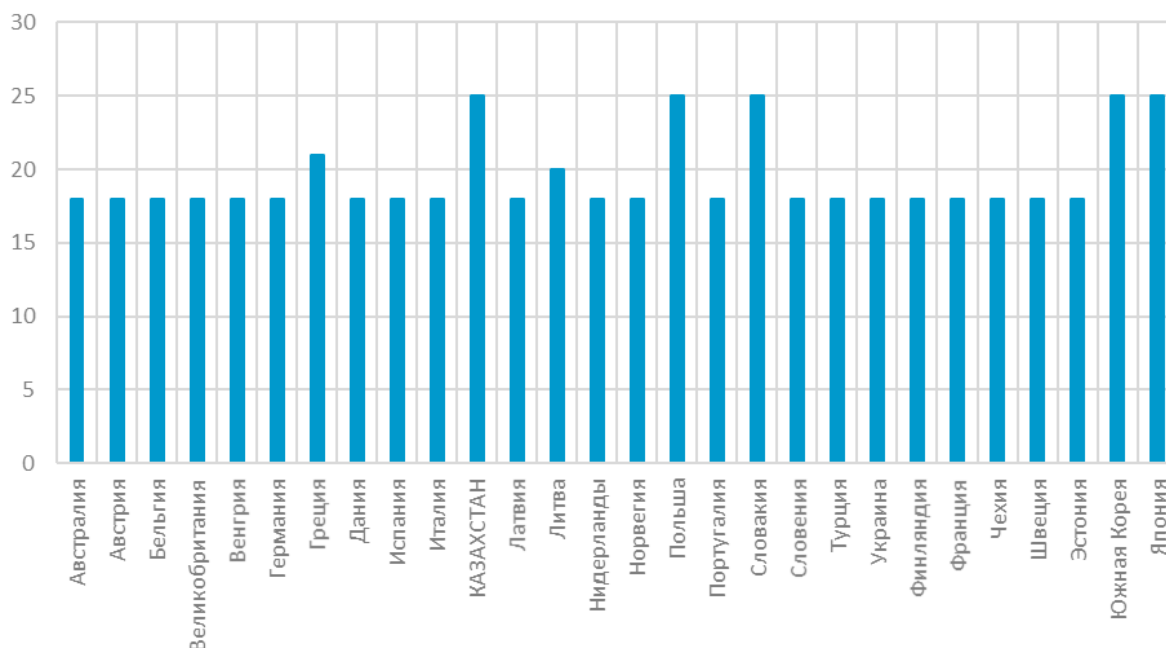
⁶⁶ [Cabar](#), Казахстан: видимость реформы МСУ лишь приумножает проблемы в регионах.

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

открывшуюся возможность для самовыдвижения, закон одновременно ввел несколько ограничительных требований для регистрации кандидатов.

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

График 5. Возрастные требования для муниципальных кандидатов⁶⁹



Помимо возрастного барьера, граждане также были ограничены дискриминационными требованиями, связанными с обязательным наличием высшего образования и стажа работы на государственной службе или равного ему в управлении (не менее двух лет)⁷⁰. Такой подход не только противоречит международным стандартам и обязательствам страны, но и полностью лишает значительную часть сельского населения права на

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

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

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

равных условиях добиваться выборной должности⁷¹. Выставляемые законом квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса «Б» могут быть использованы для назначаемых сотрудников госслужбы, но абсолютно не подходят для регистрации кандидатов⁷². Поэтому, несмотря на выборность, правила регистрации направлены в большей степени на продвижение кандидатов из среды госслужащих, чем на формирование равных возможностей для всех кандидатов. На это указывают и официальные данные (см. таблицу 2), где из 1934 зарегистрированных кандидатов почти половина 936 (48,3%) являются государственными служащими, а 385 (19,9%) – работниками бюджетных организаций⁷³. При этом среди оппонентов, действующих акимов во всех областях часто фигурировали сотрудники акиматов, директора школ, учителя и управляющие сельских клубов.

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

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

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

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

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

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

Таблица 2. Доля государственных служащих среди кандидатов

	Номинированы	Зарегистрированы	Госслужащие	Бюджетные организации
Акмолинская область	318	303	157	78
Актюбинская область	115	107	60	24
Алматинская область	279	235	140	40
Атырауская область	73	62	18	31
ВКО				
Жамбылская область	122	116	53	35
ЗКО				
Карагандинская область	303	268	176	45
Костанайская область	160	147	70	
Кызылординская область	151	122	95	23
Мангистауская область				
Павлодарская область	168	142	62	39
СКО	237	218		
Туркестанская область	285	214	105	70
Всего	2211	1934	936 48.3%	385 19.9%

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

Более того, в условиях, когда все зарегистрированные партии представляют проправительственный лагерь, а избирательные комиссии находятся под контролем властей, требование о сборе подписей может служить существенным препятствием для регистрации, прежде всего оппозиционно настроенных кандидатов⁷⁸. Нормы закона не предусматривают возможности исправлять формальные или незначительные ошибки при сборе подписей, поэтому даже небольшие формальные ошибки могут стать поводом для дисквалификации. Из неполной информации, опубликованной

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

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

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

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

территориальными избирательными комиссиями, сложно сделать выводы, какое количество из 277 (12,6%) отказов в регистрации было непосредственно связано со сбором и проверкой подписных листов (см. таблицу 2).

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

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

Закон также обязывал кандидатов при регистрации предоставить налоговые декларации, включая данные на супруга/гу⁸³. Двум кандидатам отказали в регистрации в связи с наличием технических неточностей, связанных с датой, указанной в декларации⁸⁴. Избирательные комиссии также отказывали, ссылаясь на данные Департамента государственных доходов, без предоставления какого-либо письменного обоснования. Практика отстранения кандидатов от выборов за счет несущественных ошибок и неточностей в декларациях уже неоднократно использовалась в ходе прошлых выборов. В этой связи миссия ОБСЕ/БДИПЧ еще в 2012 году в своей

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

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

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

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

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

⁸⁴ [Азаттык](#), Трайбализм, отсеивание неугодных и видимость конкуренции? Мысли в канун выборов.

рекомендации указывала на то, что «кандидаты не должны получать отказ в регистрации на основании правильности заполнения налоговых деклараций, поскольку это ненадлежащим образом ограничивает основополагающее право свободно баллотироваться на выборах»⁸⁵.

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

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

АГИТАЦИЯ

На выборы отводится всего 40 дней – после прохождения всех стадий регистрации кандидатам в среднем оставалось менее двух недель на то, чтобы организовать свою избирательную кампанию. По этой причине кампания была малозаметной, а избиратели не были должным образом осведомлены о кандидатах и их программах. Ситуация усугубляется тем, что закон предусматривает только не прямое государственное финансирование избирательной кампании, за счет которого должны быть покрыты расходы на транспорт, агитационные материалы и мероприятия, включая 15 минут эфирного времени на телевидении и 10 минут на радио, а также на публикацию двух статей в печатных изданиях. Объем средств закладывался из расчета KZT 220,000 (около 506 USD) для кандидатов сельских округов и KZT 230,000 (около 530 USD) для кандидатов городов районного значения, но статьи расходов определяли непосредственно областные избирательные комиссии⁸⁷.

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

⁸⁶ [Выступление](#) Президента Токаева на VI заседании Национального совета общественного доверия.

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

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

ИТОГИ ВЫБОРОВ

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

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

⁸⁸ [Информация](#) ЦИК об итогах выборов акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов.

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

Таблица 3. Результаты выборов сельских акимов 25 июля 2021 года

	Кол-во мест	Кол-во кандидатов	Нур Отан	Ак Жол	НПК	Ауыл	Адал	ОСДП	Само	Явка
Акмолинская область	95	303	74	2	3	1	1		14	75.8%
Актюбинская область	35	107	28	1	1	2	1		2	79.1%
Алматинская область	71	235	57			3			11	67.7%
Атырауская область	18	62	15				1		2	74.4%
ВКО	77	232	60	1	1	11	2		2	90.9%
Жамбылская область	38	116	31		1	1	1		3	90.6%
ЗКО	31	81	22			1		1	7	81.4%
Карагандинская область	75	268	56	1		3	1		14	75.9%
Костанайская область	65	147	52	2		2	2		7	84.4%
Кызылординская область	40	122	30		1	2	2		5	83.6%
Мангистауская область	10	34	8				1		1	84.2%
Павлодарская область	44	142	34	1		2	1		6	77.0%
СКО	71	218	55	2	3	3	1		7	87.1%
Туркестанская область	60	214	41			1	1	0	17	78.9%
Всего	730	2281	563	10	10	32	15	1	98	80.8%
			77.1%	1.3%	1.3%	4.3%	2%	0.13%	13.4%	

РЕКОМЕНДАЦИИ

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

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

9. Рекомендуется внести изменения в закон и правоприменительную практику, чтобы обеспечить доступность протоколов с результатами голосования и другой информации по запросу наблюдателей на участках, в ТИК и ЦИК.

10. Важно существенно увеличить гендерную квоту (без смешения с молодежной квотой, которую следует упразднить) с последующим ее регулярным пересмотром, а также установить правила распределения мандатов строго согласно расстановке кандидатов, в избирательных списках с обязательным чередованием женщин и мужчин.

11. Необходимо исправить диспропорции в административно-территориальном делении страны и сформировать на базе сельских округов более сбалансированные единицы местного самоуправления – муниципалитеты. Это позволит повысить значимость выборов сельских (муниципальных) акимов и упорядочит систему местного самоуправления.

12. Рекомендуется расширить институт выборности акимов на вышестоящие уровни местного управления. При этом следует рассмотреть возможность избрания акимов областей маслихатами, а акимов городов республиканского значения – гражданами напрямую.

13. Выборы в маслихаты необходимо проводить по мажоритарной системе относительного большинства, аналогично системе, применяемой на выборах сельских акимов. Это позволит расширить участие граждан в управлении делами государства, а также сформирует устойчивую связь местных представительных органов власти с населением.

14. Целесообразно пересмотреть все необоснованные и непропорциональные ограничения, налагаемые на право баллотироваться на выборах. К ним относятся возрастной ценз и ценз постоянного проживания, знание языка, образование и опыт работы на государственной службе, судимость и специальная проверка Комитета национальной безопасности.

15. Рекомендуется пересмотреть законодательство и обеспечить реализацию фундаментальных свобод, таких как свобода выражения мнений и свобода собраний.

16. Видится важным: 1) полностью пересмотреть подходы к частному и государственному финансированию партий и избирательных кампаний; 2) установить предельные суммы отдельных пожертвований для политических партий и избирательных фондов; 3) установить правила пожертвований в натуральной форме во время избирательной кампании, ввести ограничения электоральных расходов; 4) обеспечить регулярную и детализированную финансовую отчетность партий; 5) создать независимый надзорный орган.

17. Важно гарантировать доступность государственного финансирования для непарламентских партий, снизив порог квалификации с 5% до 3%. При этом рассмотреть

возможность распространения государственной финансовой поддержки и для партий, участвующих в местных выборах.

18. Целесообразно обусловить выплату некоторой части государственного финансирования для продвижения участия женщин, молодежи, национальных меньшинств и лиц с инвалидностью в политической жизни.

19. Рекомендуются увеличить период агитации на выборах сельских акимов и узаконить негосударственное финансирование избирательной кампании за счет добровольных пожертвований и собственных средств кандидатов. При этом необходимо установить крайние пределы допустимых пожертвований и затрат кандидатов на кампанию.

20. Видится важным снабдить все избирательные участки камерами и ввести онлайн-трансляцию как дня голосования, так и процедуры подсчета голосов и определения результатов. Это позволит избежать фальсификаций и повысит доверие общества к выборам.

21. Видится важным отказаться от распространенной практики ограничения прав наблюдателей и гарантировать возможность осуществлять наблюдение за всеми стадиями избирательного процесса, включая право вести видеофиксацию во время голосования, подсчета голосов и подведения итогов.



проект для обсуждения

ОТНОШЕНИЕ К РЕФОРМАМ ВЫБОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Подготовлено ОФ «Еркіндік Қанаты»



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

Настоящий анализ подготовлен Подготовлено ОФ «Еркіндік Қанаты» при поддержке International Republican Institute.

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	49
ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТА И ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	50
ОБ ИССЛЕДОВАНИИ	55
ВЫВОДЫ И КРАТКИЙ ОБЗОР РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ	58
РЕКОМЕНДАЦИИ АВТОРОВ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ЭКСПЕРТНЫХ ИНТЕРВЬЮ И ДИСКУССИОННЫХ ПЛОЩАДОК	103

Список сокращений

БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека

НПА – нормативно-правовой акт

НПО – неправительственная организация

ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОО – общественное объединение

ООН – Организация Объединенных Наций

ОФ – общественный фонд

РК – Республика Казахстан

ЦИК РК – Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан

Условные обозначения



- данная иконка обозначает результаты анализа экспертных интервью

ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТА И ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Ввиду политической ситуации в Казахстане практически каждый электоральный цикл сопровождается изменением действующего законодательства, связанного с выборами, политическими партиями или участием неправительственных организаций в мониторинге избирательного процесса. Прошлые электоральные периоды были отмечены ликвидацией института самовыдвиженцев, а именно невозможностью выдвижения гражданами своей кандидатуры в депутаты Мажилиса и маслихатов, если они не являлись членами политических партий или были кандидатами вне партийных списков. Были введены нормы 30%-го квотирования для женщин и молодежи в составе партийных списков, ужесточены правила при подаче документов для регистрации в кандидаты на пост Президента Казахстана, дополнено законодательство по повышению доступности территории избирательных участков для людей с инвалидностью. Как правило, изменения избирательного законодательства носят рестриктивный характер и накладывают дополнительные ограничения на возможность выдвижения определенных кандидатов, регистрации политических партий, работы независимых наблюдателей в день голосования на избирательных участках и прочее. Подобные изменения позволяют предположить, что население Казахстана недовольно имплементируемыми реформами, о чем свидетельствует низкая явка на прошедших выборах в январе 2021 года. Кроме того, в последние годы международные организации сократили финансирование для общественных проектов по вопросам политических прав; государственные структуры также не финансируют независимые исследования. Международные доноры практически перестали работать с независимым наблюдением, в то время как государство пытается создать альтернативное гражданское общество для наблюдения за выборами, что в свою очередь ставит под вопрос само независимое наблюдение.

Для понимания уровня участия и заинтересованности казахстанцев в электоральном процессе было принято решение провести социологический опрос среди казахстанцев по тематике выборов, проанализировать изменения выборного законодательства и провести открытые дискуссионные площадки с представителями гражданского общества, политических партий и исполнительной власти.

Исследование помогло провести оценку последних реформ и дало возможность обсудить результаты с гражданским обществом и государственными органами. Мы полагаем, что проведенный анализ роли казахстанского общества в электоральном процессе позволит, во-первых, привлечь внимание широкой общественности к заявленной проблеме а, во-вторых, станет потенциальным инструментом для начала диалога между обществом и властью о путях реформирования системы выборов с учетом мнения казахстанцев.

Обзор правовой базы

Нормативно-правовые акты, которые прямо или косвенно влияют на регулирование выборных процессов, а также осуществление права граждан избирать и быть избранными в Казахстане:

- Конституция Республики Казахстан

- Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан»
- Указ Президента Республики Казахстан от 11 ноября 1996 года N 3205 «Об утверждении Положения о Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан»
- Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344-II «О политических партиях»
- Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г
- Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года
- Замечания общего порядка по статье 25 международного пакта о гражданских и политических правах. 1996 год.
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 года
- Конвенция о правах инвалидов. Принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года

Далее подробно рассматриваются изменения избирательного законодательства на которых фокусировалось данное исследование.

Отмена института самовыдвиженцев на выборах в депутаты Мажилиса парламента и маслихатов всех уровней

Выдвижение непартийных кандидатов в Мажилис было ограничено Конституционным Законом Республики Казахстан от 19 июня 2007 года № 268 «О внесении дополнений в конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан». Позже, 29 июня 2018 года, Президентом Казахстана Нурсултаном Назарбаевым был подписан Конституционный закон Республики Казахстан № 162-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан», который устанавливает обязанность для депутатов маслихатов иметь партийную принадлежность. Таким образом, отсутствие партийной принадлежности стало законодательным барьером и дискриминирующим фактором в реализации гражданами пассивного избирательного права. Именно этот пункт стал отличительной чертой последних выборов, которые были проведены в принципиально новых законодательных условиях.

Принцип равного избирательного права требует соблюдения международных норм и является обязательным элементом национального избирательного права. Он означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях и при равных условиях: у всех избирателей, голосующих по одной избирательной системе, имеется равное количество голосов. Кроме того, данный принцип предполагает, что каждый гражданин должен иметь равные возможности выдвинуть свою кандидатуру для участия в выборах. Принципы всеобщего и равного избирательного права закреплены в статьях 4 и 5 закона «О выборах в РК». Активным всеобщим избирательным правом обладают

граждане Республики Казахстан, достигшие 18-летнего возраста за исключением граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащимися в местах лишения свободы по приговору суда. Пассивное всеобщее избирательное право распространяется не на всех граждан, а лишь на тех, кто избирается по партийным спискам, и, соответственно, является членом политической партии и может быть избран депутатами Парламента и маслихатов. Более того, кандидатами на любую выборную должность не могут быть граждане, имеющие непогашенную или неснятую судимость, а также граждане, вина которых в совершении коррупционного преступления и коррупционного правонарушения в установленном законом порядке признана судом. Статья 14 Конституции РК устанавливает принцип нулевой терпимости по любым возможным формам проявления дискриминации в отношении своих граждан. Более того, в пункте 3 статьи 33 Конституции РК предусмотрен исчерпывающий перечень тех лиц, которые не могут быть избранными, и беспартийных граждан среди них не названо.

Подчеркнем, что международные стандарты устанавливают требования в отношении равенства кандидатов. Так, статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, что каждый гражданин должен иметь право и возможность быть избранным на подлинных периодических выборах и допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе без необоснованных ограничений. Стандарты ОБСЕ также указывают, что государства-участники гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право и обеспечивают, чтобы закон и государственная политика способствовали проведению политических кампаний в атмосфере свободы и честности.

Таким образом, прямой законодательный запрет для беспартийных граждан в реализации своего пассивного избирательного права и фактическая невозможность регистрации новой политической партии являются дискриминационными как с точки зрения национального, так и международного права.

Введение практики квотирования для женщин и молодежи в возрасте до 29 лет в размере 30% от списочного состава политических партий

Поправка, внесенная в пункт 4 статьи 89 Конституционного Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 335-VI «О внесении дополнений в конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», гласит: «В партийном списке количество женщин и лиц, не достигших двадцатидевятилетнего возраста, должно составлять не менее тридцати процентов от общего числа включенных в него лиц».

Одновременно была внесена соответствующая поправка Законом Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 336-VI «О внесении изменения и дополнений в Закон Республики Казахстан «О политических партиях», в результате чего появилась статья 15-1:

«Политическая партия при утверждении партийных списков кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента, маслихата включает в них женщин и лиц, не достигших

двадцатидевятилетнего возраста, в количестве не менее тридцати процентов от общего числа кандидатов».

Введение выборности акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов

24 мая 2021 года был принят Конституционный закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» № 41-VII, который внес изменения в статью 1 «Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим Конституционным законом. Настоящий Конституционный закон регулирует отношения, возникающие при подготовке и проведении выборов Президента, депутатов Сената и Мажилиса Парламента, маслихатов, акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов и членов иных органов местного самоуправления Республики Казахстан, а также устанавливает гарантии, обеспечивающие свободу волеизъявления граждан Республики.»

Вышеуказанный нормативно-правовой акт дополняет действующий Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 №2464 в части выборности акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов следующими основными положениями:

- На основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании избираются акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов РК;
- Правом выдвижения в кандидаты акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов РК обладают граждане вне зависимости от партийной принадлежности.

Назначение и организация выборов акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов находится в ведении соответствующих территориальных избирательных комиссий.

Данное изменение позволяет самовыдвиженцам быть кандидатами на выборах в акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов, что невозможно при выдвижении кандидатур в Мажилис Парламента и маслихаты всех уровней. Впервые в истории независимого Казахстана была создана правовая основа для проведения прямых выборов акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов.

Возвращение графы «против всех» в избирательные бюллетени

Данная поправка была также внесена через Конституционный закон Республики Казахстан от 24 мая 2021 года № 41-VII ЗРК О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан»:

«Статья 37. Избирательный бюллетень

1. В избирательный бюллетень включаются все зарегистрированные кандидаты с указанием фамилии, имени, отчества (если оно указано в документе, удостоверяющем личность) в алфавитном порядке государственного языка и строка «Против всех». В избирательный бюллетень для голосования за политические партии включаются наименования политических партий в порядке, определенном жеребьевкой, и строка «Против всех». Жеребьевка проводится Центральной избирательной комиссией. Порядок проведения жеребьевки определяется Центральной избирательной комиссией.»

Снижение порога прохождения в парламент для политических партий с 7 до 5%

Снижение порога было реализовано через Конституционный закон Республики Казахстан от 24 мая 2021 года № 41-VII «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан».

«Статья 97-1. Распределение депутатских мандатов по итогам голосования по партийным спискам

1. Центральная избирательная комиссия подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных по территории единого общенационального округа за каждый партийный список, получивший пять и более процентов голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании. Сумма голосов избирателей, поданных за политические партии, преодолевшие пятипроцентный барьер, делится на число распределяемых депутатских мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота).

2. Если пять процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, получено только одной политической партией, то к распределению депутатских мандатов допускается список указанной политической партии, а также партийный список партии, набравшей следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании».

ОБ ИССЛЕДОВАНИИ

В рамках данного исследования был проведен ряд мероприятий, в том числе:

- анкетирование онлайн сообщества относительно уровня осведомленности и отношения к выборным реформам;
- получение экспертной оценки реформ через экспертные интервью;
- уличные блиц-опросы в видео-формате, иллюстрирующие настроение населения по поводу процессов принятия решений;
- проведены дискуссионные площадки для презентации предварительных результатов исследования для получения обратной связи. Всего было проведено 5 дискуссионных площадок: в Алматы (офлайн), Шымкенте (офлайн), Павлодаре (онлайн); Усть-Каменогорске (онлайн), Караганде (онлайн), Нур-Султане (онлайн). В обсуждении участвовали представители гражданского общества, местные исполнительные органы, представители политических партий. По результатам дискуссионных площадок были выработаны рекомендации для дальнейших действий, которые включены в данный отчет.

Методология исследования

Цель исследования

Основной целью исследования является получение информации, необходимой для инициации диалога между гражданским обществом и государством о политической и правовой ситуации в контексте выборов, определения роли граждан в выборном процессе и политических предпочтений казахстанского общества.

Задачи исследования:

- Замерить политическую и гражданскую активность населения;
- Определить уровень осведомленности о реформах в выборном законодательстве и отношении граждан к выборным реформам;
- Изучить мнение граждан относительно участия в процессах, касающихся изменений в выборном законодательстве и процессах;
- Получить экспертную оценку выборных реформ и участия граждан в выборных процессах.

Описание методологии

Для достижения поставленных задач было решено применить комплексный подход с использованием качественных и количественных методов исследования.

- Количественный опрос онлайн сообщества.

Данный метод позволил собрать количественную информацию об осведомленности и отношении населения к выборным реформам и замерить политическую и гражданскую активность респондентов. В связи с продолжающейся пандемией COVID-19 большая часть интервью была проведена онлайн, однако некоторые интервью были проведены с респондентами лично с соблюдением санитарных норм и социального дистанцирования. При сборе информации мы руководствовались международными принципами проведения исследований в области защиты персональных данных респондентов и не сохраняли персональные данные опрошенных, которые могут их идентифицировать.

Примерная продолжительность интервью – 15 минут.

Выборка. Ниже представлена выборка в 1200 интервью с гражданами Казахстана старше 18 лет, обладающими избирательным правом. По информации ЦИК РК количество избирателей в Казахстане составляет около 12 миллионов человек. При такой генеральной совокупности для выборки в 1200 человек предельная ошибка выборки составляет 3,72% при доверительной вероятности в 99%. Опрос проводился по всему Казахстану, включая Алматы, Нур-Султан, Шымкент и все регионы. Респонденты отбирались случайным образом с использованием множественных каналов, включая социальные сети (в том числе таргетированную рекламу), прямые рассылки по базе имеющихся контактов, набор респондентов методом снежного кома и личные контакты.

По регионам выборка распределилась следующим образом:

Регионы		Макро-регионы	
г. Алматы	182	г. Алматы	182
г. Нур-Султан	238	г. Нур-Султан	238
Акмолинская область	28	Север	243
Костанайская область	60		
Павлодарская область	95		
Северно-Казахстанская область	60		
г. Шымкент	127	Юг	229
Алматинская область	16		
Жамбылская область	26		
Кызылординская область	19		
Туркестанская область	41	Запад	83
Мангистауская область	22		
Актюбинская область	22		
Атырауская область	19		
Западно-Казахстанская область	20	Восток	115
Восточно-Казахстанская область	115		
Карагандинская область	110	Центр	110
Всего	1200		1200

При анализе результатов исследования отдельные регионы были объединены в макро-регионы Север, Юг, Запад, Восток, Центр. Алматы и Нур-Султан являются самостоятельными региональными единицами в анализе данных.

Для обработки и анализа данных были использованы программы Python, SPSS и Excel. Полученные данные были проверены на полноту заполнения и логику; авторами исследования была произведена чистка, кодировка и структуризация собранных данных.

- Экспертные интервью

Экспертные интервью – это качественный метод исследования с применением техники глубинных интервью, где респондентами являются высококвалифицированные

специалисты в исследуемой сфере (эксперты и лидеры мнений). Данный метод позволяет получить качественную информацию и оценку ситуации и данных по изучаемому вопросу от экспертов исследуемой сферы. Так как при проведении экспертных опросов важно, чтобы компетенция интервьюеров не уступала по уровню компетенции экспертов, интервью проводились специалистами, которые имеют необходимую квалификацию и опыт работы. Такой подход позволил извлечь максимальную пользу из интервью.

При проведении интервью велась аудиозапись для дальнейшей обработки и анализа результатов. Любые данные экспертов указаны в отчете только с их согласия. Некоторые эксперты пожелали сохранить анонимность своих высказываний, в связи с чем авторство их цитат указывается как «Эксперт».

Примерная продолжительность интервью – 45 минут.

Выборка. В рамках исследования было отобрано 10 экспертов. Отбор проводился на основании экспертной оценки исполнителей проекта с опорой на следующие критерии:

- профессиональный опыт эксперта, включая опыт работы в сферах правовой защиты, изучения и исполнения выборных процессов, изучения и осуществления гражданских прав и свобод;
- длительность работы эксперта в требуемых сферах – не менее 5 лет;
- дополнительный критерий (не обязателен): опыт участия в законотворческих процессах в Казахстане, в том числе путем участия в рабочих группах, а также опыт наблюдения за выборами в Казахстане.

ВЫВОДЫ И КРАТКИЙ ОБЗОР РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ

По мнению экспертов, за последние 15-20 лет в Казахстане усилился авторитарный режим, в результате чего форма государственного управления страны больше похожа на супер-президентскую республику, нежели на демократию. Постепенно происходит ужесточение норм законодательства относительно выборов, деятельности партий, сектора гражданского общества. Также происходит притеснение оппозиционных партий и движений, ограничение свободы слова, ограничение работы СМИ. При этом наблюдается тенденция формирования альтернативного гражданского общества, подчиненного властным структурам.

Политическая и гражданская активность

По уровню политической и гражданской активности респонденты разделились на 3 сегмента: **Активные** (23%), **Информированные** (25%), **Неактивные** (52%).

Сегмент **Активных** самоидентифицируются как политически активные, они лучше других осведомлены о реформах, активно проявляют свою политическую и гражданскую позицию; при этом они меньше доверяют партиям и более вероятно имеют высшее образование. По мнению некоторых экспертов, процент действительно политически активных граждан составляет примерно 3-5% населения.

Информированные также идентифицируют себя как политически активные и хорошо осведомлены о реформах, но они менее активны в выражении своей политической и гражданской позиции. Они также более вероятно имеют высшее образование.

Неактивные, в свою очередь, самоидентифицируются как политически неактивные, хуже осведомлены о реформах и меньше всего участвуют в каких-либо действиях, связанных с проявлением своей политической и гражданской позиции. Респонденты из этого сегмента более вероятно имеют среднее или средне-специальное образование. В целом по результатам опроса 41% опрошенных считают себя политически активными, в то время как 37% не считают себя таковыми. Только 12% опрошенных состоят в какой-либо партии в настоящее время. 39% не состоят ни в какой партии по причине недоверия институту партий в стране, а 26% не видят в этом необходимости.

В ходе опроса респондентов просили отметить, каким образом они проявляли свою гражданскую и политическую активность за последние 5 лет. Около четверти опрошенных (24%) не проявляли гражданскую активность. Большая часть респондентов (57%) обсуждали политические вопросы с друзьями и родственниками, 42% распространяли и подписывали петиции, 41% читали специализированную литературу, 37% обсуждали политические вопросы в социальных сетях, 13% участвовали в акциях протеста и 11% комментировали законопроекты на портале egov.

Голосование на выборах является одним из наиболее важных и доступных способов участия в политических процессах страны. По данным опроса 60% респондентов участвовали в президентских выборах 2019 года (напомним, что официальная явка составила 77,5%); на выборах в Мажилис и маслихаты в 2021 году голосовали 37%

опрошенных (официальная явка была 63,3%); в выборах сельских акимов участвовали 58% от количества респондентов, живущих в селе (официальная явка составила 80%).

По мнению экспертов, основными причинами низкой политической активности являются:

- Исторический контекст развития государства;
- Низкая политическая грамотность населения в целом;
- Отсутствие доверия к власти, разочарование властью;
- Недоверие к выборам и выборным процессам, которое усилилось после президентских выборов 2019;
- Отсутствие политического пространства для гражданского участия;
- Бюрократические барьеры.

Реформы

Согласно результатам исследования, почти треть опрошенных (30%) не знали ни об одной из пяти перечисленных реформ. Лучше всего респонденты осведомлены о введении выборности акимов сельского уровня (55%), что объясняется активным освещением этой реформы в СМИ. 45% знали о возврате в избирательные бюллетени графы «против всех», 34% - об отмене института самовыдвиженцев, 34% респондентов осведомлены о введении 30% квоты для женщин и молодежи в партийных списках. Меньше всего респондентам известно о снижении порога для прохождения в Парламент с 7% до 5% для политических партий (31%).

Отмена института самовыдвиженцев меньше всего поддерживается респондентами (59% не поддерживают эту реформу). Кроме того, 57% считают, что эту реформу нельзя считать признаком усиления демократических процессов, а 60% считают, что это изменение не отражает волю большинства казахстанцев.

Квотирование женщин и молодежи в партийных списках поддерживают 40% опрошенных. При этом 35% считают эту меру признаком усиления демократических процессов, а 30% придерживаются противоположной точки зрения. 27% респондентов согласны, что данная реформа отражает волю большинства населения, в то время как 35% с этим не согласны.

Выборность акимов сельского уровня поддерживают 61% опрошенных. 54% респондентов считают этот процесс признаком усиления демократических процессов, и 47% считают, что данная реформа отражает волю большинства казахстанцев.

Что касается возврата в бюллетени графы «против всех», то большая часть респондентов поддерживают этот шаг (59%), 54% считают это признаком усиления демократии, и 50% опрошенных считают, что данная мера отражает волю большинства казахстанцев.

Снижение порога прохождения в Парламент для политических партий с 7% до 5% поддерживают 42% опрошенных, а 41% считают это признаком усиления демократических процессов. 34% респондентов соглашались с тем, что данное

изменение отражает волю большинства граждан, в то время как 28% придерживаются противоположного мнения.

Эксперты негативно относятся к отмене института самовыдвиженцев и считают, что это противоречит демократическим ценностям и принципам, так как ограничивает возможности участия граждан в избирательном процессе. Данная мера негативно повлияла на институт выборов в целом.

Несмотря на то, что остальные реформы считаются позитивными индикаторами, эксперты характеризуют их в большей степени как «косметические», манипулятивные и не приводящие к реальным изменениям. По мнению экспертов, данные меры были приняты для удовлетворения требований международного сообщества и достижения внутренних политических целей.

68% опрошенных считают, что граждане не были вовлечены в процесс принятия решений об этих реформах. При этом 89% считают, что граждане должны быть вовлечены в подобные процессы в той или иной степени. Данные показатели указывают на разрыв между желаемой и действительной обстановкой в стране.

По мнению респондентов, основным инструментом участия граждан в процессах принятия подобных решений должно быть проведение опросов перед принятием поправок в законодательство (69%), а также петиции (53%) и участие в рабочих группах при Парламенте (47%), референдумы (47%).

На вопрос о том, какие изменения респонденты хотели бы видеть в избирательном законодательстве более половины опрошенных ответили, что хотели бы вернуть институт самовыдвиженцев (52%). 50% респондентов считают, что следует упростить процедуру регистрации для новых партий, 43% хотели бы упростить процедуру регистрации кандидатов в Президенты. За то, чтобы ввести квотирование для людей с инвалидностью в избираемых органах власти, высказались 38% опрошенных, а 36% считают, что следует увеличить квоту для женщин до 50%. Почти каждый пятый респондент (21%) не смог ответить на этот вопрос.

Эксперты считают важным участие граждан не только в процессах, касающихся выборов, но и в других политических вопросах, поскольку люди должны уметь лоббировать свои интересы и защищать свои права.

Существующие процессы участия граждан в политических процессах являются формальными и фактически не работают. Все попытки участия граждан в принятии решений пресекаются, а в случаях, когда граждане все-таки имеют возможность участвовать в процессах каким-либо образом, их мнение игнорируется.

Эксперты отмечают, что между гражданами и властью должна быть двусторонняя связь. В противном случае политическая система не может быть устойчивой, что может привести к стагнации и кризису.

Подробный анализ результатов исследования



Экспертная оценка развития демократических процессов в Казахстане

О роли граждан в выборных реформах нельзя говорить, не затрагивая политические процессы в целом и их демократичность, так как от этого напрямую зависит, возможен ли диалог между гражданами и властными структурами и являются ли реформы выборного законодательства результатом волеизъявления большинства граждан.

Экспертов просили озвучить свое видение развития демократических процессов в Казахстане. По мнению большинства экспертов за последние 15-20 лет Казахстан стал менее демократичным и более авторитарным государством: в стране произошла консолидация власти; органы власти обрели больший контроль; ограничиваются свобода слова, выбора, собраний. Эксперты считают, что в Казахстане установилась супер-президентская власть, что привело к снижению роли Парламента в политической жизни страны (полномочия Парламента перешли в институт президентства). В течение последних 20 лет происходило ужесточение законодательства о политических партиях и сокращались возможности для участия в выборах, и этот процесс наблюдался как в изменениях законодательства, так и на практике. У граждан нет контакта с депутатами, что, в свою очередь, ведет к невозможности представительной демократии в стране, так как система не нуждается в гражданском участии. Эксперты также отмечают отсутствие доверия власти на местах, что является одним из показателей отсутствия демократии.

«Для достижения открытости, прозрачности и справедливости в выборном процессе необходимо внести концептуальные изменения, в действующее законодательство страны, которые обеспечат избрание реальных представителей народа – тех, за кого голосовали избиратели, а не тех, которые приобрели статус благодаря назначению партийным руководством», - Зауреш Батталова, эксперт по праву управления государством.

«Любые реформы, которые вы знаете, которые мы видим, которые мы пытаемся делать - это только имитация и видимость. На самом деле серьезных подвижек в Казахстане не было, а ситуация только ухудшилась за всё это время. Вот так вот, беспросветно», - Димаш Альжанов, политический консультант и эксперт по выборам

Некоторые эксперты сравнивали сегодняшнюю ситуацию с политической ситуацией 90-х и начала 2000-х годов, когда, по их мнению, в стране в определенной степени существовало больше свобод и разнообразия на политической арене. Кроме того, для граждан и представителей сектора гражданского общества были возможности напрямую сотрудничать с представителями власти, Парламентом и ЦИК РК, поскольку государство было открытым к диалогу.

«Например, где-то до 2005 года возможности высказываться, участвовать, обсуждать тоже были. Достаточно легко мы приходили и в ЦИК, и в Парламент заходили, и спокойно обсуждали все вопросы – то есть госорганы были более открытыми в то время», - Мария Лобачева, Общественное объединение «Эхо».

Укреплению настоящего режима в определенной степени способствовали «цветные» революции в соседних странах, информация о которых была использована властями для того, чтобы повлиять на политические процессы в Казахстане. Такие революции рассматривались как угроза правящей элите. СМИ сыграли свою роль в том, чтобы усилить страх среди граждан.

Сейчас в стране наблюдается притеснение оппозиционных партий и движений, исчезают «неудобные» СМИ, возникают запреты на определенные виды деятельности (в частности, на журналистскую и общественную деятельность).

Существующие политические партии присутствуют только номинально, создают видимость существования альтернативы, политического многообразия. В реальности у партий нет никакой активности в информационной среде, их деятельности практически не видно. Кроме того, большинство партий напрямую связаны с государственными органами.

Относительно изменений в секторе гражданского общества эксперты отмечают, что сейчас создается все больше квази-НПО, которые выполняют роль гражданского общества, защищая интересы власти, и существуют на государственном финансировании. Таким образом, возникает новый пласт в секторе гражданского общества, так называемое альтернативное гражданское общество, подотчетное властным структурам.

Эксперты считают, что чиновники и депутаты оторваны от реальности и не знают, что на самом деле происходит в стране. Они создают различные стратегические документы на будущее, но не отчитываются по тому, что было достигнуто за время их правления. Депутатский корпус фактически не использует законодотворческую инициативу, то есть не выполняет одну из своих важнейших функций.

«Для демократии, как вы понимаете, ключевой признак — это политическая конкуренция, это политический плюрализм, это свободные и справедливые выборы и так далее. Без них все остальное, к сожалению, не работает или работает очень плохо», - Евгений Жовтис, Директор Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдения законности.

«Нельзя сказать, что у нас демократические перемены происходят. Ну, конечно, у нас больше всего страдают политические права, и в этом смысле мы находимся во всех политических рейтингах ближе к концу: свобода выбора, свобода слова, свобода собраний. Наверное,

это три таких самых крупных, самых страдающих пункта, находящихся в упадке права в нашей стране, по которым государство держит оборону и никак не дает ничего изменить, а вот по этим трем вещам как раз и можно судить, есть ли демократизация», - Ирина Медникова, Председатель попечительского совета Молодежной информационной службы Казахстана.

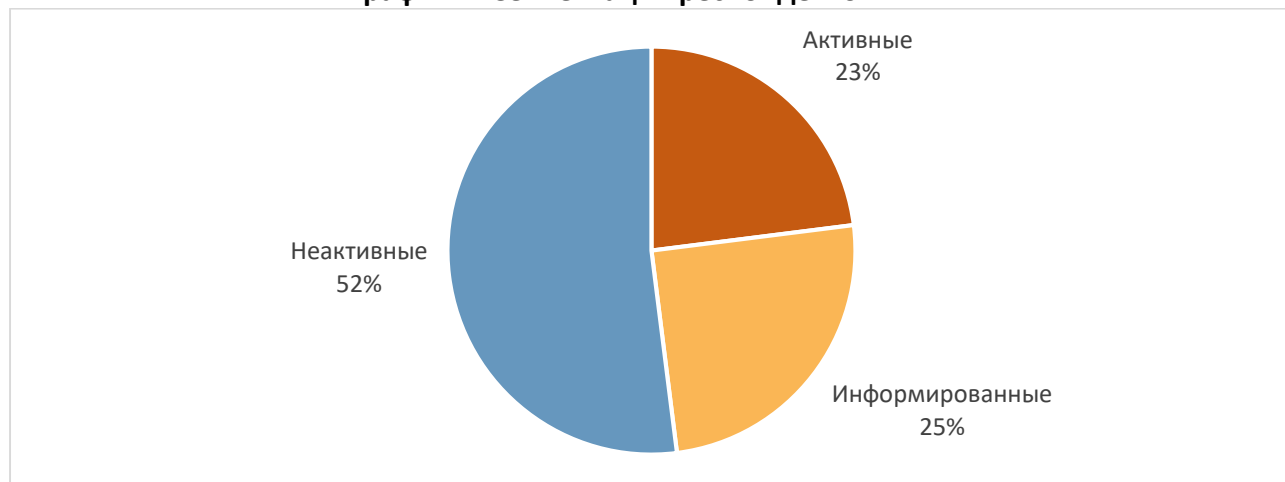
Политическая и гражданская активность

Измерение политической активности граждан в Казахстане представляет определенные трудности в связи с тем, что некоторые индикаторы не всегда могут являться точными показателями в контексте процессов, происходящих в стране. Например, одним из индикаторов может быть участие в митингах, однако следует учитывать, что в Казахстане есть определенные ограничения на проведение собраний. Тем не менее, для целей данного исследования мы выдвинули следующие индикаторы для определения уровня политической и гражданской активности респондентов:

- самоидентификация – считают ли себя респонденты политически активными;
- активные действия – принимают ли респонденты участие в определенных действиях, связанных с проявлением своей политической и гражданской позиции;
- членство в партии – являются ли респонденты членами какой-либо партии и если нет, то почему;
- участие в выборах – голосуют ли респонденты на выборах в президенты, на выборах в Мажилис и маслихат, а также на выборах сельских акимов.

Используя данные индикаторы, была произведена сегментация респондентов по уровню политической и гражданской активности. Сегментация была произведена в программе SPSS с использованием алгоритма К-средних. В результате были выделены три сегмента: Активные, Информированные и Неактивные.

График 1. Сегментация респондентов



Сегмент **Активные** составляют 23% от всех опрошенных и является самым малочисленным сегментом. Их отличительными чертами являются следующие характеристики:

- респонденты самоидентифицируются как политически активные в той или иной степени;
- они лучше других осведомлены о выборных реформах;
- являются более активными участниками в процессах, связанных с проявлением своей политической и гражданской позиции (например, среди них больше тех, кто голосует на выборах; они с большей вероятностью, чем другие, могут принять участие в митингах, маршах протеста);
- уровень доверия партиям у них ниже, чем у представителей других сегментов;
- они с большей вероятностью имеют высшее образование.

Следует отметить, что сегмент активных граждан в контексте данного проекта имеет несколько протестные настроения. Об этом, например, свидетельствует то, что они больше других не доверяют существующим партиям и более вероятно примут участие в протестных действиях.



По мнению некоторых экспертов, процент действительно политически активных граждан составляет примерно 3-5% населения.

Сегмент **Информированные** составляет 25% от всех опрошенных. Данному сегменту присущи следующие характеристики:

- они также самоидентифицируются как политически активные;
- представители данного сегмента хорошо осведомлены о проведенных выборных реформах; они также активно участвуют в выборах, но, в отличие от первого сегмента, у них менее протестное настроение и они меньше предпринимают другие активные действия;
- представители данного сегмента также более вероятно имеют высшее образование.

Таким образом, данный сегмент имеет много общего с сегментом Активные, но их активность проявляется в меньшей степени и они являются менее протестными.

Сегмент **Неактивные** является наиболее многочисленным и составляет 52% от всех опрошенных. Их можно охарактеризовать следующими особенностями:

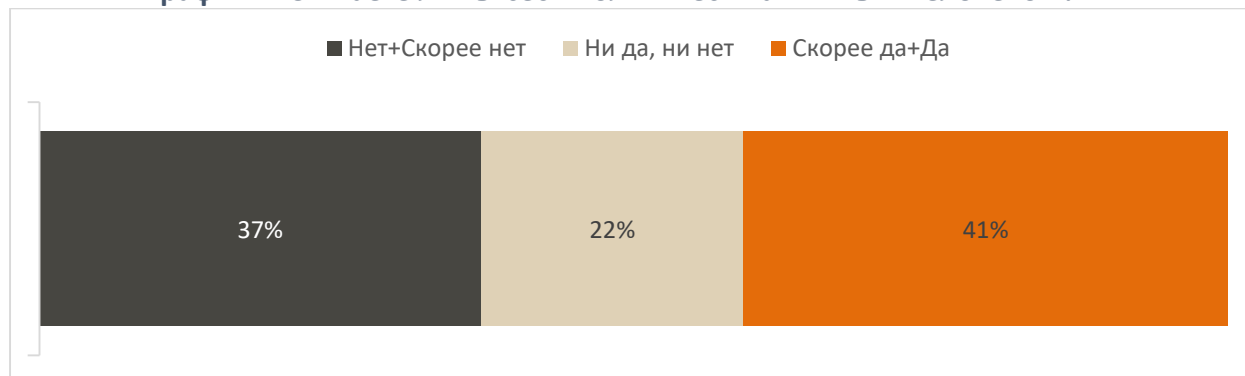
- они идентифицируют себя как политически неактивные;
- хуже осведомлены о реформах и меньше всего проявляют какую-либо активность, связанную с проявлением своей гражданской и политической позиции (с меньшей вероятностью голосуют на выборах и принимают участие в других действиях);
- они с большей вероятностью имеют среднее и средне-специальное образование по сравнению с другими сегментами.

Далее приводится подробный анализ ответов на вопросы анкеты, в том числе в разрезе сегментов и макро-регионов.

В ходе опроса респондентов просили отметить, считают ли они себя политически активными по шкале от 1 до 5. 41% считают себя в той или иной степени политически

активными. При этом доля тех, кто не считает себя политически активным, ненамного меньше – 37%. Следует отметить, что 22% не относят себя ни к тем, ни к другим, что является достаточно высоким процентом для тех, кто не может определиться.

График 2. Считаете ли вы себя политически активным человеком?



Ниже в таблице показано распределение ответов на данный вопрос в разрезе сегментов.

Из таблицы видно, что представители сегмента Активные чаще других отмечали, что они считают себя политически активными (83%). При этом среди представителей сегмента Неактивные, соответственно, значимо больше тех, кто не считает себя политически активными (59%). В сегменте Информированных преобладают те, кто считают себя политически активными (53%).

Таблица 1. Уровень политической активности по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
Нет+Скорее нет	37%	5%	22%	59%
Ни да, ни нет	22%	13%	25%	25%
Да+Скорее да	41%	83%	53%	16%

Если рассматривать распределение ответов в разрезе макрорегионов, то в целом значимых различий между регионами нет. Тем не менее, можно отметить, что в Алматы (53%), Нур-Султане (45%), на юге (45%) и на западе (45%) более высока доля тех, кто считает себя политически активными. При этом в северных регионах (45%), на востоке (50%) и в центре (47%) больше тех, кто не считает себя политически активным.

Таблица 2. Уровень политической активности по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нұр-Сұлтан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
Нет+Скорее нет	37%	28%	34%	45%	28%	37%	50%	47%
Ни да, ни нет	22%	19%	22%	26%	27%	18%	16%	20%
Да+Скорее да	41%	53%	45%	29%	45%	45%	35%	33%



Экспертам также было трудно выделить однозначные индикаторы политической активности населения. По их оценке население является политически малоактивным, хотя эксперты отмечают, что молодежь и городское население могут быть немного более активны. Эксперты также отмечают, что казахстанцы могут быть более активны в моментах, касающихся решения непосредственных краткосрочных вопросов, экономических и социальных вопросов (например, получения каких-либо социальных или государственных услуг, вопросов, касающихся жилья, повышения пенсионного возраста, вопросов здравоохранения), но не в том, что касается политических реформ.

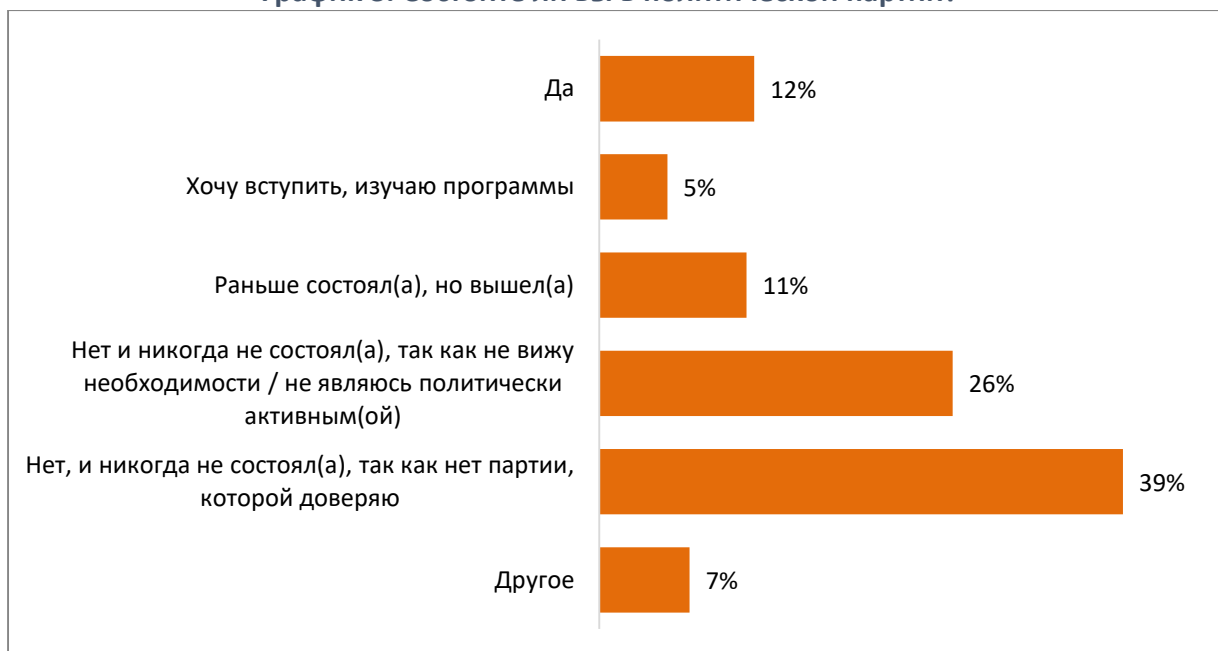
«Я могу сказать, что, с одной стороны, население достаточно активное, но, с другой стороны, возможностей для того, чтобы реализовать эту активность, на самом деле не так много», – Данила Бектурганов, Президент Общественного фонда гражданской экспертизы.

«Нет культуры политического участия, и за годы независимости эта культура не была возвращена и расширена, а, наоборот, подавлялась и сокращалась» – Эксперт.

«Сейчас, тем более, когда идёт пандемия, коронавирус и у людей первоочередная задача – это выжить и сохранить доходы, работу, уровень жизни, понятно, что политика ушла вообще на второй или даже на третий план», - Андрей Чеботарёв, Директор Центра актуальных исследований «Альтернатива».

Одним из значимых индикаторов политической активности является членство в партии. Согласно результатам опроса, только 12% опрошенных состоят в какой-либо партии, а 5% хотят вступить и изучают программы. Чаще всего респонденты отвечали, что они ни в какой партии не состоят, так как нет таких партий, которым они могут доверять (39%), что само по себе является индикатором настроения граждан. 26% не состоят в какой-либо партии, так как не видят в этом необходимости или не считают себя политически активными.

График 3. Состоите ли вы в политической партии?



Если рассматривать распределение ответов на этот вопрос в разрезе сегментов, то можно увидеть, что представители сегмента Активные значимо чаще других отмечали, что не состоят в партии по причине недоверия (59%). При этом среди Неактивных значимо больше тех, кто не видит необходимости вступать в партию (39%). Хотя в сегменте Информированных преобладают те, кто не состоит в партиях по причине недоверия (38%), среди них также более высока доля партийных по сравнению с другими сегментами (18%).

Таблица 3. Принадлежность политической партии по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
Да	12%	13%	18%	8%
Хочу вступить, изучаю программы	5%	5%	6%	4%
Нет, так как не вижу необходимости	26%	6%	20%	39%
Нет, так как нет партии, которой доверяю	39%	59%	38%	31%
Раньше состоял(а), но вышел(а)	11%	11%	11%	11%
Другое	7%	6%	7%	7%

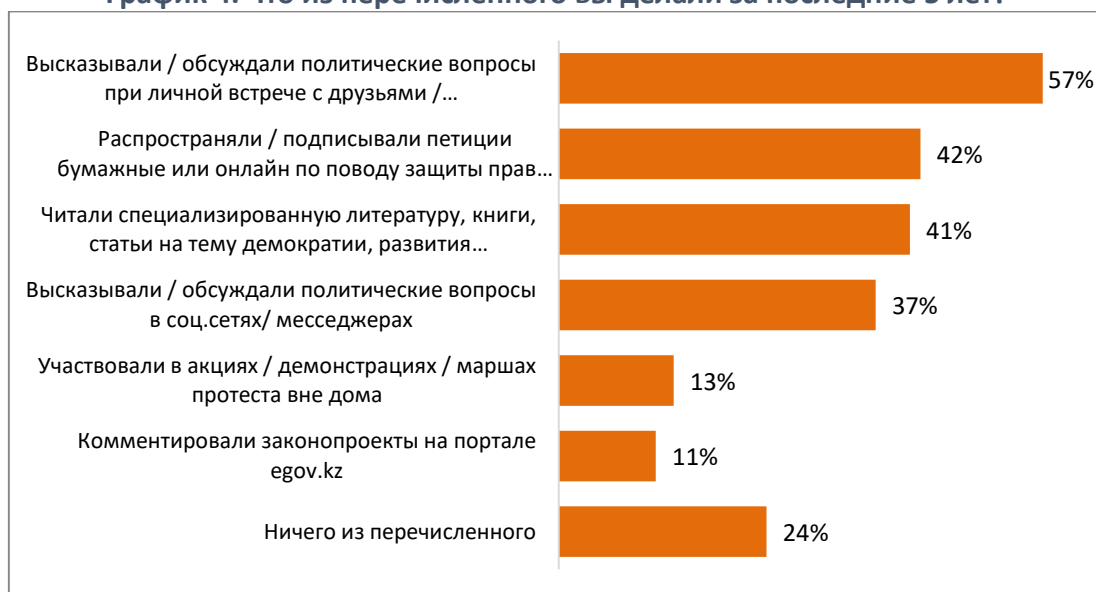
В разрезе регионов значимых различий в ответах на этот вопрос нет, но можно отметить, что уровень недоверия партиям в Алматы (53%) немного выше в сравнении с другими регионами.

Таблица 4. Принадлежность политической партии по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нұр-Сұлтан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
Да	12%	5%	11%	16%	14%	5%	8%	20%
Хочу вступить, изучаю программы	5%	4%	5%	5%	7%	6%	4%	2%
Раньше состоял(а), но вышел(а)	11%	8%	13%	6%	7%	13%	13%	26%
Нет, так как не вижу необходимости	26%	24%	22%	32%	31%	22%	30%	18%
Нет, так как нет партии, которой доверяю	39%	53%	44%	36%	34%	46%	39%	20%
Другое	7%	4%	6%	5%	8%	8%	5%	14%

Еще одним важным индикатором как политической, так и гражданской активности является участие граждан в определенных действиях, которые являются проявлением их политической и гражданской позиции. В ходе опроса респондентов спрашивали, какие из перечисленных действий они предпринимали за последние 5 лет. Около четверти опрошенных не делали ничего из перечисленного (24%), то есть никак не проявляли свою политическую и гражданскую активность. Из тех, кто предпринимал какие-либо действия, чаще всего респонденты отмечали, что они обсуждали политические вопросы при личной встрече с друзьями, родственниками, знакомыми (56%). Данное действие является самым базовым проявлением политической и гражданской активности и не требует от участников каких-либо дополнительных усилий. 42% опрошенных распространяли или подписывали петиции (онлайн или бумажные) в поддержку защиты прав людей, животных, окружающей среды. Третьим наиболее распространенным действием является чтение специализированной литературы, статей (41%). Только 11% отметили, что они комментировали законопроекты на портале egov.kz, и 13% участвовали в акциях и маршах протеста.

График 4. Что из перечисленного вы делали за последние 5 лет?



Из таблицы ниже видно, что представители сегмента Активные значительно больше, чем другие, предпринимают все перечисленные действия. Информированные также являются достаточно активными, но в гораздо меньшей степени. При этом Неактивные значимо чаще, чем другие, отмечали, что не делали ничего из перечисленного (44%).

Таблица 5. Участие в деятельности по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
Обсуждали политические вопросы при личной встрече	57%	96%	63%	36%
Распространяли / подписывали петиции	42%	91%	38%	22%
Читали специализированную литературу	41%	92%	45%	16%
Обсуждали политические вопросы в соц.сетях	37%	96%	32%	13%
Участвовали в акциях / маршах протеста	13%	43%	6%	4%
Комментировали законопроекты на egov.kz	11%	33%	9%	3%
Ничего из перечисленного	24%	0%	6%	44%

Что касается распределения ответов в разрезе регионов, следует отметить, что в Алматы более высокий процент тех, кто обсуждал политические вопросы в социальных сетях (59%), в сравнении с другими регионами. В остальном значимых различий между регионами выявлено не было, хотя можно отметить, что в большинстве действий Алматы и Нур-Султан более активны, чем регионы. Интересно, что по участию в акциях протеста респонденты из западных регионов расположились на втором месте после Алматы.

Таблица 6. Участие в деятельности по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нур-Султан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
Обсуждали политические вопросы при личной встрече	57%	74%	67%	45%	47%	57%	56%	51%
Распространяли / подписывали петиции	42%	68%	57%	33%	31%	39%	37%	20%
Читали специализированную литературу	41%	52%	55%	36%	28%	41%	43%	28%
Обсуждали политические вопросы в соц.сетях	37%	59%	42%	26%	27%	39%	38%	30%
Участвовали в акциях / маршах протеста	13%	27%	13%	8%	13%	19%	9%	7%
Комментировали законопроекты на egov.kz	11%	20%	13%	7%	7%	14%	11%	9%
Ничего из перечисленного	24%	8%	13%	37%	28%	27%	26%	35%

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ



В качестве причин низкой политической активности экспертами были названы такие причины, как:

- Исторический контекст развития государства, подавление культуры политического участия органами власти на протяжении многих лет;
- Общая низкая политическая грамотность населения. В связи с тем, что в Казахстане существует монополия государства на информационное пространство, это приводит к ограниченности источников информации, росту государственной пропаганды. Многие граждане часто не осведомлены о том, как осуществляются демократические процессы в более развитых странах. Более того, Казахстан часто сравнивают с более авторитарными странами (Афганистан, Туркменистан), создавая у населения иллюзию того, что в Казахстане отсутствуют политические проблемы;
- Низкий уровень доверия власти в целом и негативное отношение к политике, разочарование властью;
- Низкий уровень доверия выборам, в частности, выборным механизмам, избирательному процессу. Люди не видят смысла ходить на выборы и не верят в честные выборы. Эти тенденции усилились после президентских выборов 2019 года. Некоторые эксперты отмечали, что в целом усиливается процесс дискредитации института выборов в мире, а не только в Казахстане. Пандемия лишь усугубила недоверие по отношению к политикам и власти;
- Отсутствие политического пространства для гражданского участия. Отмечается, что даже в случае наличия у граждан заинтересованности и желания быть политически активными, в условиях Казахстана реализовать эту возможность трудно, так как нет политического пространства, где граждане могли бы выражать свою активность (например, через политические партии, другие организации, через честные и прозрачные выборы и так далее.) Само политическое пространство страны не подразумевает политическую активность населения и подавляет ее. Были созданы такие условия, при которых население не может участвовать в государственных процессах; гражданские инициативы блокируются и уничтожаются. Если появляются активисты, то они подвергаются преследованиям, и это, соответственно, останавливает активность других людей. В результате граждане боятся проявлять свою позицию и либо чувствуют себя беспомощными и не видят альтернативы, либо слишком заняты решением насущных проблем.
- Бюрократические барьеры (например, организация митингов, мирных собраний, регистрации новых партий и т. п.). По мнению экспертов, протесты и митинги являются одной из основных форм выражения политической активности, но неоднозначность закона о собраниях в Казахстане не позволяет полноценно использовать этот инструмент. Органы власти создают много барьеров для полноценного участия граждан в государственных процессах.

«Граждане не знают о политических инструментах, не знают, как ими пользоваться. Более того, они не считают их эффективными и поэтому большинство населения старается держаться от политики подальше, о чем они прямо говорят» , - Эксперт.

«Отсутствие митингов, с одной стороны, означает низкую активность, но с другой стороны эти митинги очень сложно организовать и провести, и у нас в стране, к сожалению, это не может являться индикатором» , - Данила Бектурганов, Президент Общественного фонда гражданской экспертизы

«Государство сделало всё для того, чтобы каждый человек в отдельности жил своей жизнью, занимался собственным домом и семьей, но при этом никаким образом не влиял и даже не пытался влиять на те политические события, которые происходят в стране», - Роман Реймер, соучредитель Общественного Фонда «Еркіндік Қанаты».

«Казахстан не является демократией, Казахстан - авторитарное государство и, естественно, здесь слишком много барьеров для участия граждан в управлении делами государства, в политической жизни и так далее», - Димаш Альжанов, политический консультант и эксперт по выборам.

Участие в выборах, по мнению некоторых экспертов, на сегодня является единственным реальным механизмом для участия граждан в политической жизни страны. В ходе опроса респондентов спрашивали, голосовали ли они на президентских выборах 2019 года, на выборах в Мажилис и маслихаты 2021 года, а также на выборах сельских акимов 2021 года.

60% респондентов отметили, что голосовали на выборах в президенты в 2019 году. Официальная явка на президентских выборах составила 77,5%.

На выборах в Мажилис и маслихаты голосовали только 37% респондентов. При этом официальная явка на этих выборах составила 63,3%. По данным исследования, проведенного ОФ «Еркіндік Қанаты» по результатам наблюдения за выборами в Мажилис и маслихаты в 2021 году, явка на выборах составила 34,2%, что ближе к результатам данного опроса. Однако в целом и данные ЦИК, и данные результатов опроса показывают одинаковую динамику. Граждане были больше заинтересованы в президентских выборах, чем в выборах в Мажилис и маслихаты.

Так как большинство респондентов были жителями городов, то вопрос о голосовании на выборах сельских акимов для многих был не применим. Процент тех, для кого этот вопрос был релевантным и кто ответил утвердительно на вопрос об участии в выборах сельских акимов, составил 58% (по официальным данным явка была 80%).

По мнению некоторых экспертов граждане больше участвуют в президентских выборах, так как не всегда понимают назначение Мажилиса и маслихатов.

График 5. Голосовали ли вы на президентских выборах / выборах в Мажилис, маслихат / выборах сельских акимов?



Если рассматривать уровень голосования на президентских выборах по сегментам, то видно, что доля голосовавших значительно выше среди Активных (70%) и Информированных (72%), чем среди Неактивных (51%).

Таблица 7. Голосование на президентских выборах по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
Да	60%	70%	72%	51%
Нет	35%	24%	27%	43%
Не применимо	5%	6%	2%	6%

В разрезе макрорегионов значительных различий в голосовании между регионами нет.

Таблица 8. Голосование на президентских выборах по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нұр-Сұлтан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
Да	60%	64%	61%	56%	59%	65%	67%	55%
Нет	35%	34%	35%	37%	36%	28%	30%	35%
Не применимо	5%	2%	4%	7%	4%	7%	3%	10%

Что касается уровня голосования на выборах в Мажилис и маслихаты, то здесь также значительно выше процент среди Активных (57%) и Информированных (49%) в сравнении с Неактивными (22%).

Таблица 9. Голосование на выборах Мажилис, маслихаты по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
Да	 37%	 57%	 49%	 22%
Нет	 58%	 40%	 47%	 72%
Не применимо	 5%	 3%	 3%	 6%

Между макрорегионами в голосовании на выборах в Мажилис и маслихаты значительной разницы нет, однако можно отметить, что доля голосовавших немного выше в центре в сравнении с другими регионами.

Таблица 10. Голосование на выборах Мажилис, маслихаты по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нұр-Сұлтан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
Да	 37%	 35%	 38%	 38%	 32%	 39%	 40%	 45%
Нет	 58%	 63%	 59%	 57%	 63%	 52%	 56%	 47%
Не применимо	 5%	 2%	 3%	 5%	 4%	 10%	 4%	 8%

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ



Экспертам также было предложено высказаться и оценить, в каких условиях проходят выборы и насколько справедливыми являются их условия для кандидатов.

По мнению экспертов, в 90-х годах люди активно участвовали в выборах и верили, что через выборы можно было повлиять на ситуацию в стране. Существовало разнообразие кандидатов и партий. Однако за последние 15-18 лет политическая система стала сильно контролироваться через формальные (например, отмена института самовыдвиженцев) и неформальные инструменты. Эксперты считают, что выборы в Казахстане полностью подконтрольны действующему политическому режиму и являются жестко администрируемым процессом. Кроме того, выборы в Казахстане не подразумевают никакой политической конкуренции – ее просто не существует, нет разнообразия кандидатов. В 2019 у граждан появилась надежда на изменение ситуации: в обществе появился интерес к политике, выросла гражданская активность, особенно среди молодежи (один из примеров – акция «От правды не убежишь» активистки Аси Тулесовой). Однако к 2021 году наступила апатия (по словам одного из экспертов, «люди поняли, что мало что изменилось и «рычаг» выборов не сработал»). Таким образом, сейчас у граждан наблюдается отсутствие доверия выборам.

«Люди были очень вовлечены в 90-х годах, когда мы первый раз выбирали президента, люди еще думали, что правила работают, но со временем вовлеченность избирателей падала, и,

естественно, они видели, что не меняются главные кандидаты и смысла в этом участвовать никакого нет», - Ирина Медникова, Председатель попечительского совета Молодежной информационной службы Казахстана.

Эксперты обеспокоены ситуацией, складывающейся вокруг наблюдения за выборами. Следует отметить, что некоторые эксперты сами являлись наблюдателями на выборах (в том числе и в других странах), то есть имели непосредственный опыт, связанный с наблюдением на выборах. ОФ «Еркіндік Қанаты» также организовывал наблюдение на выборах в стране. Большинство экспертов отмечают, что на наблюдателей растет давление, все больше растет притеснение наблюдателей и организаций, которые занимаются наблюдением за выборами. Если раньше ЦИК РК инициировал включение наблюдателей на выборах, то постепенно права наблюдателей стали урезаться, что привело к сокращению числа независимых наблюдателей. Так, например, в 2021 году появилось новое требование для организаций, при котором неправительственные организации могут направлять своих наблюдателей лишь при наличии в уставах положений, связанных с наблюдением за выборами. Также появились ограничения на фото- и видеосъемку. Эксперты считают данные ограничения незаконными и дискриминационными. Более того, в процессе самих выборов наблюдатели также сталкиваются с рядом ограничений: например, наблюдатели не могут иметь доступ к спискам избирателей, не могут проверять соответствие личности избирателя их данным в списках. Нередки случаи, когда комментарии и замечания наблюдателей игнорируются. Государство видит в наблюдателях угрозу и постепенно вводит новые ограничения, пытаясь взять под контроль институт наблюдения, чтобы он действовал в интересах действующей власти.

«Учитывая движения, которые сейчас происходят в сторону наблюдателей на прошедших выборах, это понятный тренд, что наблюдателей будут убирать с выборов», - Данила Бектурганов, Президент Общественного фонда гражданской экспертизы.

«Власть научилась таким технологиям как, скажем так, выдвигать своих наблюдателей, которые всегда скажут, что всё хорошо прошло. Ну если какие-то нарушения отметят, то незначительные», - Андрей Чеботарев, Директор Центра актуальных исследований «Альтернатива».

Еще одной проблемой выборов эксперты считают сложность оценки реальной явки на выборах, так как, по мнению некоторых из них, официальным данным от ЦИК РК нельзя доверять. При этом существуют ограничения, которые не позволяют проводить экзитполы независимым организациям. По оценкам экспертов, только около 20-25% населения участвуют в выборах. Часть из них — это госслужащие и другие группы граждан, которые можно заставить голосовать (учителя, студенты, работники крупных предприятий и т. д.), а другие голосуют из чувства протеста, и только небольшая часть избирателей верит, что их голос действительно может на что-то повлиять. Отсутствие минимального порога для явки на выборы некоторыми экспертами также отмечалось

как недостаток системы выборов («сейчас даже, если придет, грубо говоря, один человек, то выборы все равно считаются состоявшимися»).

«У нас точных данных [по явке избирателей] нет. Вы знаете, что нельзя проводить экзитполы, нельзя проводить параллельные подсчёты, замеры гражданских наблюдателей, для этого не хватает ресурсов и возможностей», - Димаш Альжанов, политический консультант и эксперт по выборам

Эксперты также отметили, что выборы не являются достаточно прозрачными и открытыми (в том числе, например, процедура подсчета голосов), что усиливает недоверие граждан к выборам и выборным процессам и, соответственно, влечет за собой низкий уровень участия граждан в выборах в целом. Чтобы люди ходили на выборы, необходимо, чтобы выборы были честными и прозрачными и была реальная конкуренция кандидатов. Также некоторые эксперты указывают на то, что регистрация избирателей организована неудовлетворительно, что влечет за собой снижение интереса к выборам.

«Когда у людей нет ощущения, что от их выбора что-то зависит, когда нет реальных кандидатов и партии, за которую они готовы голосовать, то, конечно, это будет очень пассивное, даже формальное участие. Хотя есть люди, которые считают, что вот их голос всё-таки что-то значит, или они стремятся хотя бы просто проявить какую-то гражданскую свою активность, и это очень важно. Но какой процент этих людей, сказать трудно», - Андрей Чеботарев, Директор Центра актуальных исследований «Альтернатива».

«Выборы проходят под полным контролем действующего политического режима. Сами механизмы выборов непрозрачные, не подразумевают политической конкуренции, слабо организована регистрация избирателей, и все эти аспекты, естественно, негативно влияют на участие граждан в выборах», - Димаш Альжанов, политический консультант и эксперт по выборам.

«Действующая власть очень боится потерять контроль, поэтому устанавливает регулирующие нормы, которые внутри создаются представителями избирательных комиссий, в том числе территориальными и участковыми комиссиями, очень сужают спектр действий и возможностей кандидатов и ограничивают деятельность независимых наблюдателей», - Елена Швецова, исполнительный директор Общественного Фонда «Еркіндік Қанаты».

Препятствия, с которыми сталкиваются кандидаты:

Стоит упомянуть, что некоторые из экспертов сами являлись кандидатами в депутаты Мажилиса или маслихатов как в качестве самовыдвиженцев (до 2016 года), так и в качестве партийных кандидатов.

По оценке экспертов, хотя формально условия для всех кандидатов равны, на практике это равенство не всегда соблюдается, то есть страдает правоохранительная практика.

Так, например, доминирование одной партии во власти заранее ставит кандидатов в неравные условия. У партии Nur Otan и ее кандидатов имеется больше средств и ресурсов (например, чтобы купить дополнительную рекламу, билборды, рекламу на телевидении, что приводит к ситуации, где СМИ больше освещают деятельность одной партии). Nur Otan использует административный ресурс для продвижения интересов партии, так как членами партии являются государственные служащие, акимы. Представителям партии легче организовать встречи с избирателями, в то время как малым партиям сложнее согласовать аналогичные мероприятия.

Также некоторые эксперты отмечали, что 30 дней для избирательных кампаний – слишком короткий промежуток времени. Кандидаты должны продвигаться на протяжении всего электорального цикла, чтобы у избирателей было достаточно времени для ознакомления с кандидатами. При этом у действующей власти есть ресурсы и возможности делать это между официальными предвыборными кампаниями, однако у других кандидатов таких возможностей нет.

«В момент, когда появляются кандидаты в связи с назначенными выборами, условия уже не работают, их уже нет, потому что они уже были неравными с самого начала. Компенсировать это неравенство за двухмесячный период предвыборной кампании, например, невозможно», - Евгений Жовтис, Директор Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдения законности

Что касается непосредственно процедуры регистрации кандидатов, в частности в Мажилис и маслихаты, то эксперты отмечают, что до 2016 года, когда еще существовал институт самовыдвиженцев, одной из причин, по которой кандидатам могло быть отказано в регистрации, являлось незначительное расхождение в налоговой декларации. Речь шла о таких суммах, как 38 тиын, 78 тиын, 5 тенге. Такие кейсы также активно освещались в СМИ.

Помимо расхождений в налоговой декларации эксперты отмечают, что в целом любого кандидата могут снять с предвыборной гонки на вымышленных основаниях. Так, одного из кандидатов в акимы города районного значения 2021 года сняли с предвыборной гонки на основании доноса его оппонента от конкурирующей партии (при этом его кандидатуру сняли на основании еще не вступившего в законную силу постановления административного суда). Существуют различные механизмы и инструменты, которые позволяют дискредитировать любого кандидата и снять его с предвыборной гонки.

Нередки ситуации, когда депутаты не могут в полной мере осуществить свои функции после избрания. Есть примеры, когда депутаты отказывались от своего мандата из-за невозможности работать.

«Я слышала жалобы на то, что на этапе регистрации были придирки к мелочам, и, наверное, только это как минус я могу отметить, потому что не для всех условия одинаковые, верней не ко всем отношение одинаковое на этапе регистрации», - *Снежанна Имашева, Депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан*

Если говорить о процедуре регистрации кандидатов в Президенты, то эксперты отмечали, что многие требования к кандидатам в Президенты не оправданы и являются излишними:

- Необходимость иметь стаж работы на государственной службе создает более выгодные условия для госслужащих, что является несправедливым и отсекает многих достойных кандидатов, которые не работали на госслужбе;
- Условие проживания на территории страны определенное количество лет также, по мнению некоторых экспертов, не является справедливым требованием, так как дискриминирует дипломатов и других людей, которые по каким-либо причинам проживали за пределами Казахстана из-за работы или учебы;
- Непрозрачность некоторых процессов, например, спецпроверка кандидатов КНБ (Комитет национальной безопасности), цель которой не разъясняется;
- Экзамен на знание государственного языка – несмотря на то, что само требование знания казахского является справедливым, кандидаты жаловались на условия принятия экзамена, нерелевантность вопросов, предвзятое отношение к кандидатам.

Таким образом, для рядового гражданина маловероятно пройти процесс регистрации в кандидаты в Президенты.

С регистрацией кандидатов в акимы ситуация похожая. По словам экспертов это вторая по сложности процедура после регистрации кандидатов в Президенты. Существуют такие же барьеры, которые затрудняют процесс регистрации. Кроме того, эксперты считают, что возрастной порог в 25 лет для кандидатов завышен. Опять же, у непартийных кандидатов меньше ресурсов и возможностей, чем у партийных (на прошедших выборах 2021 года в списки вошли те кандидаты, которые представляли местную администрацию или правящую партию). Также эксперты считают излишним требование о наличии высшего образования для сельских акимов, так как оно отсекает многих потенциальных кандидатов на местном уровне. Среднего или средне-специального образования должно быть достаточно.

Эксперты отмечают, что одной из причин большого количества барьеров для регистрации кандидатов является боязнь текущей власти потерять контроль.

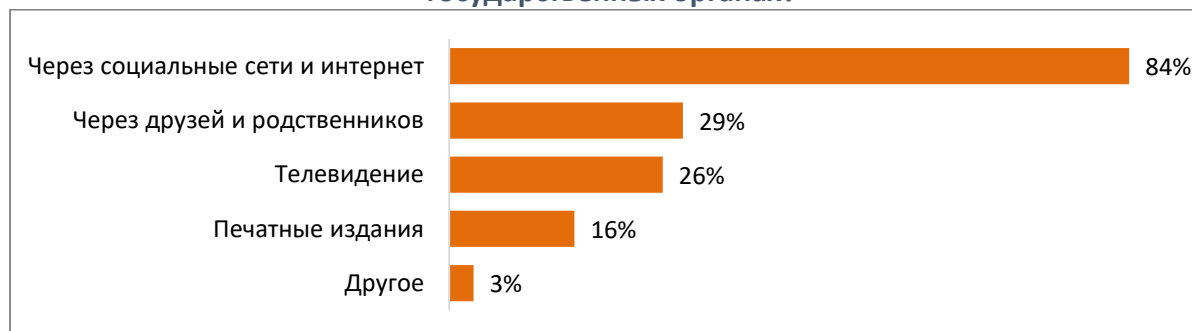
«Казахстан, как приличное авторитарное государство, хорошо позаботилось о том, чтобы создать массу барьеров на пути граждан, когда они пытаются зарегистрироваться в кандидаты или организовать политические партии», - Димаш Альжанов, политический консультант и эксперт по выборам

Также во время обсуждения результатов исследования поднимался вопрос об участии в выборах людей с ограниченными возможностями как в качестве избирателей, так и в качестве кандидатов. Эксперты соглашались, что в обоих случаях люди с ограниченными возможностями находятся в невыгодном положении, поскольку существующая инфраструктура в стране зачастую не позволяет им даже выйти из дома, чтобы в полной мере реализовать свои права. Согласно Отчету по итогам деятельности ограниченной мониторинговой миссии наблюдения ОФ «Еркіндік Қанаты», во время выборов акимов 25 июля 2021 года была отмечена низкая готовность подавляющего числа избирательных участков с точки зрения создания безбарьерной среды для реализации людьми с инвалидностью своего активного избирательного права.

«Для людей с ограниченными возможностями, я думаю, что многое, конечно, сложно. Например, если брать человека с ограниченными возможностями, который так же, как и я, участвует в избирательной кампании, то это, скорее всего, для такого человека участие, будет проходить сложнее. Поэтому я считаю, что для людей с ограниченными возможностями нужно вводить квоты на доступ к выборным должностям», - Снежанна Имашева, Депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан

В ходе опроса респондентов также просили ответить, из каких источников они получают информацию о проводимых изменениях (реформах) в государственных органах. Наиболее популярным источником информации для большинства респондентов являются социальные сети и Интернет (84%). 29% опрошенных узнают информацию о реформах от друзей и родственников, 26% по телевидению и 16% - из печатных изданий.

График 6. Каким образом вы узнаете о проводимых изменениях (реформах) в государственных органах?



Анализируя распределение ответов на данный вопрос по сегментам, следует отметить, что Активные и Информированные значительно больше полагаются на социальные сети и Интернет (98% и 90% соответственно) и на печатные издания (24 и 22% соответственно), чем Неактивные.

Таблица 11. Предпочтительные источники информации по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
Через социальные сети и интернет	 84%	 98%	 90%	 75%
Через друзей и родственников	 29%	 33%	 26%	 29%
Телевидение	 26%	 23%	 26%	 28%
Печатные издания	 16%	 24%	 22%	 9%
Другое	 3%	 5%	 2%	 3%

Между регионами значимых различий в ответах на данный вопрос не наблюдается, однако процент тех, кто получает информацию через социальные сети и Интернет, немного выше среди жителей Алматы (95%) и Нур-Султана (91%) (возможно, в силу большей доступности и качества интернета по сравнению с другими регионами).

Таблица 12. Предпочтительные источники информации по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нур-Султан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
Через социальные сети и интернет	 84%	 95%	 91%	 85%	 76%	 87%	 86%	 65%
Через друзей и родственников	 29%	 27%	 27%	 27%	 33%	 24%	 29%	 35%
Телевидение	 26%	 12%	 16%	 33%	 40%	 23%	 26%	 32%
Печатные издания	 16%	 13%	 16%	 15%	 17%	 16%	 14%	 16%
Другое	 3%	 5%	 3%	 2%	 1%	 1%	 3%	 8%

Реформы

Одной из ключевых задач опроса был замер осведомленности населения о проведенных выборных реформах. Респондентов просили отметить, о каких из перечисленных 5 ключевых реформах они знают или слышали. Почти треть опрошенных не знали ни об одной из реформ (30%). Наиболее известной реформой является введение выборности акимов городов районного значения, поселков, сельских округов (55%), что объясняется авторами исследования тем, что на момент проведения опроса эта реформа активно освещалась в СМИ. На втором месте расположилась реформа по возвращению графы «против всех» в избирательные бюллетени (45%), также одна из новейших реформ. Об отмене института самовыдвиженцев на уровне Мажилиса и маслихатов осведомлены 34% опрошенных, и столько же знали о введении практики

квотирования для женщин и молодежи в размере 30% от списочного состава политических партий (34%). О снижении порога прохождения в Парламент знали 31% опрошенных.

График 7. О каких изменениях (реформах) в выборном законодательстве / процессах вы знаете/слышали?



Если рассматривать распределение ответов по сегментам, то видно, что информированность о реформах значимо выше среди Активных и Информированных в сравнении с Неактивными. Соответственно, среди Неактивных значительно больше тех, кто не слышал ни об одной из перечисленных реформ (57%).

Таблица 13. Осведомленность о реформах по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
Введение выборности акимов	55%	86%	91%	24%
Возвращение графы «против всех»	45%	80%	77%	15%
Отмена института самовыдвиженцев	34%	71%	55%	7%
Квотирование женщин и молодежи	34%	68%	61%	5%
Снижение порога для партий с 7 до 5%	31%	66%	57%	4%
Ничего из перечисленного	30%	1%	0%	57%

Между регионами значимой разницы в распределении ответов на этот вопрос нет, однако можно отметить, что в Алматы и Нур-Султане показатели немного выше. При этом на севере выше доля людей, которые не осведомлены ни о каких реформах.

Таблица 14. Осведомленность о реформах по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нұр-Сұлтан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
Введение выборности акимов	55%	65%	65%	45%	50%	52%	55%	51%
Возвращение графы «против всех»	45%	60%	56%	35%	32%	49%	44%	47%
Отмена института самовыдвиженцев	34%	46%	49%	21%	25%	35%	31%	32%
Квотирование женщин и молодежи	34%	47%	44%	20%	34%	22%	27%	35%
Снижение порога для партий с 7 до 5%	31%	42%	39%	23%	25%	35%	28%	28%
Ничего из перечисленного	30%	18%	19%	41%	32%	31%	32%	36%

Мы также спросили респондентов, когда они узнали об этих реформах. В графике проценты показаны только для тех респондентов, которые были осведомлены о соответствующих реформах (N=количество респондентов, которые были осведомлены). Об отмене института самовыдвиженцев респонденты чаще всего узнавали перед очередными выборами (36%). Реже – сразу после вступления поправки в силу (31%), и четверть осведомленных об этой реформе узнали об этом на этапе подготовки законопроекта (25%).

О введении квотирования для женщин и молодежи чаще узнавали либо на этапе подготовки законопроекта (33%), либо вскоре после вступления поправки в силу (34%). 25% узнали об этом изменении перед очередными выборами.

О введении выборности акимов больше всего респондентов узнали на этапе подготовки законопроекта (38%), 33% узнали сразу или вскоре после вступления нового закона в силу, и 23% узнали уже перед выборами. В данном случае следует принять во внимание, что между вступлением нового закона в силу и самими выборами прошло не так много времени (всего два месяца), что позволяет сказать, что последние два варианта ответа означают практически одно и то же в контексте данной реформы.

Что касается возврата в избирательные бюллетени графы «против всех», то чаще об этой реформе узнавали либо на этапе подготовки законопроекта (35%), либо сразу или вскоре после вступления закона в силу (36%). Каждый пятый узнал об этом уже перед очередными выборами (20%).

41% узнали о снижении порога прохождения политических партий в парламент уже на этапе разработки законопроекта среди тех, кто уже знал об этой реформе до опроса. Это самый высокий процент для этого варианта ответа среди всех пяти реформ. 31% узнали про данное нововведение сразу или вскоре после вступления этой поправки в силу, и 19% узнали уже перед очередными выборами.

График 8. Пожалуйста ответьте, когда вы узнали об этих изменениях? (% только от тех, кто знали про реформы, N=количество респондентов, которые знали про реформы)



Ниже рассмотрены различия между сегментами в ответах на эти вопросы. Общая тенденция такова, что представители сегмента Активные, как правило, раньше других узнают о планируемых изменениях в законодательстве.

Значительной разницы между сегментами в том, когда респонденты узнали об отмене института самовыдвиженцев, нет. При этом среди Неактивных заметно больше тех, кто не смог вспомнить, когда они об этом узнали (20%) в сравнении с другими сегментами.

Таблица 15. Этап, на котором узнали об отмене института самовыдвиженцев по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	408	198	164	46
	%	%	%	%
На этапе подготовки законопроекта	25%	31%	21%	17%
Сразу / вскоре после того, как изменения вступили в силу	31%	28%	35%	26%
Перед очередными выборами	36%	33%	40%	37%
Не знаю/ Другое	7%	7%	4%	20%

Что касается введения квот для женщин и молодежи, то среди Активных заметно больше тех, кто узнавал об этом раньше других уже на этапе подготовки законопроекта по сравнению с другими сегментами. Опять же, Неактивные заметно чаще других не могли назвать, на каком этапе они узнали про эту реформу (39%).

Таблица 16. Этап, на котором узнали о введении практики квотирования по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	405	190	182	33
	%	%	%	%
На этапе подготовки законопроекта	 33%	 43%	 26%	 9%
Сразу / вскоре после того, как изменения вступили в силу	 34%	 31%	 37%	 30%
Перед очередными выборами	 25%	 23%	 27%	 21%
Не знаю/ Другое	 9%	 4%	 9%	 39%

Среди представителей сегмента Активные также значимо выше процент тех, кто узнавал о введении выборности акимов на этапе подготовки законопроекта (55%) в сравнении с другими сегментами. При этом среди Информированных выше доля тех, кто узнал сразу после вступления изменений в силу (38%), чем среди Активных.

Таблица 17. Этап, на котором узнали о введении выборности акимов по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	660	241	269	150
	%	%	%	%
На этапе подготовки законопроекта	 38%	 55%	 35%	 18%
Сразу / вскоре после того, как изменения вступили в силу	 33%	 25%	 38%	 35%
Перед очередными выборами	 23%	 18%	 23%	 33%
Не знаю/ Другое	 6%	 2%	 4%	 14%

Если рассматривать разницу в ответах между сегментами относительно возвращения графы «против всех», то здесь процент тех, кто узнал об этой реформе на этапе подготовки законопроекта, значимо выше среди Активных (44%) и Информированных (34%).

Таблица 18. Этап, на котором узнали о возвращении графы «против всех» по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	544	223	230	91
	%	%	%	%
На этапе подготовки законопроекта	 35%	 44%	 34%	 11%
Сразу / вскоре после того, как изменения вступили в силу	 36%	 34%	 38%	 35%
Перед очередными выборами	 20%	 15%	 20%	 30%
Не знаю/ Другое	 10%	 7%	 7%	 24%

Что касается снижения порога прохождения партий с 7% до 5%, то среди Активных больше тех, кто узнал об этом изменении на этапе подготовки законопроекта (51%), а среди Информированных выше процент тех, кто узнал сразу после вступления закона в силу (38%).

Таблица 19. Этап, на котором узнали о снижении порога прохождения партий по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	375	184	169	22*
	%	%	%	%
На этапе подготовки законопроекта	 41%	 51%	 33%	 23%
Сразу / вскоре после того, как изменения вступили в силу	 31%	 26%	 38%	 9%
Перед очередными выборами	 19%	 18%	 20%	 23%
Не знаю/ Другое	 9%	 5%	 9%	 45%

*Выборка слишком мала для анализа, данные представлены только для ознакомления. Далее респондентов просили ответить, насколько они поддерживают данные реформы по 5-балльной шкале, где 1 означало «Полностью не поддерживаю», а 5 – «Полностью поддерживаю».

Отмена института самовыдвиженцев является наименее популярной мерой. 59% отметили, что не поддерживают данное изменение в той или иной степени. Введение выборности акимов получило самую высокую поддержку избирателей – 61% поддерживают эту меру в той или иной степени.

Возвращение графы «против всех» также получило поддержку большей части респондентов (59%).

Снижение порога прохождения в Парламент для политических партий с 7% до 5% поддерживают 42%, а квотирование женщин и молодежи поддержали 40% опрошенных.

Следует принять во внимание, что казахстанское общество до сих пор является достаточно патриархальным с относительно высоким уровнем мизогинии. Казахстан занимает 44 место по индексу гендерного неравенства, согласно Докладу о человеческом развитии Программы развития ООН за 2020 год. Если посмотреть на разницу ответов между мужчинами и женщинами на данный и следующий вопрос, то можно увидеть, что реформа квотирования женщин и молодежи значительно меньше поддерживается именно мужчинами.

График 9. Пожалуйста отметьте по шкале от 1 до 5 (где 1 – полностью НЕ поддерживаю, а 5 – полностью поддерживаю), поддерживаете ли вы данные изменения?



Респондентов также просили оценить, являются ли данные реформы, по их мнению, признаками усиления демократических процессов по 5-балльной шкале, где 1 означало «Нет», а 5 – «Да».

В продолжение тенденции предыдущего вопроса отмена института самовыдвиженцев, по мнению опрошенных, является наименее демократической мерой среди перечисленных. 57% считают, что данная реформа не является признаком усиления демократии.

Введение выборности акимов и возвращение графы «против всех» были оценены одинаково по критерию демократичности. В обоих случаях 54% респондентов считают, что данные меры являются признаками усиления демократических процессов. 41% опрошенных также считают демократическим шагом снижение порога прохождения в Парламент для политических партий с 7% до 5%.

Относительно квотирования женщин и молодежи мнения разделились. 35% считают, что это является признаком демократии, а 30% с этим не согласны.

График 10. Как вы думаете, являются ли эти изменения (реформы) признаками усиления демократических процессов в Казахстане?



Далее респондентов просили оценить по 5-балльной шкале, насколько, по их мнению, данные изменения отражают волю большинства казахстанцев.

В соответствие с ответами на два предыдущих вопроса, отмена института самовыдвиженцев является реформой, которая меньше всего отражает волю народа по мнению респондентов: 60% ответили либо «Нет», либо «Скорее нет» на этот вопрос по данной реформе.

Респонденты считают, что в наибольшей степени волю большинства казахстанцев отражают возвращение в бюллетени графы «против всех» (50%) и введение выборности акимов (47%).

Относительно снижения порога прохождения в Парламент с 7% до 5% респонденты были менее единодушны. 34% считают, что эта мера является волеизъявлением большинства казахстанцев, а 28% с этим не согласны.

Относительно квотирования для женщин и молодежи 27% считают, что эта реформа является отражением воли большинства казахстанцев, однако 35% с этим не согласны.

График 11. Как вы думаете, отражают ли данные изменения (реформы) волю большинства казахстанцев?



ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ



Эксперты негативно относятся к отмене института самовыдвиженцев и считают, что это противоречит демократическим ценностям и принципам, так как ограничивает возможности участия граждан в избирательном процессе. Данная мера негативно повлияла на институт выборов в целом.

Несмотря на то, что остальные реформы эксперты называют позитивными индикаторами, они характеризуют их в большей степени как «косметические», популистские, несистемные и не приводящие к реальным изменениям. По мнению экспертов, они были приняты в ответ на критику международных организаций (БДИПЧ ОБСЕ, Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин и прочие) для удовлетворения международного сообщества, чтобы иметь возможность продолжать сотрудничество с развитыми странами (Казахстан на международном уровне позиционирует себя как демократическое государство, нацеленное на выстраивание устойчивых экономических и политических связей с наиболее влиятельными и богатыми странами), а также для внутреннего потребления, чтобы создать иллюзию позитивных изменений для иллюстрации работы концепции «слышащего государства». Более того, в связи с тем, что граждане Казахстана и молодежь в частности все в большей степени интересуются правом на управление делами государства, власти не могут игнорировать подобный запрос. По мнению экспертов, в реальности эти поправки не несут изменений, однако они содержат в себе потенциал для будущих изменений.

«В случае прямой угрозы людям, находящимся у власти, эти поправки бы не прошли. Таким образом, эти позитивные поправки не окажут существенного влияния, эффект будет на совсем низовом уровне», - Эксперт

«Они больше носят технический, имитационный характер и направлены на то, чтобы частично ответить на внешнюю критику, на внутреннюю критику страны, но при этом полностью

*сохранить систему под контролем», – Димаш Альжанов,
политический консультант и эксперт по выборам*

При этом эксперты отмечают, что процесс принятия поправок был закрыт, мнение экспертов или гражданского общества не учитывалось.

Отмена института самовыдвиженцев фактически ограничила права граждан быть избранными. Эта реформа «фильтрует» тех, кто может пройти в Мажилис и маслихаты, так как для регистрации партий существуют жесткие ограничения. По оценкам некоторых экспертов не больше 20% населения являются членами партий. Эта реформа также повлекла за собой снижение интереса людей к выборам Мажилис и в маслихаты, так как люди не знают, за кого именно голосуют, потому что они не располагают доступом к четкому списку кандидатов.

«Отмену института самовыдвиженцев я считаю плохой реформой, потому что партийное движение у нас не развито, партий у нас не существует фактически, люди партий не знают, они никак не взаимодействуют с людьми и, соответственно, этой поправкой снизили интерес людей к местным выборам, к выборам депутатов в маслихаты», - Мария Лобачева, Общественное объединение «Эхо»

Квотирование женщин и молодежи рассматривается как неоднозначная мера, так как квота действует только на список партии, но не на мандаты. Фактически список тех, кто пройдет в парламент, не квотируется, что делает данную реформу манипулятивной и формальной, введенной только в ответ на рекомендации международных организаций. Тем не менее, эта реформа несет в себе хороший потенциал и выступает как первый шаг для дальнейшего развития. Эксперты комментируют, что в стране в целом нужны дополнительные поощряющие механизмы для продвижения женщин-политиков на разных уровнях и решения актуальных проблем участия женщин в общественной жизни.

Выборность акимов. Эксперты считают, что данная реформа является фактическим назначением акимов через выборы с предсказуемым результатом. По их мнению, в акимы избираются только «нужные» кандидаты. Необходима структурная реформа местного самоуправления в целом, следует реорганизовать административно-территориальное деление. Некоторые эксперты считают, что таким образом власти хотели протестировать, как люди воспользуются данным инструментом и насколько будут бороться за своего кандидата.

«Говоря о выборах сельских акимов, можно утверждать, что какой-то свет в конце туннеля появился, но, опять же, это не говорит о полном реформировании системы», - Эксперт

Возвращение графы «Против всех» также является противоречивой реформой по мнению экспертов. Некоторые считают, что она технически бесполезна и несерьезна, другие же отмечают, что это важная мера, которая действительно отражает электоральные настроения, однако последними подчеркивается, что важнее, чтобы у избирателей был выбор, важно наличие оппозиции и альтернативы. Стоит отметить, что на итоговый результат голосования наличие этой графы не влияет, даже если большинство избирателей выберут вариант «против всех».

«Раньше люди просто портили бюллетени, а сейчас они должны отметить графу «против всех», что должно в теории показать уровень протестного голосования в нашей стране», - Роман Реймер, соучредитель Общественного Фонда «Еркіндік Қанаты»
«Они с тем же успехом могли внести строку «я испортил бюллетень» или строку «мне нравятся эти выборы». Конечно, если мы будем ее анализировать, то есть говорить, что люди недовольны, надо что-то менять, только для этого, возможно, она понадобится», - Мария Лобачева, Общественное объединение «Эхо»

Снижение порога для прохождения партий с 7% до 5% является позитивным шагом для Казахстана, однако эксперты считают, что порог нужно снизить до 3%, чтобы почувствовать изменения. Эксперты считают, что в существующем виде эта поправка мало на что повлияет и является «декоративной» мерой. Кроме того, она была принята уже после выборов, что является индикатором того, что власти не хотят реальных изменений.

«Введение каких-то квот, выборов новых акимов, введение ослабления порогов, это какое-то легкое послабление, это шажочек в сторону. Но насколько одно компенсирует другое, сложно сказать», - Данила Бектурганов, Президент Общественного фонда гражданской экспертизы
«Они пусть где-то нам кажутся формальными, как квоты 30%, но в перспективе это очень хорошо заложенный механизм, который общество со временем осознает, со временем начнет им пользоваться», - Ирина Медникова, Руководитель попечительского совета МИСК

Согласно пункту 1 статьи 33 Конституции РК «граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

В ходе опроса респондентов спрашивали, насколько, по их мнению, обычные граждане были вовлечены в процесс принятия данных изменений по 5-балльной шкале, где 1 означало «Никак не были вовлечены», а 5 - «Были активно вовлечены».

Большинство респондентов в той или иной степени считают, что граждане не были вовлечены в процесс принятия данных изменений (68% отметили 1 или 2), и только 10% отметили, что граждане были вовлечены в той или иной степени (отметили 4 или 5).

Респондентов также спросили, а должны ли граждане вообще принимать участие в данных процессах. Подавляющее большинство респондентов (89%) считают, что должны (59% - должны быть активно вовлечены, 30% - должны быть вовлечены в какой-то степени).

Ответы на эти два вопроса наглядно демонстрируют расхождение между тем, какой граждане хотели бы видеть политическую ситуацию и какова она на самом деле.

График 12. Пожалуйста отметьте по шкале от 1 до 5, насколько обычные граждане / избиратели были вовлечены в процесс принятия данных изменений?

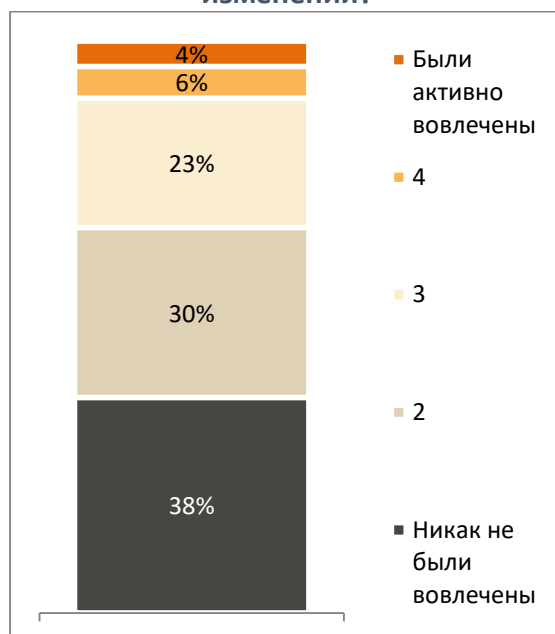
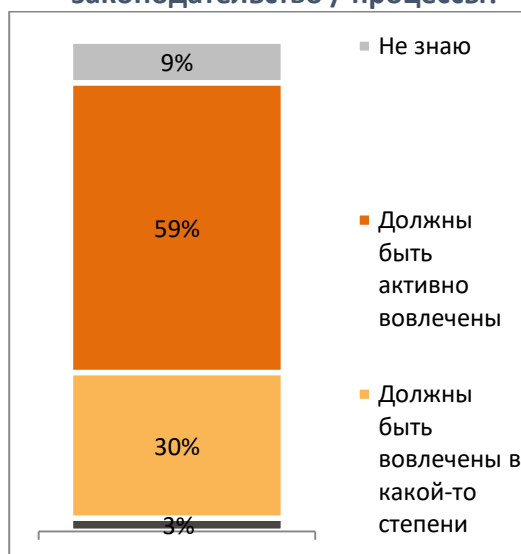


График 13. Должны ли обычные граждане / избиратели быть вовлечены в процесс принятия подобных изменений в избирательное законодательство / процессы?



Среди Информированных (25%) и Неактивных (25%) значительно больше тех, кто выбрал нейтральный ответ в вопросе о том, насколько граждане были вовлечены в процесс принятия изменений. В то же время среди Активных (40%) и Неактивных (40%) процент тех, кто считает, что граждане никак не были вовлечены, выше, чем среди Информированных (31%).

Таблица 20. Вовлеченность в процесс принятия данных изменений по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
1-Никак не были вовлечены	 38%	 40%	 31%	 40%
2	 30%	 38%	 30%	 26%
3	 23%	 14%	 25%	 25%
4	 6%	 4%	 6%	 6%
5-Были активно вовлечены	 4%	 4%	 7%	 3%

Если сравнивать распределение ответов между регионами, то можно отметить, что на востоке (55%) и в центре (51%) процент тех, кто считает, что граждане никак не были вовлечены, выше, чем в других регионах.

Таблица 21. Вовлеченность в процесс принятия данных изменений по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нұр-Сұлтан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
1-Никак не были вовлечены	 38%	 40%	 35%	 35%	 26%	 39%	 55%	 51%
2	 30%	 37%	 36%	 24%	 29%	 41%	 23%	 16%
3	 23%	 19%	 24%	 28%	 26%	 14%	 15%	 24%
4	 6%	 1%	 5%	 8%	 10%	 4%	 3%	 4%
5-Были активно вовлечены	 4%	 3%	 1%	 5%	 9%	 2%	 5%	 5%

Процент тех, кто считает, что граждане должны быть активно вовлечены, значимо выше среди Активных (79%) и Информированных (68%), чем среди Неактивных.

Таблица 22. Должны ли граждане быть вовлечены по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
Должны быть активно вовлечены	 59%	 79%	 68%	 46%
Должны быть вовлечены в какой-то степени	 30%	 19%	 28%	 35%
Нет, не должны быть никак не вовлечены	 3%	 1%	 3%	 3%
Не знаю	 9%	 1%	 1%	 15%

По сравнению с другими регионами алматинцы значительно чаще отвечали, что граждане должны быть активно вовлечены в процессы принятия решений относительно избирательного законодательства и процессов (75%). При этом в центре значимо выше процент тех, кто не смог определиться с ответом на этот вопрос (32%).

Таблица 23. Должны ли граждане быть вовлечены по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нур-Султан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
Должны быть активно вовлечены	59%	76%	66%	56%	54%	59%	57%	35%
Должны быть вовлечены в какой-то степени	30%	20%	29%	34%	31%	33%	33%	30%
Нет, не должны быть никак не вовлечены	3%	1%	2%	2%	7%	0%	0%	4%
Не знаю	9%	3%	4%	7%	7%	8%	10%	32%

В дополнение к основному опросу были также проведены блиц видео-опросы на улицах пяти городов: Нур-Султан, Павлодар, Шымкент, Петропавловск, Караганда. Респондентам задавался только один вопрос: «Учитывает ли государство мнение граждан при изменении законов и процедур, связанных с выборами?». Таким способом всего было опрошено 88 человек. Из них 45 (55%) человек считают, что мнение граждан **не учитывается**, 35 человек (29%) считают, что мнение граждан **учитывается**, а 8 человек (10%) **затруднились** дать однозначный ответ. Результаты данного блиц-опроса совпадают и хорошо иллюстрируют результаты основного опроса.

С видеороликами блиц-опроса можно ознакомиться на YouTube-канале ОФ «Еркіндік Қанаты» по ссылке

https://youtube.com/playlist?list=PLtzhZhr0QIHJHfnek8_VEWHcOXJEdHQr.

Далее приведены выдержки из некоторых уличных интервью.



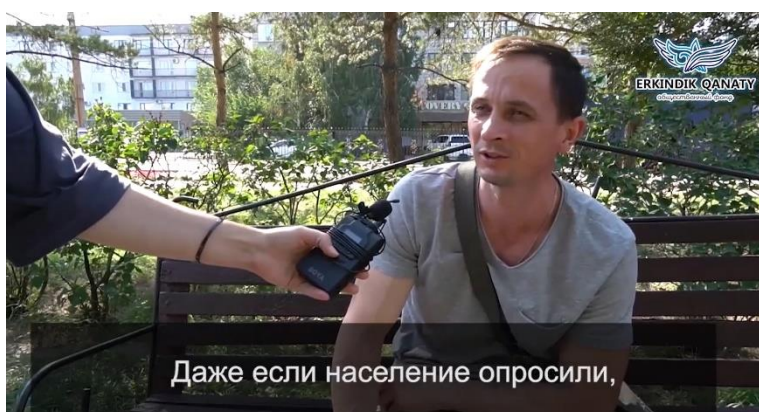
«Не учитывают! Сами там выбирают, потом говорят, что народ выбрал. Вот так – разговоры народа остаются в стороне, а выбирают они из числа своих. Мы так думаем. У народа нет никаких условий»



«Ну я думаю, что учитываются, но как отбираются эти мнения – это уже другой вопрос. Может быть, опрашивается не все население или, может быть, берут только мнения, которые угодны государству»



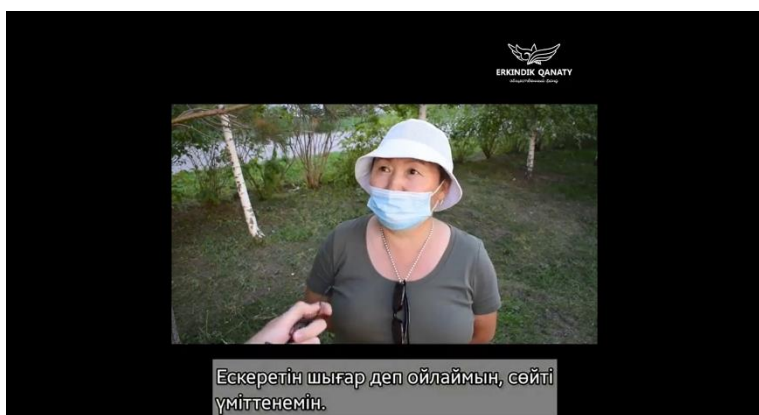
«Мне кажется, что нет, потому что я никогда не слышал, чтобы акимат проводил какие-либо опросы»



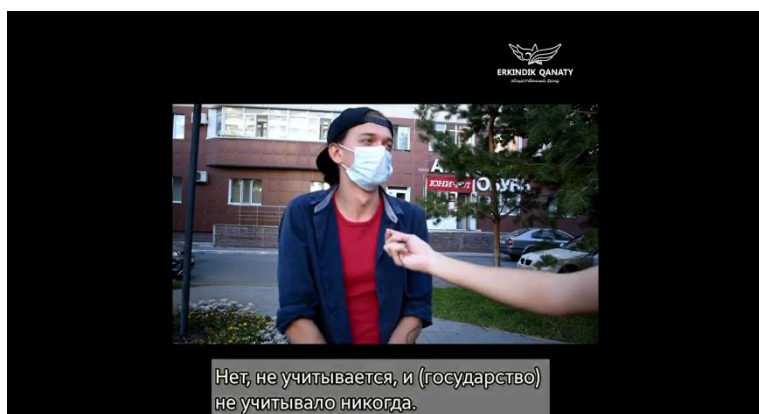
«Даже если население опросили, у государства есть свое мнение, и оно от своего мнения не отступит, то есть все равно сделает по-своему. Либо опрос делают, но не во всех регионах»



«Государство само знает, но и граждане сами знают тоже. У нас, конечно, гражданская сторона хромает. Граждан, которые поддерживают, мало».



«Наверно, учитывают, я надеюсь. Потому что надо считаться с мнением народа»



«Нет, не учитывается и [государство] не учитывало никогда»



«У кого кто что спрашивает вообще? По идее, никто ничего не спрашивает»

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ



Эксперты считают, что любой гражданин должен иметь возможность участвовать в процессах принятия решения и реализовывать свои права в соответствии со статьей 33 Конституции. Это должно происходить через механизмы общественно-политического участия, через политические институты, профсоюзы, политические партии, митинги, мирные собрания, через петиции, через СМИ. Участие граждан важно еще и потому, что многие вопросы, которые изначально кажутся не политическими, в конечном итоге становятся таковыми, так как гражданам приходится лоббировать свои интересы (например, экологические инициативы). Между гражданами и властью обязательно должен быть диалог, иначе система не может быть устойчивой, что в дальнейшем приведет к стагнации, кризису и даже коллапсу государственной системы, авторитарности государства, бесконтрольной власти, отсутствию подотчетности правящих органов. Граждане должны уметь взаимодействовать с органами власти, с Парламентом через представителей гражданского общества, требовать подотчетности представителей органов власти.

Эксперты отмечают, что формально определенные механизмы участия граждан в государственных процессах в Казахстане существуют. Например, помимо выборов, граждане могут участвовать через общественные советы, советников при акимах; на уровне маслихата каждый гражданин имеет право прийти на любую сессию. Можно участвовать в рабочих группах, проводить общественные слушания, организовывать общественный мониторинг или контроль, однако многие люди не знают, какие инструменты существуют или не умеют пользоваться имеющимися инструментами

взаимодействия с государством. Кроме того, все попытки граждан участвовать в принятии решений пресекаются. Эксперты комментируют, что прямых механизмов участия граждан фактически нет, поскольку, по их мнению, в Казахстане сформировался авторитарный режим правления и закрытая политическая система.

Эксперты отмечают, что вышеперечисленные инструменты в большей степени доступны для представителей НПО или тех, кто близок к правящей партии, но не для граждан. Кроме того, в большинстве случаев эти инструменты носят формальный характер: так, например, решения общественных советов и рабочих групп носят сугубо рекомендательный характер без возможности влияния на процесс принятия решений.

«Участие в управлении делами государства — это не только выборы. Есть общественные советы в стране, есть должности советников при акимах, созданы определенные институты. Но эти институты носят формальный характер, поскольку фактически решения этих органов носят рекомендательный характер, необязательный для исполнения всеми органами власти», - Эксперт

Эксперты отдельно прокомментировали рабочие группы в Парламенте (отметим, что часть экспертов являлись непосредственными участниками таких рабочих групп). Большинство из них считают, что фактически мнение рабочих групп не учитывается (например, при рассмотрении выборности акимов многие рекомендации со стороны рабочей группы проигнорировали). Фактически, подобные группы никак не влияют на конечный результат и могут лишь наблюдать. Комментарии представителей гражданского общества формально отображаются в протоколах и это создает иллюзию участия гражданского общества. Тем не менее, эксперты считают, что существование таких групп – хороший, хоть и не очень удачно реализованный шаг к улучшению взаимодействия между гражданским обществом и государством. Лишь один эксперт отметил, что рабочие группы действительно влияют на принятие решений.

«Она (рабочая группа) просто-напросто утрясала некоторые формулировки с технической точки зрения. Больше техническая группа, нежели политическая», - Мария Лобачева, Общественное объединение «Эхо»

«Закон о мирных собраниях – я вот помню, каким он вышел на тот момент и каким он потом стал. Не все пожелания были учтены, но я точно помню, что я сама звонила нашему местному активисту и его спрашивала: «Как ты считаешь, что вот нужно внести там?». В общем по итогам дискуссии с гражданским обществом часть предлагаемых им поправок в закон все-таки вошла», - Снежанна Имашева, Депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан

Концепция слышащего государства также комментируется экспертами как потенциально удачная, но фактически неработающая концепция, возникшая из необходимости обратной связи с народом.

Экспертами позитивно отмечаются работающие механизмы на уровне конкретных ситуаций, частных вопросов, когда граждане могут отправить запрос на решение определенной проблемы и получить желаемый результат. В то же время, государство должно подстраиваться под время и развитие технологий. Следует активно использовать современные технологии, социальные сети для того, чтобы поддерживать связь с обществом.

Как показывает практика последних лет, в нынешних условиях переговоры не всегда работают. Чаще какие-либо изменения возникают как следствие критических ситуаций: всплеск недовольства, протесты. Эксперты комментируют, что это также является индикатором неэффективности существующих механизмов и необходимости проведения системных изменений.

*«Возможно, в плане каких-то жизненных, бытовых ситуаций во многом уже появляется возможность участвовать через запросы в госорганы, когда запрашиваешь, не просто задаешь вопросы, а просишь исправить. Ну, грубо говоря, заасфальтировать улицу», –
Мария Лобачева, Общественное объединение «Эхо»*

*«У нас нет такого, когда снизу вверх поднимается власть. У нас обычно сверху дали приказ, и он пошел вниз. Здесь принятие решения все равно зависит от госорганов, от власти, то есть население не принимает никаких решений», - Людмила Захарова,
Председатель ОО «За будущее Казахстана»*

*«Прежде всего, нужно выборы акимов, депутатов маслихатов и Парламента проводить по открытым партийным спискам», –
Зауреш Батталова, эксперт по праву управления государством*

В ходе опроса респондентов также просили высказать свое мнение относительно того, каким образом обычные граждане могут быть вовлечены в работу над изменениями избирательного законодательства. Большинство респондентов считают, что это можно делать путем проведения опроса населения перед принятием поправок (69%). Очевидно, что этот метод взаимодействия больше знаком и понятен респондентам. Далее следуют петиции (сбор подписей) (53%), участие в рабочих группах при Парламенте (47%), референдумы (47%).

График 14. Как вы думаете, каким образом обычные граждане / избиратели могут быть вовлечены в работу над изменениями избирательного законодательства / процесса?



Ответы, предложенные респондентами, включали в себя следующие варианты:

- Через протесты;
- Через организации гражданского общества, общественные палаты, гражданские форумы и инициативы;
- Через использование онлайн инструментов – социальные сети, egov;
- Через избранных депутатов, маслихаты.

В таблице ниже показано распределение ответов на данный вопрос в разрезе сегментов. Сегменты Активные и Информированные упоминали все способы значительно чаще, чем Неактивные. При этом процент Активных также значительно выше, чем процент Информированных.

Таблица 24. Способы участия в государственных процессах по сегментам

	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
Проведение опросов населения перед принятием поправок	69%	81%	74%	62%
Петиции сбор подписей	53%	71%	57%	43%
Участие в рабочих группах при Парламенте	47%	76%	54%	31%
Референдумы	47%	73%	52%	32%
Через политические партии	36%	54%	42%	24%
Законодательная инициатива	32%	55%	32%	21%
Другое	3%	4%	3%	3%
Не знаю	2%	0%	0%	3%

Сравнивая ответы по регионам, алматинцы и жители Нур-Султана значительно больше, чем другие регионы, отмечали участие в рабочих группах при Парламенте.

Таблица 25. Способы участия в государственных процессах по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нұр-Сұлтан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
Проведение опросов населения перед принятием поправок	69%	75%	72%	71%	67%	69%	76%	49%
Петиции сбор подписей	53%	66%	58%	51%	48%	54%	50%	39%
Участие в рабочих группах при Парламенте	47%	71%	58%	33%	43%	46%	37%	37%
Референдумы	47%	62%	55%	38%	38%	51%	45%	37%
Через политические партии	36%	46%	44%	24%	36%	34%	32%	29%
Законодательная инициатива	32%	43%	34%	23%	36%	35%	25%	25%
Другое	3%	3%	3%	1%	1%	4%	3%	8%
Не знаю	2%	1%	0%	2%	1%	7%	0%	5%

«Избранные на конкурентной основе представители народа будут стремиться получить доверие граждан Казахстана и принимать решения с учётом мнения своих избирателей, что позволит им принимать взвешенные решения, которые реально будут влиять на повышение качества жизни населения», - Зауреш Батталова, Эксперт по праву управления государством

«Например, нас этой весной включили в рабочую группу по закону о выборах при Парламенте, но уже на том этапе, когда закон находился в Парламенте, и мы могли быть только слушателями... Зачем тогда делать вот эти рабочие группы и все это обсуждать, если решение принимается главой государства и дальше это решение никто не может оспорить?», - Елена Швецова, исполнительный директор Общественного Фонда «Еркіндік Қанаты»

В конце опроса респондентов спрашивали, какие изменения они хотели бы видеть в избирательном законодательстве / процессах. Почти каждый пятый респондент затруднился назвать какие-либо изменения (21%), что свидетельствует, что большая часть населения не обладает достаточными знаниями в области избирательного законодательства и процессов для того, чтобы определиться с желаемыми изменениями.

Остальные респонденты чаще всего выбирали возврат института самовыдвиженцев (52%), а также упрощение процедуры регистрации для новых политических партий (50%). Кроме того, достаточно высокий процент респондентов хотели бы, чтобы была упрощена процедура регистрации кандидатов в Президенты (43%). 38% выступают за квотирование для людей с инвалидностью во всех избираемых органах власти, и 36% респондентов хотели бы, чтобы квота для женщин была увеличена до 50%.

График 15. Какие изменения вы хотели бы видеть в избирательном законодательстве / процессах?



Варианты, предложенные респондентами, включали в себя следующие предложения:

- выборные процессы: обеспечить честные и прозрачные выборы, не подделывать бюллетени, обеспечить честность регистрации и подсчета голосов;
- наблюдение за выборами: не препятствовать наблюдателям, расширить их права и полномочия, убрать законодательные ограничения, обеспечить право наблюдения за выборами со стороны рядовых граждан;
- введение выборности акимов всех уровней, судей, прокуроров, сенаторов, председателя ЦИК, независимо от партийной принадлежности;
- распространение квот на мандаты, а не на списки,;
- снижение проходного барьера для партий до 3% или даже до 1,5%;
- запрет снимать кандидатов с выборов за ошибки в налоговой декларации;
- обеспечение многообразия партий, не закрывать существующие партии;
- избирательные комиссии должны быть независимые, введение народного контроля;
- постепенное реформирование политической системы страны из президентской в парламентскую;
- реформа правоохранительной практики, соблюдение законов.

Если рассмотреть распределение ответов в разрезе сегментов, то видно, что среди представителей сегментов Активные и Информированные значительно больше тех, кто выбирал какие-либо реформы по сравнению с Неактивными.

Таблица 26. Желаемые изменения по сегментам

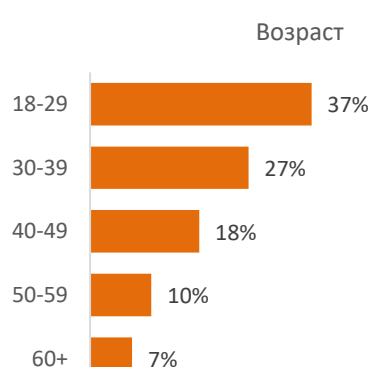
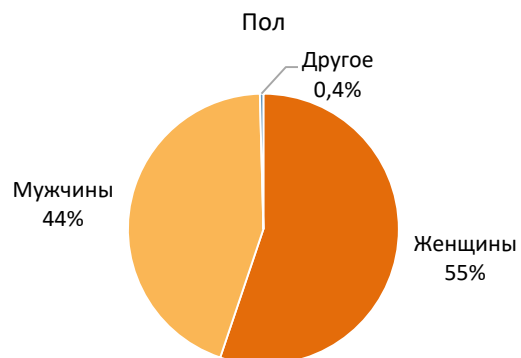
	Все	Активные	Информированные	Неактивные
N=	1200	280	297	623
	%	%	%	%
Вернуть институт самовыдвиженцев	52%	84%	68%	30%
Упростить процедуру регистрации для новых политических партий	50%	85%	60%	29%
Упростить процедуру регистрации кандидатов в Президенты	43%	77%	49%	26%
Внедрить квотирование для людей с инвалидностью	38%	58%	41%	28%
Увеличить квоту для женщин во всех избираемых органах до 50%	36%	51%	38%	29%
Никакие	4%	1%	3%	5%
Другое	4%	7%	5%	2%
Не знаю	21%	2%	7%	35%

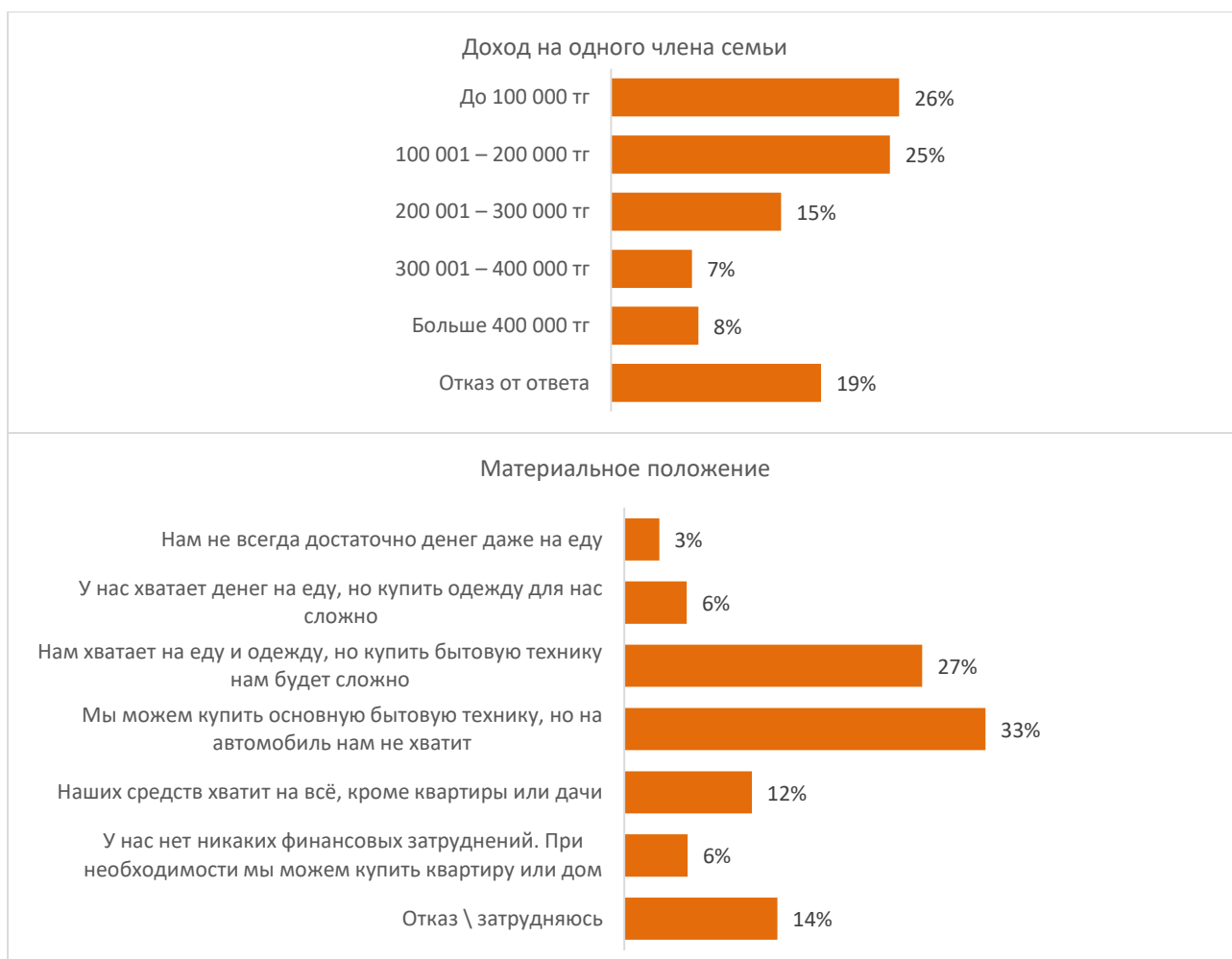
Из распределения ответов по макрорегионам следует, что в Алматы, Нур-Султане и на западе больше, чем в других регионах, поддерживают упрощение процедуры регистрации политических партий. Среди алматинцев также значительно больше тех, кто поддерживает увеличение квоты для женщин до 50%.

Таблица 27. Желаемые изменения по макро-регионам

	Все	г. Алматы	г. Нур-Султан	Север	Юг	Запад	Восток	Центр
N=	1200	182	238	243	229	83	115	110
	%	%	%	%	%	%	%	%
Вернуть институт самовыдвиженцев	52%	69%	63%	40%	42%	59%	50%	43%
Упростить процедуру регистрации для новых политических партий	50%	74%	64%	39%	36%	55%	45%	33%
Упростить процедуру регистрации кандидатов в Президенты	43%	67%	53%	30%	34%	46%	39%	35%
Внедрить квотирование для людей с инвалидностью	38%	53%	45%	30%	38%	31%	35%	26%
Увеличить квоту для женщин во всех избираемых органах до 50%	36%	54%	38%	32%	38%	29%	26%	26%
Никакие	4%	1%	2%	5%	5%	1%	4%	6%
Другое	4%	7%	3%	2%	2%	5%	5%	2%
Не знаю	21%	7%	14%	30%	20%	25%	29%	24%

Профиль респондентов





РЕКОМЕНДАЦИИ АВТОРОВ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ЭКСПЕРТНЫХ ИНТЕРВЬЮ И ДИСКУССИОННЫХ ПЛОЩАДОК

По результатам исследования можно заключить, что для достижения каких-либо позитивных изменений в вопросе выборных процессов в стране должна быть открытая политическая система, которая позволяет гражданам участвовать в политических процессах через своих представителей: гражданское общество, партии, депутатов, акимов. Со стороны органов власти должна быть политическая воля для внедрения нужных изменений: представители власти должны быть готовы слушать гражданское общество.

Еще одним важным условием является независимость судебной системы. Любые правовые вопросы, связанные с выборным процессом, должны проходить через судебную систему. Необходимо внести изменения в закон о судебной системе и статусе судей и в соответствующих НПА. Нужна единая концептуальная база для всех законопроектов страны. Закон о политических партиях, закон о мирных собраниях, закон о СМИ, закон о некоммерческих организациях находятся в числе тех законов, которые следует менять.

«Избранные на конкурентной основе представители народа будут стремиться получить доверие граждан Казахстана и принимать решения с учётом мнения своих избирателей, что позволит им принимать взвешенные решения, которые реально будут влиять на повышение качества жизни населения», - Зауреш Батталова, эксперт по праву управления государством

«Главная проблема выборного законодательства – это авторитарный характер политической власти. Всё остальное – это производные, последствия, потому что выборное законодательство следует за политическим устройством страны», - Евгений Жовтис, Директор Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности

Обеспечение честных и прозрачных выборов

Одной из основных задач в области выборов эксперты считают необходимость обеспечения честности и прозрачности выборов и выборных процессов для того, чтобы повысить доверие граждан к выборам. Для этого следует обеспечить существование реальной конкуренции на выборах, а процессы по выдвижению и регистрации кандидатов должны быть прозрачными и понятными. Например, ранее уже были предложения установить камеры наблюдения на избирательных участках (кроме кабинок для голосования). Должна быть обеспечена транспарентность документации, информации и публикаций о выборах.

Необходимо сделать возможным проведение экзитполов и социологических опросов до и во время выборов для всех желающих аналитических структур. Для этого следует облегчить требования для организаций, которые могут проводить экзитполы.

*«Например, я была в Молдавии, тоже хороший опыт. У них над каждой урной [для голосования] стоит камера и она все фиксирует, ты точно в эту урну не вбросишь ничего», - Снежанна Имашева,
Депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан*

Образовательная работа с гражданами

Необходимо просвещать население, повышать уровень политической грамотности с помощью тренингов, онлайн- и офлайн-курсов путем распространения материалов в социальных сетях и средствах массовой информации о том, что такое политическое участие, о форме и методах такого участия, о важности института выборов в построении демократического общества. Необходимо проводить широкую информационную кампанию, которая должна идти параллельно с образовательным компонентом и быть направлена на стимулирование интереса к политическому участию граждан в процессах страны.

Через образование из числа заинтересованных граждан постепенно будет формироваться активная общественная прослойка, которая через процессы агитации, создание тематических формальных и неформальных социальных групп сможет оказывать общественно-политическое влияние на власти, которые в свою очередь будут вынуждены идти на политические изменения, в том числе и в части выборного законодательства.

Усиление роли наблюдателей на выборах

Также одной из наиболее важных задач эксперты считают усиление роли наблюдателей на выборах. Эксперты считают, что необходимо устранить требования о наличии пункта о проведении наблюдений в уставах общественных объединений. Каждый гражданин должен иметь право стать наблюдателем. Следует дать возможность желающим гражданам и представителям общественных негосударственных структур участвовать в качестве наблюдателя на выборах и не препятствовать им. Наблюдатели должны иметь возможность наблюдать процесс без угрозы быть выдворенными с избирательного участка.

Следует вернуть в законодательство положение «наблюдатель имеет право присутствовать на всех этапах избирательного процесса и знакомиться со всеми избирательными документами».

По фиксированным нарушениям на избирательных участках должны приниматься соответствующие меры, чего в настоящее время не происходит. Должны существовать

механизмы, которые позволяют привлечь к ответственности за нарушения на выборах (по состоянию на момент публикации данного исследования иски не рассматриваются), а также процедура проверки актов. Следует вести сбор статистики по решениям судов, связанных с выборным процессом, а также статистику процедурных нарушений.

Должно быть нормативное постановление о рассмотрении дел в Верховном суде РК, связанных с нарушениями на выборах. Следует упростить процедуру обращений в прокуратуру и судебные органы, в том числе в выборных процессах. Необходимо разработать нормативное постановление для рассмотрения таких дел.

Все процедуры, связанные с выборами, должны регулироваться только Законом «О выборах». ЦИК РК не должен иметь полномочий выпускать постановления, противоречащие данному закону, и навязывать их исполнение.

«Надо оптимизировать деятельность независимых наблюдателей, дать возможность желающим гражданам и представителям общественных негосударственных структур, независимо от того, что у них написано в уставах, все-таки участвовать в качестве наблюдателей на выборах и не препятствовать им», - Андрей Чеботарёв, Директор Центра актуальных исследований «Альтернатива»

Вернуть самовыдвиженцев на всех уровнях

Большинство экспертов подчеркивают, что необходимо вернуть институт самовыдвиженцев и дать возможность выдвигаться непартийным кандидатам на всех уровнях. Выборы в парламент должны быть либо прямыми, либо следует вернуть модель 50/50, когда 50% избираются по партийным спискам, а 50% по одномандатным округам. Также экспертами упоминается возможность выдвижения кандидатов общественными организациями.

Эксперты считают, что нужно дать гражданам возможность голосовать за определенных людей, а не за партии. Это значит, что при выдвижении партий должны предоставляться открытые партийные списки. В бюллетене должен быть список кандидатов по каждой партии, чтобы избиратель мог голосовать за определенных кандидатов.

«Говоря о кандидатах в депутаты Парламента, так как у нас нет института самовыдвиженцев, о политической представленности и разнообразии говорить не приходится. Все отчеты БПИПЧ ОБСЕ говорят о законодательных препонах», - Эксперт

Пересмотреть подход к формированию и полномочиям избирательных комиссий

Эксперты считают, что избирательные комиссии должны быть действительно независимы, но в настоящее время они формируются «сверху вниз» и в большинстве своем состоят на 80% из членов партии Nur Otan. Избирательные комиссии должны формироваться из соответственно обученных граждан. Также в избирательные комиссии должны входить представители всех партий.

Следует упростить процедуру выдвижения членов избирательной комиссии неправительственными организациями и партиями.

Избирательные комиссии не должны иметь право отменять регистрацию кандидатов, это должно происходить через суд.

Обеспечить разнообразие партий и представленность партий в выборных органах власти

Эксперты считают, что стране необходимо разнообразие партий, здоровая политическая конкуренция, для чего должны быть созданы возможности для регистрации новых политических партий.

В первую очередь следует уменьшить минимальное требуемое количество членов для регистрации новых партий (до 1000 человек) и обязательную представленность по регионам. Партии должны быть независимые и не должны контролироваться государством. Для того, чтобы убрать существующие барьеры, должен быть обновлен закон о политических партиях.

Также финансирование партий следует разделить на членские взносы и благотворительность (они должны осуществляться на разные счета). Благотворительные взносы должны осуществляться только физическими лицами. Партии следует допускать на выборы после аудиторской проверки, чтобы снизить коррупцию.

Кроме того, необходимо снизить порог прохождения для партий в Парламент до 3% или даже до 1,5%.

«Также нужно либерализовать законодательство о политических партиях с целью создания внутрипартийной и межпартийной конкуренции, что повлияет на качественный состав выборных органов», - Зауреш Батталова, эксперт по праву управления государством

«Если вы вместо 40 тысяч членов [партии] делаете 20 тысяч членов, то любому нормальному человеку понятно, что ничего не меняется. 20 тысяч невозможно зарегистрировать, так же, как и

Пересмотреть требования к кандидатам в президенты, акимы

Эксперты считают, что требования и ограничения как к кандидатам в Президенты, так и к кандидатам в акимы должны быть ослаблены. Это касается ограничений по длительности проживания в стране, опыту работы на госслужбе, минимальному возрасту. Также следует учесть критику по принятию экзамена по казахскому языку. Следует в целом пересмотреть подход к регистрации кандидатов (например, исключить такие случаи, когда кандидаты снимаются из-за незначительных расхождений в налоговой декларации или по другим необоснованным причинам). Механизмы финансирования должны быть понятны и прозрачны, чтобы кандидаты четко понимали, на что они могут рассчитывать, как могут тратить деньги, какая должна быть отчётность. Также экспертами были высказаны предложения смягчить требования к высшему образованию кандидатов в акимы сельских округов и городов районного значения для того, чтобы открыть возможности для кандидатов на местном уровне. Отмечается важность того, чтобы сельскими акимами могли стать люди, проживающие в той местности, где они избираются, так как они хорошо знакомы с местной спецификой и существующими приоритетами. Также акимы не должны находиться во главе какой-либо политической структуры во избежание конфликта интересов.

Усиление роли гражданского общества

Представители гражданского общества (НПО, общественные объединения, фонды и т. п.) являются основным связующим звеном между гражданами и государственными структурами и представляют интересы граждан. Они должны побуждать интерес общества к вопросам о выборах, информировать население об их возможностях и правах, продолжать продвигать необходимые изменения, проводить исследования, участвовать в выборных процессах (в качестве наблюдателей) и в законотворческом процессе. Таким образом, органам власти следует поддерживать организации гражданского общества и их усилия по обеспечению честных и справедливых выборов, вести с ними диалог и не препятствовать их деятельности.

Другие рекомендации

Необходимо исключить такие нормы, как голосование от Ассамблеи Народа Казахстана, чтобы обеспечить всем кандидатам равные права и возможности.

Следует рассмотреть квотирование для людей с инвалидностью в выборные структуры, однако в первую очередь в стране должны быть созданы общие условия для участия

людей с ограниченными возможностями в политической жизни (обеспечение условий свободного передвижения, уменьшение стигматизации и т. п.).

Необходимо ввести выборность акимов на всех уровнях.

Маслихаты должны состоять только из самовыдвиженцев.

Необходимо установить минимально допустимую явку на выборы, при которой выборы считаются состоявшимися.

По мнению экспертов, Сенат является лишним элементом для нашего государства, поэтому его следует упразднить. Достаточно увеличить количество мест в Мажилисе. Некоторые эксперты считают, что следует обязать граждан голосовать законодательно по примеру некоторых развитых стран, применяющих такую практику (например, Австралия).

Правила для проведения внеочередных выборов должны быть строже в сравнении с требованиями, предъявляемыми к очередным выборам. Внеочередные выборы не должны проводиться без острой необходимости.