



**ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ
МАЖИЛИСА ПАРЛАМЕНТА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – 2004**

ОТЧЕТ ПО ОЦЕНКЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Вступление

Созданная в июле 2004 года Международная ассоциация «Elections & Democracy», учредителями которой выступил ряд неправительственных организаций из Армении, Казахстана, Кыргызстана, Украины и России, определяет свою миссию как содействие обеспечению демократических принципов избирательных процессов. Основное внимание при этом уделяется избирательным процессам в странах Восточной Европы и Центральной Азии.

Участники Ассоциации исходят из того, что свободные и честные выборы являются важнейшей составляющей построения демократии, служат средством повышения доверия гражданского общества к политической системе. Следовательно, активизация гражданского общества, а также совершенствование избирательной системы и выборного законодательства являются главными целями деятельности Ассоциации.

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

Первым этапом деятельности Ассоциации, направленной на достижение уставных целей, стало наблюдение за выборами в Мажилис (нижнюю палату) Парламента Республики Казахстан. Ассоциация тесно поддерживала отношения со всеми субъектами избирательного процесса. Разветвленная сеть региональных координаторов на всей территории Казахстана (14 областей и 2 города республиканского значения) позволила собрать максимальное количество информации.

В процессе наблюдения Ассоциация представила всем заинтересованным структурам и средствам массовой информации свою оценку избирательного процесса: по наблюдению в период, предшествующий дню голосования, по наблюдению непосредственно в день голосования, а также оценку деятельности Центральной избирательной комиссии РК и местных исполнительных органов власти.

Ассоциация собрала достаточно полный пакет нарушений выборного законодательства. Наблюдатели побывали более чем на семистах избирательных участках, при этом участки, на которых не отмечено никаких нарушений, встречаются скорее как исключение, нежели, как правило. Все нарушения выборного законодательства были распределены на группы следующим образом:

1. нарушения, допущенные членами избирательных комиссий
2. нарушения, допущенные кандидатами и представителями политических партий
3. нарушения, допущенные представителями местных исполнительных органов

Помимо этого, каждая подгруппа была распределена на:

1. нарушения, влияющие или не влияющие на исход голосования;
2. нарушения, совершаемые по незнанию или по злему умыслу.

Результаты анализа анкет, составленных наблюдателями от Ассоциации, показали, что более чем в 90% случаев нарушения, допускаемые членами избирательных комиссий, совершались по причине слабой профессиональной подготовленности. Необходимо признать также, что большинство членов избирательных комиссий устраняли нарушения после того, как получали указания на них со стороны наблюдателей.

Составление списков избирателей явилось поводом для критики со стороны всех субъектов выборного процесса в республике, а также называлось в числе причин, по которым выборы в РК должны были быть признаны недействительными. Тем не менее, законодательством РК предусмотрена процедура решения споров. Необходимо признать, что действия членов комиссии в случаях, когда избиратели не находили себя в списках, были законными: избирателю предлагалось доказать с помощью справки с места жительства или домовой книги факт своего проживания по тому или иному избирательному участку. Решение о включении избирателя в основной (подчеркиваем, не дополнительный, а основной!) список принималось соответствующей окружной (т.е. – вышестоящей, как и полагается по законодательству) избирательной комиссией. Международные наблюдатели оказались свидетелями того, как в окружном производилось вынесение решений по таким вопросам. Беседы с избирателями убедили наблюдателей в том, что при желании каждый гражданин, зарегистрированный по месту жительства, мог воспользоваться своим правом на участие в выборах. Следовательно, доводы о лишении права избирать, основанные на тех фактах, когда тысячи избирателей не были включены в списки, должны быть признаны необоснованными, поскольку отказ избирателя от действий, обеспечивающих ему осуществление его права, не может расцениваться как лишение его этого права государством. Таким образом, **несмотря на то, что реализация конституционного права на участие в выборах оказалась затруднена плохой организацией и связанной с этим излишней волокитой, нет никаких оснований утверждать, что граждане были лишены права на участие в выборах.**

Одним из аргументов тех, кто объявил выборы нелегитимными, стал факт насильственного привлечения граждан для участия в выборах с требованием голосования за того или иного кандидата или партию. Действительно, ассоциация располагает сведениями о том, что такие действия совершались в отношении учителей, студентов и некоторых других категорий граждан. Тем не менее Ассоциации не известен ни один случай, когда прибывшие для голосования студенты или учителя должны были доказать факт своего голосования «за» нужного кандидата. Следовательно, **несмотря на известные факты очевидного принуждения к голосованию, можно утверждать, что не был нарушен главный принцип свободного волеизъявления граждан: голосовать по собственному убеждению или не голосовать вообще – используя метод порчи бюллетеня.**

Члены избирательных комиссий находились под постоянным прессингом со стороны акиматов. Вмешательство местных исполнительных органов власти в дела избиркомов является нарушением выборного законодательства. Однако присутствие работников акиматов и, по некоторым сведениям, КНБ на избирательных участках не мешало гражданам голосовать так, как они считали нужным, поскольку давление ощущали исключительно члены избирательных комиссий. **Поэтому, присутствие на участках представителей местных исполнительных органов власти, а также их вмешательство в дела избиркомов не влияли на результаты голосования.**

Результаты работы международных наблюдателей от Ассоциации «Elections & Democracy» показывают, что выборы в нижнюю палату Парламента Республики Казахстан (Мажилис) прошли на более высоком уровне, чем выборы в местные представительные органы (маслихаты) 2003 года. Наблюдатели считают, что это результат тесного взаимодействия ЦИК, политических партий и общественных

организаций. Заметно повысилась политическая и юридическая культура всех субъектов выборного процесса. Большое значение в этой связи имеет принятие поправок к Конституционному закону о выборах в Республике Казахстан, в том числе, обеспечивающих гласность выборного процесса. Созданная таким образом платформа для мероприятий по дальнейшей демократизации выборного процесса должна способствовать более качественному проведению выборов на основе честности и прозрачности. Тем не менее, выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан продемонстрировали наиболее слабые места электорального процесса в целом, которые могут в будущем нивелировать демократические достижения страны.

Законодательство республики о выборах

Ассоциация отмечала в своих отчетах положительные изменения, произошедшие в законодательстве о выборах Республики Казахстан. Тем не менее, следует отметить, что наряду с прогрессивными нововведениями, такими, как статья 20-1 Конституционного закона о выборах в Республике Казахстан, обеспечивающая гласность избирательного процесса, закон сохраняет некоторые положения, требующие значительной доработки.

В новой версии закона отсутствуют такие причины для отказа в регистрации кандидатам, как привлечение в течение года перед регистрацией к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения и наложение в судебном порядке административного взыскания за умышленное правонарушение в течение года перед регистрацией. Исключение этих норм говорит о либеральных тенденциях в законодательстве. Тем не менее, необходимо отметить, что либерализация законодательства носит половинчатый характер, что подтверждается сохранением в законе нормы, согласно которой не подлежит регистрации в качестве кандидата лицо, имеющее судимость, которая ко времени регистрации не погашена или не снята в установленном законом порядке (п.4 ст.4 Конституционного закона о выборах в РК). Согласно Конституции РК, всеобщее избирательное право ограничено исключительно для граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. На сегодняшний день дополнительное ограничение граждан с непогашенной судимостью в их пассивном избирательном праве не может расцениваться как обоснованное, поскольку создает условия для манипулирования потоком кандидатов со стороны власти.

Требует доработки норма, определяющая действия избирательных комиссий в случае превышения количества бюллетеней, извлеченных из урн для голосования, над количеством бюллетеней, выданных на основании списков избирателей и заявлений о голосовании вне помещения для голосования (ст. 43 Конституционного закона о выборах в РК). Согласно ныне действующему закону в таком случае выясняется количество бюллетеней, выданных каждым членом избирательной комиссии, с целью установления члена комиссии, допустившего нарушение. Однако дальнейшие действия комиссии по аннулированию или частичному аннулированию результатов голосования не обозначены.

В новой версии закона остались также нормы, прочтение которых не исключает двоякого толкования. В частности, это касается положений, согласно которым СМИ обязаны осуществлять объективное освещение выборной кампании кандидатов, политических партий; воздерживаться от публикации агитационных материалов и иной информации, заведомо порочащих честь, достоинство и деловую репутацию кандидата или

политической партии; предоставлять возможность указанным лицам бесплатного опубликования опровержения в защиту чести, достоинства и деловой репутации в ближайшем номере печатного издания на той же странице, в том же объеме и тем же шрифтом или передаче на телевидении либо радио в такое же время в течение двадцати четырех часов после поступления обращения. Далее закон указывает на то, что СМИ незамедлительно предоставляют возможность соответствующим избирательным комиссиям опубликовывать информацию о ходе предвыборной кампании и сообщения, установленные настоящим Конституционным законом. При этом закон не уточняет, относятся ли эти положения исключительно к государственным СМИ, или же норма действует вне зависимости от формы собственности.

Представляется необходимым также внесение в закон исчерпывающего перечня ситуаций, в которых выборы могут или должны быть признаны недействительными.

Субъекты избирательного процесса

Избиратели

Как уже неоднократно отмечалось, политическая активность населения остается на невысоком уровне, хотя наблюдатели отмечают высокую явку избирателей в сельских регионах. Однако из бесед с избирателями становится ясно, что многие из пришедших на выборы слабо ориентируются в политической ситуации, не видят существенной разницы между программами политических партий и кандидатов. Выбор в таком случае обуславливается исключительно личными симпатиями или, что особенностораживает, указаниями представителей властных структур. Со стороны населения неоднократно поступали устные жалобы о принуждении к участию в выборах на условии обязательного голосования «за» того или иного кандидата, партию или блок, что вызывает закономерное недовольство граждан. Тревожным сигналом являются устные заявления граждан об изъятии у них удостоверений личности в тех случаях, когда становилось известным, что в день голосования избиратель не прибудет на избирательный участок. В частности такие эпизоды наблюдались в Алматы, избирательный округ 7, где студентов одного из вузов фактически загоняли на участки для голосования, а в случаях заведомой неявки требовали сдачи удостоверения личности.

В тесной связи со сказанным находится вопрос незнания избирателями своих прав и нежелание их отстаивать. Так, из бесед с избирателями следует, что подавляющее большинство не знает, что воспрепятствование осуществлению избирателем своих прав, в том числе нарушение тайны голосования или принуждение к голосованию «за» того или иного кандидата, является уголовным преступлением, которое может повлечь за собой серьезные наказания вплоть до лишения свободы. В данной ситуации только осознание избирателями своих прав и готовность их отстаивать может исключить злоупотребления со стороны лиц и структур, в той или иной форме обладающих властью.

Политические партии и кандидаты

Наблюдатели отмечают, что выборы депутатов в нижнюю палату парламента республики 2004 года значительно отличаются от тех, которые проводились в Казахстане с момента обретения республикой суверенитета. Впервые имела место политическая борьба за места в парламенте. Казахстанский парламент включает в себя две палаты: Сенат и Мажилис. Мажилис – нижняя палата парламента, – состоит из 77 депутатов, 67 депутатских кресел принадлежат депутатам, избранным в одномандатных округах, остальные десять делят

пропорционально полученным голосам политические партии. Правящей в Казахстане является центристская партия «Отан», возглавляемая президентом Казахстана Н.Назарбаевым. Поддержку президентскому курсу оказывают также другие партии: «Асар», «Руханият», «Ауыл», Гражданская и Аграрная партии. Для того, чтобы создать центру реальную конкуренцию на выборах оппозиция образовала предвыборный блок, в который вошли Коммунистическая партия Казахстана и партия «Демократический выбор Казахстана». Еще одна оппозиционная партия «Ак Жол» вела самостоятельную борьбу с центром, причем достаточно успешную: «Ак Жол» вышел на второе после «Отана» место. Благодаря объединению и активным предвыборным мероприятиям на общем политическом фоне выделились Аграрная и Гражданская партии, создавшие избирательный блок «АИСТ».

Предвыборная политическая борьба характеризовалась активными действиями политических партий и кандидатов, направленными против своих конкурентов, и недостаточно высоким уровнем борьбы за электорат. Предвыборные платформы кандидатов и политических партий страдают от узкого социализированного подхода и практически не несут в себе политической составляющей. Агитационные методы и лозунги кандидатов и политических партий оказались в большей степени идентичными друг другу, таким образом, избиратели отличали претендентов на места в парламенте, в основном, по цветовой гамме.

Прошедшие выборы характеризовались также рекордным для Казахстана количеством зарегистрированных кандидатов в депутаты. По некоторым округам количество кандидатов достигало 20 и более. Однако в предвыборную борьбу включилось не более трети кандидатов, при этом практически не отмечено случаев ведения агитационной работы кандидатами-«двойниками», то есть зарегистрированными по одному избирательному округу однофамильцами, как правило, известных и потенциально сильных кандидатов. Анализ предвыборной деятельности кандидатов, а также беседы с избирателями показали, что встречи с населением являются для кандидата лучшим способом достижения привлекательности. Немаловажную роль играли качественные агитационные материалы. С другой стороны, наблюдатели и население отмечали явный перебор агитационных материалов одних кандидатов и партий над другими, а также их чрезмерное количество.

Впервые в Казахстане политические партии и кандидаты имели возможность участия в политических дебатах. Как уже отмечалось в предыдущих отчетах Ассоциации, помимо жестко регламентированных теледебатов, организуемых ЦИК, партиям и кандидатам была предоставлена возможность участвовать в дебатах, организуемых частными телеканалами.

Наличие политической борьбы свидетельствует о положительной динамике демократических преобразований в республике. Все кандидаты, партии и блоки, в том числе активно противостоящие официальному курсу, были зарегистрированы в соответствии с законодательством республики. Важным представляется выход на политическую арену блоков, образованных для совместного достижения победы на выборах. В особенности это касается процессов консолидации в среде оппозиции. Наряду с этим, необходимо отметить, что выборный период продемонстрировал недостаточную готовность кандидатов, политических партий и избирательных блоков к ведению грамотной борьбы за свои права.

Избирательные комиссии

Впервые на практике осуществлен новый принцип формирования избирательных комиссий, согласно которому комиссии формируются не местными исполнительными органами власти, а маслихатами (местные представительные органы) в количестве семи человек по представлению политических партий. В случае недостатка предложений от политических партий, своих кандидатов представляют общественные объединения и вышестоящие избирательные комиссии.

Партийное представительство в составе избирательных комиссий является залогом соблюдения интересов партий. Между тем, Ассоциация отмечает, что этот важный инструмент для предотвращения нарушений избирательного законодательства во время выборов в Мажилис использовался недостаточно неэффективно. Учитывая состав маслихатов, большинство депутатов которых являются членами фракций партий «Отан», «Гражданская партия Казахстана», «Асар», в состав избирательных комиссий в основном вошли представители шести так называемых «проправительственных» партий. Седьмое место распределялось среди партий «Ак Жол», «Коммунистическая партия Казахстана» и «Демократический Выбор Казахстана». Необходимо отметить недостаточно серьезный подход партий к формированию избиркомов. В Карагандинской и Акмолинской областях были проведены специальные исследования состава избирательных комиссий. Повсеместно отмечались ситуации, когда несколько членов одной комиссии уверенно заявляли, что представляют одну партию, зафиксированы случаи, когда члены не могли определиться или не знали, какую партию они представляют. В некоторых случаях отмечено представительство в комиссиях несуществующей «Партии ветеранов», в одном случае член комиссии, представляющий Партию патриотов Казахстана, не смог назвать ее действующего лидера. Множественные факты присутствия среди членов комиссий лиц, называющих себя «независимыми», или же открыто говорящих о том, что их кандидатуры утвердил местный акимат, подтверждают, что партийное представительство в избиркомах весьма условно, и, следовательно, не может полноценно обеспечивать свою первоначальную задачу.

Политическая и юридическая неосведомленность членов избирательных комиссий и их неподготовленность к организации выборов выразились также:

- в фактах грубого нарушения прав наблюдателей, доверенных лиц кандидатов и представителей средств массовой информации;
- в отсутствии прозрачности деятельности комиссий;
- в отсутствии каких-либо заседаний комиссии вплоть до дня голосования;
- в незнании норм выборного законодательства РК, особенно в его части, претерпевшей изменения;
- в слабом знании процедуры проведения выборов, составления, подписания и передачи необходимых протоколов, актов и прочей сопутствующей документации;
- в отсутствии подлинно коллегиального принятия решений;
- в руководстве подзаконными актами вышестоящих комиссий, противоречащих законодательству;
- в узурпации председателями комиссий не принадлежащих им полномочий.

В целом, несмотря на перечисленные недостатки в деятельности, посещение наблюдателями от Ассоциации множества комиссий, общение как с их председателями и членами, так и с наблюдателями и местными журналистами оставили устойчивое

ощущение, что члены комиссий стремились максимально добросовестно выполнять свою работу, с готовностью устраняли нарушения, насколько это позволяли их знания и подготовленность. По мнению многих наблюдателей, основная масса нарушений выборного законодательства объясняется отсутствием у членов комиссий соответствующей практики. Таким образом, главной причиной большинства нарушений и недочетов в работе избирательных комиссий явилась неподготовленность, но не злой умысел*.

Наблюдатели

Институт наблюдения за выборным процессом является наиболее действенным инструментом в борьбе с фальсификациями выборов и манипулированием голосами избирателей. Необходимо отметить, что выборы 2004 года в Казахстане прошли под большим вниманием наблюдателей всех уровней. Отменена процедура аккредитации для наблюдателей от общественных объединений, что является важным решением для достижения прозрачности выборного процесса. Неизвестно о фактах недопуска на территорию страны международных наблюдателей или об отказах международным организациям в получении аккредитаций.

Аккредитация наблюдателей иностранных государств и международных организаций, проводимая ЦИК по представлению МИД РК, была завершена за пять дней до дня голосования. Основанием для деятельности международных наблюдателей в период проведения избирательной кампании стало удостоверение установленного образца, подписанное председателем ЦИК З.Я.Балиевой. Количество заявленных наблюдателей от международных организаций и зарубежных государств составило 1029 человек, в том числе от миссии наблюдателей СНГ 420 человек, ОБСЕ – 297, делегации Парламентской Ассамблеи Совета Европы - 13, Европейского Парламента - 3, Шанхайской Организации Сотрудничества – 2. От международных неправительственных организаций заявлено 208 человек, в частности от Международной ассоциации по наблюдению за выборами “Elections&Democracy - 140, Международной автономной некоммерческой организации по наблюдению за выборами в странах СНГ “CIS-ЕМО” – 47, Национального Демократического Института - 10, Международного Республиканского Института - 4, Международного Фонда избирательных систем – 3, а также 86 наблюдателей от различных стран**.

К сожалению, некоторые миссии международного наблюдения оказались несвободными от пристрастности. Подавляющее большинство наблюдателей, приехавших в страну, проводили наблюдение под опекой принимающей стороны. Миссия ОБСЕ провела в Казахстане достаточное количество времени для выявления полной картины избирательного процесса в республике. Это позволило дать адекватную оценку выборов, несмотря на некоторые технические недочеты, следствием которых стала вольная трактовка оценки ОБСЕ в местных СМИ.

Местные наблюдатели чаще всего работали на конкретного кандидата или политическую партию. Что касается местных организаций независимых наблюдателей, то, чаще всего, они работали не на предотвращение нарушений, а на их выявление и фиксацию. Необходимо отметить большое количество местных наблюдателей, задействованных в день выборов. Между тем, хотелось бы порекомендовать общественным объединениям,

* См.подробнее: Кынев А.В., кандидат политических наук, эксперт МИГПИ. Поиск «Казахстанского пути»? Республика Казахстан пытается построить пусть и «безопасную» для власти, но все-таки демократию <http://test.igpi.ru/info/people/kynev/1096625404.html>.

** www.mfa.kz

партиям и кандидатам с большей тщательностью отнестись к подготовке и отбору наблюдателей, сконцентрировав внимание не только на вопросах юридической грамотности, но и на формировании активной гражданской позиции.

Организация и проведение выборов

Списки избирателей

Принцип составления списков избирателей основан на регистрации граждан по месту жительства. Конституционный Закон РК «О выборах в РК» не предусматривает дополнительных списков, в день голосования в списки избирателей гражданина могут внести только по решению суда или вышестоящей комиссии. Ответственность за достоверность списков избирателей, а также данных об избирателях, возлагается новой версией закона на должностных лиц местных исполнительных органов.

Несмотря на законодательно закрепленные нормы, списки избирателей стали самой серьезной проблемой прошедших выборов: в день голосования по всей стране иногда до сотни человек на избирательном участке не могли найти себя в списке и, соответственно, оказывались в ситуации, когда их возможность голосовать ставилась под сомнение. В меньшей степени эта проблема коснулась сельских регионов и тех городов, где изначально не предполагалось введение Автоматизированной Информационной Системы «Сайлау» (АИС). В крупных же городах до нынешних выборов избиркомы самостоятельно выверяли списки при помощи уполномоченных государственных органов. Ожидание электронного голосования и проведение мероприятий по обеспечению населения штрих-кодами привели к тому, что к составлению списков на бумажных носителях исполнительные органы отнеслись исключительно формально. Спущенная в последний момент директива ЦИК о проведении вариативного голосования окончательно дезорганизовала ситуацию со списками избирателей. Это стало первой и главной причиной той сумятицы, которая возникла в день голосования на избирательных участках.

Результатом халатного отношения к составлению списков избирателей стали многочисленные акты наблюдателей, зафиксировавшие следующие типы нарушений:

- ведение дополнительных списков, не предусмотренных законодательством РК о выборах;
- несоответствие численности избирателей в списках по базе данных компьютера и в бумажных списках;
- невнесение или неправильное внесение данных избирателей в списки;
- наличие в списках т.н. «мертвых душ», к моменту голосования по тем или иным причинам давно не проживающих на территории данного участка и не зарегистрированных согласно законодательству;
- отсутствие в списках избирателей графы для фиксации факта получения бюллетеня (подпись избирателя);
- использование при выдаче бюллетеней не подлинника списков, а его незаверенной копии.

Бюллетени

Полиграфия бюллетеней вызывает нарекания как у наблюдателей, так и у избирателей. Мелкий шрифт и пестрое поле бюллетеня в совокупности с плохим освещением внутри

кабинок для голосования заметно усложнили процедуру голосования, особенно для избирателей с ослабленным зрением.

Помимо этого необходимо отметить, что введение АИС «Сайлау» и использование наряду с обычным бумажным бюллетенем электронного терминала, а также внедрение прозрачных урн для голосования повлекли за собой нарушение некоторых процедурных норм. Так выглядят наиболее типичные недостатки работы избирательных комиссий, связанные с выдачей, подсчетом и погашением бюллетеней:

- исключение процедуры пересчета и выдачи бюллетеней членам комиссии на тех участках, где голосование проводилось с использованием АИС «Сайлау»;
- нарушение процедуры опечатаывания урн;
- выдача избирателям неподписанных бюллетеней;
- выдача избирателям заранее подписанных бюллетеней;
- выдача бюллетеней неуполномоченными лицами, в том числе выдача электронных терминалов техническими специалистами;
- нарушение норм получения бюллетеней участковыми комиссиями в сторону необоснованного уменьшения или увеличения количества;
- отсутствие на участках образцов заполнения избирательного бюллетеня;
- одновременный подсчет разных стопок бюллетеней несколькими членами комиссии;
- неопределение количества выданных бюллетеней по спискам избирателей.

Вопросы организации выборов

Согласно статье 28 п.6 Конституционного закона РК «О выборах в республике Казахстан» «В помещении избирательной комиссии и помещении для голосования размещается информация о кандидатах в едином формате с фотографией кандидата и стандартным набором сведений, установленной Центральной избирательной комиссией». 19 сентября данная норма не соблюдалась практически нигде по республике. Информация о кандидатах в едином формате либо отсутствовала, либо была неполной (к примеру, на участке № 65 г.Усть-Каменогорска находились листовки только трех из шести включенных в бюллетень кандидатов). Во множестве случаев за отсутствием информации в едином формате участковые комиссии размещали на стенде имеющиеся в наличии агитационные листовки кандидатов. Вины УИКов в отсутствии данной информации нет, поскольку в их обязанности не входит размещение заказов в типографиях, это очевидная недоработка ЦИК и территориальных избирательных комиссий.

Нарекания со стороны наблюдателей от Ассоциации вызвали также многие помещения для голосования, не приспособленные для проведения выборов мероприятий, а также инертность председателей комиссий, ответственных за регулирование количества избирателей на участке.

Что касается самой процедуры голосования, то ее главной особенностью было использование наряду с традиционными бумажными бюллетенями системы электронного голосования «Сайлау». По данным ЦИК электронное голосование использовалось примерно на 10% участков, расположенных преимущественно в крупных городах. К наиболее значимым и прогрессивным нужно отнести решение ЦИК (Постановление ЦИК № 138/188 от 16 сентября 2004 года) о предоставлении возможности гражданам выбора между традиционным бумажным голосованием и электронным. Однако участковые комиссии по-своему трактовали решение ЦИК, самостоятельно определяя, кто из избирателей будет голосовать с помощью бумажного бюллетеня, а кто – электронным

способом. Объяснения, данные при этом наблюдателям от Ассоциации, выглядели неубедительными. В частности, члены участковых комиссий вынесли предположение о том, что отсутствие штрих-кода в удостоверении личности избирателя является поводом для отказа избирателю в возможности голосования электронным способом, что является нарушением предписаний ЦИК о том, что в таком случае внесение данных избирателя в электронную базу производится вручную. С другой стороны, некоторые избиратели, имеющие штрих-код, но не желающие голосовать с помощью АИС, могли получить отказ в выдаче бумажного бюллетеня на основании того, что их данных нет в бумажных списках избирателей. Данная ситуация характеризует не столько злой умысел членов избиркомов, сколько плохую организацию и преждевременность введения АИС. Прогрессивное по своей сути решение ЦИК, дающее избирателями право выбора, только усугубило обстановку, поскольку в ожидании введения электронной базы данных избирателей, бумажные списки оказались не выверенными и неуточненными, что привело многих наблюдателей к выводу о саботаже составления списков избирателей со стороны ответственных за это государственных структур.

Избиратели, голосовавшие с помощью АИС, не расписывались в списке избирателей. В Восточно-Казахстанской области вместо подписи избирателя в списках членом комиссии делалась отметка о том, что человек проголосовал. На одном из участков в результате большого скопления народа член комиссии делала заметки о фамилиях проголосовавших на клочках бумаги. При соответствующем умысле, в ситуации, когда невозможно проверить по списку число проголосовавших, создается возможность для злоупотреблений и фальсификаций.

Настораживающим фактом является также то, что процедуру электронного голосования обеспечивали не члены избирательных комиссий, а технические специалисты, в отношении присутствия которых на участках было дано специальное распоряжение. Очевидно, что этот вопрос требует нормативного урегулирования.

В целом, отмечая большую работу ЦИК по подготовке и техническому обеспечению выборов, наблюдатели от Ассоциации высказывают опасения, связанные с деятельностью избиркомов на местах, в том числе требуют улучшения вопросы организации выборов в регионах. Особенно это относится к округам, имеющим значительные пространственные размеры. Во многих областях расстояния, которые необходимо преодолеть для передачи протоколов голосования в окружную комиссию, достигают нескольких сот километров. Для облегчения процедуры передачи протоколов областная избирательная комиссия (Карагандинская область) спустила распоряжение о том, что окружная комиссия должна командировать своих членов в районные избирательные комиссии для приема протоколов на местах. Но, несмотря на видимую логичность такого решения, вопрос организации приема протоколов был решен с нарушением каких бы то ни было правовых норм. Члены окружного комитета, командированные для приема протоколов в регионы, не имели при себе документов, удостоверяющих их личность и полномочия, нотариально заверенных доверенностей, подтверждающих право на единоличный прием протоколов, решения окружной комиссии и т.д. Единственным документом, которым располагали лица, принимающие протоколы, стало распечатанное с помощью оргтехники постановление теризбиркома. При наличии злого умысла такой метод передачи мог бы сорвать проведение выборов в регионе.

Требуется пересмотра процедура передачи протоколов, согласно которой протокол об итогах голосования по округу должен быть доставлен в окружную комиссию, а протокол голосования по партийным спискам – в территориальную. При этом в законе не учтены реалии, немаловажной составляющей которых являются огромные расстояния между некоторыми участками и окружными комиссиями. Здесь же можно отметить, что и окружные и территориальные комиссии отчитываются перед ЦИК параллельно. Усложнение системы передачи протоколов также повышает риск манипуляций.

Таким образом, многочисленные директивы ЦИК, направленные на регулирование процедур голосования, подсчета голосов и передачи бюллетеней, практически не достигли своей цели, поскольку столкнулись на местах с инертным отношением, как со стороны членов комиссии, так и со стороны организаций, призванных оказывать избирателям максимальное содействие.

Вмешательство в деятельность избирательных комиссий

Долгосрочное наблюдение за выборами в Казахстане, а также наблюдение, проводимое непосредственно в дни голосования, выявило наиболее существенные недостатки выборного законодательства республики. В особенности это относится к соблюдению статуса избирательных комиссий всех уровней и их членов. Несмотря на законодательный запрет на вмешательство в деятельность избирательных комиссий, существующая практика организации выборов не может исключить прямое взаимодействие между исполнительными органами и избирательными комиссиями. Такая ситуация складывается в результате открытой зависимости от местной исполнительной власти членов избирательных комиссий, подавляющее большинство которых являются работниками бюджетных организаций. Пресловутый «административный ресурс» также является следствием несамостоятельности избирательных комиссий. Вмешательство органов исполнительной власти в деятельность избиркомов носит повальный характер по всей республике, достигая своего пика в отдаленных от центра регионах, где местный акимат воспринимается населением как действующий, бессменный хозяин, наделенный абсолютными полномочиями. Наблюдатели отмечали ситуации, когда местные акимы в открытую руководили действиями избирательных комиссий, корректировали процесс выборов так, как считали необходимым, игнорируя замечания местных наблюдателей и доверенных лиц кандидатов и политических партий. На замечания наблюдателей председатели комиссий буквально разводили руками, поясняя при этом, что в данном селе (районе, городе) единственный закон – это акимат. Экономическая зависимость членов избиркомов от акиматов, выражающаяся в страхе служащих потерять работу, необходимость прибегать к технической помощи со стороны местных исполнительных властей (транспорт, оргтехника и т.п.), а также непонимание важности своей работы и недостаточное осознание членами комиссий собственной значимости являются базовыми проблемами, решению которых должно быть уделено максимальное внимание ЦИК, Правительства и Парламента РК.

Нарушение прав избирателей

Согласно статье 33 Конституции РК граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, избирать и быть избранными в государственные органы и органы

местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме. Согласно той же статье не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Аналогично трактуется право избирать и в Конституционном законе РК «О выборах в Республике Казахстан». Таким образом, избирательные права граждан Республики Казахстан закреплены в основном законе государства и в многочисленных нормативно-правовых актах всех уровней. Между тем, Ассоциация отмечает, что в Республике Казахстан существуют категории граждан, незаконно лишённые активного избирательного права. Это относится к лицам, находящимся на излечении в специализированных лечебно-профилактических учреждениях. Буквально накануне выборов Ассоциация привлекала внимание общественности и государственных структур к этой проблеме, которая выражается в отсутствии избирательных участков в специализированных ЛПУ, где проходят лечение пациенты с нарушениями психики. В частности это относится к Республиканской психиатрической больнице (г.Алматы), Атыраускому областному психиатрическому диспансеру и некоторым другим такого рода заведениям. Отсутствие избирательных участков в этих учреждениях является прямым нарушением избирательного права находящихся там больных, не признанных судом недееспособными.

Серьёзные нарекания наблюдателей от Ассоциации вызывает также отсутствие в избирательных бюллетенях графы «Голосую против всех». Помимо того, что такая графа является защитой от безальтернативных выборов, она служит также индикатором общественного доверия к государственным структурам, а ее наличие становится единственным способом избирателя выразить свое негативное отношение к политическим мероприятиям. Следовательно, концептуальная нагрузка графы «Голосую против всех» не должна сбрасываться со счетов, поскольку несет в себе показатели гражданской активности общества и степень противостояния его государству. Значительные количественные показатели избирателей, голосующих против всех, могут стать вызовом для власти, требующим принятия срочных мер, направленных на немедленное урегулирование проблемных вопросов.

В тесной связи со сказанным, хотя и в несколько ином аспекте, выступает отсутствие графы «Голосую против всех» при проведении голосования с применением АИС. Несовершенство системы выражается уже в том, что активированный терминал отключается только после совершения избирателем своего выбора. В случае отказа избирателя от голосования терминал не может быть деактивирован, иными словами избиратель, имеющий на руках электронный бюллетень, вынужден сделать свой выбор даже в том случае, если его кандидат отсутствует в списке. Следовательно, голосование в данной ситуации должно быть признано принудительным.

К нарушению прав избирателей необходимо отнести действия членов избирательных комиссий, бравших на себя право определять для избирателей способ голосования. 16 сентября 2004 года вышло постановление ЦИК № 138/188, пункт 4 которого предписывает участковым избирательным комиссиям предоставлять право принимать решение о голосовании бумажными избирательными бюллетенями отдельным избирателям. В приложении к данному постановлению, также сказано, что избиратель выбирает способ голосования. Несмотря на это, члены избирательных комиссий повсеместно брали на себя право определять, кто из избирателей будет голосовать с

помощью АИС, а кто – по бумажным бюллетеням. В первую очередь, это коснулось избирателей, в удостоверениях личности которых отсутствовал штрих-код.

Случаи нарушения тайны голосования отмечены Ассоциацией как единичные. Между тем, электронная связь между голосованием в кабине и списком избирателей, которую можно было наблюдать, не может исключить возможности нарушения тайны голосования. В этой связи особенно тревожными выглядят устные сообщения некоторых избирателей о принуждении к голосованию за того или иного кандидата, сопровождаемом угрозами проверки того, как именно проголосовал избиратель.

Нарушение прав местных и международных наблюдателей, доверенных лиц кандидатов и политических партий, а также представителей СМИ

Международные наблюдатели не столкнулись с нарушением своих прав ни в период, предшествующий дням голосования, ни позже. Между тем, из бесед с местными наблюдателями, доверенными лицами кандидатов и политических партий и представителями СМИ вытекает, что в период проведения выборов члены избирательных комиссий и представители местных исполнительных органов допускали нарушения, связанные с ограничением в правах наблюдателей, доверенных лиц, а также представителей СМИ. Так выглядят основные типы таких нарушений:

- непредоставление места, обеспечивающего обзорность всех процедур голосования;
- запрет на передвижение по участку вне выделенного места;
- беспричинное выдворение из помещения избирательного участка;
- отказ в пользовании телефонными аппаратами;
- отказ в регистрации после открытия участка;
- запрет на проведение опросов вне помещения для голосования (т.н. «экзит-пол»);
- запрет на проведение аудио- и видеозаписи действий членов избиркомов, а также фотосъемки процесса выборов;
- отказ в выдаче копий протоколов;
- отказ от предоставления документов, связанных с избирательным процессом;
- требование дополнительных документов, не предусмотренных законодательством о выборах РК.

Несмотря на такой широкий спектр нарушений, совершенных в отношении наблюдателей, доверенных лиц и журналистов, а также на тот факт, что такие нарушения влекут за собой административное наказание, международным наблюдателям не известно ни об одном инициированном наблюдателями иске в отношении лиц, допустивших нарушение их прав.

Исполнение законодательства

23 сентября 2004 года Ассоциация дала пресс-конференцию, посвященную нарушениям выборного законодательства, во время которой были представлены документальные подтверждения вмешательства исполнительных органов в избирательный процесс. Среди материалов были видеозапись действий акима Маржанкульского сельского округа Гороховой З.И. на избирательном участке 349 округа 40, которая руководила действиями

избирательной комиссии после закрытия участка, а также письмо, в котором излагались факты грубого давления на учителей ОПШ № 16 (г.Сарань, пос.Актас Карагандинской области) с целью привлечь педагогический состав на встречу с кандидатом в депутаты. Все документы были переданы представителями Ассоциации в ЦИК. 29 октября 2004 года из прокуратуры Карагандинской области пришло письмо (№ 7-15785.1-04) за подписью начальника департамента А.Кравченко, в котором сообщалось, что «В ходе проверки законности действий директора ОПШ № 16 и акима Маржанкульского сельского округа оснований для внесения актов прокурорского реагирования не установлено». Помимо этого, международным наблюдателям было дано разъяснение того, что «действия органов местного государственного управления и самоуправления, предприятий и организаций, их должностных лиц, нарушающие законодательство о выборах, обжалуются в суде. Таким образом, в случае несогласия с действиями директора ОПШ № 16 и акима Маржанкульского сельского округа Вы вправе обратиться с заявлением в суд». Между тем, нормы выборного законодательства относятся к публичному праву, следовательно, их исполнение должно находиться под контролем государственных органов. Именно государство обязано обеспечить гражданам их гражданские, социальные, экологические и другие права. В исключительном ведении государства находится также исполнение законодательства. Перекалывание в такой ситуации обеспечения исполнения выборного законодательства и защиту прав избирателей на самих избирателей должно быть обозначено как намеренный уход от рассмотрения дела.

Известно о многочисленных жалобах и инициированных судебных разбирательствах со стороны кандидатов и политических партий в отношении лиц и органов, допустивших нарушения выборного законодательства. Ознакомление с некоторыми из жалоб, позволяет сделать вывод о недостаточной юридической подготовленности части истцов. Значительно большую озабоченность вызывает прямое саботирование рассмотрения жалоб или недопустимая волокита со стороны ответственных органов. Так, многочисленные обращения представителей оппозиционных партий в правоохранительные органы по поводу нарушений выборного законодательства не повлекли за собой практически никакой реакции. Поствыборный период продемонстрировал неготовность государственных структур к построению правового государства, в котором исполнение законодательства, особенно в его части, налагающей ответственность на лиц, нарушивших нормы закона, является непреложным условием для развития общественных и правовых институтов.

Выводы и рекомендации

Ассоциация «Elections & Democracy», проведя долгосрочное наблюдение за избирательным процессом в Республике Казахстан, сделала следующие выводы. Несмотря на многочисленные нарушения и имевший в некоторых случаях место отход от стандартов ОБСЕ, применяемых к избирательному процессу в странах-участницах ОБСЕ, выборы в нижнюю палату Парламента Республики Казахстан демонстрируют положительную динамику по сравнению с выборами, имевшимися в прошлом. Так выглядят наиболее успешные решения власти по обеспечению соответствия избирательного процесса международным стандартам:

1. В новой версии Конституционного закона РК «О выборах в Республике Казахстан» закреплены статус и широкие полномочия наблюдателей, доверенных лиц кандидатов и политических партий и представителей средств массовой

информации. Политическим партиям предоставлена возможность создания избирательных блоков. Законодательно закреплена практика формирования избирательных комиссий посредством местных исполнительных органов. Закреплено участие политических партий в формировании избирательных комиссий. Конкретизированы нарушения, за которые налагается уголовная, административная или иная ответственность, а также приведен их перечень. Уменьшен размер избирательного взноса. Введены нормы, направленные на защиту кандидатов (в частности, отныне не допускается отмена решения о регистрации кандидата за два дня до дня голосования).

2. Центральной избирательной комиссией проведена большая работа по техническому и информационному обеспечению избирательного процесса. Все мероприятия, связанные с выборами проводились в соответствии с разработанным ЦИК планом. Некоторая либерализация избирательного процесса также должна быть отнесена к непосредственному влиянию ЦИК, в частности это относится к разрешению проведения теледебатов частными телеканалами и закреплению права граждан на выбор способа голосования. Ассоциация отмечает, что представители ЦИК оперативно реагировали на возникавшие нестандартные ситуации, в большинстве случаев действовали в пределах своих полномочий.
3. Исполнительные органы, ответственные за выдачу удостоверений личности гражданам республики и их регистрацию по месту жительства, накануне выборов работали в усиленном режиме. Таким образом, было обеспечено максимальное ускорение процедуры получения удостоверений, что создало реальные условия для участия в выборах тем лицам, которые по тем или иным причинам не имели документов, необходимых для получения бюллетеней.
4. Не известно о случаях закрытия или приостановления деятельности средств массовой информации или незаконной отмены решений о регистрации кандидатов.

Наряду с положительными моментами, демонстрирующими готовность власти к демократическим преобразованиям, избирательный процесс Республики Казахстан имеет ряд существенных недостатков. Так выглядят наиболее значимые из вопросов, требующих более детальной проработки или внесения изменений на законодательном уровне.

1. Формирование и деятельность избирательных комиссий

Формирование избирательных комиссий местными представительными органами с учетом предложений от политических партий является демократическим нововведением, закрепленным в законе о выборах. Между тем, фиксированное количество членов избиркомов (семь человек) не может обеспечить полноценного представительства политических партий. В данной ситуации представляется необходимым введение более свободной нормы формирования комиссий, позволяющей увеличение или уменьшение количества их членов по необходимости.

Избирательные комиссии должны быть в большей степени независимыми как в техническом, так и в материальном отношении. Решению этой проблемы могут способствовать не столько законодательные нормы, сколько практические мероприятия по выведению избирательных комиссий из под влияния местных исполнительных

органов, вплоть до создания комиссий на постоянной основе, включающей полное государственное обеспечение.

Отмена решений избирательных комиссий всех уровней должна производиться исключительно через суд. Аналогично через суд должна проводиться отмена решения о регистрации кандидата.

Центральной избирательной комиссии следует издавать четкие инструкции для всех участников выборного процесса, поскольку ограничение указаний рекомендациями не только понижает степень ответственности ЦИК, но может также повлечь их вольное толкование.

2. Предвыборная агитация

Проведение агитации кандидатами сопровождалось нарушением норм закона и в некоторых случаях этических норм, предполагающих честную конкуренцию. Во множестве случаев трудно было провести границу между агитационными материалами и информацией о деятельности тех или иных партии, блока, кандидата. Количество агитационных материалов некоторых партий и кандидатов позволяет предполагать превышение норм расходования средств на проведение агитации. Повсеместно нарушались требования законодательства о размещении агитационных материалов в установленных местах, по окончании выборов бумажная масса агитационного содержания стала серьезным препятствием для приведения городских и поселковых улиц в первоначальное состояние. Государственные органы и средства массовой информации не были беспристрастными в отношении кандидатов, партий и блоков.

Представляется необходимым четкое регламентирование условий агитации и введение моратория на любого характера политическую рекламу в течение 30-60 дней до начала агитационных мероприятий.

Распределение мест для проведения встреч с избирателями, а также для размещения крупномасштабных агитационных материалов должно регулироваться ЦИК и проводиться методом жеребьевки.

3. Прозрачность финансовых расходов

Существующее в республике законодательство предусматривает публикацию информации об общей сумме денег, поступивших в фонд, в течение десяти дней после проведения выборов. Такая практика не способствует повышению прозрачности избирательного процесса, поскольку не дает возможности оспорить незаконное привлечение средств в довыборный период.

В целях предупреждения незаконного привлечения средств необходимо обеспечить полную прозрачность расходов на предвыборные кампании. Это касается деятельности кандидатов, партий и блоков в течение всего выборного периода и должно распространяться не только на общую сумму избирательного фонда, но и на отчетность по каждой статье.

4. Деятельность средств массовой информации

Деятельность средств массовой информации в период проведения выборов регулируется Конституционным законом РК «О выборах в Республике Казахстан». Несовершенство

отдельных норм этого закона привело к тому, что ЦИК была вынуждена издать дополнительные постановления, в которых нормы закона, связанные с работой СМИ в период выборов получили более широкую трактовку. Между тем, согласно иерархии нормативно-правовых актов, принятой в Республике Казахстан, постановления ЦИК находятся на более низкой ступени, нежели Конституционный закон РК «О выборах в РК». Следовательно, при возникновении спорных вопросов, в особенности, касающихся приостановления деятельности того или иного СМИ, суды должны руководствоваться нормами закона, согласно которым, например, СМИ вне зависимости от формы собственности обязаны осуществлять объективное освещение выборной кампании, в ближайшем номере опубликовывать опровержения вне зависимости от решения суда, должностные лица СМИ несут ответственность за публикацию высказываний кандидатов, в которых содержатся призывы к насилию и пр.

Для обеспечения защиты средств массовой информации представляется необходимым внесение в действующее законодательство изменений, направленных на более точное регламентирование деятельности СМИ в период проведения выборов с указанием прав, обязанностей и ответственности в зависимости от формы собственности.

5. Деятельность политических партий и блоков

Политическая конкуренция отмечена как наиболее положительный аспект прошедших выборов в Мажилис Парламента Республики Казахстан. Между тем, Ассоциация рекомендует политическим партиям и будущим кандидатам:

- Усилить работу по привлечению электората
- Обратить пристальное внимание на представительство в избирательных комиссиях
- Отказаться от практики очернения конкурентов в глазах избирателей
- Повышать юридическую грамотность своих штабов

6. Исполнение законодательства

Наибольшие опасения вызывают массовые нарушения выборного законодательства, не имеющие своего продолжения в виде наказания виновных. Неизвестно о случаях наказания должностных лиц, ответственных за составление списков избирателей, о привлечении к ответственности лиц, проводивших запрещенную законом агитацию или об инициированных избирательными комиссиями делами в отношении лиц, допустивших грубое вмешательство в работу избиркомов. Безынициативность и попустительство в отношении исполнения выборного законодательства является одной из наиболее важных проблем, с которой необходимо работать как на государственном уровне, так и посредством общественных объединений, средств массовой информации и граждан республики.

7. Информирование граждан

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

8. Электронная система голосования

Автоматизированная информационная система «Сайлау» вызвала многочисленные нарекания со стороны наблюдателей. Это относится как к техническим аспектам ее работы, так и к морально-правовым условиям ее введения. Наибольшие опасения вызывает бесконтрольность использования системы уполномоченными органами и невозможность наблюдения за всеми фазами ее работы. В силу своей закрытости для наблюдения АИС «Сайлау» создает пространство для манипуляций в отношении таких базовых понятий избирательного законодательства, как «свобода волеизъявления» и «тайна голосования», и, как следствие, может стать средством фальсификации итогов выборов. В современных условиях страны с развивающейся демократией введение АИС «Сайлау» не отвечает требованиям свободного доступа наблюдателей ко всем фазам избирательного процесса, и, следовательно, не способствует обеспечению прозрачности и честности выборов. Приведение АИС «Сайлау» в соответствие с требованиями абсолютной прозрачности является непреложным условием для предотвращения в дальнейшем грубых нарушений законодательства.

9. Законодательство о выборах

В условиях построения демократического общества половинчатые и аморфные нормы закона могут создавать условия для злоупотреблений со стороны власти. В связи с этим, представляется необходимым усовершенствовать некоторые нормы Конституционного закона о выборах в РК с тем, чтобы исключить возможность их двоякого толкования или вольного прочтения. Кроме этого, необходимо внести в закон норму, приводящую исчерпывающий список ситуаций, в которых выборы могут или должны быть признаны недействительными.

10. Эргономика

К вопросам, требующим дополнительной проработки, относится также проблема эргономичности выборов. В частности, это относится к созданию наиболее приемлемых условий для осуществления гражданами своего избирательного права. Оптимизация всех фаз избирательного процесса и приспособление его к непосредственным условиям, имеющимся в республике, позволит снизить стрессовое состояние всех его участников, добиться уравновешенного эмоционального состояния избирателей и в некоторой степени консолидировать общество.