

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – 2005

Отчет по оценке избирательного процесса

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

Для наблюдения за выборами Президента Республики Казахстан была подготовлена миссия, состоящая из 183 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей из Армении, Азербайджана, Беларуси, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Германии, Ирландии, Казахстана, Канады, Кыргызстана, Молдовы, Норвегии, Польши, России, Сербии, Соединенных Штатов Америки, Украины, Хорватии, Эстонии. Однако миссия получила отказ в аккредитации на основании того, что Международная Ассоциация «Elections & Democracy» не обладает статусом международной организации согласно внутреннему законодательству республики. В силу того, что регистрация Ассоциации как юридического лица была произведена в Республике Казахстан, Ассоциации была предоставлена возможность проводить наблюдение в качестве местной казахстанской организации. Таким образом, во всех 14-ти областях Казахстана и в городах Алматы и Астана действовало 42 наблюдателя Ассоциации, в основные обязанности которых входили сбор и первичная проверка информации. Все материалы наблюдения поступали в головной офис Ассоциации в г.Алматы для дальнейшей аналитической обработки. Основное наблюдение проводилось со дня объявления выборов, в то же время предварительный мониторинг, включая отслеживание политической ситуации и ее отражения в СМИ, был начат с февраля 2005 года. В день голосования наблюдатели посетили более 400 участков.

Собранные в процессе наблюдения материалы позволяют Ассоциации сделать следующие выводы.

Политическая ситуация в Казахстане накануне и во время проведения выборов

7 сентября 2005 года в соответствии с пунктом 3 статьи 41 и подпунктом 4 статьи 56 Конституции Республики Казахстан и пунктом 1 статьи 53 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» Мажилисом (Нижняя Палата) Парламента было объявлено о назначении очередных выборов Президента Республики Казахстан на 4 декабря 2005 года.

Данному объявлению предшествовала длительная дискуссия относительно того, в каком именно году, в 2005 или в 2006, должны проводиться выборы, поскольку Конституция

республики позволяет двойную трактовку назначения даты выборов президента. Дискуссия была завершена принятием постановления Конституционного Совета РК № 5 от 19 августа 2005 года, и, таким образом, годом проведения выборов был определен год 2005.

Действующий президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев находится у власти с 1989 года, когда он стал первым секретарем Центрального Комитета Коммунистической партии Казахстана. В 1990 году Назарбаев на безальтернативной основе был избран Президентом КазССР. После обретения Казахстаном независимости в 1991 году вновь состоялись безальтернативные президентские выборы. В 1995 году состоялся республиканский референдум, на котором полномочия президента были продлены до 2000 года. В том же году в Казахстане была принята новая Конституция, в соответствии с которой, но уже в 1998 году Парламент постановил сократить срок президентских полномочий, продленных референдумом 1995 года, и назначил выборы главы государства. В январе 1999 года состоялись новые выборы главы республики. Эти выборы проводились на альтернативной основе, и, набрав 79,78% голосов и опередив трех других кандидатов, Н.Назарбаев начал свой *первый*, в соответствии с новой Конституцией, срок президентского правления. Таким образом, в 2005 году, после 16-ти лет нахождения у власти, Н.Назарбаев принял решение баллотироваться в качестве кандидата в Президенты РК на второй срок.

Своим кандидатом Н.Назарбаева выдвинули 6 политических партий, при этом реальным политическим весом из них обладает только партия «Отан».

Среди других политических сил на предвыборном поле о себе заявили Коммунистическая народная партия Казахстана (КНПК), партия «Ак Жол» и движение «За справедливый Казахстан» (ЗСК), находящиеся в оппозиции к нынешней власти.

Прошедшие в 2004 году парламентские выборы серьезно подорвали оппозиционные силы. Через несколько недель после выборов раскололась партия «Ак Жол», от которой отделилась еще незарегистрированная Демократическая партия «Настоящий Ак Жол». В январе 2005 года решением экономического суда города Алматы за призывы к насильственной смене существующего режима была отменена регистрация оппозиционной политической партии «Демократический выбор Казахстана» (ДВК). Незадолго до парламентских выборов в результате раскола Коммунистической партии появились Коммунистическая народная партия Казахстана (КНПК) и Коммунистическая партия Казахстана (КПК).

Казахстанская оппозиция наделена всеми недостатками, присущими оппозиционным силам практически на всей территории бывшего СССР. Наиболее существенны из них слабая структура и кадровая политика, невыраженные экономическая и политическая платформы, невысокая поддержка населения.

Близость президентских выборов потребовала от оппозиции преодоления внутренних разногласий и решения вопросов объединения для выдвижения единого кандидата. Таким образом, Демократическая партия «Настоящий Ак Жол», КПК и общественное движение «Алга», возникшее после закрытия партии ДВК, объединили свои усилия и образовали движение «За справедливый Казахстан» (ЗСК). Лидером объединенного фронта оппозиционных сил стал бывший генеральный прокурор и спикер Мажилиса Парламента Жармахан Туякбай, который сразу после проведения выборов в Парламент в 2004 году стал в оппозицию по причине недоверия к объявленным результатам голосования. Однако поставленная проблема объединения была решена только частично, поскольку партия «Ак Жол» в лице своего лидера Алихана Байменова предпочла вести самостоятельную борьбу и в какие-либо избирательные блоки не вошла. Это привело к тому, что действующему президенту противостояло сразу два оппозиционных лидера, что не могло способствовать

ни укреплению положения оппозиции, ни повышению уровня поддержки оппозиции населением.

В предвыборной гонке приняли участие еще два претендента: это кандидат от КНПК Ерасыл Абылкасымов и лидер экологического союза «Табиғат» Мэлс Елеусизов. Е.Абылкасымов, депутат Мажилиса парламента, известен несколькими запросами в прокуратуру, в результате чего были проведены проверки численности членов в уже зарегистрированных политических партиях и проверки деятельности ряда международных НПО. Помимо этого Абылкасымов входил в группу депутатов, инициировавших ряд законопроектов, ужесточивших контроль над местными и международными НПО. М.Елеусизов, бывший кандидат в депутаты Мажилиса, активной политикой практически не занимается, хотя в 1999 году он уже пытался участвовать в президентских выборах, но не был зарегистрирован ЦИК из-за наличия административного правонарушения.

Н.Назарбаев, безусловно, пользуется большим авторитетом и поддержкой среди населения. По оценкам независимых экспертов, столь высокий рейтинг Н.Назарбаева обусловлен несколькими причинами, среди которых, в частности, называются сохранение экономической и политической стабильности, достигнутой в период правления Назарбаева, отсутствие реальных конкурентов и слабость оппозиции, а также недоверие населения к переменам во власти.

Действительно, превентивные меры власти по снижению социальной и внутривластной напряженности (повышение пенсий и пособий, кредитование и грантирование высшего образования, увеличение средней заработной платы и т.п.) серьезно укрепили положение главы государства накануне новых выборов президента страны. Кроме этого, в 2005 году были предприняты шаги по улучшению имиджа власти в глазах общественности и мирового сообщества: Н.Назарбаев не подписал законы, ужесточившие контроль над неправительственными организациями, Казахстан присоединился к Инициативе прозрачности в добывающей промышленности, были ратифицированы пакты о правах человека.

С другой стороны, бессменное нахождение Назарбаева у власти, а также вовлечение Назарбаевым во власть членов своей семьи, приводит к стагнации в области политического развития и образованию так называемых «карьерных пробок», что создает серьезные трудности в сфере государственного управления и является постоянным объектом критики оппозиционных сил. Еще одним из вопросов, поднимаемым представителями оппозиции, являются доходы добывающего сектора.

Все формальные требования законодательства, касающиеся предвыборной борьбы, были соблюдены: кандидатам была предоставлена возможность отстаивать свою позицию, как на страницах печатных СМИ, так и во время проведения запланированных дебатов; исполнительные власти обеспечили кандидатов местами для размещения агитационной продукции и проведения встреч с избирателями.

Необходимо сказать, что в течение нескольких месяцев до объявления выборов по техническим или другим причинам Министерством культуры, информации и спорта (МКИС РК) был закрыт ряд СМИ, среди которых “СЕТЬ.kz”, “Республика. Деловое обозрение”, “Республика. Аналитический еженедельник”, “Пятое измерение”, “Экономика. Финансы. Рынки”, “Ассанди-таймс”. Попытка реанимировать издания, имеющие выраженные оппозиционные характеристики, потерпела провал. 29 сентября 2005 года пять юридических лиц, подавших в Комитет информации и архивов МКИС РК заявления о регистрации пяти новых изданий (газет: “Деловое обозрение. Республика”, “Наша Республика. Обзор событий недели”, “Республика – факты, события, люди. Калейдоскоп недели”, “Республиканские новости. Деловое обозрение”, “Республика - наш мир. Аналитический еженедельник”), получили отказ в постановке новых изданий на учет

по причине того, что неделей раньше эти пять газет с теми же названиями были зарегистрированы на одно физическое лицо¹.

Тем не менее, другие оппозиционные издания регулярно поступают в продажу, таким образом, относительная свобода печатных СМИ не ставится пока под сомнение, хотя в период подготовки к выборам регулярно появлялись сведения об изъятиях или выкупе неустановленными лицами всего количества оппозиционной прессы у распространителей.

Несколько иная ситуация сложилась с электронными средствами массовой информации. Наблюдателями отмечено, что оппозиционные материалы в электронных СМИ практически отсутствовали, что может свидетельствовать о планомерном недопуске инакомыслящих к электронным СМИ. Известно также, что многие телеканалы, в частности КТК, НТК и «Евразия» отказали в размещении агитационных видеороликов кандидату от объединенной оппозиции на основании того, что они не соответствуют временным рамкам (10 и 20 секунд вместо положенных 30), не являются предвыборной программой или якобы способствуют разжиганию социальной розни².

Сожаление наблюдателей вызывает тот факт, что политическая борьба кандидатов была направлена не на борьбу за собственный электорат, а, в основном, на противодействие конкурентам. В особенности такое утверждение относится к методам работы штаба Ж.Туякбая, предвыборная борьба которого была построена, преимущественно, на привлечении внимания к реальным или надуманным нарушениям избирательного права. Необходимо учитывать, что подобные технологии чаще всего приводят к нагнетанию нездоровой атмосферы вокруг всего избирательного процесса, что, в целом, не способствует становлению общей электоральной культуры.

То, что атмосфера выборов была на самом деле нездоровой, подтверждается, в частности, и другими фактами:

а). Буквально накануне дня голосования среди населения стали усиленно муссироваться слухи о якобы начавшихся погромах. В г.Алматы, по признанию жителей, за день до выборов практически каждый(!) получил по несколько предупреждений о грядущих беспорядках и волнениях. Источники слухов остались неясными, так же как и цели их распространения.

б). Неожиданно высокая явка на выборы (около 75%). В крупнейшем городе страны Алматы, проголосовало 52% избирателей, тогда как обычно их количество не превышает 30%. В столице республике городе Астане на участки пришло более 60% избирателей. В сельских регионах явка достигала 100%. Учитывая, что выборы президента практически были лишены интриги, такая высокая явка свидетельствует о том, что люди участвовали в выборах с целью избежать нежелательных и нерегулируемых последствий, о возможности которых все население страны было хорошо информировано через местные СМИ.

в). В тесной связи с явкой находится количество голосов, которое получил действующий президент (91,15%). За Назарбаева проголосовали не только его приверженцы, но и те, кто совсем далек от политики и в обычной жизни на выборы не ходит, а также те, кого принято называть «протестным электоратом». Одной из причин этого стал тот факт, что среди избирателей на протяжении длительного времени постоянно поддерживается идея о том, что перемена власти приведет к хаосу, переделу собственности и т.п. вплоть до гражданской войны. Таким образом, выбор народа оказался обусловлен теми гарантиями, которые населению предложила действующая

¹ «Судьба независимой прессы в Казахстане в опасности!». Коллективное письмо казахстанских журналистов депутатам Европарламента от 15 ноября 2005 года. <http://www.mizinov.net/articles/10150>

² Письмо АО РТРК «Казахстан» № 04/2408 от 25 ноября 2005 года; Письмо ЗАО «Евразия + ОПТ» № 321 от 14 ноября 2005 года; Письмо АО КТК № 974 от 09 ноября 2005 года.

власть в лице Назарбаева: это стабильность, безопасность, межнациональный мир и согласие.

Необходимо отметить, что, несмотря на предсказуемость результатов голосования, власти предприняли беспрецедентные меры по соблюдению требований выборного законодательства и предотвращению ситуаций, которые могли бы повлечь за собой неконтролируемые последствия. При этом, отслеживание соблюдения законности и контроль были возложены на такие государственные органы, как Министерство иностранных дел, Генеральная прокуратура, органы внутренних дел и т.д.³

Генеральной прокуратуре республики, например, было предписано ужесточить надзор за соблюдением законодательства, оперативно реагировать на жалобы и иные обращения о фактах нарушений законодательства о выборах. Подобные прямые указания повлекли за собой беспрецедентную активность Генеральной прокуратуры в процессе подготовки и проведения выборов. Генеральная прокуратура стала инициатором многочисленных заявлений, связанных с проведением выборов. При этом толкование норм выборного законодательства проводилось в сторону его ужесточения. В частности, Генеральная прокуратура приравнивала к агитации опубликование социологических опросов и освещение публичной деятельности кандидатов. Недоумение наблюдателей вызвал также тот факт, что Генеральная прокуратура фактически запретила не имеющим аккредитации представителям международной НПО ENEMO выступать в казахстанских СМИ от имени своей организации⁴.

Органы внутренних дел и местные исполнительные органы также оказались вовлечены в борьбу за честные выборы. Однако их роль, в основном, сводилась к обеспечению поддержки действующего президента и предотвращению распространения оппозиционных настроений среди населения.

Таким образом, политическая ситуация накануне выборов Президента РК характеризуется полным соблюдением условий альтернативности выборов при заведомом наличии единственного претендента, имеющего действительно сильные позиции, и искусственном создании нездоровой атмосферы вокруг всего избирательного процесса. Важной составляющей внутривнутриполитической жизни страны стал мотив предотвращения и исключения любой неконтролируемой ситуации, аналогичной тем, которые произошли в Грузии, на Украине и в Кыргызстане и повлекли за собой смену власти в результате протестных действий граждан.

Правовая основа выборов Президента Республики Казахстан

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими избирательный процесс в Казахстане, являются Конституция Республики Казахстан (далее – Конституция РК) и Конституционный закон Республики Казахстан о выборах в Республике Казахстан (далее – Закон о выборах).

После президентских выборов 1999 года, которые вызвали множество обоснованных нареканий со стороны международных наблюдателей и, в частности, ОБСЕ, избирательное законодательство республики подверглось изменениям. Принятые при активном участии местных наблюдателей и основанные на рекомендациях ОБСЕ поправки существенно улучшили закон о выборах и значительно приблизили выборное

³ Указ Президента РК Н.Назарбаева № 1643 о мерах по реализации избирательных прав граждан Республики Казахстан от 9 сентября 2005 года

⁴ Письмо Заместителя Генерального Прокурора РК А.Даулбаева № 7-16-1179-05 от 26.11.2005
Наблюдателю миссии НДИ Ткаченко С. Копия: Руководителю Представительства НДИ в РК г-же Ш.Б.Баллен

законодательство к мировым стандартам, создав более благоприятные условия для всех субъектов избирательного процесса. Процесс принятия поправок был максимально открытым, что дало возможность обсуждения вносимых изменений широкими слоями общества. Все это позволило Ассоциации говорить о положительных тенденциях в развитии избирательного права республики⁵.

Однако в апреле 2005 года в закон о выборах вновь были внесены поправки. В данной ситуации принятие поправок проводилось практически за закрытыми дверями и широкому обсуждению не подвергалось. К сожалению, эти последние изменения не оказались направлены на улучшение законодательства и отражают отход от намеченной ранее линии развития, подразумевающей либерализацию законодательства и исключение возможностей фальсификаций и манипулирования результатами выборов.

В частности, это касается введения нормы, согласно которой *«с момента окончания срока проведения предвыборной агитации и до официального опубликования итогов выборов не допускаются любые формы выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, способствующие оказанию воздействия на избирателей или членов избирательных комиссий»* (п.6 ст.44 Закона о выборах). Введение этой нормы должно расцениваться как запрет на проведение митингов и демонстраций, недопущение объявления выборов несоответствующими мировым стандартам, дачу в связи с этим пресс-конференций и т.п.

Существенно ухудшила казахстанское выборное законодательство норма, допускающая голосование граждан по открепительным удостоверениям (п.6-1 ст.41 Закона о выборах). Ассоциация считает введение данной нормы преждевременным, поскольку оно не соответствует современному состоянию развития электоральной культуры в Казахстане. На сегодня открепительные удостоверения создают реальную угрозу фальсификации результатов голосования.

К менее серьезным недостаткам можно отнести введение немотивированного и нелогичного ограничения на количество доверенных лиц кандидатов (ст.31 Закона о выборах) и требования предоставления кандидатами декларации о доходах (ст. 59 Закона о выборах). Поскольку сведения декларации не являются общедоступными, а кандидаты не являются государственными служащими, смысл предоставления и предназначение такой декларации остается неясным.

Проведенные в апреле 2005 года изменения выборного законодательства, к сожалению, не коснулись действительно серьезных недостатков Закона о выборах, к которым уже неоднократно привлекали внимание институты гражданского общества республики.

Как и раньше в Законе о выборах отсутствует глоссарий, что создает условия для подмены определений нормами законодательства.

В законе также сохранено дополнительное ограничение граждан с непогашенной судимостью в их пассивном избирательном праве, что является ужесточением наказания, не вписанным в приговор суда (п.4 ст.4 Закона о выборах).

Не претерпели изменений система формирования избирательных комиссий, требования к их составу и количеству членов, что не дает возможности для подлинного партийного представительства в комиссиях всех уровней.

Известно, что некачественные списки избирателей стали самой массовой проблемой во время проведения выборов в Мажилис Парламента РК в сентябре 2004 года. Очевидно, что действующие нормы закона не удовлетворяют требованиям избирательного процесса.

⁵ Выборы депутатов Мажилиса Парламента РК 2004. Отчет по оценке избирательного процесса // Elections & Democracy International Association. Сборник отчетов за сентябрь 2004 – март 2005 гг. - Алматы, 2005. – С.12-21

Тем не менее, кардинальных изменений, касающихся составления списков избирателей, а также ответственности за составление списков, в Законе о выборах нет.

По-прежнему, в законодательстве республики о выборах отсутствуют четкие нормы по разграничению информационного обеспечения и предвыборной агитации, что позволяет публиковать материалы явно агитационного характера как информационные.

Нет четкого перечисления случаев, в которых выборы должны быть признаны недействительными или несостоявшимися.

Отсутствует графа «Против всех» в бюллетене. Между тем, Ассоциация по-прежнему считает, что данная графа служит индикатором общественного доверия к государственным структурам. 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.

Как и ранее, не прописаны действия комиссии по аннулированию или частичному аннулированию результатов голосования 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 (п.5 ст.43 Закона о выборах). Согласно действующей сегодня норме, в таких ситуациях «устанавливается количество бюллетеней, выданных каждым членом избирательной комиссии». Таким образом, неясно, должны ли быть выборы на данном участке объявлены несостоявшимися или же из общего количества бюллетеней должны быть исключены те, которые были подписаны виновным членом избиркома.

Отмена решения о регистрации кандидата по-прежнему находится в полномочиях ЦИК. Ассоциация настаивает, что подобные решения должны производиться исключительно через суд.

Вопросы о правильности проведения выборов должны быть подняты не более чем в десятидневный срок после проведения выборов. Эти сроки являются заведомо заниженными и не создают условий для объявления выборов несостоявшимися или недействительными со стороны иных, нежели властных структур.

Несовершенство отдельных норм закона о выборах приводит к тому, что ЦИК вынуждена издавать дополнительные постановления, в которых нормы закона, связанные, в частности, с работой СМИ в период выборов получили более широкую трактовку. Между тем, при возникновении спорных вопросов, в особенности, касающихся приостановления деятельности того или иного СМИ, суды должны руководствоваться не постановлениями ЦИК, а нормами закона. Это приводит к тому, что 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 должны нести ответственность за публикацию высказываний кандидатов, в которых содержатся призывы к насилию и пр.

Все сказанное позволяет Ассоциации сделать вывод об отрицательной динамике развития избирательного законодательства Республики Казахстан по сравнению с его состоянием на период выборов в Мажилис Парламента Республики Казахстан 2004 года.

Субъекты избирательного процесса

Кандидаты

Выдвижение и регистрация кандидатов

Согласно Конституции страны, Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин республики по рождению, не моложе 40 лет, обладающий активным избирательным правом, свободно владеющий государственным языком (казахским) и проживающий в Казахстане не менее 15 лет. Не может быть кандидатом в Президенты лицо, имеющее судимость, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке. В отличие от президентских выборов 1999 года, в 2005 году лица, имеющие административное наказание, не могут быть лишены пассивного избирательного права.

Претендент на пост Главы государства должен быть поддержан не менее чем одним процентом от общего числа избирателей, в равной мере представляющих не менее двух третей областей, город республиканского значения и столицу Республики.

Избирательный взнос устанавливается в пятидесятикратном размере минимальной заработной платы (около 2,9 тыс. евро).

Право выдвижения кандидатов в Президенты принадлежит республиканским общественным объединениям, зарегистрированным в установленном порядке, а также гражданам – путем самовыдвижения. Выдвижение и регистрация кандидатов прошли согласно календарному плану основных мероприятий по подготовке и проведению выборов Президента Республики Казахстан, утвержденному ЦИК. Выдвижение кандидатов началось 8 сентября и закончилось за 2 месяца до выборов, то есть 3 октября 2005 года. Всего было выдвинуто 18 претендентов. Из них: от республиканских общественных объединений – 4 человека, путем самовыдвижения – 14 человек. Пятеро претендентов не прошли экзамена на свободное владение государственным языком, из оставшихся тринадцати один претендент снял свою кандидатуру в пользу, еще один против действующего президента, еще шесть претендентов не предоставили необходимых для регистрации документов.

Среди претендентов, не предоставивших необходимых для регистрации документов, оказалась жительница г. Караганды Сулушаш Нукунова, которую сразу после подачи ею заявления непредставившиеся люди увезли из дома на машине в неизвестном направлении. Мать Нукуновой сразу предприняла меры по поиску дочери, но только по прошествии нескольких недель стало известно, что Нукунова находится в клинике, предназначенной для лечения лиц с отклонениями в психике, куда она была помещена без проведения необходимых в таких случаях правовых процедур. Данный случай получил освещение только в областной прессе⁶.

Некоторые проблемы избирательного процесса проявились в ходе сбора подписей в поддержку кандидатов. Согласно пп. 3 и 7 статьи 56 закона о выборах сбор подписей в поддержку кандидата в Президенты организуется доверенными лицами и оформляется подписными листами, выдаваемыми ЦИК не позднее чем в пятидневный срок после проверки кандидата на соответствие требованиям, установленным выборным законодательством. Заполненные подписные листы по сбору подписей в поддержку кандидата в Президенты сдаются в территориальную избирательную комиссию, которая в десятидневный срок должна осуществить проверку достоверности подписей, оформить соответствующий протокол и направить его в ЦИК.

⁶ Газета «Новый вестник» от 5 октября и 2 ноября 2005 года. См. также: <http://www.nv.kz/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4275>

Таким образом, точные сроки сдачи подписных листов законом о выборах не оговариваются. В результате этого имели место факты сдачи подписных листов в поддержку кандидата в Президенты накануне окончания срока регистрации⁷. Это привело к тому, что ряд территориальных избирательных комиссий не имел достаточного времени для проверки и не смог представить в Центральную избирательную комиссию соответствующие протоколы. Такая ситуация сложилась при проверке подписей в поддержку одного из претендентов на пост президента Уалихана Кайсарова, которому было отказано в регистрации на основании недостаточности количества собранных подписей в его поддержку. У.Кайсаров пытался оспорить отказ в регистрации, однако Верховный суд в удовлетворении иска Кайсарову отказал.

Кроме того, некоторые избирательные комиссии, ссылаясь на многочисленные обращения граждан о нарушениях их прав в ходе сбора подписей, организовали непредусмотренные законодательством повторные проверки достоверности подписей в поддержку некоторых кандидатов в Президенты, и пересмотрели ряд ранее принятых решений по результатам проверок. Всего, по сообщению ЦИК⁸, процент недостоверных подписей колеблется от 0,38% до 18,36%. Также ЦИК сообщает, что в процессе сбора подписей имелся ряд нарушений, среди которых:

- введение граждан в заблуждение относительно истинных целей сбора подписей;
- отсутствие в подписных листах необходимых сведений, среди которых паспортные данные, номер удостоверяющего личность документа, подпись и место жительства;
- несоответствие подписи в подписном листе той, которая указана в форме №1 органов регистрации населения;
- сбор подписей у несовершеннолетних лиц, и лиц, не обладающих активным избирательным правом;
- наличие в списках подписей умерших людей, а также выехавших на постоянное место жительства на территорию иностранного государства;
- выполнение одним лицом подписи за нескольких лиц;
- фальсификация подписей лиц, указанных в подписных листах.

Однако, по данным прокуратуры, в судах рассмотрено всего 4 иска граждан о восстановлении их избирательных прав и исключении их фамилий из подписных листов. Из этих четырех исков двум гражданам было отказано в рассмотрении на основании того, что их подписи уже были исключены территориальными избирательными комиссиями, еще два иска по тем же причинам были отозваны самими истцами⁹.

Среди проблем, выявившихся в процессе сбора подписей, особо стоят вопросы информирования и электоральной грамотности граждан. Известно, что сбор подписей в поддержку действующего президента проводился, в основном, среди работников бюджетных организаций. При этом сборщики подписей настаивали на том, что, поддержка избирателем одного кандидата исключает его возможность поставить свою подпись в поддержку кого-либо еще. Более того, многие респонденты были уверены в том, что, поставив свою подпись в поддержку того или иного кандидата, они, тем самым, обязуются голосовать на выборах исключительно за него. В частности, такие случаи зафиксированы в Караганде, Усть-Каменогорске и в Шымкенте. Подобные действия привели к тому, что некоторые кандидаты, столкнувшись с проблемой низкой

⁷ Пресс-релиз ЦИК от 26 октября 2005 года

⁸ Пресс-релиз ЦИК от 26 октября 2005 года

⁹ Обзор Генеральной прокуратуры соблюдения выборного законодательства по состоянию на 03 ноября 2005 года. <http://www.procuroor.kz/?type=sailau&nid=67>

информированности граждан об избирательном законодательстве, потеряли часть поддержки электората еще до регистрации. Немаловажную роль в этом сыграли законодательные требования полных данных об избирателях, поставивших свою подпись в поддержку того или иного кандидата, и последовавшая за сбором проверка подписей на достоверность с участием работников прокуратуры.

Несмотря на перечисленные недостатки и упущения как законодательного, так и организационного характера, процессы сбора подписей в поддержку кандидатов и регистрации кандидатов были закончены в соответствии с утвержденным ЦИК планом. Всего в предвыборную борьбу включились пятеро получивших регистрацию кандидатов: действующий президент РК Назарбаев Н.А., лидер Республиканского общественного объединения «Блок демократических сил «За справедливый Казахстан»» Туякбай Ж.А., председатель Экологического союза «Табигат» Елеусизов М.Х., лидер Коммунистической Народной партии Казахстана Абылкасымов Е.А., председатель «Демократической Партии Казахстана «Ак жол»» Байменов А.М.

Предвыборная агитация

Согласно Закону о выборах, предвыборная агитация – это деятельность, имеющая целью побудить избирателей принять участие в голосовании за или против того или иного кандидата, политическую партию.

Предвыборная агитация начинается с момента окончания срока регистрации кандидатов, и заканчивается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню выборов. Таким образом, предвыборная агитация началась 25 октября 2005 года и закончилась 2 декабря в 24.00 по местному времени.

Выборное законодательство республики дает разъяснения относительно злоупотреблений, связанных с предвыборной агитацией. Так, согласно ст.27 Закона о выборах, ненадлежащей предвыборной агитацией считается проведение предвыборной агитации, сопровождаемой предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, а также проведением лотерей, благотворительных акций, выплатой денег либо обещанием предоставления таковых. Проведение ненадлежащей предвыборной агитации запрещается. Запрещается также проведение предвыборной агитации с использованием изображения какого-либо лица без его письменного разрешения, а в случае его смерти – без письменного разрешения наследников. Запрещается проводить предвыборную агитацию, распространять любые агитационные предвыборные материалы государственным органам, органам местного самоуправления, а также их должностным лицам при исполнении служебных обязанностей; военнослужащим Вооруженных сил, других войск и воинских формирований, работникам органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьям; членам избирательных комиссий; религиозным объединениям. Нарушением закона является проведение преждевременных агитационных мероприятий.

Активную агитационную работу вели только кандидаты А.Байменов и Ж.Туякбай, а также штаб Н.Назарбаева. Кандидаты Е.Абылкасымов и М.Елеусизов агитационных мероприятий не проводили практически вплоть до дня голосования. В особенности это касается работы региональных штабов кандидатов. Общий уровень ведения агитационной работы остается невысоким, о чем свидетельствует плохая информированность населения о программах кандидатов. В то же время необходимо отметить, что всем кандидатам была предоставлена возможность участия в теледебатах, транслируемых по всей республике, а также во встречах с избирателями, в том числе и в отдаленных пунктах.

Существенно различались методы ведения кандидатами предвыборной борьбы.

Н.Назарбаев, как кандидат, заявил о своем неучастии в предвыборной борьбе, при этом его служебная деятельность в качестве президента широко освещалась в СМИ. По всей

территории Казахстана были размещены билборды и растяжки с изображением Назарбаева в роли *действующего президента* или же с цитатами его послания народу Казахстана. Еще задолго до начала предвыборной агитации СМИ начали освещение создания предвыборных штабов кандидата Назарбаева и их деятельности, причем не всегда связанной с выборами. Так, например, 11 октября в республиканской газете «Казахстанская правда» было опубликовано заявление республиканского общественного штаба кандидата Назарбаева министру энергетики и минеральных ресурсов, содержащее требование по стабилизации ценовой политики на ГСМ.

Деятельность штаба кандидата Ж.Туякбая была, как уже было сказано, построена преимущественно на привлечении внимания к реальным или надуманным нарушениям избирательного права, а также на дискредитации действий власти.

На фоне кампаний Туякбая и Назарбаева кампания кандидата Байменова была невыразительной, программа кандидата «Перемены без потрясений» не содержала ярких предложений.

Кампания кандидата Е.Абылкасымова была основана на использовании коммунистических лозунгов, при этом видимая деятельность кандидата была направлена на дискредитацию оппозиции.

Вся кампания кандидата М.Елеусизова была направлена на привлечение общественного внимания к экологическим проблемам.

Практически во всех городах страны были организованы места для расклейки агитационных материалов кандидатов и определены места для встреч кандидатов и их доверенных лиц с населением. Однако места, определяемые местными исполнительными органами для встреч с кандидатами, не всегда соответствовали требованиям для мероприятий такого рода. Зачастую такие места представляют собой помещения, вмещающие до 300-400, человек, или меньше, что искусственно ограничивало количество избирателей, желающих встретиться с кандидатами. При этом перенесение встречи на улицу автоматически приравнивалось к несанкционированному митингу и могло повлечь за собой для организаторов административную или иную ответственность. Выделяемые для встреч с кандидатами открытые пространства, чаще всего, находятся вдалеке от центра города (как, например, в гг.Астана, Алматы и Усть-Каменогорске), что также создавало трудности, как для организаторов встреч, так и для населения. Статья 32 Конституции РК предусматривает право граждан на проведение мирных собраний, встреч, шествий и т.д. Однако введенная в статью оговорка, касающаяся ограничения этого права законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц, создает условия для фактической узурпации этого права местными органами власти.

Наблюдатели отмечают, что органы, ответственные за разрешение встреч и за предоставление мест для встреч населения с кандидатами и размещения агитматериалов, используют широкий перечень мотивации отказа организаторам, среди которых:

- отказ в связи с тем, что место, предопределенное для встречи, будет занято для проведения иного мероприятия (заместитель акима г.Астаны, №103 80 от 03 ноября 2005 года);
- отказ на основании того, что Конституционным законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» «...проведение на площади встречи с избирателями... не предусматривается» (Аким Житикаринского Района Костанайской области, № 01-17/843 от 30 октября 2005 года);
- отказ в проведении мирного митинга «На выборы без политзаключенных!» на основании того, что «вопрос об освобождении гражданина Жакиянова Г., ...

необходимо разрешать путем обращения в судебные органы, а не посредством проведения митинга» (аким г.Атырау, № 01-351 от 21 ноября 2005 года)

- отказ в проведении пикета и предупреждение о том, что проведение пикетов «будет расценено, как вмешательство в деятельность суда» (и.о. акима г.Жезказгана, б/н от 02 ноября 2004 года);
- отказ в размещении агитационных материалов на основании того, что «Территория Центрального сквера является излюбленной зоной отдыха...., поэтому отведение данного места для предвыборной агитации нецелесообразно и повлечет неудобство для жителей города» (аким г.Костаная, № 1-30/2839 от 15 ноября 2005 года).
- отказ в проведении акции протеста на основании того, что «местный исполнительный орган не располагает данными о фактах нарушений законности со стороны правоохранительных органов при подготовке выборов Президента РК» (заместитель акима г.Усть-Каменогорск № Кл-9387 от 23 сентября 2005 года).

Сообщения о препятствовании местными исполнительными органами проведению агитационных мероприятий зафиксированы по всей территории страны. Случаи отказа исполнительными властями в предоставлении помещения для встреч кандидатов и их доверенных лиц с населением происходили в основном в населенных пунктах с малой численностью жителей.

Необходимо отметить, что не все кандидаты столкнулись с нелояльностью исполнительных органов в отношении определения мест для встреч с населением или размещения агитматериалов. Известно, что широкие массовые мероприятия местного или общенационального значения в период подготовки к выборам по всей территории республики сопрягались с агитацией в поддержку действующего президента. В таких случаях организаторы мероприятий не имели проблем с получением лучших мест для проведения своих акций. Известно, что молодежное движение «Кайсар», имеющее яркую пропрезидентскую окраску, провело ряд несанкционированных митингов в центре г.Алматы. Один из таких митингов включил в себя ритуальное сожжение чучела, сделанного из печатных материалов оппозиционного характера. Ни в одном из случаев по отношению к организаторам этих митингов никаких санкций не применялось.

Таким образом, жесткая регламентация мест для встреч граждан с кандидатами, а также практика предоставления, основанная на выборочной политике по отношению к кандидатам, должны расцениваться как препятствование реализации прав граждан на проведение мирных собраний и прав на получение и распространение информации, а также как ограничение права кандидатов на ведение свободной агитации.

Не менее серьезная ситуация сложилась с принуждением работников государственных органов и бюджетных организаций к ведению агитационных мероприятий. Известно, что в агитационную деятельность в поддержку Назарбаева были вовлечены работники школ, лечебных учреждений и детских садов. В период агитационной кампании во всех школах города Алматы прошли родительские собрания, на повестке дня которых первым пунктом стояли вопросы участия родителей в выборах и настоятельные рекомендации голосовать исключительно за действующего президента. Все опрошенные агитаторы сослались на «указания сверху». По признанию агитаторов, отказ от участия в агитационных мероприятиях даже не поднимался в рабочих коллективах, поскольку, по мнению работников, мог повлечь за собой те или иные санкции со стороны руководства.

В аналогичном положении оказались работники кооперативов собственников квартир, домовых комитетов и других структур, находящихся в прямой или косвенной зависимости от местной исполнительной власти.

Необходимо сказать, что работники бюджетных организаций или, к примеру, домовых комитетов, не являются субъектами избирательного права, которым запрещено проводить предвыборную агитацию. Между тем, заведомое ущемленное положение таких категорий граждан создает необходимые условия для использования властными структурами их сил, свободного и рабочего времени в предвыборный период.

Среди других нарушений правил проведения предвыборной агитации Ассоциация отмечает следующие¹⁰.

Широкое использование имиджевой рекламы, не оплаченной из избирательных фондов кандидатов. Между тем, Ассоциация настаивает на том, что в предвыборный период любая имиджевая реклама должна расцениваться как агитационная продукция.

Раздача предметов одежды на встречах с избирателями, а также победившим на соревнованиях спортсменам в качестве наград

Проведение агитации должностными лицами государственных органов, религиозными объединениями.

Ассоциация отмечает, что, по сравнению с выборами годичной давности, существенно улучшилась ситуация с размещением агитационных материалов кандидатов. Тем не менее, практически во всех регионах зафиксированы случаи, когда агитационные материалы кандидатов размещались в непредназначенных для этого местах: на стенах зданий, столбах линий электропередач, дверях подъездов жилых и производственных сооружений. В особенности эта проблема коснулась городов Шымкента, Караганды и Павлодара, однако примеры размещения агитационных материалов в непредназначенных для этого местах встречались во всех населенных пунктах страны. В г. Алматы зафиксировано размещение агитационных материалов в лечебных учреждениях. При этом листовки и плакаты были наклеены на информационных стендах поверх основной информации, предназначенной для больных.

Зафиксированы случаи изготовления и распространения агитационных материалов, неоплаченных из избирательных фондов кандидатов, или без выходных данных.

Мониторинг средств массовой информации свидетельствует о систематических нарушениях подавляющим большинством СМИ норм законодательства о выборах, предписывающих толерантное отношение СМИ ко всем кандидатам. Только единичные издания (например, газета «Панорама») сохранили относительную непредвзятость к происходящим в республике выборным процессам, в основном же СМИ демонстрировали свою приверженность или подчеркнутое неприятие к тому или иному кандидату.

Агитационная кампания действующего президента фактически началась с февраля 2005 года, то есть с момента опубликования его Послания народу Казахстана. С этого времени все СМИ, в той ли иной степени зависящие от существующей в стране власти, включая некоторые частные телеканалы и печатные СМИ, начали активную пропагандистскую работу, направленную на поддержание имиджа Н.Назарбаева. Действия главы государства, его рабочие поездки и встречи получили беспрецедентное освещение. Новостные материалы телеканала «Хабар» в некоторых случаях на 90 (!) % состояли из материалов, в той или иной степени связанных с личностью Назарбаева. При этом тональность материалов варьировалась от информационно-нейтральной до абсолютно положительной. Аналогичное освещение демонстрировали каналы КТК, «Алматы» и др. Печатные СМИ, в особенности те, учредителями которых являются местные исполнительные власти, также большинство полос отдавали освещению личности президента, не заявляя при этом агитационного характера подобных публикаций.

¹⁰ См. подробнее: Elections & Democracy International Association. Выборы Президента Республики Казахстан – 2005. Предварительный отчет по оценке избирательного процесса (07 сентября – 28 ноября 2005 года)

Материалы об оппозиции в таких изданиях или отсутствовали или несли в себе негативное отношение. Необходимо сказать, что, несмотря на явную взаимосвязь с предстоящими выборами, начатая задолго до объявления выборов т.н. имиджевая политическая реклама претендентов в соответствии с выборным законодательством не является преждевременной агитацией, поскольку не несет в себе призыва голосовать. В связи с этим Ассоциация вновь рекомендует введение добровольного или законодательного моратория на политическую рекламу в период, предшествующий выборам.

Оппозиционные издания имели резкую, зачастую агрессивную, манеру изложения и предлагали негативную оценку личности и деятельности президента, однако серьезных аналитических материалов в таких изданиях практически не было.

Препятствование предвыборной деятельности кандидатов и их штабов работниками силовых структур, представителями местной исполнительной власти или иными лицами и органами в Казахстане вызывает серьезные опасения наблюдателей, поскольку является грубым нарушением мировых стандартов демократических выборов.

Факты давления и угроз по отношению к работникам штабов кандидатов, агитаторам и доверенным лицам зафиксированы в Южно-Казахстанской, Восточно-Казахстанской и Северо-Казахстанской областях. Из бесед с работниками штабов кандидатов Туякбая и Байменова известно, что местные исполнительные власти и неизвестные лица, прикрываясь именами и должностями глав местных силовых структур, производили незаконные обыски штабов, изымали и (или) уничтожали агитационную продукцию, наносили моральные и физические оскорбления агитаторам, доверенным лицам кандидатов и сборщикам подписей. В Северном Казахстане отмечены случаи, когда главы местных исполнительных органов вызвали агитаторов в сельские акиматы, где «проводили беседы», сопровождавшиеся угрозами и увещаниями. Необходимо отметить, что чаще всего такие случаи удавалось урегулировать на месте, что свидетельствует об автономном происхождении инцидентов (т.н. «местная инициатива» или «самодеятельность»), вызванном юридической и электоральной неграмотностью местных властей.

Избирательные фонды кандидатов

Согласно законодательству, избирательный фонд кандидатов не должен превышать минимальную месячную заработную плату более, чем в двадцать семь тысяч раз (248 400 000 тенге, или около 1,55 млн. евро). При этом сумма собственных средств кандидата не должна превышать размер минимальной заработной платы более чем в пять тысяч раз, сумма, выделенная кандидату республиканским общественным объединением, не должна превышать минимальной заработной платы более чем в семь тысяч раз, общая сумма добровольных пожертвований граждан и организаций РК не должна превышать размер минимальной заработной платы более чем в пятнадцать тысяч раз.

ЦИК опубликовала информацию об общей сумме денег, поступивших в избирательные фонды кандидатов в Президенты РК, и их источниках при выборах президента РК 4 декабря 2005 года.¹¹ Согласно этим данным фонд кандидата Н.Назарбаева составил 248 400 000 тенге, кандидата Ж.Туякбая – 184 379 070 тенге, кандидата А.Байменова – 164 377 800 тенге, кандидата М.Елеусизова – 26 890 000 тенге, кандидата Е.Абылкасымова – 13 711 000 тенге. Примечательно, что кандидаты Е.Абылкасымов и М.Елеусизов собственных средств на предвыборную кампанию не затратили.

На законодательном уровне предусматривается финансовая отчетность кандидатов об использовании средств своего избирательного фонда перед ЦИК в течение пяти дней

¹¹ Казахстанская правда №343-344 от 15 декабря 2005 года

после установления итогов выборов. При этом общедоступной становится финансовая информация о средствах, поступивших в избирательные фонды, которая публикуется ЦИК в течение десяти дней после опубликования итогов выборов.

Таким образом, практически невозможно обжаловать решение комиссии о результатах выборов на основании несоответствий в предоставленных кандидатами отчетах, поскольку обжалование возможно только в течение десяти дней после принятия решения избиркомом. Система позднего предоставления финансовых отчетов снижает принцип прозрачности и не позволяет предотвратить возможные нарушения.

Избиратели

Согласно казахстанскому законодательству о выборах, избирателем может быть гражданин Республики, достигший восемнадцатилетнего возраста, вне зависимости от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств. К выборам не допускаются граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Население Казахстана составляет около 15 млн. человек. Согласно данным ЦИК численность избирателей, включенных в списки, составила 8 949 199 граждан, из которых приняли участие в голосовании 6 871 571 человек, или 76,78%. Несмотря на столь высокий процент явки, политическая активность населения Казахстана по-прежнему остается на невысоком уровне. Из бесед с избирателями становится ясно, что многие из пришедших на выборы не могут назвать имена кандидатов, за исключением действующего президента, слабо ориентируются в политической ситуации, не знакомы с предвыборными программами политических кандидатов.

Списки избирателей

Основанием для включения гражданина Республики Казахстан в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт его регистрации по месту жительства на территории соответствующих избирательных участков. Список избирателей по месту жительства составляет соответствующий местный исполнительный орган на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими учет населения. Дополнительные списки законодательством не предусматриваются.

При подготовке и проведении выборов 2004 года в Мажилис Парламента республики, некачественные списки избирателей стали одной из проблем, с которыми столкнулись избирательные комиссии и граждане, пришедшие на участки для голосования. Накануне выборов Президента органами, ответственными за составление списков избирателей и избирательными комиссиями была проведена тщательная работа по уточнению и исправлению списков избирателей. Нет данных о том, что где-либо избирателям было отказано в доступе к спискам для проверки собственных данных.

Однако, в целом, несмотря на большую и плодотворную работу по составлению и уточнению списков избирателей, день голосования продемонстрировал существующую разницу между списками, составленными в бумажном виде, и электронными списками. Известны случаи, когда избиратель, проверивший свои данные в списках, в день голосования все же не находил в списках своего имени.

Информирование избирателей

Ассоциация отмечает, что, несмотря на проведенные избиркомами и местными исполнительными органами действия, нацеленные на привлечение населения к участию в выборах, общий уровень информированности избирателей и знания ими своих прав

остаётся крайне низким. К примеру, в г.Алматы среди избирателей бытовало мнение о том, что граждане, не проверившие себя в списках, могут быть не допущены к выборам. Ещё одним свидетельством повальной электоральной безграмотности является, например, то, что один из виднейших политологов республики, не сумев реализовать свое конституционное право, буквально так описывает свои злоключения в день голосования: «...Квартира, в которой живу я и моя семья, оформлена на мою жену, поэтому она была внесена в списки как бы автоматически. Но я ее законный муж, мы даже принесли на избирательный участок свидетельство о браке¹². А мне говорят: нет, этого не достаточно, принесите домовую книгу!... После того, как выяснилось, что моей фамилии в списках нет, я написал заявление на имя председателя ЦИК и позвонил в Астану высокопоставленным людям... Потом мне позвонил заведующий отделом внутренней политики акимата Алматы..., который сказал, что разберется и все уладит... Когда я второй раз пришел на участок, ко мне подошла женщина, я ей сказал, что должны были позвонить из акимата, чтобы мне дали возможность проголосовать. А председатель комиссии сказала, что ничего не знает...»¹³. Приведенная цитата убедительно демонстрирует тот факт, что на сегодняшний день процесс обучения граждан в Казахстане электоральным навыкам находится в зачаточном состоянии.

На фоне общей низкой электоральной культуры граждан особую тревогу вызывают сообщения о намеренном введении избирателей в заблуждение.

Как уже было сказано, в процессе сбора подписей избиратели не только не были осведомлены о том, что они имеют возможность оказать поддержку сразу нескольким кандидатам, но и получали указания от сборщиков о недопустимости многократного проставления подписей в пользу разных кандидатов.

В г.Шымкент неустановленные лица намеренно вводили граждан в заблуждение, объясняя им, что существует некий принцип, по которому они должны голосовать за того или иного кандидата.¹⁴ В основе этого принципа якобы лежит необходимость сохранения стабильности и недопущения беспорядков.

Известно о многочисленных случаях, работников государственных учреждений обязывали явиться на собрания, которые фактически являлись встречами с доверенными лицами кандидата Н.Назарбаева. В частности, такой случай произошел в НИИ ядерной физики Национального ядерного центра (пос. Алатау, г.Алматы), где сотрудников не выпускали с территории института вплоть до окончания встречи.

Митинги, посвященные празднованию Дня Республики (25 октября), по всей стране были сведены к агитации за Н.Назарбаева. Явка на такие праздничные мероприятия была для студентов и работников бюджетных организаций обязательной и зачастую обеспечивалась принудительными методами.

В тесной связи с введением граждан в заблуждение находится проблема массового отзыва подписей в поддержку того или иного кандидата. Достоинством республиканских и местных СМИ стали многочисленные случаи публичного опровержения гражданами собственных подписей, отданных в поддержку кандидатов Туякбая и Байменова. При этом сборщикам вменяются в вину обманные методы получения подписей. Вместе с тем, на фоне сообщений о фактах давления и шантажа на людей, отдавших свои голоса в пользу оппозиционных кандидатов¹⁵, а также, учитывая количество публичных разоблачений и тот факт, что отказавшиеся от своих подписей, в основном, являются

¹² Все выделения в приводимой цитате проставлены составителями отчета.

¹³ Г. Дырдина. А идите вы... в Министерство юстиции! // Право. Экономика. Политика. Культура. № 04 от 09 декабря 2005 года

¹⁴ Газета «Южный - Казахстан» № 129 от 31 ноября 2005 года

¹⁵ И. Гудова. «Власть попросила не охотиться на ведьм» // «Костанайские новости». № 143/20788 от 15 октября 2005 года.

лицами, находящимися в потенциально уязвимом положении (студенты, пенсионеры, учителя и т.д.), можно говорить о нескольких аспектах данной проблемы. В частности, выделяются

- заведомый обман граждан сборщиками
- фальсификация сборщиками подписных данных
- раскрытие данных граждан через штабы, соответствующие избирательные комиссии, и оказание на граждан давления
- отказ от подписи, как превентивная мера, направленная на предотвращение давления или иных последствий

Этот перечень показывает, что на сегодняшний день процесс сбора подписей может быть использован в иных, нежели поддержка кандидатов, целях. Данные избирателей, поддержавших кандидатов, не являются секретными и могут быть использованы для оказания давления на потенциальных приверженцев «неудобных» кандидатов. Таким образом, соблюдение в процессе сбора подписей интересов граждан и кандидатов, равно как и обеспечение их социальной защищенности, являются важными составляющими дальнейших мер по приведению избирательного процесса к мировым стандартам.

Применение внеэкономических форм и методов воздействия и давления

Использование незаконных внеэкономических форм и методов воздействия и давления (т.н. «административного ресурса») по сравнению с выборами в Парламент 2004 года приобрело угрожающие характеристики. Случаи давления на отдельные категории граждан (учащихся вузов, пенсионеров, работников бюджетных организаций и других) были зафиксированы во всех регионах страны, и, таким образом, носили массовый характер. Максимальное количество таких сведений получено из Южно-Казахстанской области.

Уже сбор подписей в поддержку действующего президента проводился с нарушением каких-либо этических норм. Известно, что сбор проводился, в основном, в бюджетных организациях и государственных органах. Как следует из бесед с работниками этих структур, практически повсеместно сбор подписей был обязательным и часто сопровождался угрозами увольнения или иных санкций.

Серьезную тревогу вызывают сообщения граждан о принуждении к участию в агитационных мероприятиях.

По всей стране студентов и работников бюджетных организаций обязали присутствовать на агитационных мероприятиях в поддержку Н.Назарбаева. Известны случаи, когда граждан этих же категорий принуждали работать агитаторами, дежурить в предвыборных штабах, участвовать в проверке списков избирателей.

Наблюдатели Ассоциации зафиксировали также множество фактов принуждения к участию в голосовании студентов и работников бюджетных организаций.

Ассоциации стало известно также о том, что руководство одного из Алматинских вузов за неделю до дня голосования в обязательном порядке направило иногородних студентов домой для получения открепительных удостоверений. В день голосования на участке, на котором голосовали студенты этого вуза, на 15.00 было зафиксировано более 200 случаев голосования по открепительным удостоверениям.

Случаи нарушения тайны голосования отмечены Ассоциацией как единичные. Между тем, Ассоциация по-прежнему считает, что электронная связь между голосованием в кабине и списком избирателей, которую можно было наблюдать, не может исключить возможности нарушения тайны голосования.

Ассоциацию особенно беспокоит случай, зафиксированный в г. Алматы, когда у студентов требовали назвать полученный ими код для проверки того, за кого именно проголосовал учащийся.

Все сказанное позволяет Ассоциация сделать вывод об усилении воспрепятствования свободному волеизъявлению граждан, выраженном в использовании незаконных методов внеэкономического давления и принуждения. Наибольшие показатели таких нарушений зафиксированы в отдаленных от крупных городов районах (например, в пос. Кокпекты Восточно-Казахстанской области, где глава местной исполнительной власти угрожал лишить материальных пособий граждан, намеревающихся поддержать на выборах лидера оппозиции), однако есть свидетельства того, что давление, как явное, так и скрытое, оказывалось и на городских жителей.

Избирательные комиссии

Согласно Закону о выборах, избирательные комиссии, за исключением Центральной, избираются соответствующими маслихатами (местные органы представительной власти) на основании предложений политических партий. Каждая политическая партия вправе представлять одну кандидатуру в состав соответствующей избирательной комиссии. При этом политические партии вправе представлять в состав избирательной комиссии кандидатуры, не являющиеся членами данной политической партии. Если же предложения от политических партий отсутствуют, то маслихаты избирают избирательную комиссию по предложению иных общественных объединений и вышестоящих избирательных комиссий.

Центральная избирательная комиссия РК является постоянно действующим государственным органом, возглавляющим единую систему избирательных комиссий республики. ЦИК формируется в составе семи человек: председателя, заместителя председателя, секретаря и четырех членов, которые избираются и освобождаются от должности Мажилисом парламента по представлению Президента РК.

13 апреля 2005 года Мажилис Парламента принял отставку председателя ЦИК Загипы Балиевой в связи истечением пятилетнего срока полномочий. В тот же день депутаты Мажилиса по представлению президента страны избрали председателем ЦИК Оналсына Жумабекова, занимавшего до этого должность министра юстиции, и утвердили прежний состав Комиссии.

ЦИК провела большую работу по техническому и информационному обеспечению избирательного процесса. Все мероприятия, связанные с выборами проводились в соответствии с разработанным ЦИК планом. Ассоциация отмечает, что представители ЦИК оперативно реагировали на возникавшие нестандартные ситуации, в большинстве случаев действовали в пределах своих полномочий. ЦИК внимательно отслеживала общественную реакцию на происходящие в стране события и издавала свои постановления с учетом пожеланий и рекомендаций участников избирательного процесса. С приходом О.Жумабекова, работа ЦИК, а также основная масса издаваемых ею документов, стали носить выраженную эмоциональную окраску, и, в некоторых случаях, в действиях ЦИК можно было наблюдать тенденциозный подход к тем или иным событиям, связанным с выборными процессами¹⁶. Недоумение наблюдателей, в частности, вызвали заявления ЦИК, в которых содержатся настоятельные рекомендации международным миссиям наблюдения не включать в свои отчеты те или иные факты и оценки, а также заявление о том, что «ЦИК считает необходимым обратиться в Генеральную прокуратуру,

¹⁶ См., например. Заключение ЦИК РК по Промежуточному Отчету БДИПЧ/ОБСЕ № 1 от 17-26 октября 2005 года в связи с предстоящими президентскими выборами 4 декабря 2005 года // www.election.kz

Министерство внутренних дел и в Министерство иностранных дел Республики Казахстан с просьбой рассмотреть целесообразность включения в отчеты и Заявление МНВ не имеющих отношений к президентским выборам сведений...» и другие аналогичные высказывания¹⁷. Тем не менее, Ассоциация дает общую положительную оценку работе ЦИК в период проведения выборов 2005 года.

Наблюдатели Ассоциации отмечают, что работа избирательных комиссий, в основном, велась открыто и, по большей части, была доступна для наблюдения, как для представителей СМИ, так и для местных и международных наблюдателей. В периодической печати публиковались расписания заседаний территориальных избирательных комиссий. Наблюдателям предоставлялась возможность получения документов, связанных с работой избиркомов. Лучшие показатели открытости и прозрачности работы избирательных комиссий отмечены в Восточно-Казахстанской области.

Ассоциация отмечает благожелательное и доверительное отношение членов участковых комиссий к наблюдателям. Особого внимания заслуживает активность и предусмотрительность избирательных комиссий в вопросах составления списков избирателей и широкое оповещение граждан о месте, дате и времени голосования, а также о процедуре голосования и правах избирателей.

Все сказанное, тем не менее, не исключает ряда существенных проблем, на которые необходимо обратить внимание.

По сравнению с выборами годичной давности, наблюдается некоторый отход от принципов прозрачности. В частности, Алматинская городская избирательная комиссия устойчиво профанировала пожелания наблюдателей участвовать в ее заседаниях. При этом наблюдатели не получили ни одного отказа в своих просьбах и требованиях, однако все заседания, на которые пытались попасть наблюдатели Ассоциации, оказывались либо перенесенными, либо отмененными.

Серьезные нарекания вызывают применяемые на практике методы формирования избирательных комиссий. Беседы, проведенные наблюдателями Ассоциации с членами комиссий, выявили массовые случаи принудительного и/или вынужденного членства в комиссиях.

Широко распространены случаи, когда, например, шесть членов комиссии из семи являются работниками одной организации. Это касается, в первую очередь, участковых комиссий, находящихся в лечебно-профилактических учреждениях, воинских частях, следственных изоляторах, школах. В таких учреждениях часто встречается «взаимообмен» членами комиссий. Так, в Семипалатинске, в участковой избирательной комиссии № 279, расположенной в перинатальном центре, шестеро членов комиссии являются работниками этого центра, а один член комиссии – работник Больницы скорой медицинской помощи (БСМП), а в участковой избирательной комиссии № 280, расположенной в БСМП, шестеро членов комиссии являются работниками БСМП, а один член комиссии – работник перинатального центра.

Согласно данным, приведенным ЦИК¹⁸, процент работников аппаратов акимов и маслихатов среди членов территориальных избирательных комиссий (вышестоящих над участковыми) в среднем в три раза превышает процент таких работников в участковых избирательных комиссиях.

¹⁷ Заявление ЦИК РК по Заявлению Международной Миссии по наблюдению за выборами Президента Республики Казахстан 4 декабря 2005 года о предварительных выводах проведенного наблюдения, утвержденное Постановлением ЦИК РК от 15 декабря 2005 года № 57/114 // www.election.kz

¹⁸ www.election.kz

Существующая практика формирования избирательных комиссий, условность вознаграждения за работу и нарушение элементарного требования добровольности приводят к тому, что состав комиссий постоянно меняется и, чаще всего не отвечает профессиональным требованиям.

Партийное представительство в комиссиях по-прежнему остается условным и формальным. Подавляющее большинство партийных бюджетных работников, из которых более, чем на 50, а в некоторых случаях и 90-100%, состоят избирательные комиссии являются членами партии «Отан». Чаще всего, члены избиркомов имеют смутное представление о том, какую именно партию они представляют в комиссии. Во всех регионах страны имели место случаи, когда все(!) члены участковой комиссии, находившиеся в момент опроса в помещении УИК, на вопрос наблюдателей о партийном представительстве отвечали, что они все представляют партию «Отан», либо с уверенностью заявляли, что не представляют никакой партии. Некоторые члены УИК знают, что представляют иную, нежели «Отан» партию, но не могут точно сказать какую. Такая картина складывается повсеместно, включая крупные города.

Согласно официальным данным, опубликованным ЦИК, партийное представительство в избиркомах выглядит следующим образом:

Аграрная партия Казахстана	11,0%
Гражданская партия Казахстана	11,4%
Демократическая партия Казахстана «Ак Жол»	4,4%
Демократическая партия Казахстана	0,3%
Казахстанская социал-демократическая партия «Ауыл»	11,3%
Коммунистическая народная партия Казахстана	0,2%
Коммунистическая партия Казахстана	1,9%
Партия патриотов Казахстана	6,3%
Партия «Руханият»	9,2%
Республиканская партия «Асар»	13,0%
Республиканская политическая партия «Отан»	13,8%

Таким образом, в составе избирательных комиссий находится 82,8% представителей политических партий. Остальные 17,2% делят между собой члены комиссий, представленные общественными объединениями (3,7%) и вышестоящими избирательными комиссиями (13,5%). Приведенные данные показывают, что только 4,6% членов избиркомов представляют партии «Ак Жол» и Коммунистическую народную, выдвинувших своих кандидатов в Президенты РК. На долю же так называемых пропрезидентских партий приходится 76%. При этом, 49,2% членов комиссий представляют партии «Руханият», «Патриотов Казахстана», «Ауыл», а также Гражданскую и Аграрную партии Казахстана, которые на практике в политической жизни страны не участвуют.

Следует отметить, что, несмотря на то, что довыборы в избирательные комиссии прошли практически во всех регионах Казахстана, республиканские общественные объединения, в частности, движение ЗСК и «Табиғат», не предложили своих кандидатов в члены избиркомов. Практически повсеместно взамен выбывших членов комиссий были избраны кандидаты от вышестоящих избирательных комиссий.

Вмешательство в деятельность избирательных комиссий запрещено Законом о выборах и, следовательно, является нарушением выборного законодательства страны. Между тем, факты такого вмешательства имеются, хотя и носят характер автономный и спорадический.

По сообщениям наблюдателей от кандидатов, исполнительная власть активно вмешивалась в избирательный процесс даже в день голосования. В частности, такие

случаи зафиксированы в Карагандинской области (г.Жезказган) и в Южно-Казахстанской области (Сайрамский район, Манкенский сельский округ).

Все сказанное позволяет Ассоциации повторить свои выводы, сделанные в результате наблюдения за избирательными процессами в республике в ходе проведения выборов в Мажилис Парламента 2004 года.

Действующая на практике система образования избирательных комиссий, принудительный характер членства в комиссиях, фиксированное количество членов избиркомов, фактическая зависимость комиссий от местных исполнительных органов, фиктивное партийное представительство, а также непонимание членами комиссий важности и ответственности своей работы, являются дестабилизирующими факторами для всей избирательной системы республики и требуют немедленного разрешения. При этом решение данных вопросов должно проводиться при тесном взаимодействии органов власти и институтов гражданского общества, в первую очередь – политических партий.

Наблюдатели

Выборы 2005 года в Казахстане прошли под большим вниманием наблюдателей, как местных, так и международных.

Аккредитация наблюдателей иностранных государств и международных организаций, проводимая ЦИК по представлению МИД РК, была завершена за пять дней до дня голосования. Количество аккредитованных наблюдателей от международных организаций, работающих по межправительственным соглашениям, и зарубежных государств составило 1227 человек, в том числе от миссии наблюдателей СНГ – 420 человек, ОБСЕ/БДИПЧ – 474, Национального Демократического Института Международных отношений (NDI) – 60, Европейского Парламента – 15, Международного Фонда Избирательных Систем (IFES) – 15, делегации Парламентской Ассамблеи Совета Европы – 9, Шанхайской Организации Сотрудничества – 4¹⁹. От иных неправительственных организаций, обладающих статусом международных согласно их уставным документам, предполагалось присутствие до 1000 наблюдателей, однако эти организации аккредитованы не были.

Среди местных наблюдателей выделяются две категории: это те, кто работал на конкретного кандидата и представители местных организаций независимых наблюдателей. Ассоциация отмечает, что в предвыборный период в республике наблюдался рекордный рост количества организаций, стремящихся к участию в наблюдении за выборами. Анонсированию будущего наблюдения были посвящены многочисленные новостные сюжеты в СМИ. Однако, к сожалению, большинство из местных независимых наблюдателей работали не на предотвращение нарушений, а на их выявление и фиксацию.

Как уже упоминалось, атмосфера президентских выборов 2005 года может быть охарактеризована, как нездоровая. Отдельного упоминания в этом заслуживает планомерная дискредитация института наблюдения, в которую оказались вовлечены все субъекты избирательного права: избирательные комиссии, СМИ, кандидаты, их доверенные лица, сами наблюдатели, а также органы исполнительной власти и неправительственные организации. Такие темы, как «двойные стандарты международного наблюдения», «политический заказ на результаты мониторинга», «взаимосвязь цветных

¹⁹ Заявление ЦИК РК по Заявлению ММН за выборами Президента Республики Казахстан 4 декабря 2005 года о предварительных выводах проведенного наблюдения, утвержденное Постановлением ЦИК РК от 15 декабря 2005 года № 57/114

революций с результатами наблюдения» поднимались всеми СМИ с момента объявления выборов вплоть до оглашения их результатов.

Практическим результатом такой политики стал отказ в аккредитации тем международным неправительственным организациям, которые, по мнению МИД РК, не обладают международным статусом согласно внутреннему законодательству республики. Отказ мотивируется наличием определения «международной организации» в законе РК «О международных договорах Республики Казахстан» (п.7 ст.1 закона). Тот факт, что упомянутая норма дает определение «международная организация» исключительно для использования в рамках одного закона и, следовательно, не предполагает расширения на законодательство о выборах, Министерством иностранных дел во внимание принят не был. Таким образом, из разряда международных организаций были исключены те, которые работают вне межправительственных или межгосударственных договоров Республики Казахстан. Помимо Международной Ассоциации «Elections & Democracy», отказ получили такие организации, как, ENEMO и Хельсинский Комитет Норвегии. Кроме того, по указанию прокуратуры, была отозвана аккредитация еще одной международной НПО CIS-ЕМО.

Крайне неожиданной стала реакция на присутствие международных наблюдателей некоторых местных общественных организаций, в частности Ассоциации социологов и политологов Казахстана. Представители этой организации после визита двух иностранцев, прибывших в страну для ведения долгосрочного наблюдения, но не получивших для этого аккредитации, посчитали своим долгом обратиться в местное отделение прокуратуры с заявлением о том, что граждане Республики Беларусь «обращаются в различные организации по вопросам организации выборов в Президенты Республики Казахстан, ссылаясь при этом на статус международных наблюдателей от международной организации ENEMO²⁰. Этот инцидент получил широкое освещение в местных СМИ.

Нелицеприятное освещение получили также факты из деятельности одной из местных организаций по наблюдению за выборами. СМИ широко распространили информацию о том, что наблюдатели демонстративно покидали эту организацию. Решения о выходе были обусловлены тем, что еще до дня голосования члены организации получили заполненные акты о нарушениях на участках. Необходимо сказать, что наблюдатели действительно получили акты, в которых были вписаны те или иные нарушения. При этом в актах не были проставлены номера участков, время и т.д. Очевидно, что организация пыталась облегчить работу наблюдателей, снабдив их типовыми актами о типичных нарушениях, однако этот момент создателями новостных выпусков не учитывался.

Как уже было упомянуто, на президентских выборах 2005 года резко возросла активность местных наблюдателей, в том числе и вновь созданных. Однако некоторые из таких организаций в качестве своих целей указывали также проверку того, как работают другие наблюдатели, в том числе международные, а также то, будут ли иметь место те нарушения, о которых в дальнейшем станет известно из отчетов других наблюдателей. Необходимо отметить, что институт наблюдения за выборным процессом является наиболее действенным инструментом в борьбе с фальсификациями выборов и манипулированием голосами избирателей, и, следовательно, подобные тезисы не только ставят под сомнение компетентность и профессионализм наблюдателей, но и способствуют становлению и укоренению негативного восприятия всего института наблюдения во всех слоях общества.

²⁰ Представление Прокуратуры Восточно-Казахстанской области от 08 ноября 2005 года № 7-11-2047-05 об устранении нарушений законности

Организация и проведение голосования

Согласно действующему законодательству, избирательные участки открываются в 6.00. В 7.00, после проведения необходимых процедур, начинается процесс голосования.

Все участки, посещенные наблюдателями Ассоциации, располагали прозрачными урнами, в том числе переносными, и кабинками для тайного голосования. В единичных случаях участки не были оснащены информационными стендами или информация на таких стендах была неполной. Информация о кандидатах, размещенная на участках, выполнена в едином формате. В целом, оснащение участков для голосования соответствует требованиям, предъявляемым Законом о выборах в РК.

Избирательные бюллетени содержат одновременно информацию на казахском и русском языках отпечатаны типографским способом с достаточной степенью защиты. Бюллетень снабжен инструкцией по его заполнению и указание на случаи, в которых бюллетень будет признан недействительным.

В отличие от бюллетеней, открепительные удостоверения (талоны) не снабжены защитой от подделок. Вплоть до 11 ноября 2005 года, когда ЦИК издала соответствующее постановление, открепительные удостоверения выпускались различными территориальными избирательными комиссиями. Изданные до 11 ноября открепительные удостоверения различаются по формату, качеству и набору содержащихся сведений. Сквозная нумерация в таких удостоверениях зачастую отсутствует. Таким образом, несвоевременные указания ЦИК привели к тому, что на руках у граждан оказалось неизвестное количество разноплановых открепительных удостоверений, что существенно снизило прозрачность избирательного процесса в целом. Косвенно этому способствует то, что ЦИК не публикует сведения о количестве избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям, и количестве избирателей, чьи данные внесены в списки в день голосования.

Наблюдатели отмечают, что в целом комиссии соблюдали процедурные требования законодательства, связанные с голосованием и подсчетом голосов. Однако имеются сведения о том, что во всех регионах страны имелись нарушения, связанные с соблюдением выборных процедур. Необходимо учитывать, что соблюдение процедур голосования нацелено на избежание фальсификаций результатов выборов. Таким образом, игнорирование членами избирательных комиссий требований, относящихся к вопросам процедуры, является серьезным нарушением законодательства о выборах.

К процедурным упущениям, допущенным членами комиссий, Ассоциация относит:

- несвоевременное опечатывание урн;
- несвоевременное открытие участков.

К более серьезным нарушениям процедуры проведения голосования относятся:

- отказ от пересчета бюллетеней до начала и по окончании голосования, в том числе и по причине того, что пересчет занимает длительное время;
- выдача бюллетеней лицам, отсутствующим в списках избирателей, без предъявления домовой книги, решения суда или вышестоящей комиссии;
- выдача бюллетеней по документам, не зафиксированным в законодательстве, таким, как: студенческие билеты, зачетные книжки, или копии документов;
- выдача нескольких бюллетеней одному лицу;
- несоблюдение процедур, предшествующих непосредственному подсчету голосов: отказ от подсчета количества избирателей, получивших бюллетени по списку, подтверждающего при отсутствии нарушений количество бюллетеней в урнах;
- отказ от демонстрации пометок в бюллетенях присутствующим при подсчете голосов;

Помимо процедурных упущений и нарушений наблюдатели отмечают ряд других недостатков в действиях членов избирательных комиссий. В частности, к недопустимым действиям относится понуждение граждан к участию в голосовании. В г. Алматы и Усть-Каменогорске члены комиссий в день голосования посещали и звонили на дом людям, не пришедшим на участки, с просьбами и уговорами принять участие в голосовании. Не имея предварительных заявок, члены комиссий, основываясь на данных, присланных домовыми комитетами и иными коммунальными службами, делали обход квартир и домов ветеранов и пожилых людей. Необходимо сказать, что сообщения о том, что во время таких обходов члены комиссий занимались агитацией, не поступало. Тем не менее, подобные действия комиссий не только искусственно завышают явку избирателей, но и ставят под сомнение осознанность гражданами их участия в выборном процессе.

Высокая явка населения на выборы стала причиной того, что многие участки с трудом справлялись с возросшей нагрузкой. Согласно законодательству порядок на участке обеспечивается председателем, между тем, есть свидетельства того, что многие председатели либо уклонились от обеспечения порядка, либо вынужденно занимались решением иных вопросов, в том числе замещая членов комиссий в их работе с избирателями. Эти и аналогичные этим нарушения чаще встречались в южных областях республики.

Достаточно часты в южных и западных регионах страны нарушения, связанные с присутствием на участке лиц, не связанных напрямую с избирательным процессом. Между тем, по сравнению с выборами 2004 года в Парламент страны, таких нарушений стало значительно меньше.

Еще одним серьезным недостатком является ущемление прав доверенных лиц кандидатов, наблюдателей и представителей СМИ, среди которых:

- отказ в предоставлении места, позволяющего наблюдателю видеть весь процесс голосования и подсчета голосов, а также запрет на передвижение в помещении участка;
- беспричинное выдворение наблюдателей из помещения для голосования или недопуск наблюдателей на участок;
- отказ от принятия и подписи актов допущенных нарушений;
- отказ в проведении фото- и видеосъемки;
- необоснованные требования к наблюдателям (предварительной регистрации, опознавательных знаков, учредительных документов посылающей организации, партийного билета и т.п.).

Ассоциация отмечает, что такие случаи достаточно редки, тем не менее, их совокупность и широта распространения являются свидетельством непонимания многими членами комиссий важности работы наблюдателей и говорят о низком уровне электоральной культуры.

К сожалению, во многих случаях председатели и члены комиссий при проведении голосования руководствовались не законом о выборах, а указаниями вышестоящих комиссий. В некоторых случаях это приводило к курьезным последствиям, как например в г. Усть-Каменогорске, где члены одной из участковых комиссий не выпускали наблюдателей из помещения для голосования вплоть до объявления результатов. В то же время наблюдатели констатируют, что имели место случаи, когда недостаточная подготовленность членов комиссий приводила к более серьезным нарушениям. В Алматы, например, зафиксировано два случая, когда по окончании голосования бюллетени доставлялись в вышестоящие избирательные комиссии в неопечатанном виде. При этом поведение экспедиторов и их попытка опечатать мешки по дороге убедительно свидетельствуют о том, что каких-либо злых намерений у членов комиссий не было.

К результатам безграмотности членов комиссий относятся также попытки регламентировать выбор способа голосования избирателями. В г.Петропавловске, например, на одном из участков члены комиссии объясняли гражданам, что 50% избирателей должны голосовать по бумажным бюллетеням и 50% с помощью электронной системы.

Следует отметить, что на этих выборах был решен ряд проблем, возникших при использовании АИС «Сайлау». Так, в случае выбора электронного способа голосования была предусмотрена возможность отказа от голосования (дезактивации терминала). ЦИК информировала участковые избирательные комиссии о выдаче наблюдателям копий трех протоколов об итогах голосования: по бумажным бюллетеням, по электронным бюллетеням и сводный протокол.

Автоматизированная информационная система «Сайлау» с момента своего введения и первого апробирования в процессе парламентских выборов 2004 года вызывала и продолжает вызывать многочисленные нарекания со стороны наблюдателей. Это относится как к техническим аспектам ее работы, так и к морально-правовым основам 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.

Необходимо отметить, что избиратели также слабо доверяют электронному голосованию. Возможность выбора способа голосования (с помощью электронной избирательной системы или с помощью бумажных избирательных бюллетеней) была предоставлена избирателям на 1 447 избирательных участках. Судя по официальным данным, опубликованным ЦИК, электронным способом воспользовалось всего 398941 избиратель, что составило 13,8% от тех, кому был предоставлен выбор способа голосования (2887507 избирателей)²¹.

На сегодняшний день АИС «Сайлау» не отвечает также требованиям простоты в использовании и достоверности полученных результатов. Помимо сбоев, вызванных человеческим фактором, система давала сбои технического характера. В некоторых случаях, зафиксированных в гг. Алматы и Жезказгане, количество голосов, отданных при помощи электронного бюллетеня, но неучтенных электронной системой, достигало 20%, а в одном случае даже 52%. В г.Усть-Каменогорске на одном из участков система не работала в течение полутора часов. Аналогичные случаи были зафиксированы в гг.Алматы, Жезказгане, Караганде.

Одним из аргументов прозрачности и подконтрольности АИС «Сайлау» ее разработчики называют выдачу системой определенного цифрового кода каждого голоса, что дает избирателям возможность проверить правильность учета их голосов. Однако, как уже упоминалось, в г.Алматы был зафиксирован случай, когда у студентов требовали назвать полученный ими код для проверки того, за кого именно проголосовал учащийся. Необходимо отметить, что данный случай единственный, о котором стало известно наблюдателям Ассоциации. Тем не менее, в условиях электоральной безграмотности и безверия граждан в защиту своих прав такая система голосования может служить инструментом для давления и даже для устрашения граждан, находящихся в той или иной зависимости от властных структур.

²¹ www.election.kz

Эргономика

К вопросам, требующим дополнительной проработки, относится также проблема эргономичности выборов. Это касается создания наиболее приемлемых условий для осуществления гражданами своего избирательного права и исполнения своих обязанностей лицами и органами, ответственными за проведение выборов.

Примером решения, отвечающего принципам эргономики, является делегирование Центральной избирательной комиссией своих полномочий, касающихся регистрации доверенных лиц кандидатов, территориальным комиссиям. Разумным продолжением такого подхода стала возможность получения в теркомах удостоверений доверенного лица одним представителем, обладающим необходимыми подтверждающими документами. Между тем, известно как минимум о двух случаях, когда от доверенных лиц кандидатов для получения удостоверения требовалось личное присутствие. Принимая во внимание значительные расстояния и большое количество доверенных лиц, такое решение трудно назвать эргономичным.

Очевидно, что следует пересмотреть практику, по которой на всех избирательных участках, подключенных к автоматизированной информационной системе, подготовка к запуску АИС «Сайлау» начиналась в 3 часа ночи дня голосования в присутствии всех членов комиссий. Длительность рабочего дня в таком случае составляла около 20-ти часов, что, без сомнений привело к чрезмерной усталости и снижению внимания членов избирательных комиссий к окончанию голосования.

Важным фактором, определяющим эргономичность избирательного процесса, является информирование о ходе выборов. Несмотря на обилие информации, имеющейся в СМИ, на электронных сайтах различных организаций и в других источниках, необходимо отметить, что единая структура информирования отсутствовала. Это затрудняло поиск необходимой информации для всех заинтересованных лиц. Особые затруднения вызвал поиск постановлений государственных органов, изданных в предшествующие годы, а также приложений к постановлениям этого года.

Ассоциация подчеркивает, что введение в существующую выборную практику понятия «эргономики», как оптимизации всех фаз избирательного процесса и приспособление его к непосредственным условиям, имеющимся в республике, позволит не только снизить стрессовое состояние всех его участников, но и в некоторой степени консолидировать общество.

Выводы и рекомендации

Выборы в Парламент Республики Казахстан 2004 года показали, что, несмотря на многочисленные проблемы, в республике Казахстан были достигнуты определенные успехи, которые позволяли Ассоциации говорить о положительных тенденциях в развитии избирательных процессов. Либерализация выборного законодательства, аккредитация иностранных наблюдателей от международных неправительственных организаций, наличие реальной политической конкуренции, активное вовлечение в процесс выборов гражданского сектора – все эти аспекты становления электоральной культуры на деле демонстрировали демократические преобразования в республике.

Однако ко времени проведения президентских выборов 2005 года достигнутые успехи оказались нивелированы рядом мероприятий, проведенных как государственными органами, так и институтами гражданского общества.

В первую очередь это касается принятия в Закон о выборах РК ряда поправок, не подвергнутых широкому обсуждению, и нацеленных на усиление контроля органов

власти за течением избирательного процесса. При этом действительные проблемы и вопросы, нуждающиеся в урегулировании, так и остались без внимания исправителей закона.

Экспериментальные выборы акимов 12 августа 2005 года и выборы депутатов Сената Парламента 19 августа 2005 года в Республике Казахстан также продемонстрировали существенные недостатки избирательного процесса. Ограничения пассивного избирательного права и участия граждан в выборах, а также искусственный характер конкуренции на выборах акимов и депутатов Сената, свидетельствовали о достижении запланированных властью результатов выборов²².

Не менее серьезные опасения вызывают широкое распространение применяющихся незаконных внеэкономических форм и методов воздействия на избирателей и активное вмешательство исполнительной власти в избирательные процессы.

Особая озабоченность Ассоциации связана с имеющимися в развитии политической и электоральной культуры застойными явлениями, выраженными в слабой политической конкуренции, использовании приемов, нацеленных на нагнетание нездоровой атмосферы вокруг как избирательного процесса в целом, так и института наблюдения в частности, электоральной малограмотности населения, фиктивном партийном представительстве в избирательных органах и т.д. Ассоциация с сожалением констатирует, что за стагнацию в области развития электоральной культуры несут ответственность все участники избирательного процесса, включая представителей гражданского сектора.

Таким образом, анализ полученных в процессе наблюдения за выборами Президента Республики Казахстан данных вынуждает Ассоциацию «Elections & Democracy» обозначить состояние избирательных процессов в Республике Казахстан как регресс.

В целях улучшения избирательного процесса, приведения его в соответствие международным стандартам и для повышения общей электоральной культуры Международная Ассоциация «Elections & Democracy» рекомендует:

1. Законодательство о выборах Республики Казахстан

Внесение изменений в избирательное законодательство любой страны является естественным процессом, нацеленным на его улучшение и достижение оптимальных условий для проведения честных выборов. Ассоциация считает, что процесс изменения законодательства не может быть нацелен на получение политических промежуточных или конъюнктурных результатов. Обсуждение поправок должно проходить открыто с выяснением и учетом потребностей и мнений всех субъектов избирательного процесса.

Особо важным представляется исключение на законодательном уровне любых возможностей фальсификаций итогов выборов и манипуляций с результатами голосования. В частности это касается использования открепительных удостоверений и соблюдения процедуры подсчета голосов.

2. Сбор подписей в поддержку кандидатов

Наблюдение за процессом сбора подписей выявило, что данные избирателей, поддержавших того или иного кандидата, использовались или могли быть использованы для оказания давления на избирателей в том случае, если поддержка оказывалась неугодным властям кандидатам. Таким образом, внимание ЦИК, разработчиков законов и институтов гражданского общества должно быть нацелено на защиту данных, полученных

²² См.: Заявление Ассоциации «Elections & Democracy» от 23 августа 2005 года по экспериментальным выборам акимов и депутатов Сената Парламента РК // www.electdem.org

в процессе сбора подписей, от использования в иных, нежели поддержка кандидатов, целях.

Необходимо также четко регламентировать процесс проверки подписей на достоверность и установить сроки сдачи кандидатами подписных листов в территориальные избирательные комиссии.

3. Предвыборная агитация

Необходимо учитывать особый характер информационного поля в преддверии выборов, обусловленный повышенным вниманием населения к внутривыборным проблемам. Представляется недопустимым манкирование или злоупотребление имиджевой политической рекламой в течение всего предвыборного периода, включая определенные сроки до объявления выборов. Это касается как кандидатов, так и политических и общественных структур, которые они представляют. Ассоциация повторяет свои выводы относительно необходимости введения добровольного моратория на проведение политической рекламы с момента объявления выборов до начала предвыборной агитации.

В силу того, что на практике зачастую не представляется возможным разграничить агитационные мероприятия кандидатов и их публичную деятельность, связанную с выполнением должностных обязанностей, необходимо ввести в законодательство дополнительные ограничения для работников государственных органов, баллотирующихся на пост главы государства (уход в отпуск, снятие с себя полномочий и т.п.).

Распределение времени и выделение мест для проведения встреч с избирателями, а также для размещения крупномасштабных агитационных материалов должно регулироваться специальными постановлениями и/или инструкциями ЦИК и проводиться методом жеребьевки, что позволит в большей степени обеспечить равные условия для кандидатов. Места для встреч кандидатов с избирателями должны выделяться во всех без исключения административных единицах.

Любые мероприятия агитационного характера, включая спортивные, зрелищные и т.д., должны оплачиваться исключительно из средств избирательного фонда. Недопустимо при этом совмещение агитационных мероприятий с проведением иных, общереспубликанских или местного значения празднеств, имеющих иные источники финансирования.

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.

Ассоциация подчеркивает недопустимость:

- принуждения бюджетных работников, студентов и иных категорий граждан, находящихся в заведомо ущемленном положении, к ведению агитационных работ.
- препятствования ведению агитационных мероприятий.
- практики использования технологий, нацеленных на дискредитацию кандидатов и их доверенных лиц.

4. Избирательные фонды кандидатов

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 в довыборный период незаконное привлечение средств.

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.

5. Информирование избирателей

Информирование граждан должно включать в себя 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 важным показателем электоральной культуры и должно быть результатом информационной работы, проводимой ЦИК, средствами массовой информации и институтами гражданского общества.

6. Избирательные комиссии

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.

7. Наблюдатели

Институт наблюдения за выборным процессом является наиболее действенным инструментом в борьбе с фальсификациями выборов и манипулированием голосами избирателей. В то же время имеются существенные различия в оценках наблюдателей в зависимости от того, какие структуры эти наблюдатели представляют, являются ли они местными организациями наблюдения или международными миссиями. Любые оценки наблюдателей, как местных, так и международных, для страны, в которой проводится наблюдение, представляют собой неоценимый по важности материал, необходимый для анализа и последующего улучшения всего избирательного процесса. Ассоциация считает необходимым привлечение международных неправительственных организаций для участия в наблюдении за выборами и дачи ими собственных оценок электорального развития страны.

8. Организация и проведение голосования

Несмотря на проведенные попытки улучшения АИС «Сайлау», данная система по-прежнему не отвечает требованиям свободного доступа наблюдателей ко всем фазам избирательного процесса, и, следовательно, не способствует обеспечению прозрачности и честности выборов. При невозможности отказа от электронного голосования, дальнейшая работа по усовершенствованию АИС «Сайлау» должна быть направлена на полное

исключение любого рода возможностей нарушения тайны голосования или вмешательства в ход голосования и установления его итогов.