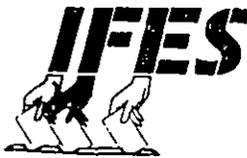


Date Printed: 11/18/2008

---

JTS Box Number: IFES\_6  
Tab Number: 21  
Document Title: Republic of Kazakhstan, Election of  
Deputies to the Supreme Soviet and Local  
Document Date: 1994  
Document Country: Kazakhstan  
IFES ID: R01681





**International Foundation for Electoral Systems**

1101 15th STREET, N.W. • THIRD FLOOR • WASHINGTON, D.C. 20005 • TEL: 828-8507 • FAX: (202) 452-0804

## РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

### Выборы депутатов в Верховный Совет и местные представительные органы

7 марта 1994 г.

### Отчет по экспертной оценке выборов

Пол де Грегорио

Линда Эджуорт

Амата Радеваген

Этот отчет стал возможным благодаря субсидии, полученной от Агентства США по Международному Развитию. Любое лицо или организация могут цитировать информацию из этого отчета при условии ссылки на МФИС.

**СОДЕРЖАНИЕ:**

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ .....	8
Административная структура.....	9
Территориальные, окружные и участковые комиссии.....	12
Назначение членов комиссии.....	12
Характеристика бюджета.....	13
Система представительства.....	15
Голосование по государственному списку.....	16
Календарь выборов.....	17
Рекомендации.....	17
ПАРТИИ. РЕГИСТРАЦИЯ И ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТОВ.....	25
Роль политических партий .....	25
Процесс выдвижения кандидатов.....	27
Регистрационный залог.....	29
Ходатайства о выдвижении .....	30
Требования к содержанию ходатайства о выдвижении.....	32
Регистрация кандидатов .....	33
Несоответствия, отмеченные в процессе регистрации.....	35
Крайний срок представления материалов по выдвижению.....	38
Результаты регистрации.....	39
Рекомендации.....	39
РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ.....	44
Жалобы, поступающие от кандидатов.....	44
Полномочия Центральной избирательной комиссии в рассмотрении жалоб.....	45
Апелляции, подаваемые в суд .....	47
Общие замечания относительно правовой инфраструктуры.....	49
Рекомендации.....	52
ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	54
Кампания по обучению избирателей.....	54
Общая информация для избирателей.....	55
Политические кампании.....	57
Стратегия проведения кампании.....	58
Особые обстоятельства, связанные со средствами массовой информации.....	61
Общие замечания.....	63
Альтернативы для рассмотрения.....	65

Рекомендации.....	66
<b>РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....</b>	<b>68</b>
Публикация списка избирателей, поправки к нему .....	69
Дополнительные списки избирателей .....	69
Гражданство и регистрация избирателей.....	70
Приглашение на участие в голосовании.....	71
<b>ФОРМА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО БЮЛЛЕТЕНЯ И ЕГО</b>	
<b>ПОДГОТОВКА.....</b>	<b>72</b>
Язык бюллетеня.....	73
Печатание и распространение бюллетеней.....	73
Как производятся отметки на бюллетенях.....	74
Меры защиты избирательного бюллетеня.....	74
Рекомендации.....	75
<b>ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ</b>	
<b>ДНЯ ВЫБОРОВ.....</b>	<b>77</b>
Выбор и организация избирательных участков.....	77
Предварительное голосование.....	80
Рекомендации.....	80
<b>МЕРОПРИЯТИЯ, ПРОВОДИМЫЕ В ДЕНЬ</b>	
<b>ВЫБОРОВ.....</b>	<b>82</b>
До начала процедуры голосования.....	82
Работа с избирателями на избирательном участке .....	84
Голосование избирателей на дому.....	85
Вопросы, вызывающие беспокойство.....	86
Обработка бюллетеней .....	87
Избиратели, голосующие от имени других .....	87
Поквартирный обход избирателей.....	89
Рекомендации.....	90
<b>ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ</b>	
<b>ГОЛОСОВАНИЯ.....</b>	<b>93</b>
(Сведение результатов выборов в таблицу).....	93
Прежде чем начать подсчет голосов .....	93
Правовое обоснование правил подсчета голосов.....	94
Правила подсчета голосов .....	95
Правовые соображения .....	96
Принцип "одного голоса".....	97
Намерения избирателя .....	98
Инструкции избирателям .....	98
Практические соображения .....	100
Метод обработки избирательных бюллетеней для более	
эффективного подсчета.....	103

Попытки вести письменную регистрацию .....	103
Преимущества маркировочного метода .....	106
Сообщение окончательных результатов голосования.....	107
Рекомендации.....	108

**ПОДГОТОВКА СОТРУДНИКА ПО ОРГАНИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ  
КАМПАНИИ.....109**

Преодолевая трудности .....	111
Философия подготовки.....	111
Необходимость учебного пособия для лиц, задействованных в проведении избирательной кампании и выборов.....	111
Рекомендации.....	113

**УПОЛНОМОЧЕННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ ПО ВЫБОРАМ.....114**

Внутренние наблюдатели.....	117
Рекомендации.....	117

## ВВЕДЕНИЕ

Кодекс о выборах (именуемый далее "Кодекс о Выборах" или просто "Кодексом") был принят 9 декабря 1993 г.. Сразу же после этого был распущен Парламент, примерно за год до окончания срока. Были назначены новые выборы в Верховный Совет также, как и досрочные выборы новых членов во все областные и местные советы. По всей республике была установлена единая дата выборов - 7 марта 1994 г. - так что выборы в Верховный Совет, в областные и местные советы должны были проводиться одновременно. Эти выборы символизировали новую волну в политическом мышлении Казахстана и весьма ощутимо ускорили переход Республики к демократии.

Эти выборы явились реальным символом целого ряда явлений, которые вообще имели место впервые.

В истории Казахстана это были первые по-настоящему конкурентные выборы с несколькими кандидатами. Бывший Парламент был избран в 1990 г., в результате выборов, в которых по сути не было элемента соревнования, и большинство мест было традиционно отдано членам Коммунистической партии. На выборах 1994 г. 692 кандидата претендовали на 135 одно-мандатных мест. В среднем в избирательном бюллетене по каждому избирательному округу было внесено по 5 кандидатов.

Впервые все члены Верховного Совета должны были стать профессиональными парламентариями с полным рабочим днем, им не разрешалось занимать какие-либо иные выборные, административные, коммерческие или предпринимательские должности.

Впервые система доступа к выдвижению была открыта с тем, чтобы дать возможность общественным организациям, политическим партиям и движениям выдвигать своих кандидатов. Также впервые гражданам было предоставлено право самовыдвижения в кандидаты. Фактически кандидаты на выборах в Верховный Совет 1994 г. выдвигались тремя политическими партиями, двумя политическими движениями и примерно 20-ю другими общественными организациями. Количество независимых кандидатов составило 331 человек.\*

Избирательная система предусматривала положения, рассчитанные на то, чтобы предоставить равные возможности партиям, общественным организациям и собственно кандидатам проводить свои избирательные кампании на равной основе.

Был учрежден официальный административный орган по наблюдению за проведением выборов в Казахстане. Была образована Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК) в качестве постоянного органа, независимого как от других правительственных органов, так и от общественных объединений.

---

\* См. Приложение 1

Эти выборы знаменовали собой окончательное вхождение Казахстана в международное сообщество в качестве подлинно независимого государства. Будучи первыми выборами, которые проводились под знаком новой Конституции, они также провозгласили начало новой эры для страны освободившейся от России под эгидой Советского Союза и от многолетней истории однопартийного правления.

Масштабность задач, стоявших перед властями в смысле подготовки этих исторических выборов отнюдь нельзя недооценивать. Тот факт, что Центральная Избирательная Комиссия смогла провести выборы в трудный переходный период в условиях сложного хитросплетения политических, экономических и этнических обстоятельств, к тому же перед лицом острого дефицита товаров, было, конечно, триумфом само по себе. \*

Этот процесс предполагал координацию деятельности почти 90 000 лиц, ответственных за проведение выборов на 10 224 избирательных участках, чтобы обслужить все 17-миллионное население Казахстана, седьмой самой крупной страны мира. Более того, период с момента принятия Кодекса о выборах до дня самих выборов составил всего 90 дней. На протяжении всего процесса наблюдалась значительная степень прозрачности. По приглашению Президента 125 независимых представителей из 24 стран и 5 международных организаций наблюдали за ходом выбором.

Если учесть огромное количество трудностей, которые пришлось преодолеть и тот факт, что новый Кодекс о выборах осуществлялся впервые, было бы нереалистично предполагать, что не пришлось бы столкнуться с определенными проблемами и отклонениями. Однако, на протяжении всего срока пребывания группа МФИС находилась под благоприятным впечатлением самоотверженной, полной отдачи работы Центральной избирательной комиссии и других участников, их стремления отталкиваться от положительных сторон новой избирательной системы и преодолевать слабые. Именно в поддержку их усилий, в духе продолжающегося сотрудничества предлагает группа МФИС свой отчет.

На протяжении всего отчета группа указывает на сильные стороны системы, на положительные аспекты процесса, что должно служить основой, от которой в дальнейшем смогут оттолкнуться Центральная Избирательная Комиссия и законодатели. Обсуждается и правовая структура, поскольку она связана с каждым конкретным элементом процесса выборов. Отчет включает в себя анализ того, насколько всеобъемлющим образом ЦИК подготовила стратегию выполнения правовых мандатов Кодекса о выборах и определила административные процедуры, предназначенные для того, чтобы восполнить пробелы, которые оставил после себя закон. Выявляются положительные аспекты административного управления и связи, также как и открытость и прозрачность, с которыми проводились выборы.

Кроме того, группа попыталась проанализировать слабые стороны избирательной системы, которые невозможно было предугадать при разработке Кодекса о выборах и которые выявились лишь когда должностные лица попытались впервые воплотить новый Кодекс в жизнь.

---

\* См. Приложение 2

Не стараясь особенно акцентировать трудности и отклонения, которые имели место, группа попыталась проанализировать фактические стороны рассматриваемых вопросов, взвесить все приведшие к ним факторы. Насколько это было возможно, группа попыталась предложить вниманию властей, которые продолжают работу по совершенствованию избирательного процесса, возможные пути их устранения.

Поскольку Казахстан продолжает двигаться вперед к большей демократизации, важно отметить, что никакая избирательная система не стоит на месте. Это - постоянно развивающийся процесс. Опыт, накапливающийся в результате успехов и неудач каждого "избирательного опыта" дает прочную основу, на которую сможет в дальнейшем опереться более совершенная избирательная система.

Выборы 1994 г. явили собой исторический прецедент. Это большое достижение делает честь самоотверженности и компетенции тысяч людей, которые способствовали успеху выборов и гражданам Казахстана, которые положили начало процессу демократизации.

На протяжении нескольких недель, непосредственно предшествующих выборам члены группы МФИС имели возможность неоднократно встретиться с членами Центральной Избирательной Комиссии и комиссиями более низкого уровня. Кроме того, члены группы встречались с представителями партий, с отдельными кандидатами, руководителями городов и областей, гражданскими и профсоюзными активистами, представителями правового сообщества и средств массовой информации, с членами различных международных делегаций, которые присутствовали накануне выборов и которые прибыли для наблюдения за ходом самих выборов. В каждом из этих случаев на группу МФИС произвели впечатление искренность и самоотверженная помощь, которыми ее встречали. С ее членами щедро делились временем и информацией, на вопросы отвечали сразу и откровенно, налицо была подлинная заинтересованность в открытом обмене мнениями. Группа МФИС хотела бы выразить искреннюю благодарность членам ЦИК и всем участникам выборов, в особенности же - гражданам Казахстана за их самоотверженность, сотрудничество и теплое гостеприимство.

## ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Недавно принятый Кодекс о выборах Республики Казахстан представляет собой исчерпывающий документ, который отражает новый политический климат, стремление к демократии и многопартийности, новые направления в коренной перестройке основных институтов и административных структур в правительстве. Целый ряд положений вновь принятого Кодекса о выборах прямо поддерживают избирательные права и гарантии, которые свойственны демократическим избирательным системам.

1. Кодекс о выборах обеспечивает всеобщее избирательное право всем гражданам старше 18 лет и гарантирует это право независимо от социального или имущественного положения, расы, национальности, пола, образования, языка, религии или занятия.
2. Положения гарантируют соблюдения принципа "один избиратель - один голос".
3. Кодекс о выборах гарантирует, что выборы Президента, депутатов Верховного Совета и местных представительных органов - прямые и тайные.
4. Кодекс о выборах обеспечивает защиту того, чтобы избирателю гарантировалась полная добровольность в голосовании, никем не ограниченная и не контролируемая.
5. Кодекс о выборах прямо оговаривает, что подготовка и проведение выборов должны быть открытыми и публичными.
6. Кодекс о выборах прямо указывает на необходимость присутствия средств массовой информации и представителей кандидатов, чтобы непосредственно следить за ходом выборов. Кроме того, согласно резолюции №18 поощряется и приветствуется присутствие международных наблюдателей.
7. Согласно Кодексу о выборах избирательные бюллетени и прочие материалы по выборам должны печататься на казахском и русском языках или на каком-либо ином языке, соответствующем данному избирательному округу.
8. Доступ к голосованию сопровождается пассивной системой регистрации, которая не требует никаких утвердительных действий со стороны избирателей и которая даже позволяет избирателям регистрироваться в день выборов.
9. Избирателям оказывается ряд особых услуг, включающих предварительное голосование для тех, кто будет отсутствовать в день выборов, голосование на дому для престарелых, инвалидов, для тех, кто по каким-либо причинам не сможет явиться на избирательный участок.
10. Кодекс о выборах разрешает организацию избирательных участков в лечебных учреждениях, на кораблях, находящихся в плавании, и при необходимости для граждан находящихся за границей.
11. Кроме того, Кодекс о выборах предусматривает также систему рассмотрения жалоб, когда граждане или кандидаты, недовольные решением избирательных комиссий могут обратиться в более высокие инстанции или в суд.

Помимо того, что он (Кодекс) диктует настрой, отражающий демократические принципы, он обеспечивает основу для проведения выборов, определяет сеть избирательных комиссий, обязанных обеспечивать их организацию, и вообще описывает процесс выявления и регистрации избирателей. Кроме того, Кодекс о выборах определяет директивы по назначению избирательных участков, по процедурам выборов, подсчету и регистрации голосов, по процедуре выдвижения кандидатов.

#### Административная структура

Согласно Кодексу о выборах, последние проводятся целой иерархией избирательных комиссий направляемых административным аппаратом ЦИК, а также местными исполнительными властями на территориальном и региональном уровнях. На вершине этой иерархии стоит Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК), постояннодействующий орган, члены которого - согласно Кодексу о выборах - избираются Верховным Советом, исходя из рекомендаций Президента. Из-за роспуска Парламента возник вопрос о том, были (или нет) ли действительно одобрены нынешние члены ЦИК Парламентским органом или назначены исключительно Президентом.

После утверждения членов Центральной Избирательной Комиссии, изменения по ее составу происходят по рекомендации Президента. Кодекс о выборах оговаривает и то, что депутаты Верховного Совета или местных представительных органов не могут работать в избирательных комиссиях, а выдвинутые кандидаты не могут работать в избирательных комиссиях. Если какой-либо член ЦИК становится кандидатом, он немедленно освобождается от своего поста после регистрации его кандидатуры.

Решение составителей Кодекса о выборах относительно того, чтобы сделать ЦИК постоянным органом было весьма оправданной находкой, нехарактерной для других бывших Советских республик. Во многих этих странах ЦИК организована на временной основе, в результате чего возникает ситуация, когда фактически каждые регулярные парламентские выборы проводятся вновь сформированной комиссией. Благодаря же созданию постоянного органа, несущего ответственность за выборы, Казахстан обеспечил себя преимуществами непрерывной наработки опыта, разработкой институциональной памяти. Самые опытные организаторы выборов согласятся в том, что эти факторы являются ключевыми компонентами непрерывного развития любой избирательной системы, которая стремится стать эффективной, точной и подотчетной.

Центральная Избирательная Комиссия состоит из 7 членов, включая председателя, заместителя председателя и секретаря. На период выборов 1994 г. Комиссия сформировала внутреннюю административную структуру. Внутри Комиссии каждому ее члену отведена определенная сфера ответственности. Основные обязанности сосредоточены вокруг вопросов по следующим аспектам:

финансовая и процедурно-техническая поддержка;

документация, указы и распоряжения;

межведомственная координация;

отношения со средствами массовой информации, с общественностью;

связь, методология и ведение базы данных по выборам;

соблюдение законности, разъяснение законов.

Кроме того, целому ряду специальных уполномоченных было дано задание быть первичной связью в осуществлении контроля над выборами и в удовлетворении требований по отдельным регионам Республики.

В общем, ЦИК выполняет функции центрального, основополагающего звена административной избирательной структуры. ЦИК несет основную ответственность за проведение президентских выборов, за выборы в Верховный Совет. Главные обязанности ЦИК состоят в следующем:

1. осуществление контроля за единообразным применением Конституции и Кодекса о выборах в процессе проведения последних, обеспечивает правильное разъяснение и объяснение их положений;
2. образование избирательных округов, опубликование их описаний;
3. подготовка и представление общенационального избирательного бюджета на рассмотрение Верховного Совета;
4. распределение бюджета по местным избирательным комиссиям и организация и координация процедурно-технической поддержки;
5. рассмотрение заявлений и жалоб о деятельности и решениях комиссий нижнего уровня;
6. дизайн и санкционирование всех бланков и прочих атрибутов, используемых в процессе выборов, включая избирательные бюллетени, протоколы, урны, списки избирателей, регистрационные и подписные документы и прочие необходимые материалы;
7. регистрация кандидатов на пост Президента и Вице-Президента, кандидатов в Верховный Совет, выдвигаемых Президентом по государственному списку;
8. общегосударственное подведение итогов, легализация и отчетность по результатам выборов, оформление удостоверений на успешно избранных кандидатов для исполнения ими соответствующих обязанностей.

Стоит прокомментировать некоторые из этих функций: во-первых, полномочия ЦИК формировать избирательные округа. Основываясь на впечатлениях, полученных во время пребывания в Казахстане, и отталкиваясь от взаимодействия отдельных законоположений, группа МФИС считает, что полномочия ЦИК в образовании избирательных округов являются, фактически, результатом совместных усилий. Установленные избирательные округа, связанные с выборами в Верховный Совет по Государственному списку, совпадают с существующими границами областей. Что же касается избирательных округов, формируемых для баланса кандидатов Верховного Совета то статья 24 Кодекса о выборах требует, чтобы указанные округа формировались бы ЦИК. Как только упомянутое формирование завершается, ЦИК публикует список избирательных округов, их границы и расположение.

Процесс подготовки избирательных бюллетеней, другого печатного материала и обеспечение ими — носит децентрализованный характер. Роль ЦИК состоит в том, чтобы обеспечить процедурные директивы и образцы разработанных бланков. Что же касается фактического печатания и распространения, то это входит в компетенцию местных властей. Например, образцы бланков избирательных бюллетеней и их соответствующая формулировка должны обеспечиваться ЦИК для комиссий "нижнего" уровня. Региональные комиссии должны позаботиться о печатании и распространении на месте избирательных бюллетеней и бланков, которые понадобятся для выборов в рамках соответствующих границ.

ЦИК несет ответственность за обеспечение правового и процедурно-технического руководства на всех уровнях избирательных комиссий. Например, ЦИК обеспечивает комиссии "нижнего" уровня основным календарем выборов. Этот календарь определяет крайние сроки в правовом и функциональном планах. Процедурные и разного рода регулирующие документы также подготавливаются ЦИК и распределяются по соответствующим должностным лицам на уровне регионов и избирательных округов. Кроме того, ЦИК обеспечивает правовые консультации по толкованию и прочим техническим аспектам закона, опираясь, при необходимости, на рекомендации Верховного Совета. Во время выборов 7 марта 1994 г. не было Верховного Совета к которому можно было бы обратиться для получения правовых толкований, как того требует закон.

Несмотря на широкие полномочия ЦИК, определенные ограничения способствовали возникновению трудностей, которые пришлось испытывать в ходе самих выборов. Хотя Статья 5 гласит, что ЦИК направляет деятельность комиссий "нижнего уровня", Кодекс о выборах был истолкован таким образом, что упомянутое руководство было сведено к оказанию направляющей поддержки по административным процедурам и оказанию технической помощи. Однако, основываясь на правовых рекомендациях юрисконсульта, ЦИК в конечном счете было отказано в праве пересматривать или отменять решения нижестоящих комиссий. Более того, структура Кодекса о выборах в том виде, в котором она интерпретировалась, давала значительную самостоятельность "нижним" комиссиям. В результате этого комиссии избирательных округов действовали самостоятельно, устанавливали свои собственные правила и нормы по важнейшим избирательным вопросам, включая то, каким образом оценивать выдвижение кандидатов или основания, на которых кандидаты могут быть отклонены. Ограничения, накладываемые на способность ЦИК осуществлять прямой контроль над деятельностью "нижних" комиссий, создавали атмосферу, которая способствовала отсутствию единообразия в применении Кодекса о выборах. Конкретные положения будут обсуждаться в этом отчете более подробно позднее.

Для того, чтобы преодолеть проблемы, вызванные отсутствием централизованной власти, законодателям будет особенно важно проследить обстоятельства, которые привели к этим недочетам, и соответственно подправить Кодекс о выборах в направлении разъяснения концепции прямого контроля. Ответственность за осуществление прямого контроля за комиссиями избирательных округов должна быть совершенно однозначно возложена на ЦИК для обеспечения гарантии того, чтобы все законы интерпретировались и применялись последовательно, единообразно и одинаково по всей Республике.

### Территориальные, окружные и участковые комиссии

Территориальные избирательные комиссии (ТИК'и) действуют на областном уровне и в таких городах как Алматы и Ленинск. ТИКи обеспечивают административную поддержку выборам в Верховный Совет и осуществляют прямой контроль за проведением "областных" и местных выборов в рамках соответствующей юрисдикции. Образованы 21 территориальная комиссии - по одной в каждой из 19 областей и еще две, в городах Алматы и Ленинск. Территориальным комиссиям разрешается иметь от 9 до 15 членов, работающих в течении 5 лет.

Окружные избирательные комиссии (ОИКи) осуществляют проведение выборов на уровне административных округов. Они несут главную ответственность за организацию выборов в пределах избирательного района. Например, именно окружная комиссия определяет границы участка, устанавливает места голосования. Обучение работников избирательных участков, контроль за их деятельностью является компетенцией окружных комиссий. Одной из их главных функций является регистрация кандидатов и контроль за ходом избирательной кампании. Кроме того, они играют важную роль в облегчении осуществления "кандидатской" кампании посредством подготовки плакатов кандидата, организации общественных встреч и собраний, на которых кандидаты могут изложить свои программы, утверждения графика выделенного кандидатам времени в средствах массовой информации. Окружные комиссии также работают 5 лет и состоят из 9-15 членов. Эти комиссии, также как и комиссии на территориальном уровне, по наблюдению группы МФИСа, активно функционировали только во время выборов, оказывая помощь и контроль.

Участковая избирательные комиссии (УИКи) состоят из сотрудников, которые обслуживают избирательные участки. УИКи облегчают регистрацию избирателей, подготавливают список избирателей для участка, обслуживаемого соответствующим избирательным пунктом. Каждая УИК отвечает за "обслуживание" избирателей в день выборов, за подсчет и письменное подведение результатов голосования к моменту закрытия избирательных участков. На выборах 1994 г. было 86380 членов комиссий, обслуживающих 10224 избирательных участка или пункта. Сроки полномочий членов УИК истекают тогда, когда новые депутаты Верховного Совета регистрируются, приступая к исполнению тех обязанностей, для которых они были избраны.

### Назначение членов комиссии

В соответствии с положениями закона, определяющего назначение членов территориальных, окружных и участковых комиссий, решения должны основываться на совместном рассмотрении соответствующей исполнительной властью и избранным местным представительным органом. Однако, из-за преждевременного роспуска местных советов в декабре 1993 г. члены комиссий на выборы 1994 г. были выбраны самостоятельно административными властями по соответствующему законодательству без участия со стороны избранного на местном уровне совета. В самом деле, в целом ряде случаев группе МФИС говорили, что совершенно конкретно отбор проводился главами областных администраций, которые сами были лицами, назначенными Президентом.

Часто те представители, которые в конечном счете были назначены для работы в избирательных комиссиях, работают или прежде работали в местной

администрации. Эти обстоятельства способствовали возникновению целого ряда опасений, когда ставилось под вопрос то, заслуживают ли доверия некоторые местные избирательные комиссии. Вопрос о законности и полномочности возник, например, относительно степени независимости, с которой работали эти комиссии, а также то, в какой мере их решения оказывались под влиянием местных административных властей. Особенно остро эта ситуация стояла в тех избирательных округах, где какое-либо должностное лицо в местном исполнительном органе становилось еще и кандидатом. В таких условиях доверие общественности к кандидатам и партиям в значительной степени подрывались из-за опасений, что предубежденность и необъективность скомпрометируют решения и действия местной избирательной комиссии.

Даже, если ссылки на нечистоплотность необоснованны, представление, что возможности для злоупотреблений существуют или что имеют место отклонения - все это крайне вредно отражается на общественном доверии к избирательному процессу. Мы надеемся, что ЦИК и законодатели рассмотрят возможные пути, которые снимут эту проблему на будущих выборах. Один из наиболее эффективных путей, гарантирующих выполнение избирательными комиссиями своих обязанностей с высокой степенью доверия к ним, беспристрастность их деятельности, это обеспечит представительство различных политических партий и движений в избирательных комиссиях. Обеспечив представительство противоположных интересов в избирательных комиссиях можно создать возможности для самоконтроля, которые - в свою очередь - укрепят веру общественности в нейтральность и справедливость процесса. Такая стратегия успешно отражена в законах некоторых демократических государств на переходном этапе, включая Албанию и Венгрию. В этих случаях факт представительства различных партий в избирательных комиссиях всех уровней, даже в сельских местностях, естественно, способствовал установлению большей веры общества в справедливость и объективность выборов, несмотря на определенные технические трудности, которые эти страны испытывали у себя во время своих первых многопартийных выборов. Такой вариант стоит продумать при проведении будущих выборов в Казахстане. В контексте Казахстанской системы выдвижения, когда кандидаты могут выдвигаться любой зарегистрированной общественной организацией, политической партией или движением, назначения могли бы быть представлены от тех групп, кандидаты которых были избраны на предыдущих выборах по данному округу.

#### Характеристика бюджета

Республиканский бюджет на выборы 1994 г. был закреплен тремя отдельными постановлениями. Первое было издано 25 декабря 1993 г. Кабинетом Министров Республики. Второе постановление было подписано Премьер-Министром 29 декабря, а третье было выпущено Центральной избирательной комиссией. Ответственность ЦИК по контролю за бюджетом и вопросами технического порядка была возложена прежде всего на заместителя председателя. В определении бюджета выборов 1994 г. был проведен анализ, в процессе которого были пересмотрены затраты, связанные с предыдущими выборами. Реальные цифры опирались на затраты, приходящиеся на один избирательный участок, затем помноженные на количество участков в избирательном округе, и, наконец, определялись по Республике в целом. Прежние цифры затем подгонялись под инфляционные затраты на материалы и прочие атрибуты так, чтобы их можно было бы более или менее точно процитировать на период, приходящийся на выборы 1994 г.

Суммарный бюджет, приходящийся на проведение выборов, был приблизительно определен в 36 млн. тенге,\* причем сумма в 30 404 710 тенге специально была выделена для региональных администраций в 21 области. Эти средства были переведены на счета региональных исполнительных властей, непосредственно ответственных за управление фондами, основанными на запросах и распоряжениях территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий. В зависимости от их размеров, ассигнование различным областям колебалось от 150-170 тысяч тенге для города Ленинска до 2 млн. тенге для Южно-Казахстанской области.

Было рассчитано, что каждый избирательный пункт понесет расходы ориентировочно в 1 525 тенге. В эту цифру включались средства на покрытие зарплаты одного члена УИК с полным рабочим днем из расчета 200 тенге в месяц в течение полутора месяцев, плюс зарплата технического работника в 150 тенге того же периода. Кроме того, дополнительно было ассигновано 1 000 тенге для покрытия сметных расходов на печатание материалов по избирательному участку, закупки разного рода товаров и прочих атрибутов, которые могут понадобиться в день выборов. Дополнительная сумма входила в общие ассигнования на случай разного рода непредвиденных обстоятельств.

Для окружных избирательных комиссий было выделено примерно 6 620 тенге, которые должны были покрыть их расходы на 2х-месячный период. Одному члену ОИК с полным рабочим днем выплачивалась зарплата 250 тенге ежемесячно и одному техническому работнику - 150 тенге. Прочие статьи бюджета, предназначенные для финансирования ОИК, покрывали расходы за аренду и текущий ремонт помещения транспорт, телефон, телеграф, печатание бюллетеней.

Кроме того, каждый округ финансировался в сумме 6 110 тенге для поддержки разрешенной предвыборной кампании по каждому кандидату. В соответствии с Кодексом о выборах все расходы по проведению кампаний должно нести исключительно государство. Указанные 6 110 тенге были ассигнованы для уплаты всех расходов по изготовлению плакатов и прочих материалов, разрешенных кандидатам, а также оплаты радио и телевидение, обеспечиваемых государственными средствами массовой информации. Эта цифра также включала в себя расходы по предвыборной агитации и поездкам кандидата.

Потребовалось огромное количество бумаги для того, чтобы обеспечить соответствующие типографские потребности по выборам 1994 г. Двести тонн бумаги потребовалось для того, чтобы отпечатать избирательные бюллетени, плакаты, бланки и протоколы. Кроме того, 5,8 тонн типографской бумаги потребовалось для обеспечения окружных и участковых комиссий. 233 тонны

---

\* Курс тенге к доллару США составлял 14/1 в марте 1994 г. и держался таковым на протяжении всего отчетного периода.

топлива было выделено на обеспечение местных транспортных перевозок для соответствующих должностных лиц при выполнении ими своих обязанностей. 35 м. х/б материала было закуплено для каждого из 10224 избирательных участков для сооружения закрытых кабин для голосования. Кроме того, каждый избирательный пункт снабдили 10 электролампочками, копировальной бумагой, машинописной лентой и сургучом.

Распределение осуществлялось через хорошо налаженную сеть государственных агентств и холдинговых компаний. Региональные (областные) филиалы министерства торговли, государственная холдинговая компания "Легпром" и Казпотребсоюз распределяли материалы по безналичному расчету в соответствии с официальными заявками территориальных, окружных и участковых комиссий. По поводу бумаги договорились непосредственно по распоряжению ЦИК подписать совместный контракт с "Казконтрактом". Совершенно по-новому ЦИК решила повысить эффективность и четкость избирательного процесса за счет применения более совершенных технологий. Контракт был заключен с одной казахстанской компанией на разработку компьютерной программы по подведению итогов выборов, по составлению и анализу статистических данных по выборам.

Снабженческий аспект предполагал подготовку исчерпывающего бюджета и координацию межведомственного распределения и перевозки материалов и различных атрибутов в адрес более чем 10 000 избирательных участков. Все это исключительно тяжелой ношей легло на плечи ЦИК и глав региональных администраций. Общая стратегия была хорошо продумана и осуществлена. Учитывая непростую экономическую обстановку, в которой проходили выборы, и очень жесткие сроки, в которые были сделаны необходимые приготовления, успех усилий можно отнести целиком за счет исключительного административного мастерства и опыта ЦИК, а также правительства и глав областных администраций.

#### Система представительства

Структура Верховного Совета была существенным образом изменена путем заметного сокращения числа мест с 360 до 177. Из общего количества, 135 кандидатов представляют одномандатные избирательные округа, которые были сформированы путем слияния бывших 270 избирательных районов в более крупные. Дополнительные 42 места представлены крупными городами Алматы и Ленинск и 19 областями, каждое из которых устанавливалось как многомандатное. В каждом из этих районов 2 депутата отбирались по Государственному списку, состоявшего из кандидатов, выдвинутых непосредственно Президентом.

Согласно новому Кодексу о выборах была принята мажоритарная система. Для выборов в Верховный Совет и в местные представительные органы избранным считается тот кандидат, который получил больше голосов, чем любой другой кандидат, указанный в избирательном бюллетене. Избиратели отмечают свои бюллетени тем, что вычеркивают тех кандидатов, которые их не устраивают, оставляя тем самым имя кандидата, кого они хотели бы избрать. Если в бюллетене указан всего один кандидат, то он считается избранным в случае, если количество голосов, поданных за него превышает количество голосов, поданных "против".

В случаях, когда речь шла о выборах Президента или Вице-Президента, требовалось абсолютное большинство голосов. Если ни один из кандидатов не набирает абсолютного большинства голосов, проводятся дополнительные выборы, чтобы выявить победителя из 2х кандидатов, набравшего максимальное количество голосов.

Для того, чтобы выборы считались действительными, необходимо чтобы проголосовало 50% избирателей. Если в результате "кворум" по всему округу составит менее 50 %, считается, что выборы в этом избирательном округе не состоялись, и не было избрано никаких представителей. Надо созывать новые выборы с применением тех же правил.

#### Голосование по государственному списку

Голосование по государственному списку было предметом острых дискуссий, противоречий и критики не только в самом Казахстане, но и со стороны международного сообщества. По этому мандату Президенту разрешается выдвигать кандидатов, чтобы заполнить 42 места из 177 в Верховном Совете. Это означает, что свыше 20 % депутатов в Верховном Совете подбирается лично Президентом. Следует отметить, что Президент Назарбаев обеспечил гарантию того, что у избирателей была некоторая возможность выбора, ибо он выдвинул минимум по 3 кандидата в каждом избирательном бюллетене государственного списка, 2 из которых должны были быть избраны. Однако, в Кодексе о выборах нет оговорки, требующей, чтобы в бюллетене указывалось более 2х кандидатов. Такое упущение потенциально чревато тем, что у избирателей вообще может не оказаться никакого выбора.

Сторонники этого плана утверждают, что бюллетень государственного списка обеспечивал некоторый уровень гарантии того, что разнообразие национальных интересов будет представлено в Верховном Совете особенно от малочисленных национальных групп, таких как уйгуры, корейцы и немцы. Кроме того, выдвижения Президента получали (особую) поддержку как средство обеспечения некоей базы профессионализма, которая, по мнению многих, будет исключительно важна в смысле поддержания стабильности внутри вновь избранного органа. Наконец, сторонники Списка утверждали, что он обеспечивает возможность для выдвижения выдающихся деятелей науки, искусства и литературы, на государственную службу, а они, как правило, не преследуют никаких политических целей.

К сожалению, многие опасения могут заслонить собой преимущества, которые столь щедро обещаются сторонниками избирательного бюллетеня Государственного списка. Критики указывают на то обстоятельство, что указанный бюллетень не предусмотрен в Конституции и может фактически идти вразрез с шестым основополагающим принципом Конституции, который оговаривает, что государственная власть основана на ее разделении на законодательную и судебные ветви, которые взаимодействуют друг с другом через систему сдерживания и уравновешения. Тот факт, что Президент может контролировать выдвижения и выборы почти на 1/4 законодательного органа, может легко рассматриваться как нарушение разделения между исполнительной и законодательной ветвями власти.

Еще одним вопросом, заслуживающим комментирования, является то, что государственный список потенциально способен нарушить плюралистическое равновесие внутри законодательного органа в том смысле, что может дать одной

партии дополнительные места при окончательном распределении мест в Парламенте, которые будут завоеваны отнюдь не через обычные одномандатные избирательные округа. Союз народного единства Казахстана (политическая партия, название которой более известно в виде русского сокращения СНЕК) есть партия, считающаяся партией Президента. Согласно членам руководства этой партии, с которыми встречалась наша группа (МФИС) 20 из предложенных этой партией кандидатов были впоследствии выдвинуты Президентом по государственному списку. Если придерживаться такого сценария, то партия, которая сможет иметь наибольшее количество кандидатов, добавленных к бюллетеню государственного списка, будет иметь существенный перевес в окончательной расстановке сил во вновь избранном органе.

Интересно отметить, что сроки полномочий кандидатов, выдвинутых Президентом, потенциально могут (значительно) превышать сроки полномочий Президента, который их выдвинул. Предположительно такие обстоятельства могут означать, что в какой-то момент будущие президенты могут столкнуться с парламентской оппозицией, оставшейся от прежнего президента.

Ясно, что подобные вопросы заслуживают переоценки со стороны новых законодателей при рассмотрении перспектив развития Республики. Этим законодателям необходимо внимательно взвесить, будет ли это и дальше занимать законное место в истинно демократической системе, или это нужно упразднить.

#### Календарь выборов

На протяжении всего отчета делаются ссылки на временные ограничения, которые отрицательно повлияли на целый ряд составляющих избирательного процесса. Период между принятием Кодекса о выборах и днем выборов составил всего 90 дней. На протяжении всего этого периода календарь соответствующих событий, определенный самим Законом сжимался еще больше, приспособиваясь к разного рода событиям и обстоятельствам, которые имели место. Подобные сдвиги и изменения в графике фиксируются и анализируются в различных разделах настоящего отчета, также как и равно их влияние на способность соответствующих должностных лиц и кандидатов. Ниже по тексту приводятся крайние сроки, предусмотренные Кодексом о выборах, и, соответственно, крайние сроки, установленные ЦИК. Календарь, кроме того, отражает график деятельности, который продиктован конкретными событиями.

#### **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

##### Назначения территориальных, окружных и участковых комиссий

Вопрос должен быть вынесен на рассмотрение представительствами от политических партий, движений и общественных организаций в избирательных комиссиях на всех уровнях. Право на участие в работе избиркомов может быть предоставлено группам, с успехом выдвигавшим кандидатов на последних выборах. Участие представителей от политических групп обеспечит непредвзятость со стороны избирательных комиссий и создаст базу для самоконтроля в рамках этих комиссий.

### Голосование по государственному списку

1. Законодателям следует переоценить существование государственного списка в контексте дальнейшего направления развития демократической системы в Республике. Голосование по государственному списку является не обязательным в истинно демократической системе и должно быть отменено.

2. Также должно быть проведено обсуждение вопроса о предоставлении кандидатам короткого дополнительного периода для исправления недостатков, в конечном счете обнаруженных в петиции, которая была представлена на рассмотрение вовремя, и которая первоначально казалась достаточной на первый взгляд.

**ГРАФИК ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ  
РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН  
ВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ В ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ**

7 марта 1994 г.

Кол-во дней до Выборов	Статья № Кодекса	Дата по Приказу ЦИК	Мероприятие
110	24		Список избирателей и границы и местонахождение Окружных Избирательных Комиссий, опубликованных ЦИК
		12/17	Начало назначения членов Окружных Избирательных Комиссий
110	13	12/27	Образование Окружных Избирательных Комиссий, (9-15 членов), кроме случаев, оговоренных особо в ходе выборов
90	60	12/27	Начало периода выдвижения кандидатов
80	11		Формирование Территориальных Избирательных Комиссий (9-15 членов), кроме случаев, оговоренных особо в ходе выборов
60	60	1/25	Завершение периода выдвижения кандидатов
30	25	2/4	Образование избирательных участков, кроме случаев, оговоренных особо в ходе выборов и назначение комиссий по избирательным участкам, публикация их состава
		2/8	Завершение регистрации кандидатов
	36/61	2/9	Начало предвыборной кампании
	32/61	2/14	Публикация о регистрации кандидатов

Кол-во дней	Статья Кодекс	Дата по Приказу ЦИК	Мероприятие
15	28	2/21	Списки избирателей вывешиваются для общественного ознакомления
15	65		Последний срок, после которого отзыв кандидатов может вызвать отсрочку выборов по избирательному округу на 2 месяца после основных выборов, если:  все кандидаты в избирательном округе сняли свои кандидатуры;  или после снятия кандидатур, кандидатов по государственному списку остается меньше, чем число мандатов
14	43	3/2*	Сообщение избирателям о дате и месте голосования
7	43		Необходимо принять решение относительно изменений в часах, отведенных для голосования и сообщить избирателям об этом
7	43		Необходимо сделать специальные изменения в часах, отведенных для голосования и сообщить об этом избирателям
5	28		Подготовка списков избирателей на специальных избирательных участках
3	34	3/4	Доставка избирательных бюллетеней участковым избирательным комиссиям
3	46		Последний день, когда избиратель, который не в состоянии пойти на избирательный участок для голосования по избирательному бюллетеню может получить бюллетень для досрочного голосования
2	39	3/5	Последний день проведения избирательной кампании и завершение периода проведения кампании
		3/7	День Выборов, (часы, отведенные для голосования: 7:00 — 20:00)

Кол-во дней до Выборов	Статья №	Дата по Приказу ЦИК	Мероприятие
+5	65		Участковые комиссии должны доложить о результатах голосования в ЦИК
+7	48/65 * *		Соответствующие избирательные комиссии должны опубликовать информацию о результатах выборов
+10	65		ЦИК должна опубликовать общие результаты и список избранных кандидатов
+60	67		Проведение повторных выборов, если выборы в избирательном округе были аннулированы

\* Дата по приказу возможно искажена

\*\* Статья 48 предусматривает публикацию соответствующей избирательной комиссией в сроки, определенные ЦИК. В статье 65 говорится о том, что публикация должна быть подготовлена в течение 7 дней после выборов.

**ПОСЛЕДНИЕ СРОКИ, ДИКТУЕМЫЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМИ  
МЕРОПРИЯТИЯМИ**

**РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН**

**Выборы Депутатов в Верховный Совет 7 марта 1994 г**

Мероприятие	Ст.Код-са	Последний срок
<b>КОМИССИИ:</b>		
После назначения состава, ЦИК созывается и встречается по крайней мере 1 раз в месяц	17	В течение 14 дней
После назначения состава, нижестоящие комиссии созываются и встречаются по крайней мере раз в 2 недели	17	В течение 7 дней
<b>РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ:</b>		
Заявки о внесении изменений в списках избирателей рассматриваются участковыми комиссиями	28	В течение трех дней после получения
Заявки о внесении изменений, представленные на рассмотрение менее чем за 3 дня до выборов рассматриваются участковыми комиссиями	28	Немедленно
Апелляции по решениям участковой комиссии поступившие в местные суды рассматриваются	28	В течение 3 дней после получения
Апелляции по решениям участковой комиссии, поступившие в местные суды за день до выборов или в день выборов рассматриваются	28	Немедленно
<b>ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТОВ:</b>		
Общественные организации уведомляют своих кандидатов о выдвижении	60	В течение 2 рабочих дней после принятия резолюции
<b>РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ:</b>		
Кандидаты выпускают сертификат о регистрации	32/61	В течение 2 дней
Участковые Избирательные Комиссии предоставляют на рассмотрение отчет о регистрации кандидатов в ЦИК	61	В течение 5 рабочих дней после регистрации
Соответствующие Комиссии публикуют данные о зарегистрированных кандидатах	32/61	В течение 7 рабочих дней после рег-ции

**ПОСЛЕДНИЕ СРОКИ, ДИКТУЕМЫЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМИ  
МЕРОПРИЯТИЯМИ  
РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН**

Мероприятие	Статья	Последний срок
Апелляции в ЦИК или суд по поводу отказа о регистрации кандидата подается	61	В течение 7 рабочих дней после отказа в регистрации
<b>ЖАЛОБЫ И НЕДОВОЛЬСТВА:</b>		
Проблемы, представленные Избирательными Комиссиями, гражданами, представителями, официально зарегистрированными общественными организациями перед судом рассматривается	54	В течение 5 рабочих дней после представления
Апелляции решений, сделанных относительно нарушения законов во время предвыборной кампании рассматриваются	55	В течение 3 рабочих дней после обращения
Апелляции по решениям относительно нарушения законов во время предвыборной кампании, представленные за день до выборов или в день выборов рассматриваются	55	Немедленно
<b>СНЯТИЕ КАНДИДАТУРЫ КАНДИДАТА:</b>		
Кандидаты могут снимать свои кандидатуры	62	В любое время перед выборами
Общественные организации должны выдвинуть новых кандидатов, если все кандидаты в избирательном округе сняли свои кандидатуры	64	После завершения периода регистрации, но не менее, чем за 15 дней
Президент должен выдвинуть новых кандидатов, если после снятия кандидатур по государственному списку остается меньше кандидатов, чем числа мандатов	64	После завершения периода регистрации, но не менее, чем за 15 дней до выборов

Мероприятие	Статья	Последний срок
Дополнительные выборы проводятся через 2 месяца после всеобщих выборов на основе достаточного количества отзывов	64	Если отзывы имеют место в срок менее, чем за 15 дней до выборов

## ПАРТИИ. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Согласно новому Кодексу о выборах кандидаты в Верховный Совет делятся на две категории: те, кто избирается по открытому списку, и те, которые непосредственно выдвигаются Президентом для голосования по государственному списку.

Обеспечение доступа к голосованию для каждого типа кандидатов в Казахстане проходит в две стадии. На первой стадии происходит выдвижение. Вторая стадия - официальная регистрация кандидата. В случае прямых выборов кандидата регистрация производится окружной избирательной комиссией, которая имеет дело с избирателями, приходящими на избирательный участок. Кандидаты, назначаемые Президентом для баллотировки по государственному списку, регистрируются Центральной избирательной комиссией. Только после регистрации кандидаты получают возможность проводить свою избирательную кампанию. В период выдвижения агитационная деятельность запрещена. Тем, кто допускает нарушения, может быть сделано предупреждение. Второе предупреждение о нарушении правил поведения кампании в любое другое время после этого вплоть до выборов может закончиться тем, что кандидат будет исключен из избирательного бюллетеня.

Период выдвижения кандидатов, баллотирующихся на выборах, который начался 27 декабря 1993 года, продолжался всего 20 дней. Согласно статье 60 Кодекса о выборах, предполагается, что период выдвижения заканчивается за два месяца до дня выборов, если альтернативный график не будет принят во время, когда назначаются выборы. Так было в случае выборов 7 марта, во время которых временные рамки между окончанием периода выдвижения и днем выборов, были сокращены почти на 3 недели, и период выдвижения был завершён 25 января 1994 года.

### Роль политических партий

Хотя процедура для кандидатов по открытому списку и по государственному списку имеет много общего, имеются все же и значительные различия. Кандидаты, избираемые по открытому списку, могут выдвигаться общественными организациями. В Казахстане политические партии входят в категорию других общественных организаций и их образование и деятельность определяются одним и тем же общим сводом законов. Партии санкционируются Кодексом об организации общественных объединений, которым также определяется регистрация любых других общественных организаций, таких как детские клубы, культурные ассоциации и гражданские фракции. Они регистрируются Министерством юстиции. Согласно этому законодательству, деятельность организации, которая не получила официального статуса, запрещена. Только те организации и партии, которые были официально зарегистрированы Министерством юстиции, имеют право выдвигать кандидатов. Кроме того, чтобы получить республиканский статус, регистрируемая организация должна иметь отделения по крайней мере в 11 областях государства. Ко времени выборов было 3 официально зарегистрированных политических партии и 2 зарегистрированных политических движения.

Беспокойство вызывает тот факт, что ряд положений, предусматривающих регистрацию политических партий, являются слишком усложненными, и это ограничивает возможности некоторых групп достичь цели в их заявлениях на регистрацию. Законы, определяющие формирование политических партий по всей стране, по меньшей мере могут обеспечивать относительно надежное средство контроля за политической активностью. Беспокойство вызывают и требования, записанные таким образом, что позволяют Министерству юстиции аннулировать регистрацию в любое время. Действительно, сообщалось, что имели место отмены регистрации ряда уже зарегистрированных организаций, с момента, когда закон впервые вошел в силу в 1991 году.

Основной частью процесса регистрации является предоставление всеобъемлющего устава, определяющего цели, задачи и деятельность партии. Одним из замечаний, повторяемых представителями ряда зарегистрированных и желающих быть зарегистрированными политических партий и движений, было то, что проект устава было чрезвычайно трудно разработать и требовалась помощь юридического консультанта. Обсуждался также такой факт, что, если партия зарегистрирована, то вся ее деятельность должна находиться в пределах положений устава. Их текущая деятельность может быть проверена Министерством юстиции в любое время. Любая деятельность, которую Министерство юстиции найдет не предусмотренной специально уставом, может послужить основанием для аннулирования регистрации группы. Кроме того, если устав политической организации одобрен, какие-либо изменения или исправления должны быть представлены на повторное рассмотрение и процесс регистрации начинается снова. Такой пересмотр дает новую возможность, чтобы регистрация группы была аннулирована.

По закону формирование или деятельность общественных ассоциаций, включая политические партии, направленная на "нанесение ущерба здоровью или моральным ценностям населения" будут преследоваться. Неопределенность терминов, таких как "моральные ценности" оставляет открытую дверь для государства находить основания, на которых официальный статус организации может быть аннулирован.

Чтобы сделать регистрацию правомочной, партии должны иметь членство по крайней мере в 3 000 человек. Несмотря на то, что не существует юридической базы для такого ограничения. Группа МФИС пришла к выводу на основании более чем одного источника, что для того, чтобы человек стал членом политической партии, он должен заявить об этом на месте своей работы и получить официально заверенное разрешение от своего руководства. Кодекс гарантирует, что участие или неучастие в деятельности общественной организации или партии не может быть использовано как основание для отказа в правах или благах и не может рассматриваться как условие приема на работу. Обязанность заявлять о членстве в политической партии через рабочее место может быть запугивающим обстоятельством, особенно, если вспомнить исторический подтекст, окружавший членство или нечленство в бывшей Коммунистической партии. Если в самом деле требуется заявление о членстве в партии через руководителя, то это практика, которая лучше бы не имела продолжения. Рабочее место должно быть деполитизировано, чтобы не было возможности нежелательного давления на граждан, на основании их политических пристрастий.

Чтобы способствовать развитию более динамичной и полнокровной многопартийной системы в Казахстане, законодателей следует поддерживать в том, чтобы они переработали бы законы, относящиеся к регистрации политических партий. Прежде всего, политические партии это не то же самое, что детские клубы, культурные ассоциации и ветераны и молодежные группы. Политические партии имеют очень специфическую программу и ясно выраженную цель, как участники в политической и законодательной деятельности. С точки зрения их уникального статуса в национальном вопросе должно быть уделено внимание тому, чтобы выработать отдельный свод законов, обеспечивающий их организацию и регистрацию. Кроме того, процедуры выдвижения их кандидатов должны отличаться от процедур, установленных для других общественных ассоциаций и групп, основные и объявленные цели которых могут иметь мало отношения к политике. Во многих установившихся демократических системах регистрация политической партии производится через процесс петиции, аналогичный тому, что требуется для кандидатов. Партия сохраняет свой официальный статус, пока ее партийные кандидаты как группа, продолжают набирать минимальный пороговый процент при подсчете совокупных голосов в избирательных округах, где баллотируются ее кандидаты. Обычно требуемый процент колеблется от 1 до 5. Этот вариант подхода был бы аналогичен установлению процента голосов для каждого кандидата, которой он должен собрать для получения назад его или ее залога. Если процент голосов за партию падает ниже установленных, то она теряет свой официальный статус, и требуется подать новое заявление для ее образования.

При этом, в большинстве юрисдикций, если партия официально зарегистрирована, как правило, от кандидатов, выдвигаемых партией, не требуется сбора подписей аналогичного тому, как это делается независимыми кандидатами. Обычно цель петиционного требования кандидатов состоит в том, чтобы показать, что кандидат имеет минимальную поддержку. Это требование помогает понять, что кандидат осознает серьезность своих обязательств в конкурентной борьбе за выборное место. В случае, когда кандидат поддерживается и спонсируется политической партией, ясно, что партия имеет надежное количество членов и необходимую степень поддержки народа, достаточные чтобы показать, что ее кандидаты более чем вероятно являются жизнеспособными. Этот тип хорошо налаженного доступа к баллотировке - одно из целей и преимущество прохождения через официальный процесс получения политической партией официального статуса. Такой подход был бы также аналогичен нынешнему положению, которое дает возможность кандидатам по государственному списку получить доступ к баллотировке без сбора подписей.

### Процесс Выдвижения Кандидатов

Кодекс о выборах делает очевидным, что общественным организациям разрешается выдвигать только одного кандидата в депутаты Верховного Совета по избирательному округу. Согласно положениям статьи 60 кандидат не может быть выдвинутым более чем по одному избирательному округу. Однако, закон умалчивает о некоторых других особенных деталях, относящихся к процессу выдвижения, которые требуют, чтобы ЦИК обращалась к различным вопросам, поднимаемым кандидатами и местными

должностными лицами, когда период выдвижения уже идет. ЦИК постоянно встречается с такими решениями и вообще старается придерживаться наиболее буквальной интерпретации полного контекста Кодекса о выборах, полагая, что различные подсекции работают совместно. В определении законности некоторых видов деятельности ЦИК часто принимает либеральную точку зрения, там, где Кодекс о выборах хранит молчание о некоторых особенных вопросах. И почти во всех случаях решения и интерпретации ЦИК оформлялись письменным приказом и публиковались в республиканской прессе. Например, при отсутствии специальных законодательных руководящих указаний и в ответ на один вопрос, который возник перед ЦИК, она вынесла определение, что кандидаты могут баллотироваться в любом округе, который они выберут. Она определила, что кандидату не требуется иметь какие-либо связи через проживание или службу в том округе. Встречаясь с подобными умолчаниями в Кодексе, ЦИК разработала параллельное правило, что кандидаты, которые выдвигаются общественными организациями, не обязаны иметь какие-либо связи с организацией, которая их выдвигает.

Кроме того, поднимались такие вопросы, как может ли кандидат быть выдвинут более чем на одно место, например, депутатом Верховного Совета и депутатом областного совета. Поскольку никакие положения закона прямо не относятся к этим вопросам, ЦИК установила правило, что в отсутствие специального запрещения, это разрешается. Их официальная инструкция на этот счет напоминала окружным должностным лицам, однако, что в конечном счете, кандидату будет запрещено занимать более чем по одной должности, согласно статье 68 Конституции.

Общественные организации и политические партии, которые выдвигают кандидатов, по требованию Кодекса должны проводить съезды с соблюдением кворума их членов. Должен быть составлен протокол, в котором задокументированы и решение о выдвижении и резолюция с одобрением выдвижения кандидата должна быть принята большинством голосов. В течение двух дней после собрания по выдвижению требуется, чтобы организации известили своих предполагаемых кандидатов выдвижению.

Согласно прежним правилам выдвижения, кандидаты выдвигались трудовыми коллективами. Хотя критики согласятся, что система партийной регистрации ограничена и обременительна, введение партийного выдвижения тем не менее отражает значительный прогресс демократии.

Другим положительным показателем прогресса Казахстана является тот факт, что первый раз в истории страны Кодекс о выборах позволяет гражданам выдвигать себя независимо от одобрения какой-либо общественной организацией. В выборах 1994 года почти 1/2 всех кандидатов, зарегистрированных в 135 избирательных округах, проходили как независимые кандидаты. Резонные вопросы поднимаемые различными международными организациями, касались того факта, что то, что наличие большого количества независимых кандидатов свидетельствует о сложности требований партийной регистрации, или отражает слабое состояние только нарождающихся оппозиционных партий, все еще борющихся за то, чтобы утвердиться в новой политической среде. Тем не менее, такие положения открывают широкую дорогу для всех граждан, которые могут принять решение об участии в конкуренции и избирательном процессе.

Два других требования предъявляются ко всем кандидатам в Верховный Совет независимо от способа, которым они выдвигаются. Первое, все кандидаты, включая тех, которые выдвигаются организациями, независимых кандидатов и тех, которые выдвигаются Президентом согласно закона должны представить документ, подтверждающий их готовность проводить кампанию и участвовать в баллотировке. Этот документ также выражает готовность кандидата подчиняться статье 68 Конституции, которая запрещает им после их избрания занимать какой-либо другой пост, служить в любом другом представительном органе или принимать участие в предпринимательской деятельности любого рода. Это положение было значительным продвижением вперед по сравнению с предыдущей практикой, когда парламентарии участвовали в их официальной службе в качестве законодателей только спорадически и на временной основе в течение года, в то время, как они сохраняли свои повседневные посты в других областях занятости. Например, многие были директорами рабочих коллективов или служили в местных исполнительных органах весь срок их пребывания в качестве депутатов Верховного Совета. Согласно новой Конституции депутаты нового Верховного Совета будут служить на основе постоянной правоспособности. Сторонники одобрили это новое положение Конституции и увидели в нем возможность создания профессионального и вполне совещательного законодательного органа.

#### Регистрационный залог

Второе общее требование для кандидатов относится к регистрационному залогу. Независимо от характера выдвижения, в результате которого кандидат получает доступ к баллотировке, все кандидаты обязаны посылать по почте финансовый залог, который согласно Кодексу о выборах составляет сумму, равную 5-тикратному размеру их месячного заработка. По Кодексу предполагается, что могут быть неработающие кандидаты, и специально определяется что для тех, кто не имеет постоянной работы, залог составляет 5 минимальных зарплат, определяемых законом. Документ, удостоверяющий, что залог предоставлен, также должен быть зарегистрирован окружной комиссией. Если кандидат не смог зарегистрироваться или не сумел получить по крайней мере 5% голосов в его или ее борьбе, залог конфискуется. Тем кандидатам, которые получают требуемый процент голосов, посылается возврат их залога, за вычетом оплаты за пересылку денежных средств.

И снова оставались недоговоренности в Кодексе о выборах, касающиеся выплаты залогов, и от ЦИК требовались дополнительные административные разъяснения. Такие вопросы относились к кандидатам, которые были неработающими пенсионерами и рабочими с нерегулярным доходом. Относительно пенсионеров ЦИК определила, что они должны подчиняться тем же требованиям, какие устанавливаются для неработающих. ЦИК установила правило, что работающие время от времени, с другой стороны, должны оплачивать 5-тикратную среднюю месячную зарплату, которую они получили в течение предыдущего года.

Во всех таких случаях особых обстоятельств от кандидатов требуется проделать соответствующую работу, по предоставлению документов или доказательств их незанятости, чтобы оправдать их заявления о зарплате.

В условиях экономических трудностей, переживаемых всеми гражданами в ходе переходного экономического периода Казахстана выражаются законные беспокойства, что требование таких залогов ставит чрезмерные препятствия для желающих быть кандидатами. Более чем вероятно, что эти требования действительно могут помешать некоторым индивидуумам выйти на политическую арену. Требуется, чтобы деньги платили лично кандидаты из своих собственных сбережений. В Кодексе о выборах ясно указано, что кандидаты не могут получать денежные поступления из каких-либо других источников, кроме государственных, предназначенных для целей поддержки их кампании. Проблема серьезно усложнялась тем, что только за несколько месяцев до этого в ноябре 1993 года Казахстан ввел свою национальную валюту, тенге. Летом 1993 года обесценивание советского рубля привело к тому, что в Казахстане находились миллиарды рублей старой валюты. В это время был также очень интенсивный поток рублей не только из России, но также и из Китая, что усиливало тенденцию к гиперинфляции. Кроме того, конвертирование валюты имело такой нежелательный эффект, что у многих граждан сбережения на жизнь в рублях неожиданно и значительно уменьшились.

Хотя требование внесения залога для кандидатов не является необычным в практике устойчивых демократических обществ, все же имеется повод для вопроса, не является ли количество, равное полугодовому доходу, слишком большим.

Это разногласие имело особенно большое значение на выборах 7 марта в данной экономической ситуации в Казахстане на время выборов, то есть при недавнем введении новой валюты и при полном запрещении финансовой или иной поддержки кампании из других источников, накладываемом на кандидатов Кодексом о выборах. Когда законодатели будут пересматривать Кодекс о выборах для дальнейшего улучшения, особое внимание следовало бы обратить на следующее: 1) снижение суммы требуемого залога и 2) определение некоторой определенной суммы для всех кандидатов, баллотирующихся в один и тот же орган. Последняя рекомендация могла бы помочь облегчить сложность сбора различных сумм от различных людей, основанных на различных критериях найма, которые служили причиной некоторых трудностей для окружных комиссий на выборах 7 марта. Облегчение финансовых сложностей, обусловленных выплатой залога, могло бы быть также достигнуто внесением поправки в Кодекс о выборах, разрешающей кандидатам принимать финансовую поддержку для покрытия законных издержек на кампанию от внешних источников. Согласно нынешнему Кодексу, финансовая или материальная поддержка запрещена, даже поддержка от политических партий, которые выдвигают их. Согласно нынешнему Кодексу все издержки должны оплачиваться государством.

#### Ходатайства о выдвижении

Основное различие между требованиями к выдвижению, предъявляемыми к кандидатам, баллотирующимся по открытому списку, и тем, которые представляются по государственному списку, относится к необходимости предоставлять подписной лист, доказывающий поддержку избирателей. Согласно Кодексу о выборах, кандидаты, баллотирующиеся по открытому списку, независимо от того, были ли они выдвинуты общественной организацией или самовыдвиженцы, должны представить ходатайство,

подписанное по крайней мере 3 000 избирателей, проживающих в границах их избирательных округов. Кандидаты, выдвигаемые Президентом по государственному списку, не должны собирать подписи под ходатайством. согласно нынешнему Кодексу о выборах.

Процесс сбора подписей и обсуждение юридических вопросов результатов баллотировки кандидатов стали одними из наиболее спорных и конфронтационных аспектов избирательного процесса. Это была также одна из наиболее трудных задач, которую должны были решить кандидаты при имеющихся временных ограничениях и при том, что они не полностью понимали Кодекс о выборах и правила, которые должны были применяться. С самого начала время стало критическим моментом для всего процесса выборов. При новом, только что принятом 9 декабря 1993 года, Кодексе о выборах оставалось только 19 дней до начала периода выдвижения, потенциальные кандидаты имели очень мало времени чтобы полностью понять значение специфических мер, которые могли повлиять на их выдвижение. Несмотря на усиленные попытки ЦИК опубликовать его содержание, Кодекс о выборах остался техническим документом, который очень немногими был понят.

Узкие временные рамки не давали достаточной возможности, чтобы даже некоторые практически важные требования были полностью задействованы ко времени, когда начался период выдвижения. Например, даже 6 января на специально подготовленной конференции, проводимой в Алматы для окружных и территориальных комиссий, а также для младшего персонала региональных администраций, министерств и департаментов, сотрудники ЦИК признавали, что не все формы, которые должны быть использованы кандидатами для сбора требуемых подписей избирателей, были отпечатаны вовремя к 27 декабря, когда начинался период подачи ходатайства. Для того, чтобы дать возможность кандидатам начать кампанию по сбору подписей как можно скорее, было дано разрешено подготовить их собственные формы (по форме утвержденной ЦИК).

Согласно статье 37 нового Кодекса о выборах кандидатам было разрешено формировать инициативные группы поддержки из граждан для оказания им помощи в организации сбора подписей и помощи кандидатам в их избирательной кампании. Кандидат мог определить ряд членов инициативной группы, от него требовалось зарегистрировать каждого члена в окружной избирательной комиссии. Каждый член инициативной группы получал от комиссии удостоверение. Кандидаты также имели право изменять список во время выдвижения и предвыборной кампании. Организация инициативной группы поддержки была чрезвычайно важной при очень коротком отрезке времени, отведенном на весь процесс выборов. Некоторые кандидаты, с которыми встречалась группа МФИСа, выражали жалобы, что они имеют трудности в сборе подписей за такое короткое время даже потому, что большинство людей не находится дома в течение дня. Это означало, что большая часть работы должна была выполняться по вечерам и в выходные дни, чтобы застать людей дома.

Один специфический вопрос, рассмотренный ЦИК, касался возможности для сборщиков подписей собирать их на рынках, в парках, театрах и т.п. ЦИК предложила, что поскольку требуются паспортные данные или удостоверения личности, было бы более разумным, чтобы подписи избирателей получались на дому, где более вероятно, они имели бы их паспорта.

Вопросы в том же роде возникали о том, должны ли подписи собираться в правительственных административных учреждениях и, в частности, служащими, которые обеспечивают прямое государственное обслуживание граждан. Были сделаны неподтвержденные словесные утверждения, что, например, некоторые кандидаты использовали административных работников в их комитетах поддержки для сбора подписей на рабочих местах, когда граждане приходили за получением пенсий или пособий. Утверждалось, что в ряде случаев избирателей просили подписать ходатайство, прежде чем они получают услугу, за которой пришли. По крайней мере, в одном случае было показано по телевидению, как кандидат собирал подписи административных работников в их конторах, что некоторыми было признано запрещенным по Кодексу о выборах. Чрезвычайно важно для официальных лиц пересмотреть этот спорный момент, чтобы определить, как можно усилить Кодекс или инструкции, чтобы закрыть дорогу возможностям такой сомнительной деятельности в будущем.

#### Требования, предъявляемые к содержанию ходатайства о выдвижении

Статья 31 Кодекса о выборах определяет требования к содержанию подписных листов, выдаваемых кандидату. Каждый подписной лист должен включать колонку для последовательной нумерации подписей, фамилию, имя и отчество избирателя, подписывающего ходатайство, номер удостоверения личности избирателя, а также дату, месяц и год рождения избирателя и "личную" подпись избирателя. Каждый лист должен был содержать фамилию, имя и отчество кандидата, а также лица, собирающего подписи. Согласно букве закона, номер удостоверения личности сборщика должен быть представлен на каждом листе, также как и его подпись. Однако, согласно разъясняющей инструкции, выданной секретариатом ЦИК на подготовительной конференции 6 января, лицо, собирающее подписи, должно было только подписаться в конце каждой четвертой страницы подписного листа.

По Кодексу о выборах требуется, чтобы на каждом подписном листе было оставлено место, на котором можно было бы указать территорию на которой подписывалось ходатайство. Согласно специальной инструкции, данной секретарем ЦИК на учебном семинаре от 6 января, описание местности должно было включать название улицы в городах, где больше одного избирательного округа. Формы не были специально разработаны для включения адреса избирателей, подписывающих ходатайство, хотя по крайней мере одна окружная комиссия, с которой встречалась группа, добавила адрес для информации по собственной инициативе. Только некоторые из кандидатов в этом избирательном округе получили такую версию формы, тогда как другие кандидаты получили первоначальную форму. Последовательное использование информации об адресе было бы очень полезным с точки зрения некоторых споров, которые возникали в результате процесса регистрации кандидатов. В этих случаях подлинность подписей некоторых подписчиков была оспорена. Однако, без специальной информации об адресе на ходатайстве становилось трудным кандидату или его инициативной группе вернуться к тем индивидуумам, чьи подписи были оспорены, чтобы представить их на суд для подтверждения их подписей на ходатайстве.

Ходатайство также требовалось для кандидатов в депутаты местных представительных органов. Для местных выборов кандидатам требовалось представить подписи избирателей, в количестве, равном 3% от числа избирателей в местном избирательном округе. Период выдвижения для выборов местных представителей, как установлено в законе, должен начинаться за 70 дней до выборов и продолжаться 35 дней. Местные кандидаты предоставляли их ходатайства в местную окружную комиссию в своей юрисдикции. Такие же формы как те, что использовались для кандидатов в Верховный Совет, могли быть также использованы для кандидатов в местные органы.

### Регистрация кандидатов

В период с 26 января по 8 февраля 1994 года внимание должностных лиц было сфокусировано на процессе регистрации кандидатов. По завершению периода выдвижения кандидатов окружным комиссиям было дано примерно две недели на завершение "проверки" ходатайств кандидатов и других требуемых документов, чтобы определить их право на регистрацию в качестве кандидата. Не было неожиданностью, что к концу периода регистрации на 8 февраля значительное количество кандидатов было отвергнуто по всей Республике. Действительно, согласно данным, опубликованным ЦИК, из 910 кандидатов, которые первоначально хотели быть выдвинутыми в 135 округах, 692 были в конечном счете зарегистрированы. Другими словами, почти 1/4 кандидатов, которые первоначально выдвигались, не сумели выполнить все требования.

Следует отметить, что многие из тех, кому было отказано в регистрации, просто не успели предоставить требуемые документы или они не смогли удовлетворить требования по залогом. В некоторых случаях, кандидатам не удалось преодолеть даже минимальный порог количества подписей, требуемых для ходатайства. отказ в регистрации в этих случаях принимался кандидатом без проблем. Согласно данным, предоставленным Центральной избирательной комиссией, 25 партий и организаций имели успех в продвижении кандидатов, которые были в конечном счете зарегистрированы для баллотировки. Обзор сравнительных данных по кандидатам был предоставлен, и те, кто в конечном счете был зарегистрирован, показывают, что кандидаты из всех групп испытывали трудности в выполнении требований. Будет важно для официальных лиц попытаться собрать и проанализировать данные, в которых рассматриваются причины, по которым кандидатам было отказано в регистрации. такой анализ мог бы быть инструментом, который помог бы должностным лицам и законодателям принять будущие решения, предусматривающие пути преодоления барьеров, создаваемых требованиями. Этот тип исследований мог бы помочь администрации выявить несоответствия в инструкциях или руководящих указаниях официальным лицам и кандидатам, которые могут внести непонимание и полемику.

В большинстве случаев кандидатам было отказано на очевидных основаниях, которые предотвращали какие-либо возражения. Однако, в ряде случаев отказ в регистрации стал предметом спора, что угрожало подорвать доверие кандидатов и общества к чистоте процесса выборов. Именно в этих случаях серьезные утверждения были высказаны, что "оппозиционным" кандидатам создавались неблагоприятные условия, тогда как "санкционированным" кандидатам условия были более благоприятствующие, и что на решения должностных лиц избирательных комиссий незаконно влияли местные

исполнительные власти. Именно во время периода апелляции были выяснены некоторые недостатки в системе, когда поводы для недовольства могут быть внесены через административные каналы, как это происходило из-за слабости самой законодательной системы. Серьезные споры возникали, и когда регистрационные требования были использованы в некоторых юрисдикциях специфически для лишения "нежелательных" кандидатов избирательных прав и устранения их из борьбы на основании технических формальностей, на которые не обращали внимание у "подходящих" кандидатов.

### СРАВНЕНИЕ ВЫДВИНУТЫХ КАНДИДАТОВ И ТЕХ, КОТОРЫЕ ДЕЙСТВИТЕЛЬНО БЫЛИ ЗАРЕГИСТРИРОВАНЫ

Партия или общественная организация	Зарегистр.	Предложено
Народное Единство Казахстана	78	120
Федерация Профсоюзов	57	100
Партия Народный Конгресс Казахстана	39	78
Социалистическая Партия Казахстана	35	55
Республиканская Партия Казахстана	21	45
Союз Крестьян Казахстана	20	59
Союз Молодежи Казахстана	13	33
Ассоциация Юристов Казахстана	16	30
Союз Промышленников и Предпринимателей	8	23
Союз Писателей	9	27
Общественное Славянское Движение (ЛАД)	10	15
Профсоюз Работников Прокуратуры	7	19
Союз Адвокатов	7	7
Комитет Арал-Азия-Казахстан	7	15
Демократический Комитет по Правам Человека	6	8
Спортивное Общество "Динамо"	5	9
Совет Женских Организаций	6	6
Центр Национального Возрождения "Жангирн"	4	29
Организация Ветеранов Казахстана	3	9
Союз Архитекторов	2	7
Профсоюз Работников Здравоохранения	2	2
Общество Уйгурской Культуры	2	6
Союз Кинематографистов	2	6

Партия или общественная организация	Зарегистр.	Предложено
Союз Художников	1	3
Союз Композиторов	1	3

Для тех кандидатов, чье выдвижение было отклонено, наиболее спорный аргумент, на который ссылались, это недостатки в их ходатайствах. Разногласия сконцентрировались на определениях окружных избирательных комиссий относительно подлинности или законности подписей, содержащихся в ходатайствах. Ссылаясь на оценочные процедуры должностные лица по собственному усмотрению отказывали в регистрации некоторым кандидатурам, руководствуясь своими личными выводами, что подписи, содержащиеся в ходатайствах, повторялись, не соответствовали подписям избирателей, чьи фамилии были представлены в списках или были получены обманным путем. Согласно традиционной практике кандидаты или их сторонники, которые собирали подписи, разрешали людям расписываться не только за себя, но и за членов своей семьи. Вплоть до этих выборов было общепринятой практикой, что муж, например, представляя паспорта других членов семьи, мог не только подписывать подписные листы, но также избирательные бюллетени от их имени. Это практика никогда официально не была разрешена, но открыто допускалась. Действительно, такие случаи общеизвестны при обращении или получении ряда государственных услуг и выплат. Кроме того, также общепринято в повседневной жизни, что пожилые или немощные граждане передают юридические полномочия другим членам своей семьи подписывать документы и представлять их в обширной сфере текущих дел.

Структура нового Кодекса о выборах, принятого 9 декабря 1993 года устраняет такую практику в случаях, касающихся выборов. Очень ясно говорится по этому вопросу в статье 46, относящейся к голосованию, например; обеспечивая что "каждый избиратель голосует лично. Голосование за других людей не допускается". В условиях сбора подписей положения не так точны. Однако, слово "личный" повторяется относительно подписи избирателя с его данными, требуемой на ходатайстве. По статье 31 требуется "личная подпись" избирателя, подписывающего ходатайство.

Поскольку Кодекс о выборах был введен только за несколько недель до начала периода выдвижения кандидатов, возможно кандидаты просто не до конца осознали значимость новых требований закона. Вероятно, также, что их сторонники, которые собирали подписи, не были так хорошо ознакомлены с процессом сбора подписей, как могли бы. По крайней мере новые положения не были правильно поняты и ограниченные временные рамки сбора подписей способствовали спешке при получении подписей. В некоторых случаях ряд кандидатов могли не принять всерьез строгие требования, полагаясь на традиционную практику.

#### Несоответствия, отмеченные в процессе регистрации

Основная трудность процесса регистрации, это отсутствие согласованности или единообразия в процессе регистрации, проводимой окружными комиссиями. Не было формальных и точных указаний или инструкций, подготовленных для конкретных действий, которым должны были следовать должностные лица при оценке документов кандидатов. Не было

также оформленных инструкций относительно конкретных оснований, по которым выдвижение кандидата могло быть отклонено. Должностные лица могли только опираться на сам Кодекс о выборах и ясно, что закон не давал ответа на многие конкретные вопросы. В результате окружные комиссии вынуждены были использовать собственные способы индивидуального толкования Кодекса о выборах. Отсутствие точных указаний от ЦИК вызывало общую озабоченность окружных комиссий и критиковалось судами, рассматривающими жалобы, поданные кандидатами, оказавшимися в невыгодном положении из-за отсутствия точных инструкций и единого толкования закона. В результате отсутствия единой методики, на которую можно положиться, применялось 135 различных методик, составленных для одного и того же процесса.

Степень проверки правильности выборов и строгость обхождения с кандидатами зависела от избирательного округа, в котором он или она баллотировались. К сожалению, иногда это зависело от степени влияния местной административной власти на решения окружных избирательных комиссий. В ряде избирательных округов, где кандидатам, отождествленным с "силами оппозиции" было отказано в регистрации, особенное подозрение было вызвано фактом, что "выигравшие" кандидаты, которые были зарегистрированы, оказались также должностными лицами местной административной власти.

Критерии, применяемые окружными комиссиями при оценке права кандидатур на регистрацию колебались от либеральных до предельно консервативных. Некоторые должностные лица, с которыми МАИС встречалась, отмечали, что они проверяли списки поверхностно. Они рассматривали свою ответственность за представленные списки как чисто административную. Эти лица, например, только удостоверяли, что документы подходят по внешнему виду и что содержат нужное количество подписей. Если и проводилась дальнейшая проверка, так только наугад и не основательнее чем поиск грубых ошибок, таких как одно имя, встречающееся более одного раза в том же списке, или что дата рождения избирателей указывала, что они еще не достигли 18 лет. Кроме того, некоторые должностные лица отмечали, что они полагались на подпись агитатора в конце каждой страницы, ссылаясь на Кодекс о выборах, что они "несут юридическую ответственность за аутентичность собранных подписей..."

Некоторые комиссии докладывали, что они оценивали списки наугад, используя данные администрации для определения адресов нескольких избирателей и посещая их по месту жительства, чтобы проверить, действительно ли они подписали подписной лист. В этих примерах случайный отбор не основывался на какой-нибудь заранее определенной статистической формуле. Однако, другие комиссии смотрели намного строже. В таких округах больше кандидатов было отклонено. Во многих из этих округов комиссии проверяли каждую подпись, выискивая то, что может оказаться подозрительным. Например, они не засчитывали группу подписей, которые казались поставленными одним почерком или когда одна подпись повторялась под несколькими фамилиями в списке. Другие не принимались, когда оказывалось, что номер удостоверения личности вписан другим почерком или другим цветом пасты, это заставляет предположить, что номер был вписан в другое время.

Даже относительно этих соображений были несоответствия в том, чем руководствоваться окружным комиссиям при регистрации или отказе в регистрации кандидату. В некоторых случаях комиссия отказывала в регистрации кандидату, когда количество признанных недействительными подписей уменьшало общее количество подписей ниже требуемого уровня в 3 000. В другом избирательном округе было объявлено, что кандидат, представивший 7 000 подписей имел пять поддельных фамилий. Похожая ситуация возникла с ходатайством, в котором было не засчитано 10 подписей. однако, во всех этих случаях ходатайства были полностью не засчитаны, когда комиссии постановили, что поддельные подписи представляют нарушение Кодекса о выборах и, следовательно, кандидаты не могут быть избраны независимо от того, сколько подписей осталось. Сообщалось, что такой подход применялся местными властями в Караганде, например, где конфликты из-за того что окружная комиссия не смогла зарегистрировать кандидатов, признанных "оппозицией", закончились угрозами голодовки. Члены ЦИК действительно выезжали из Алматы в Караганду и пытались ходатайствовать за, по крайней мере, одного кандидата.

Отказ в регистрации основанный на выводах, что несколько подписей могут быть недействительными не должен допускаться, пока у кандидата остаются необходимые 3 000 подписей. Три соображения должны быть приняты в расчет:

1. Учитывая очень короткие временные рамки для сбора подписей кандидатам очень трудно проверить каждую фамилию и определить ее подлинность. Кандидаты не имеют доступа к информации, содержащейся в гражданских записях, ведущихся исполнительными властями, к которым могут обратиться окружные комиссии при проверке списков.
2. Часто ошибки, содержащиеся в ходатайствах, находятся вне непосредственного контроля кандидата. Строгий подход, осуществляемый некоторыми окружными комиссиями, потенциально лишает кандидата права быть избранным за ошибки, допущенные его сторонниками или гражданами непреднамеренно и без ведома кандидата. Оправдывая свои негативные решения некоторые должностные лица указывали на статью 56 закона, которая называет "насилие, обман, угрозы, подкуп или иные способы" нарушения Кодекса о выборах основанием для преследования по закону. Они считали, что поддельные подписи представляли такое нарушение. однако, поскольку статья 38 накладывает ответственность на кандидатов за нарушения, умышленно совершенные их "доверенными лицам", нет ничего в законе, что накладывало бы прямую ответственность на кандидата за действия "сторонников".
3. Другое важное соображение состоит в том, что кандидат не является единственным лицом, лишаящимся избирательного права. Все избиратели, которые правильно подписали ходатайство, также лишаются избирательного права.

### Крайний срок предоставления материалов по выдвижению

Отсутствие другой процедурной подробности привело к проблемам у кандидатов и должностных лиц. Не был также согласован крайний срок для подачи документов о выставлении кандидатур. Согласно графику, установленному ЦИК для выборов, срок выдвижения кандидатур был до конца дня 25 января 1994 г. Однако, не был официально установлен крайний срок, к которому все документы о выставлении кандидатур и поручительства должны были быть представлены кандидатами. В некоторых избирательных округах комиссии посчитали 25 января также крайним сроком, к которому должны быть получены все материалы и залоговые документы. В других избирательных округах должностные лица определили, что к этой дате требовались только подписные листы. Они решили принимать подписные листы, поручительства, заявления, сведения о занимаемой должности по частям во время, отведенное для завершения регистрационной процедуры. Согласно их толкованию, документы были представлены своевременно, если они поступили до окончательной даты завершения регистрации.

В некоторых случаях, представленных в суд по заявлениям незарегистрированных кандидатов, было засвидетельствовано, что фактически должностные лица отказывались принять некоторые документы, когда кандидаты намеревались их сдать, прося кандидата принести их позже. К сожалению, в самых затруднительных из этих случаев отказ в принятии, задержке документов кандидата после последнего срока выставления 25 января цитировались на дополнительные причины отказа в регистрации.

Чтобы усовершенствовать систему для обеспечения одинакового справедливого отношения ко всем кандидатам, важно, чтобы это упущение в Кодексе о выборах было исправлено. Крайние сроки должны быть точно определены так, чтобы все кандидаты и должностные лица понимали одинаково, когда документы должны быть поданы. Кроме того, все документы и залоговые документы должны быть сданы одновременно для облегчения вопросов каких документов у каких депутатов не хватает.

Другая возможная поправка, достойная рассмотрения, это положение о дополнительном сроке, по которому кандидату можно дать короткий срок для исправления недостатков в его или ее подписном листе. Одна из жалоб кандидатов состояла в том, что должностные лица не уведомляли их о проблемах с их документами, даже если срок выставления кандидатур не истек и даже если они знали, что недостатки стали очевидными. В некоторых демократических странах существуют положения, по которым кандидатов уведомляют о недостатках, а затем дают короткий срок для их исправления, пока подписной лист не будет в порядке. Нередки ограничения относительно того, когда давать дополнительный срок. Например, первоначально представленный подписной лист должен содержать по крайней мере достаточное количество подписей, равное минимальному требованию 3000. Если после официальной проверки окружной комиссией выясняется, что подписной лист содержит несколько недействительных подписей, в результате чего действительных подписей становится меньше 3000, кандидата уведомляют об этом и дают ему недельный срок для получения ряда дополнительных подписей, необходимых для исправления недостатка.

Этот подход значительно либеральнее, чем существующая система в Казахстане. Однако он мог бы помочь также смягчить некоторые несправедливости и ощущения неравенства, которые угрожают уверенности общества в избирательной системе. Предоставление дополнительного срока также помогло бы избежать длительных споров, которые не только вредят кандидатам, но также отвлекают должностных лиц от их обычных обязанностей в решающее время подготовки к выборам. Если бы указания о дополнительном сроке были оформлены в законе, это бы уменьшило уязвимость должностных лиц перед голословными утверждениями приверженцев кандидатов и предубеждениями.

### Результаты регистрации

Несмотря на нарушения и трудности, испытанные кандидатами и должностными лицами на выборах 1994 года во время выставления кандидатур и регистрации, необходимо признать тот факт, что в конечном счете избиратели Казахстана участвовали в самых прогрессивных и свободных выборах в своей истории. Действительно, в каждом избирательном участке было в среднем по 5 кандидатов, что давало избирателям реальные альтернативы для голосования. Всего 692 кандидата боролись за 135 мест в Парламенте. 64 кандидата боролись за 42 места Государственного списка. Всего было зарегистрировано 756 кандидатов.

Хотя много работы предстоит провести для улучшения процесса и исправления недостатков в Кодексе о выборах, и нужно приложить усилия для совершенствования и обучения должностных лиц и образования кандидатов, выборы 1994 года ознаменовали важное начало демократии в Казахстане. Согласно подготовительным мероприятиям, неофициальным данным, предоставленным ЦИК 21 февраля 1994 г. в конечном итоге широкий диапазон кандидатов был зарегистрирован.

### **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

#### Партии: выдвижение и регистрация кандидатов

1. Законодатели склонны к пересмотру отдельных законов, касающихся организации, регистрации и прав политических партий, отличных от тех, которые относятся к неполитическим группам, организациям и ассоциациям. Закон должен отражать их уникальную роль в политических и законодательных делах и должен предоставлять специальные процедуры, согласно которым они направляют кандидатов на выборы, подобно тем, которые в настоящее время предписаны для Президентских кандидатов по Государственному списку.

2. Статьи Кодекса о выборах, имеющие отношение к процессу выдвижения и регистрации, должны быть проверены, для того, чтобы определить, какие положения являются неясными или неудачно определенными, так что могут вводиться соответствующие поправки для того, чтобы восполнить пробелы, которые привели к путанице и спорам во время выборов 7 марта. В частности, поправки, которые должны быть рассмотрены, включают:

а) дополнение к положению, которое ясно определяет конкретное основание, по которому петиция может или не может быть отклонена;

б) предоставление ЦИК права определить методологию, согласно которой будут оцениваться петиции;

в) требование применения единых критериев и методологии во всех избирательных округах;

г) уточнение конкретного последнего срока, к которому должны быть одновременно утверждены все документы о выдвижении и вступительные взносы;

д) положение, которое оговаривает в качестве особого условия, что если в петиции обнаружено, что отдельные подписи являются недействительными, то это не является основанием для того, чтобы отклонить петицию, если остальные 3 000 подписи являются действительными;

е) реструктурирование или снижение взносов, получаемых от кандидатов и пересмотр текущих ограничений, которые мешают кандидатам принять денежные вклады от их партий, организаций или из других источников.

3. Ясно, что многие из несоответствий, имевших место в выборах 1994 года можно было избежать при наличии учебных пособий или специализированного курса обучения для окружной Комиссии, руководствуясь которыми они осуществляли процесс проверки и оценки петиций кандидата. Даже суды критиковали ЦИК за недостатки в обеспечении соответствующей инструкцией.

4. Было бы также целесообразным, если бы специальная брошюра с инструкциями, объясняющими требования по представлению документа в офисе, была дана кандидатам в то же самое время, когда они получают копии бланков и подписных листков для использования в процессе выдвижения и петиции. Инструкции должны объяснять им о требованиях соответствующих законов, и как принято их интерпретировать. Должна содержаться инструкция, оговаривающая в качестве особого условия, то, что каждый избиратель должен подписать его или ее имя лично. Пособие должна также содержать описание бланков, документов и взносов, которые требуются равно, как и информация о последних сроках, к которым все материалы о выдвижении должны быть представлены на рассмотрение. Кандидаты также заслуживают того, чтобы знать о процедурах, которым будут следовать должностные лица при оценке. Справочник должен ясно определить основание, согласно которому их петиции будут отклонены. Справочник такого рода в значительной степени уменьшил бы недоразумения и неравное обращение, которое имело место на последних выборах. Брошюра с инструкциями для кандидатов также давала бы уверенность в том, что информация о требованиях дается одинаково и в единой форме всем кандидатам.

**ХАРАКТЕРИСТИКА КАНДИДАТОВ НА 21 ФЕВРАЛЯ**  
(Включая кандидатов в Парламент и по Государственному списку).

**ПОЛ**

Мужской	666
Женский	90

**ОБРАЗОВАНИЕ**

Высшее	735
Незаконченное высшее	6
Среднее-специальное	11
Среднее	4

**ВОЗРАСТ**

От 25 до 30 лет	11
От 31 до 40	177
От 41 до 50	345
От 51 до 55	106
От 56 до 60	86
От 61 и старше	28

## СОЦИАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Руководители предприятий, фирм и коммерческих предприятий	171
Работники школьной администрации и учителя	97
Работники государственных учреждений	84
Главы и зам. администрации, главы департаментов и отделов	60
Работники правоохранительных органов	56
Профсоюзные деятели	41
Писатели, журналисты, представители прессы	39
Предприниматели, инженеры и экономисты	38
Временно безработные	35
Работники здравоохранения	33
Ученые	20
Работники искусства	10
Рабочие	9
Военные	6
Пенсионеры	3
Руководители общественных организаций	54

**СРАВНЕНИЕ КОЛИЧЕСТВА ВЫДВИНУТЫХ И ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ  
КАНДИДАТОВ В МЕСТНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ  
(маслихаты)**

<b>Кандидаты</b>	<b>В региональные Маслихаты</b>	<b>В городские маслихаты</b>	<b>В районные маслихаты</b>
<b>Выдвинуто</b>	1 929	2 556	6 031
<b>Зарегистрировано</b>	1 746	2 325	5 802

## РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ

Положительной стороной нового Кодекса о выборах является то, что он обеспечивает основу для системы вынесения решения по жалобам для отдельных избирателей и кандидатов, желающих баллотироваться. Статья 17, например, предусматривает возможность обжаловать решения и действия избирательных комиссий в вышестоящие избирательные комиссии. Лицо, неудовлетворенное решением участковой избирательной комиссии, например, может обратиться в окружную комиссию. Статья 28 обеспечивает каждому гражданину возможность обратиться в участковую комиссию относительно ошибки в списке избирателей, включая пропуск фамилии избирателя. На основании этой статьи ошибки и упущения, отрицательно влияющие на право голосования в день выборов могут быть исправлены. Статья 37 определяет, что отказ окружной комиссии зарегистрировать группу поддержки кандидата может быть обжалован в суд. Похвально, что Кодекс о выборах не считает должностные лица и государственные органы непогрешимыми и что граждане и кандидаты должны иметь право обратиться к вышестоящей независимой власти за помощью, когда обстоятельства требуют принятия мер.

### Жалобы, поступающие от кандидатов

Согласно статье 61 нового Кодекса о выборах кандидат имеет право обжаловать решение нижестоящей комиссии, отказывающей ему или ей в регистрации, в Центральную избирательную комиссию или в суд. Апелляция должна быть подана в течение 3 рабочих дней после отказа в регистрации. Отсутствие дальнейших разъяснений в этом разделе Кодекса и отсутствие письменных указаний по процедуре оценки подписных листов кандидата оказались серьезным препятствием для успешного решения по жалобам и апелляциям, как было выявлено в процессе выборов 7 марта.

Та же статья требует, чтобы окружные комиссии выдавали уведомления и регистрационные удостоверения кандидатам, прошедшим отбор, в течение двух дней после их регистрации. Однако в Кодексе нет положения относительно крайнего срока, до которого кандидатов должны уведомить об отклонении их кандидатур. Упущение этой маленькой формальности может доставить получившим отказ в регистрации кандидатам серьезные неудобства, потому что задержка уведомления влияет на возможность своевременной апелляции и принятия решения по их случаю.

Кандидаты не могут начать кампанию, пока они официально не зарегистрированы. Любая задержка в процессе апелляции серьезно уменьшает их возможности провести кампанию в уже сокращенный срок перед выборами, даже если они в конечном счете выиграют апелляцию. Конкретный пример таких обстоятельств относится к одному кандидату, которая полагала, что она зарегистрирована, но заметила, что объявления о ее регистрации не было опубликовано в течение 7 рабочих дней, как требуется по закону. Только дав персональный запрос после окончания этого срока, она обнаружила, что ее кандидатура отклонена. К этому времени около половины срока, отведенного на кампанию, уже прошло. Из-за сжатого срока проведения выборов, только 26 дней даются кандидатам на проведение кампании. Для тех кандидатов, кто не прошел, эти 26 дней быстро пролетели, пока они пытались использовать свое

право апелляции через ЦИК, низшие суды и при необходимости, через высшие суды.

Критики системы также выявили интересный момент. В силу того факта, что окружные комиссии в настоящее время имеют полную автономию в решении судьбы кандидатов и их баллотировки и что процесс апелляции лишает кандидатов времени для проведения кампании, создается окно для потенциального злоупотребления. Без общих указаний, которых должны придерживаться все окружные комиссии, незасчитание подписных листов может легко использоваться как средство умышленного нарушения равных возможностей проведения кампании среди кандидатов, склоняя этим чаши весов в пользу одного кандидата. Только через формулировку строгих письменных указаний, заранее подготовленных и предоставленных и должностным лицам и кандидатам, и через общее и последовательное соответствие закону и правилам этот вид возможности злоупотребления может быть устранен.

Из-за сложности затронутых вопросов очень трудно установить аналогичные временные ограничения для судов для вынесения решения относительно допуска кандидата к баллотировке, какие установлены в законе для более простых вопросов, таких как пропуск фамилии избирателя в списке. Однако, важно найти какое-нибудь решение. Существующая система и очень узкое окно для проведения кампании действительно исключает возможность справедливой борьбы для любого кандидата, которому было отказано в регистрации, даже если они в конечном счете достигли цели по апелляции.

Есть одно решение, которое обычно применяется в других демократических системах - это автоматическое направление критических случаев относительно спорных вопросов по выборам в вышестоящий суд для немедленного слушания. Эти суды специально предназначены для разбора дел, относящихся к выборам и следовательно, более подготовлены к специализированным вопросам. Они также своевременно выносят решение так, что целый предвыборный период не полностью пропадает, в то время как решения низших судов отводятся и обжалуются длительное время.

#### Полномочия ЦИК в рассмотрении жалоб

Тот факт, что кандидат может обжаловать его или ее отказ в регистрации в Центральной Избирательной комиссии вместо суда, означает, что ЦИК вправе выносить решения по жалобам и принимать административные меры, обязательные для нижестоящих комиссий. К сожалению, Кодекс о выборах был интерпретирован таким образом, что это ограничивало полномочия ЦИК в таких случаях. Применение этой интерпретации во время выборов 7 марта предписывало, что хотя ЦИК имеет полномочия направлять действия нижестоящих комиссий и разрабатывать политику, она не имеет полномочий опровергнуть решений, принятых нижестоящей комиссией. Было трудно понять основания этого ограничения полномочий ЦИК в этих случаях, так как несколько статей закона прямо противоречат этому. В частности, различные разделы статьи 10 специально формулируют, что ЦИК

"осуществляет на территории Республики Казахстан [...] исполнение положений Конституции РК в части выборов и

настоящего Кодекса. [и] обеспечивает их разъяснение и единообразное применение [...]".

"направляет деятельность избирательных комиссий;" и

"рассматривает заявления и жалобы на действия избирательных комиссий".

Кроме того, президентское постановление N1469, опубликованное 21 декабря 1993 года усилило положения Кодекса о выборах, оговорив:

"ЦИК независим от других государственных органов и общественных организаций в решении проблем относящихся к подготовке и проведению выборов;"

"Решения ЦИК, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для государственных органов, общественных организаций, предприятий, учреждений и должностных лиц, которые [все] обязаны помочь [ЦИК] и предоставлять [ей любую] требующуюся работу, информацию и материалы".

"Акты, изданные ЦИК в пределах ее компетенции обязательны для всех избирательных комиссий [...]".

На основании этих положений получается, что если бы ЦИК официально диктовала условия оценки кандидатских подписных листов заранее через распоряжение или постановление, нижестоящие комиссии должны были исполнять их. Однако, при отсутствии такого официального распоряжения или постановления, нижестоящие комиссии были уполномочены следовать своим собственным путем, который потом не мог быть отменен ЦИК.

В конечном счете, группа МФИС пришла к выводу, что кажущееся противоречие об окончательных полномочиях ЦИК представлено в том факте, что Кодекс о выборах использует почти одинаковую формулировку относительно ответственности Центральной, Территориальной и окружной комиссий осуществлять "контроль" над соблюдением пунктов Кодекса относительно выборов, и положений об их общих применениях. Кроме того, фактически идентичный язык использован в описании полномочий каждой комиссии "рассматривать заявления и жалобы". Сходство стиля, видимо, предусматривало предоставить индивидуальные, но равные полномочия в тех определенных сферах и по тем процедурным вопросам, которые находятся в пределах их отдельной юрисдикции.

Возможно, могло быть найдено более убедительное разумное объяснение толкования Кодекса о выборах таким образом, который ограничивает полномочия ЦИК в отмене решений нижестоящих комиссий, при сравнении бывшего Кодекса о выборах с новым. По словам членов ЦИК старый закон оговаривал их полномочия и прямой контроль над нижестоящими комиссиями более определенно, но конкретная формулировка была изъята из нового Кодекса. Группа МФИС не имела возможности сравнить два Кодекса. Однако, если положения, дающие более широкий и конкретный контроль ЦИК были действительно исключены из нового Кодекса, легко понять, что она играла более пассивную роль, чем ожидалось.

Вопреки этим философским противоречиям, фактически когда кандидаты представляли апелляции в ЦИК, Центральная избирательная комиссия не решала прямо спорный вопрос, а отсылала письмо или связывалась другим образом с нижестоящими комиссиями с рекомендациями и просьбой пересмотреть их решения. В некоторых случаях нижестоящие комиссии следовали рекомендациям ЦИК, однако в других случаях, нижестоящие комиссии отклоняли их совет.

Группа МФИС считает, что крайне важно, чтобы установление полномочий ЦИК и нижестоящих комиссий было ясно и недвусмысленно определено в Кодексе. В равной степени важно, чтобы, когда дойдет до практики, курс и общее соответствие Кодексу относительно фактического проведения выборов не привели к беспорядку если полномочия контролировать нижестоящие комиссии перейдут к Центральной Избирательной Комиссии или местным исполнительным властям. Привлечение местных исполнительных органов сосредоточит внимание на административной, финансовой и транспортной поддержке. Однако, содержание выполнение и толкования положений Кодекса о выборах, которое относится непосредственно к курсу и процедурам фактического проведения выборов, должно быть в компетенции ЦИК. Как комиссия, облеченная властью наблюдать за выборами в Казахстане и за общим соблюдением закона, ЦИК обязательно должна получить прямую юрисдикцию над действиями и решениями, принимаемыми нижестоящими комиссиями по спорным вопросам относительно выборов. В конечном счете, поскольку Кодекс дает ей полномочия рассматривать жалобы и заслушивать апелляции, ее решения в таких случаях также должны быть обязательны для нижестоящих комиссий.

#### Апелляции, подаваемые в суд

По мере раскрытия процесса казалось, что даже суды постоянно испытывали затруднения в решении спорных вопросов ввиду отсутствия ясных законов и нехватки какого-либо предыдущего юридического опыта, на который можно положиться. Отсутствие единства в аргументации судов было продемонстрировано в избирательном округе Алматы, где два кандидата, которым было отказано в регистрации подали одинаковые апелляции, но получили разные решения в низших судах. В этом избирательном округе было 5 кандидатов, трое из которых было отказано в регистрации. Отказ третьему кандидату основывался на существенных недостатках по выполнению основных требований и кандидат принял решение комиссии без возражений.

В первом из поданных дел, кандидат представил подписной лист, в котором, как утверждала окружная комиссия, около 800 подписей было из категории таких, когда один человек расписывался от имени всей его или ее семьи. В этом случае признание недействительными даже половины этого числа приводило к тому, что действительных подписей оставалось меньше 3000. Кандидат подал апелляцию на отказ в принятии его подписного листа непосредственно в местный суд.

Первоначально, МФИС склонялся к мысли, что другие кандидаты и суды, отложив свои слушания, ждали решения по этому делу, которое бы установило прецедент. Однако, стало ясно, что ожидание могло потенциально выйти за установленный срок, который требует подачи апелляций в течение 3 рабочих дней. Хотя этот кандидат подал апелляцию в этот срок, ко времени выяснения

судом решения по этому делу было слишком поздно для других кандидатов подавать апелляции.

Этот кандидат поднял три вопроса. Во-первых, хотя он и признавал, что в его подписном листе могли быть подделанные подписи, он подверг сомнению, могло ли их быть так много, как утверждала окружная комиссия. Он также поднял вопрос, должны ли недействительные подписи быть причиной отклонения кандидата, если в листе остается по крайней мере 3000 действительных подписей. На предварительном слушании судья, казалось, согласился с ним по этому пункту, хотя окончательное решение по этому делу в конечном счете не коснулось конкретно этого вопроса.

Этот кандидат также довел до сведения судьи, что Председатель окружной комиссии была работником заместителя председателя местного исполнительного органа, который тоже оказался кандидатом в том округе, где она работала. Подписной лист этого кандидата был принят. Он был зарегистрирован и получил официальное право начать свою кампанию, в то время как кандидат получивший отказ в регистрации, проходил через процесс рассмотрения апелляции.

Его наиболее важный вопрос - имеют ли окружные комиссии право вообще не признавать любые подписи. Он отметил, что в Кодексе ничего не говорится по вопросу проверки подписей и что они превысили свои полномочия взявшись судить, чьи подписи действительны, а чьи не аутентичны. Он предложил, чтобы их полномочия распространялись только на "форму" подписного листа, а не на решения вне их компетенции. Что касается этого вопроса, председатель окружной комиссии выразила свое мнение, что сам Кодекс о выборах требовал от нее вникать глубже при проверке подлинности подписных листов, включенных в ходатайство. В защиту своего решения она ссылаясь на параграф статьи 60, который обращается к ответственности комиссий "которые после проверки правильности их соответствия, оформляют соответствующий протокол". Так как это не было вынесено на суд, даже когда член ЦИК был вызван дать свидетельские показания о каких-либо специальных указаниях, которые могли стать доступными нижестоящим комиссиям, никто не вспомнил тот факт, что элементарные инструкции были даны Секретарем ЦИК во время республиканской телеконференции 6 января, в которой она говорила о важности четкой работы окружных комиссий во время проверок кандидатских подписных листов.

В конце концов, суд подтвердил решение окружной комиссии и согласился, что подписи, содержащиеся в подписном листе, должны быть личными подписями избирателей, чьи фамилии представлены в списке. Подписи членов семьи не годятся для целей сбора в подписной лист. Количество незасчитанных подписей было достаточно для того, чтобы общее число подписей стало меньше 3000 и отказ в регистрации кандидата был подтвержден. В этом случае кандидат подал апелляцию в вышестоящий суд где неблагоприятное для него решение было подтверждено опять.

Для иллюстрации беспорядка и отсутствия последовательности внутри самой системы судопроизводства достаточно только взглянуть на обстоятельства, возникшие во втором случае апелляции в суд в том же избирательном округе. В деле второго кандидата фактически были подняты те же самые вопросы. Его

подписной лист также был отклонен на основании проверки окружной комиссии и признания недействительными подписей, содержащихся в подписном листе. На основании оценки комиссии ряд подписей были признаны недействительными, так как были поставлены одним человеком. Даже более заслуживающим внимания оказался факт, что в этом случае окружная комиссия указала на несколько страниц в подписном листе на которых идентичные фамилии в том же порядке с первых страниц были фактически переписаны и повторялись на последующих страницах другим почерком. В этом случае нет сомнений, что переписывание фамилий было умышленным. Комиссия отклонила все подписи, поставленные одним лицом, а также те, которые просто были копиями предыдущих страниц.

Несмотря на сходство вопросов в этих двух случаях, в этом случае суд бесспорно согласился с идеей представления окружной комиссии более административной роли. Возможно представленные кандидатом аргументы были весомее, чем в предыдущем случае, потому что кандидат был адвокатом. Несмотря на разумные объяснения решения суда, важен факт, что в результате решение суда в этом случае полностью противоречило решению в первом случае, будучи вынесено в пользу кандидата. В этом случае окружная комиссия отказалась подчиниться решению суда и не зарегистрировала кандидата. Вместо этого окружная комиссия сама подала апелляцию в высший суд, где решение нижестоящего суда было в конечном счете отменено.

#### Общие замечания относительно правовой инфраструктуры

Тот факт, что Кодекс о выборах включает специальные положения о вынесении решений по жалобам и о посредничестве судов, говорит о намерении законодателей обеспечить уровень независимой проверки во время процесса выборов. Выборы не проходят в вакууме. Неотъемлемой частью успеха любого демократического процесса является правовая система, способная решать сложные проблемы по духу и по букве исполнения.

В группе МФИС не было юристов или экспертов с юридическим образованием, однако, как администраторы выборов, которые имеют опыт различных уровней правовых проверок и споров относительно выборов в собственной сфере полномочий, наша группа была готова наблюдать правовую систему Казахстана в работе с, по крайней мере, с достаточной степенью профессионализма. Предлагаем наши наблюдения, так как если оставить эти проблемы нерешенными, кандидатам и должностным лицам и дальше будет трудно разрешать споры по порядку, своевременно и таким образом, чтобы это воспринималось беспристрастным и справедливым для обеих сторон.

Как посторонним наблюдателям с поверхностными знаниями специфики правовой системы Казахстана, членам нашей группы показалось, что правовая система построена таким образом, чтобы служить больше интересам государства, чем интересам граждан. Механизм судопроизводства ставит граждан в невыгодное положение при предъявлении требований к государственным учреждениям. Этому впечатлению способствовал ряд условий.

1. Кандидаты не были представлены в судах юристами. Большинство кандидатов, на чьих делах присутствовали члены группы МФИС

вынуждены были сами представлять себя. Без преимущества правильного представления адвокатом или правовым поверенным, знакомым с вопросами законодательства, кандидаты были в совершенно невыгодном положении.

2. Разделение между истцом и ответчиком было очень неясным. Кроме того, стерлось различие между гражданскими вопросами и уголовными. Вначале, как истцы, кандидаты подавали апелляции на отмену решений окружных комиссий на гражданских основаниях. Однако, в процессе суда они сами оказывались ответчиками. В ряде примеров вместо того, чтобы проверять представленные спорные вопросы, дело оборачивалось судом, который решал имел ли место факт нарушения кандидатом Кодекса о выборах.
3. Решения суда явно не выполняются. Даже когда кандидат выигрывал дело, не было уверенности, что он будет зарегистрирован. В ряде примеров окружные комиссии просто отказались подчиниться решению суда. Тогда кандидат вынужден был обратиться в высший суд по поводу с отказа комиссии подчиниться решению суда. По крайней мере два раза члены группы МФИС были свидетелями споров между окружной комиссией и судьями. В одном случае, окружная комиссия фактически сказала судье, что если суд хочет, чтобы кандидат был зарегистрирован, может сам это сделать. В других случаях, должностные лица подали апелляцию на решение низших судов в пользу кандидата в высшие суды.
4. Иногда логика правовых аргументов казалась порочной. Например, в одном случае был вызван эксперт по почеркам, чтобы определить, что решения окружной комиссии относительно подписей в подписном листе точны. Когда абсолютная точность оценки подписей экспертами была подвергнута сомнению, ответ, представленный свидетелям и поддержанный прокурором гласил, что свидетель не может ошибиться, потому что она несет уголовную ответственность за анализ, если он не верен на все 100%. В таком аргументе есть степень абсурда, особенно ввиду того, что иногда бывают субъективные мнения. Например, относительно конкретной подписи эксперт предположила, что это не могла быть подпись избирателя, чья фамилия была указана. Она мотивировала это тем, что почерк был слишком красив для человека того возраста, который был указан в листе.
5. Стало ясно, что должностные лица по выборам, как представители государства, не были приведены к тому же уровню ответственности, что и кандидаты. Что касается ответственности за полное понимание положений Кодекса, с кандидатов спрашивали намного строже чем с должностных лиц. В ряде примеров, должностные лица оправдывались тем, что поскольку новый закон применялся в первый раз, от них нельзя ожидать знания каждого положения. Кроме того, несколько окружных комиссий доказывали, что Кодекс о выборах был неясным по многим пунктам и что они

получили недостаточные указания из ЦИК. Однако, несмотря на такие оправдательные аргументы со своей стороны, должностные лица заявляли, что кандидаты должны понимать и выполнять в совершенстве каждое положение. В одном случае, судья вынес решение против кандидата, отмечая, что кандидат был ответственен за такое понимание положений нового Кодекса о выборах, а если он не знает их, в любом случае из него вероятно не получится хорошего депутата. В других ситуациях не является необычным, что когда сам закон неясен, когда государственные сотрудники снабжены недостаточными указаниями и когда нет возможности поддерживать постоянное согласие, дела решаются в пользу граждан. В Казахстане такого не бывает.

6. В другом примере безнаказанности государства (представленного должностными лицами по выборам), оказалось, что нет механизма, по которому можно проверить окружные комиссии на непредвзятость и беспристрастность, которые могли повлиять на решения о регистрации одних кандидатов и отказе в регистрации другим. Один из вопросов, предложенных на встрече с прокурорами при решении частного случая, членами группы МФИСа был - разрешено или нет кандидату требовать предоставления в суд в качестве свидетельства всех подписных листов и зарегистрированных и незарегистрированных кандидатов данного избирательного округа. Цель предоставления всех подписных листов конкурирующих кандидатов - определить, ко всем ли кандидатам предъявлялись одинаковые требования. По мнению прокурора подписные листы других кандидатов не относятся к делу, следовательно, недопустимы. Однако сравнение всех подписных листов могло быть очень уместным. Ключевым пунктом относительно кандидатур в демократической избирательной системе является равное и беспристрастное отношение ко всем кандидатам. Одним из характерных утверждений на выборах 7 марта было, что определенные "привилегированные" кандидаты получили преимущества. Только просмотр всех подписных листов мог помочь судам определить были ли применены ко всем кандидатам одинаковые условия и степень оценки. Если бы было доказано то, что к некоторым кандидатам подходили с более строгими критериями, чем к другим, или что для некоторых кандидатов не соблюдалось соответствия с положениями закона, в то время как требовалось от других, ясно что такой вопрос должен был быть поставлен на обсуждение суда. Группа МФИС не знает ни один случай, когда окружная комиссия должна была представить доказательства того, что ко всем кандидатам применяет одинаковый подход. Утверждения в приверженности или пристрастности со стороны должностных лиц должны признаваться законными вопросами для представления в суд.
7. Не было ясно как решение одного суда могло влиять на решение другого, имеющего дело с аналогичными случаями. Например, один из вопросов, который толковался окружными комиссиями по разному в отдельных округах, был таким : должен ли кандидат быть отклонен в случае, если 3 000 действительных подписей осталось после исключения дубликатов или неправильных подписей. У судей наблюдалось отсутствие необходимой информации в отдельных

областях избирательного закона, и они часто не находили подходящих обоснований в Кодексе о выборах и директив для разрешения вопросов, поставленных перед ними. В результате этих недостатков в системе принимаемые ими решения временами казались политически мотивированными. Чтобы обеспечить некоторую последовательность рассмотрения вопросов в сходных обстоятельствах, ЦИК должен просмотреть решения судов, чтобы помочь им в выработке процессуальных решений, которые обеспечат единое применение закона.

Несмотря на трудности, испытанные должностными лицами, кандидатами и судами по этим вопросам во время выборов 1994 года, важно признать, что система была проверена основательно. Важно также понять, что приблизительно в половине всех дел, поданных в суд, кандидаты выиграли. В процессе были выявлены все слабые места самого Кодекса и ошибки в процедуре системы. Кроме того, сам факт наличия несправедливости в толковании и применении закона, не должен привести читателей к заключению, что окончательные решения, принятые в случаях большинства кандидатов, которые подвергли сомнению систему, были неправильными. Возможно, что в большинстве случаев, когда ЦИК поддерживала решения окружных комиссий отказать кандидатам в регистрации на основании технических недостатков их подписных листов, такие же решения были бы приняты в других демократических государствах. Это действительно так в конкретных случаях, в которых члены группы МФИС имели возможность просмотреть вовлеченные подписные листы.

Самый важный вопрос - это как опыт, приобретенный на этих выборах будет использован должностными лицами и законодателями для преодоления недостатков системы в будущем. Уроки выборов 1994 года обеспечивают плодородную почву для построения действительно свободной, оперирующей согласно закону, и ответственной избирательной системы, к которой стремится Казахстан.

#### **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

##### Решение о жалобах

1. Если ЦИК намеревается получить разрешение на выслушивание жалоб и обращений, важно, чтобы ЦИК имела полномочия на принятие административных мер, которые являются обязательными для комиссий низшего уровня. Местные исполнительные власти не должны иметь полномочия на отмену постановления ЦИК по вопросам выборов. Окончательные решения, представленные ЦИК, могут быть обжалованными только судом.
2. Законодатели могут захотеть рассмотреть положения о направлении судебных дел, о выборах автоматически в высший суд для немедленной проверки в целях устранения препятствий, которые потенциально лишают кандидата возможности участвовать в кампании, даже если они, в конечном счете, достигают цели в их судебных делах.

3. Должностные лица, привлеченные к работе избирательной комиссии, как государственные служащие, должны быть ответственны перед судом. В этом смысле апеллянтам должно быть позволено приводить обоснование, которое подтверждает аргумент, о том, что они обижены в силу необъективности или неравного обращения со стороны должностных лиц, привлеченных к работе избирательной комиссии, даже, если это означает требование представить документы и бланки, относящиеся к другим кандидатам.
4. Постановление суда должно распространяться на должностных лиц, привлеченных к работе избирательной комиссии.

## ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

### Кампания по обучению избирателей

Фактически каждый участник выборов, с которым разговаривали члены группы, подчеркивал огромную важность подготовки избирателей, потому что, по общему мнению, народ имеет слабое представление о новом Кодексе о выборах и еще меньшее представление о том, как новые выборы повлияют на успешное решение социальных и экономических задач, встречающихся в каждодневной жизни. Первой и главной заботой была тревога, что из-за разочарования и апатии народ откажется участвовать в выборах. Если бы не удалось обеспечить участие в выборах по крайней мере 50% избирателей, имеющих право голоса, результаты выборов были бы объявлены не имеющими законной силы.

Кроме того был дан очень короткий срок с момента введения нового Кодекса о выборах до дня проведения выборов. Из-за внезапности роспуска Верховного Совета и принятия нового Кодекса о выборах народ не имел фактически возможности понять в полной мере значительность изменений в избирательной системе или новую политическую философию, которую она представляет. В итоге у политических партий и потенциальных кандидатов было мало возможностей оформить или ознакомиться с новыми правилами выдвижения, регистрации или проведения кампании.

Ввиду этих условий развертывание всесторонней общественной кампании представляло для центральной избирательной комиссии трудноразрешимую задачу. Это особенно усугублялось различными требованиями от нее в этот короткий срок в сфере административной организации, политики, процедур, стратегического планирования, необходимых для проведения этих выборов. Несмотря на эти трудности, ЦИК посвятила огромную часть своих усилий выполнению всенародной стратегии распространения информации о выборах, путем обеспечения как можно более высокого уровня открытости процесса выборов.

Процесс усложнялся структурой самого Кодекса о выборах, которая отводила организаторам выборов ключевую роль, при ее непосредственном участии в определении различных компонентов выборного процесса. Обычно в большинстве демократических стран кампания по информированию избирателей включает два отдельных компонента:

1. общую информацию о процессе выборов, обычно распространяемую работниками избирательной сферы с нейтральной позиции, предназначенную для информирования и побуждения избирателей принять участие; и
2. политические сведения, обычно распространяемые партиями и кандидатами, выражающие их взгляды, предназначенные повлиять на мнение избирателей.

Трудность и деликатность уравнивания требований обоим компонентам нельзя преуменьшать.

### Общая информация для избирателей

Сложность начать и реализовать успешно официальную неполитическую программу для избирателей была особенно труднопреодолимой, потому что нужно было передать очень много новой информации. Весь процесс выборов был пересмотрен одновременно без предварительного предупреждения. Были внесены основные изменения не только в процесс проведения, но также преобразована структура самого парламента. Вся система представительства была изменена со значительным сокращением размера парламентского корпуса. Введение голосования по Государственному списку, должно было быть понято избирателями, как и новая система выдвижения, которая разрешала кандидатам выставляться от политических партий, общественных организаций или самовыдвижением. Процесс сбора подписей, которыми избиратели могли поддержать выдвижение кандидатов, нуждался в объяснении.

Также нужно было передать ряд технических деталей, касающихся избирателей, таких как то, что избирателям не разрешалось голосовать за другого человека. И, конечно, всю обычную информацию нужно было донести до избирателей, такую как дата выборов, местоположение избирательных участков, регистрация избирателей и доступ общественности к спискам избирателей, местоположение окружных комиссий и личности местных должностных лиц на выборах.

Была разработана обширная программа, которая сосредоточилась на придании гласности выборам, Кодексу о выборах и информации о нововведениях в проведении выборов. Один из основных акцентов образовательной программы был сделан на опубликовании целиком Кодекса о выборах. Полный текст закона был опубликован в государственной и независимой печати, как и многие официальные постановления и приказы ЦИК, обеспечивающие формулировку указаний и толкований закона. Первичными источниками распространения публичной информации, данной ЦИК, были средства массовой информации, контролируемые государством.

Если и были недостатки в освещении этих выборов ЦИК, они не имели отношение к количеству и подробностям, с которыми подавалась информация. Однако при просмотре в печати нескольких сообщений и официальных заметок, опубликованных ЦИК, стало ясно, что комиссия использовала очень формальный стиль, обычно встречающийся в правовых уведомлениях. Тон публикуемой информации был в основном казенным по сути. Судя по отзывам граждан, с которыми группа встречалась, официальная информация была такой многословной, технической и скучной, что среднему читателю было ее трудно понять.

Выражалось беспокойство, что дома граждане не будут слушать ее или обращать внимание. Эта ситуация могла усугубиться электронными средствами. Конкретно, по телевидению большинство программ, посвященных выборам было распределено в течение определенных периодов дня, и особенно в вечерние часы. Хотя было намерение заставить зрителей в часы, когда они чаще всего смотрят телевизор, программы о выборах могли проиграть развлекательным программам независимых станций в крупных

городах или передачах, ведущимся из-за пределов Казахстана, особенно из России.

В подготовке и расписании заметок и объявлений о выборах есть возможность для более творческих подходов для создания сообщений, которые легче будет понять среднему человеку, и которые смогут привлечь внимание общественности. Более творческий подход может также помочь побудить людей к участию. В интересах обеспечения полного раскрытия технических деталей ЦИК могла неумышленно на самом деле затруднить избирателям усвоение информации так успешно, как задумывалось. Например повторная публикация полного текста Кодекса о выборах могла не так хорошо передавать его смысл, как повторение ряда коротких сообщений о конкретных положениях, касающихся непосредственно избирателей. Кроме того хотя были приложены усилия на полное раскрытие технической информации и обеспечение осведомленности общественности о выборах, мало появлялось официальной информации со специальной целью вселить энтузиазм в людей или уверенность в новой избирательной системе.

При обсуждениях таких возможностей с членами ЦИК стало ясно, что существовала реальная заинтересованность в возможности более творческого типа информационно-образовательной кампании для избирателей. Наиболее вероятно, что ограниченность во времени явилось причиной тяготения к более традиционным методикам. Нововведения, предлагаемые некоторыми членами ЦИК откладывались в "долгий ящик". Однако представители ЦИК и руководители государственных средств массовой информации с готовностью изучали новые мнения и выражали заинтересованность в нескольких идеях, предложенных группой МФИС. При их великодушном одобрении и поддержке, группа поработала со штатом республиканского радио, записав ряд 30 секундных и 60 секундных публичных объявлений (ПО), чтобы привлечь внимание к нескольким вопросам, которым до того не было придано особого значения в передачах для избирателей. В частности, сообщения ПО, сконцентрированные на важности голосования, его секретности и значении индивидуального выбора в демократическом процессе.

Объявления давались на русском и казахском языках и представлялись в ЦИК как примеры разных видов возможных сообщений. В период непосредственно перед выборами ЦИК давала добро республиканской радиосети обнародовать объявления в оставшиеся дни перед выборами.

Надеемся, что у ЦИК будет достаточно времени перед следующими выборами для изучения некоторых возможностей и нововведений, использовать которые на выборах 7 марта им не позволили время и обстоятельства. Заслуживают особого внимания молодые избиратели. Все делегации наблюдателей, с которыми группа встречалась на выборах, казалось, разделяли беспокойство по поводу заметного отсутствия молодежи на избирательных участках в день выборов. Побуждение их к участию должно стать важной задачей работы должностных лиц по выборам по мере того, как они будут находить новые пути воспитания веры и уверенности в демократическом процессе.

### Политические кампании

Просвещение избирателей о программах и личностях конкурирующих кандидатов и партий занимает значительное место в образовательных программах. В интересах "уравнивания" возможностей кандидатов Кодекс о выборах ставит жесткие ограничения на процесс кампаний, не только на их финансирование, но также на время, в течение которого кандидаты могут их проводить, и на способ и частоту, с которой они могут представлять себя.

Ряд статей нового Кодекса сообща установили параметры, жестко ограничивающие возможности кандидатов при определении стратегии собственных кампаний. Вместо этого многие аспекты кампаний контролируются и определяются избирательно-административными структурами.

1. В основе установленной схемы статья 40, гласящая, что выборы финансируются исключительно из средств республиканского бюджета. Далее говорится, что государственное финансирование должно обеспечить равные возможности для всех кандидатов. В конце статья отмечает, что негосударственное финансирование выборов, как и любое прямое или не прямое участие в нем запрещено. В соответствующем положении статьи 35 говорится, что каждый кандидат должен обеспечиваться одинаковой суммой финансовых государственных средств для проведения его или ее предвыборной кампании.
2. Статья 42 предписывает соответствующим избирательным комиссиям осуществлять контроль за использованием средств, ассигнованных на избирательные кампании кандидатов.
3. Статья 36 устанавливает ступень для дальнейшего контроля над конкретными видами деятельности во время кампании, которыми может заняться кандидат и подтверждает требование, что каждый разрешенный вид деятельности должен полностью финансироваться из государственных ассигнований, выделяемых кандидату. Этот раздел служит для пресечения финансовой поддержки партиями и общественными организациями и даже использование кандидатом собственных средств.
4. По статьям 35 и 36, взятым вместе, единственно разрешенные виды деятельности включают: а) выступления через печать и другие средства массовой информации, включая радио и телевидение; б) устные выступления перед избирателями, проводимые кандидатами или их доверенными лицами; в) рекламные плакаты кампании. Даже использование электронных средств ограничено по Кодексу о выборах до лимитированных часов эфирного времени между 19:00 и 23:00. Каждому кандидату гарантируется право по крайней мере один раз быть представленным по телевидению.
5. Согласно статье 36 кандидаты имеют право проводить кампанию "с момента регистрации и до конца предвыборной кампании". Это положение подтверждается статьей 52, которая гласит что кандидаты вправе участвовать в избирательной кампании "сразу

после выдвижения и регистрации". Любая деятельность до фактической регистрации кандидата рассматривается как нарушение этого положения. Статья 56 дает местным избирательным комиссиям полномочия объявить предупреждение кандидату за любое нарушение и предусматривает, что при повторных случаях нарушения или предупреждении кандидату отказывают в регистрации.

Поскольку срок проведения кампании был слишком коротким, кандидаты освобождались от их постоянной работы, чтобы они могли организовывать свои инициативные группы и доверенных лиц и проводить агитационные кампании. По Кодексу о выборах, статья 52, их зарплата выплачивалась из средств избирательного бюджета. Кроме того, кандидаты получали право бесплатного пользования общественным транспортом.

Интересно отметить, что несмотря на принятое соглашение, что кандидаты не могут принимать никакой материальной или финансовой поддержки из других источников, кроме самого государства. Кодекс, кажется, предлагает возможность некоторых исключений. Все должностные лица, кандидаты и представители партий, с которыми группа МФИС встречалась, сходились во мнении, что даже партии или общественные организации не могли вносить деньги или печатать материалы от имени своих кандидатов. Действительно, согласно статье 40 "негосударственное финансирование выборов [...] запрещено". Однако, формулировка статей 35 и 36, кажется, предлагает возможность некоторого выбора. в статье 35 гражданам гарантируется право "беспрепятственной агитации за и против того или иного кандидата". Во втором положении устанавливается, что "все агитационные печатные материалы должны содержать информацию об организациях и лицах, ответственных за их выпуск. Распространение анонимных агитационных материалов запрещается".

Можно спорить, что эти положения позволяют отдельным лицам и организациям представлять материалы сверх и помимо тех, которые готовятся государственными работниками из государственных средств. Хотя возможности, заключенные в такой формулировке, не считались жизнеспособными на выборах 7 марта 1994 года, они должны быть переоценены, чтобы дать новые возможности гражданам, организациям и кандидатам на будущие выборы. Разрешение на такую внешнюю поддержку помогло бы преодолеть некоторые трудности, испытываемые многими кандидатами, которые выражали беспокойство по поводу того, что жесткие ограничения Кодекса о выборах не давали им достаточных средств для того, чтобы довести свои программы до общественности.

### Стратегия проведения кампании

Правовые положения поставили ЦИК и местные должностные лица по выборам в незавидное положение, обязав сформулировать стратегию толкования закона для практического применения. ЦИК приложила огромные усилия пытаясь установить выполнимый бюджет и выбрать осуществимый план, и в то же время пытаясь предугадать, какие виды материалов и форм лучше всего послужат интересам кандидатов. Их усилия сдерживались не только ограничениями самого Кодекса о выборах, но и предоставляемой суммой финансирования, и практическими ограничениями временных и материальных ресурсов, предоставляемых через государственные средства

массовой информации всему корпусу кандидатов, которое вначале предполагалось приблизительно по 15 в каждом округе. Проблема предоставления всем кандидатам равного доступа к средствам массовой информации из-за лимитированного количества газетного пространства в прессе и ограничения предоставляемого эфирного времени на радио и телевидении, была труднопреодолимой.

Пытаясь решить эту проблему ЦИК работала в тесном контакте с руководителями государственных средств массовой информации, чтобы определить как обеспечить осуществление плана. Работая в пределах ограничений, установленных Кодексом о выборах, ЦИК выпустила официальные резолюции, наметившие в общих чертах основные элементы кампании, на которые каждый кандидат имел право. По плану каждому кандидату предоставлялось 100 строк в печатной прессе, 10 минут на телевидении и 5 минут на радио. Обычно, кандидатам предоставлялись также рекламные плакаты в равном количестве до 1000 штук или 1/4 контингента избирателей, в зависимости от округа. Плакаты, предоставляемые местными властями, печатались точно одного размера, цвета, вида бумаги, внутреннего оформления для всех кандидатов одного округа.

Кроме обеспечения равных возможностей проведения кампаний для кандидатов, ЦИК и государственные теле-, радиостанции старались предоставлять эфир и общественным организациям, которые действительно выдвинули кандидатов. Организациям предоставлялось право на дополнительные 30 минут на телевидении для распространения своих программ. ЦИК предприняла попытку дать кандидатам-самовыдвиженцам дополнительный доступ к средствам массовой информации и дали им право на дополнительные 5 минут на радио. Расписание составлялось должностными лицами средств массовой информации и одобрялось местной избирательной комиссией, ответственной за округ.

Кандидаты сами готовили текст и могли выбрать язык для его представления. Хотя каждый кандидат был ответственен за текст выступления, окружные комиссии были уполномочены просматривать их материал, чтобы убедиться, что он не нарушает статьи 33 и 56, которые определяют, какие предметы и темы не могут включаться в программу кандидата или партии.

Ассигнование на проведение всей кампании каждого кандидата ограничивалось суммой 6 110 тенге, что составляло около 550 долларов на время определения этой суммы. С самого начала совсем не было ясно, как фактически кандидаты получают их средства из фондов ЦИК. В одном случае ЦИК показала группе МФИС, что каждому кандидату выпишут счет на данную сумму, из которой он или она будут оплачивать свои расходы. Как оказалось, фактически во всех округах средства оказались в распоряжении властей, которые непосредственно платили за производство агитационных материалов кампании. Ассигнования главным образом использовались на оплату фактической стоимости производимых конкретных материалов, заказанных ЦИК. На основании наиболее общих требований, ЦИК установила, что кандидатам предоставляется право использовать оставшиеся суммы на различные расходы, такие как горючее для их собственных автомобилей для поездок.

Пытаясь найти оптимальный вариант использования средств массовой информации с учетом ограниченности времени и места для предвыборной кампании, ЦИК составила план, по которому республиканские средства освещали в основном программы партий и общественных организаций, чьи сообщения были интересны всей стране. С другой стороны, региональные и местные средства освещали программы отдельных кандидатов, чьи сообщения касались конкретно избирателей внутри их собственных округов.

Кроме использования средств массовой информации в стратегиях их кампаний кандидаты поощрялись к личным выступлениям и встречам один на один с их избирателями. Ближе к концу, ЦИК распорядилась, чтобы местные власти предоставили залы для встреч и рекламу таких публичных выступлений кандидатам бесплатно. Хотя правильность таких рекомендаций, даваемых должностными лицами, может быть спорной, в некоторых случаях они специально инструктировали кандидатов, что самыми эффективными средствами проведения кампании были встречи на дому.

В настоящих условиях надежда на то, что кандидат сможет должным образом установить контакт с его или ее избирателями такими средствами, нереальна при отведенном на кампанию сроке меньше месяца. Чтобы проиллюстрировать трудность этого, представим что, если в округе было 50 избирательных участков со средним числом избирателей 2000 человек в каждом списке, это означает, что кандидат и его инициативная группа должны встречаться с более чем 3000 избирателей ежедневно. А в течение рабочей недели, когда большинство работают или не находятся дома, есть только три полезных часа. Правда, личный контакт с избирателями очень важен. Однако, учитывая временное ограничение и влияние необычной для этого времени года погоды, вероятность того, что кандидаты могли эффективно использовать встречи один на один при проведении агитационной кампании, значительно уменьшалась.

Важно отметить, что даже с установленной стратегией каждый день непредвиденные ситуации продолжали предлагать новые испытания. Например, уже 21 февраля, за две недели до дня выборов, некоторые окружные комиссии сообщили, что они не смогли отпечатать рекламные плакаты для кандидатов в их округах. По-видимому, нехватка бумаги, ограниченные возможности региональных типографий и заминки в нормальной работе транспорта из-за необычно суровых погодных условий усугубили проблему. В ответ председатель ЦИК поручила этим местным комиссиям собрать вместе всех кандидатов в их округах одновременно и обговорить альтернативное решение, которое в равной мере удовлетворило бы всех кандидатов.

В других непредвиденных обстоятельствах некоторые кандидаты так боялись выступления по телевидению, что просили о разрешении не участвовать в них. Точно также кандидаты и партии спрашивали, нужно ли использовать отведенное им время все сразу или разбить все время на меньшие части. Так же возник вопрос относительно 100 строк, отведенных на публикацию в газете. Пытаясь удовлетворить эти просьбы на равных и справедливых условиях, ЦИК постановила, что кандидаты могут использовать их время и пространство более короткими фрагментами, но намного чаще, пока общее время не превышает лимитов, установленных постановлением ЦИК. Но, ясно, изменения в первоначальной стратегии взвалили дополнительную ношу на местных должностных лиц, ответственных за контроль проведения кампаний и средства

массовой информации. Однако, в каждом случае подтверждалась ответственность ЦИК за соблюдение принципа равного отношения. Указание на необходимость соблюдения равного отношения ко всем кандидатам при любой возможности подчеркивалось нижестоящим комиссиям и представителям средств массовой информации.

### Особые обстоятельства, связанные со средствами массовой информации

Помимо тех ограничивающих моментов, которые законодатели и должностные лица, отвечающие за проведение выборов, наложили на соперничающих кандидатов и партии, целый ряд других обстоятельств и событий реально угрожали еще более ограничить возможности общественности по подготовке к выборам 7 марта и побуждение принять участие в них.

Во первых нехватка разного рода атрибутов (товаров) коснулась не только администраторов, но также поставила в безвыходное положение средства массовой информации, особенно отсутствие бумаги, чернил (краски) и энергетических ресурсов. Подобный дефицит вызвал законную тревогу за производство печатной продукции. Кроме того, темпы инфляции продажами разъедают покупательную способность ассигнований, выделенных на печатание или трансляцию материалов каждого кандидата. Согласно информации, предоставленной директором одной радиовещательной компании, объем времени, выделенный для презентации каждой партии пришлось урезать с первоначальных 30 минут до всего лишь 20 минут из-за возросших затрат.

Еще большую тревогу вызвало то, что центральные печатные (типографские) средства, печатающие самые крупные газеты страны, а также большинство независимых газет, чуть было не закрылись из-за решения то ли строительного, то ли пожарного инспектора, который, видимо, счел оборудование не отвечающим определенным нормам. По сообщениям, работающими оставались всего два печатных станка в результате чего даже государственные ежедневные газеты пришлось публиковать три раза в неделю. К тому же, в группе МФИС сказали, что имели место задержки от 5 до 6 дней между днем напечатания газет и их доставкой.

Некоторые независимые газеты вообще не могли печатать. Еженедельная коммерческая газета Караван, являющаяся самой крупной независимой газетой в Казахстане, печаталась в Бишкеке, в Кыргызстане и там без каких-либо помех отпечатала до 300 000 экземпляров. Однако, 10 февраля собственные печатные мощности Каравана по предоставлению услуг другим независимым изданиям также были закрыты по непонятным правовым или техническим причинам, связанные с арендой помещения. Электросеть была отключена одной из независимых вещательных компаний. Закрытие всех этих средств массовой информации и ограничения на публикацию известных печатных изданий, примерно на месяц перед началом выборов не прошло незамеченным, хотя было бы неправомерным говорить, что существовало какая-то паника среди населения. Даже среди самих средств массовой информации отмечалась готовность смириться с ситуацией, хотя независимые издания были более критичны в выражении своего разочарования.

Важно также отметить, что хотя постановления ЦИК требовали, чтобы все средства массовой информации рассматривали кандидатов одинаково, такое обращение не было гарантировано. Позиция, занятая большинством

независимых изданий заключалась в их роли поощрять интерес к выборам путем выделения определенных кандидатов среди других. Другим примером, указывающим на это затруднение является газета "Казахстанская Правда", ежедневная газета, выходящая на русском языке, которая была ограничена в публикациях до 3 раз в неделю, выступила со статьей относительно постановления ЦИК по поводу тех 100 строк, которые должны быть предоставлены каждому кандидату и обязанность прессы обеспечить равное отношение к кандидатам. В конце статьи газета отрицала эти свои обязанности и сообщала, что она не обязательно будет подчиняться всем пунктам постановления. При разговоре с одним из журналистов данной газеты представителю группы МФИС было сказано, что они просто не в состоянии отпечатать все материалы кандидатов, но вероятнее всего применяют метод отбора по отношению к тем, кого они будут публиковать. Ясно, что в соответствии со стратегическим планом средств массовой информации к этой газете не обратятся с просьбой опубликовать позиции кандидатов, которые предназначались для местной печати. Но все же это указывает на отсутствие равного применения положений Кодекса о выборах, который, по мнению многих, был труден в применении, а также отсутствия элемента обязательности в выполнении требований.

В связи с этим также можно было поднять вопрос относительно того, успевает ли пресса Казахстана за новыми требованиями, налагаемыми на нее процессом демократизации. Интересно отметить, что даже государственная пресса имеет определенную степень независимости в издательской политике. И все же точка зрения некоторых людей просочилась в прессу. Однако, издательская политика не делает каких-либо различий между понятиями новостей и комментариев, которые обычно даны в одной и той же статье. Не было отмечено какое-либо давление со стороны государственных структур для ограничения издательской свободы в открытой форме, хотя небольшое давление со стороны чиновников могло иметь место. Конечно, есть предположения относительно того, что закрытие некоторых средств массовой информации в этот критический важный момент предвыборной кампании могло быть проявлением такого давления. Но было бы неправомерным делать выводы, что подобные закрытия средств массовой информации непосредственно связаны с вмешательством государства в выборы.

Также можно было бы задаться вопросом относительно того, связаны ли закрытия независимых источников телевидения и прессы с вопросами, относящимися к проведению выборов или с кандидатами. Общее мнение выражалось не только определенными официальными должностными лицами по проведению выборов, а также некоторыми представителями прессы, что эти закрытия скорее всего относятся к каким-либо конфликтам между конкретным независимым источником и городской администрации. По крайней мере в 2 случаях закрытие последовало за опубликованием критических выступлений против руководства или против официальных лиц. Так это или нет — этот вопрос заслуживает особого рассмотрения соответствующими органами. Свободная пресса является частью свободного демократического общества. В нормальном демократическом обществе несогласие с правительственной официальной критикой является не только фактором терпимости, но часто рассматривается как важный элемент сдерживания и уравнивания в интересах общества.

### Общие замечания

Попытки законодателей и Центральной Избирательной Комиссии наложить ограничения, цель которых - уравновесить деятельность кандидата в процессе своей предвыборной кампании и предоставить равный доступ к средствам массовой информации, не были полностью успешными с самого начала. Хотя приверженность политики, которая способствует равным возможностям для всех кандидатов, заслуживает похвалы, поддержание такого строгого контроля над всеми аспектами различных периодов кампании могло на деле создать определенные неравенства, несмотря на самые наилучшие намерения. Трудность заключается в том, что основная предпосылка может в основе своей быть дефектной, потому что на самом деле определенные неравенства оказываются неизбежными, несмотря на жесткость и контроль за правилами. Например, кандидаты, занимающие официальные должности, или высокие должностные лица, которые занимали определенные посты в местной исполнительной власти, естественно будут иметь преимущества громкого имени и опыта. Некоторые партии будут иметь более сильную базу народной поддержки, которая как правило, будет помогать новым кандидатам, которых они выдвигают, которые сами по себе могут и не быть хорошо известными. В этих случаях правила, которые ограничивают инициативность и творчество менее известных кандидатов, могут фактически увековечить то преимущество, которым пользуются их оппоненты и тем самым ослабить принципы справедливой конкуренции.

Введение таких узких параметров исключает возможности для кандидата определить свои собственные приоритеты и управлять своей собственной кампанией. Получается, что государство вмешивается и диктует его выбор за него. Несмотря на то, что обеспечение равных возможностей для всех кандидатов должно быть частью любого Кодекса о Выборах, кандидату должна быть предоставлена возможность по своему усмотрению определять для себя, как лучше подать себя и свои программы избирателям. В этом отношении существует также опасность того, что избиратели могут оказаться недостаточно хорошо информированными. Жесткий контроль, унаследованный существующей системой, который диктует полное соответствие определенному стилю, формату и размещению программы кандидата, все это может снизить до минимума способность общественности выявить реальные различия между кандидатами. Например, в подготовке плакатов для каждого кандидата было решено, что все эти плакаты должны выглядеть абсолютно одинаково. Именно из-за того, что они выглядели одинаковыми, вряд ли можно было бы предположить, что плакаты по отдельным кандидатам привлекли к себе то внимание общественности, которого они заслуживали.

Еще одна сфера, которая вызвала опасение, была связана с положениями Кодекса о Выборах, которые делали кандидатов уязвимыми для того, что по их мнению могло бы быть субъективным или произвольным навязыванием со стороны руководителей избирательного процесса. Многие из кандидатов и партии, с которыми приходилось встречаться группе МФИС, говорили, что Кодекс о Выборах построен так, что не оставалось почти ничего существенного, что кандидат мог бы сказать во время своей кампании, что нельзя было бы истолковать как нарушение положений Статей 33 и 56 Кодекса. Эти положения определяют темы и вопросы, которых нельзя касаться во время кампании. Любое выступление, которое можно было бы посчитать нарушающим эти положения, могло бы завершиться вообще аннулированием регистрации

претендентов как кандидатов. Они конкретно указывали Статьи 33 и 56. В соответствии со Статьей 33, например, никакая программа не может провозглашать идеи расовой, национальной, религиозной, или социальной "исключительности", не должна содержать призывы или лозунги, предполагающие насильственные изменения существующей конституционной системы или нарушение территориальной целостности Республики, прав и свобод человека, или принятия каких-либо иных действий, "противоречащих" Конституции Республики или законом.

Еще более подозрительно выглядит Статья 56, которая диктует, что в процессе избирательной кампании кандидат или его доверенное лицо не могут распространять информацию о другом кандидате, дискредитирующую его репутацию и достоинство. Аналогичные законы исключают любую кампанию, которая "оскорбляет достоинство Президента". Тревогу вызывает то, что формулировка этих положений слишком расплывчата. Очевидно, должны существовать какие-то запреты против сознательного представления ложной информации или дискредитация противника путем выставления его насмех или в неуважительном виде. Однако, не существует критерия, который бы официально определял, что же все таки составляет дискредитацию чьей-либо репутации. Например, если какой-либо кандидат бросает вызов общему поведению или действиям оппонента или обвиняет его в искажении фактов по важным вопросам, то не может ли должностное лицо истолковать это как попытку дискредитировать репутацию оппонента?

По целому ряду случаев члены группы МФИС слышали как должностные (по выборам) лица указывали на то, что кандидаты должны говорить лишь о своем собственном опыте или программе, а не сосредотачиваться на аналогичных моментах из платформы своего противника. Однако, это часто представляет собой рациональную критику, искреннее несогласие и здоровую полемику, которая обеспечит избирателям исключительную ценную информацию, на основании которой они могли бы сделать компетентные выводы, принять решения. В зависимости от отношения должностных лиц и того, как они истолкуют подобные ограничения, такие дебаты могут быть прерваны. Если решение будет целиком зависеть от субъективного суждения отдельных должностных (по выборам) лиц, то многие кандидаты выразили опасение, что это создаст лазейку для злоупотреблений.

Наконец, наблюдатели не могли не заметить, что усилия, направленные на обеспечение абсолютного равенства всем кандидатам в проведении их кампаний просто невозможно было ввести. Фактически одним из главных вопросов была непоследовательность, с которой применялись эти правила. Представляется, что было не так уж много единообразия в определении того, что составляет законное проведение кампании, а что считает нарушением Кодекса о выборах. На память приходят два примера. Во-первых предвыборная кампания официально открывается на следующий же день после окончания регистрации кандидатов. Однако, во время сбора или подписей под петициями о выдвижении пришлось предупредить некоторых претендентов в кандидаты о том, что, они нарушали законы предвыборной кампании, когда они пользовались биографическими брошюрками для того, чтобы представить себя избирателям, чьи подписей они добивались. Период кампании еще не начался и их предупредили, что их деятельность была нарушением Кодекса о выборах.

С другой стороны в газете был целый ряд статей, характеризующих конкретных кандидатов и их платформу, которые явно предваряли период проведения кампании. В некоторых были даже помещены снимки этого кандидата и нечто вроде интервью. В других газетах этот кандидат, полностью наделенный авторскими правами помещал статью о своей точке зрения на какую-либо социально-экономическую или политическую тему. Тем не менее, никто не считал, что эти кандидаты нарушали Кодекс о выборах даже несмотря на то, что их появление в (этой) газете превышало 100-строчный лимит и существенно опережало начало периода кампании. Другие лица, которых фактически представили как кандидатов, также давали интервью и делали презентации по телевидению до начала официального периода кампании. Однако, и на них никто не ссылался, как на нарушителей Кодекса о выборах. Естественно определенные кандидаты воспользовались преимуществом такой обстановки, добиваясь общественного признания. Потенциальная возможность произвольного толкования в применении закона, конечно же, и дальше будет приводить к противоречиям и ссылкам на необъективность и предвзятость со стороны должностных (по выборам) лиц.

#### Альтернативы для рассмотрения

Важно, чтобы правительство предприняло шаги к тому, чтобы обеспечить соответствующие возможности для справедливой конкуренции между кандидатами, добивающимися избрания. Это, конечно же, были основными целями, отраженными в Кодексе о выборах и административных процедурах, осуществленных ЦИК на выборах 1994 г. Однако, было бы полезно для законодателей и должностных лиц вновь вернуться к опыту выборов 1994 г., имея в виду некоторые вопросы, которые заслуживают внимания.

Во-первых, должностные (по выборам) лица, должны провести оценку того, действительно ли хорошо "обслужили" кандидатов. Многие участники и обозреватели выразили опасение, что короткие временные рамки, ограниченное финансирование и ограниченный диапазон возможностей и путей, с помощью которых тот или иной кандидат мог вести кампанию, все это сковывало способность кандидата достаточно эффективно донести до достаточно большого числа избирателей то, что он или она хотели им сказать. Следует посмотреть, хорошо ли были "обслужены" сами эти должностные лица. Обязанности по контролю за выполнением, неизбежные при прямом руководстве избирательной кампанией, перегружали должностных лиц, в то время как административные задачи по выборам не получали должного времени и внимания. Прямое участие администрации в кампании, которое по самой своей природе основано на противоборствующем соперничестве между оппонентами, ставило должностные лица (по выборам) в самый центр противоречий и нападок о необъективности и пристрастии. Наконец, важно учесть хорошо ли были "обслужены" сами избиратели, учитывая те жесткие ограничения, в условиях которых государство проводило кампанию. Некоторые могут также задать вопрос, действительно ли избиратели имели полную возможность познакомиться с личностями и программами партий и кандидатов, и - что не менее важно - поняли ли принципиальную разницу между ними. В большинстве установившихся демократий избирательная кампания остается относительно свободной от контроля со стороны государства. Субъективные суждения о кандидатах и их программах оставлены на волю избирателей.

Стоит присмотреться к некоторым альтернативам, если законодатели и официальные лица ищут пути к совершенствованию избирательного процесса, которые, тем не менее, обеспечивают равные возможности. Одним из таких предложений будет сохранить концепцию равного количества государственного финансирования, ассигнуемого каждому кандидату для проведения своей кампании. Стоит, кроме того, продолжить обеспечивать предписанное количество времени вещания на государственных радио и телевидении, на которое каждый кандидат будет иметь равное право. Однако, вместе с тем можно было бы предложить, чтобы кандидатам позволили пользоваться дополнительными фондами для поддержки прочих аспектов кампании и выбирать средства массовой информации по своему усмотрению. Для этой цели им следует разрешить использовать собственные фонды или вклады из других источников. В частности, политические партии должны иметь возможность поддерживать своих собственных кандидатов.

Все эти расширения прав не означают, конечно, что нельзя вводить определенные ограничения и требования. В некоторых демократиях накладывается ограничение на ту сумму, которая может быть получена из других источников.

Например, в одной относительно молодой демократической стране введено ограничение, что взносы не должны более чем в 3 раза превышать сумму, ассигнованную государством. Многие демократические структуры требуют, чтобы кандидаты полностью "расшифровывали" источник всех своих фондов и накладывают ограничения на максимальную сумму взносов, которая может быть принята от одного источника. Особым положением может также оговариваться, что кандидат обязан докладывать, каким образом расходуются все взносы, предназначенные для проведения кампании. Все эти варианты тем не менее обеспечивают равные возможности и некоторую долю контроля над ходом избирательной кампании. Однако, они вместе с тем предоставляют кандидатам более широкую свободу в определении своих собственных "расходных" приоритетов и в выборе наиболее оптимальных стратегий кампаний, которые позволили бы им лучше подать себя и свои программы своим избирателям.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

### **Предвыборная кампания и средства массовой информации**

1. В период времени до следующих выборов ЦИК должна продолжать развитие общественных образовательных программ для обеспечения понимания и уверенности в демократическом процессе. Особое внимание должно быть сосредоточено на молодых избирателях для того, чтобы поощрить их интерес и участие в процессе выборов.
2. Должностные лица должны изучить творческие возможности, посредством которых важная информация может быть представлена способом, который привлекает внимание населения и способом, который мог быть более легко усвоен и понят средним гражданином.
3. Необходимо снять ограничения на деятельность кандидатов по использованию возможностей кампании в целях обеспечения

большей индивидуальной свободы действий в использовании денежных средств кампании и вида деятельности кампании, которую кандидат может выбрать для осуществления.

4. Необходимо продлить период времени, в течение которого кандидаты могут активно проводить кампанию. По крайней мере, потенциальным кандидатам должно быть разрешено подготовить материалы и вовлекаться в предвыборную деятельность с целью пропаганды себя и своей программы в период выдвижения.
5. Кандидатам должно быть разрешено принимать вклады для поддержки их кампании, даже если применяются некоторые ограничения и требования. В частности, политические партии должны быть в состоянии обеспечить финансовую и материальную поддержку, избирательной кампании кандидатов, которые они выдвигают.
6. Необходимо внести поправки в Кодекс о Выборах о снижении практики привлечения и потенциально субъективного вмешательства должностных лиц из избирательной комиссии в открытую и свободную конкуренцию между кандидатами. Больше надо полагаться на избирателей, принимающих собственные решения о честности, характере и компетентности кандидатов и достоинствах программ, которые они представляют.

## РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Еще одним положительным аспектом избирательного процесса в Казахстане является то, что гражданам Казахстана разрешен весьма свободный доступ к голосованию. Конституция, Кодекс о выборах и процедуры, разработанные ЦИК, все нацелено на то, чтобы предоставить всем подходящим по возрасту гражданам Республики право голоса, за исключением тех, кто был осужден за какое-то преступление или кто был признан судом неспособным. Регистрация является пассивным процессом, которая не требует от избирателей подачи специального заявления. Регистрация фактически проходит автоматически за исключением каких-либо особых обстоятельств, когда избирателю надо проявить инициативу и добавить свои фамилии к списку. Все эти процедуры также ориентированы на те, чтобы оказать избирателю специальную помощь, если он не может прийти на участок, кроме того в ограниченной степени предусмотрены положения для соответствующих избирателей, которые могут отсутствовать и быть вдали от места жительства в день выборов. Есть даже положения, которые разрешают добавлять избирателей к списку в день выборов, если их фамилии были случайно пропущены.

Участковые избирательные комиссии несут ответственность за подготовку списка избирателей, имеющих право голоса, которые проживают в пределах соответствующего района. Согласно Статье 25 Кодекса о выборах списки составляются на основе данных об избирателях предоставленных местными исполнительными органами. Однако, согласно некоторым сообщениям большая часть регистрационного процесса по выборам 7 марта осуществлялась путем поквартирного обхода района, обслуживаемого данным избирательным участком. В ряде районов, которые посетили члены группы МФИС работники по выборам имели карту района, на которую были нанесены все жилые дома. Согласно этим должностным лицам указанные карты помогли им охватить свои территории.

Кроме того, поквартирный обход избирателей помогал установить избирателей, которые из-за болезни, возраста, инвалидности или какой другой причине не могли прибыть на избирательный участок в день выборов. Хотя Кодекс о выборах учитывает возможность голосования на дому, конкретные процедуры обслуживания таких избирателей официально не оформлены. Скорее, Кодекс предусматривает, что "районная избирательная комиссия по просьбе избирателей должна организовать голосование по месту жительства". Согласно процедурам, описанным официальными лицами, с которыми встречались члены группы МФИС, фамилии подобных избирателей выделялись в особый список, который агитаторы берут с собой, когда отправляются к этим избирателям на дом с бюллетенями и переносными урнами в день выборов.

В случае, когда речь идет о списках избирателей в военных учреждениях, информация о военнослужащих, мужчинах и женщинах с правом участия в выборах, их семьях предоставляется командирами соответствующих подразделений. Аналогичные процедуры осуществлялись в связи с подготовкой списков избирателей на избирательных участках, организованных в больницах, санаториях и других стационарных клиниках и на кораблях, где руководители этих учреждений и капитаны кораблей предоставляли работникам по выборам основную информацию. Независимо от их обычного места жительства эти избиратели добавлялись к спискам районов, в которых они в данное время находились, квартировали и т.п.

Официальным (по выборам) лицам была предоставлена некоторая свобода относительно составления этих списков. В одних районах порядок списка алфавитный, тогда как в других придерживались по-адресного (место жительства) принципа. Во многих местах списки избирателей были отпечатаны на машинке, в других - написаны от руки.

#### Публикация списка избирателей, поправки к нему

Кодекс о выборах предусматривает, что списки избирателей должны быть представлены вниманию общественности минимум за 15 дней до выборов. Статья 28 оговаривает, что гражданам предоставляется возможность просмотреть списки на предмет проверки правильности данных, внесенных в списки избирателей. В случае, если избиратель обнаружит, что они не были включены в список или что имеющаяся информация неправильна, он может обратиться в районную избирательную комиссию, чтобы исправили ошибку. Как только заявление сделано, комиссия должна отреагировать на него в течение 3 дней. Если ошибка замечена за день до выборов или в день выборов, исправление должно быть внесено немедленно. Если избиратель отказывается регистрироваться, он обязан мотивировать свой отказ в письменной форме.

Исходя из календаря, установленного для выборов, работа местных комиссий по подготовке списков избирателей заслуживает определенной похвалы. Списки на более 10000 избирательных пунктах должны были быть составлены всего за две коротких недели. Крайним сроком для составления списков избирательных районов или зон было 4 февраля 1994 г. Требовалось, чтобы списки эти были готовы для всеобщего обозрения к 21 февраля в соответствии с административным распоряжением, опубликованным ЦИК. В большинстве случаев предварительные списки были представлены к крайнему сроку, установленному ЦИК. Однако, на некоторых участках были задержки, и списки избирателей еще только обрабатывались уже после крайнего срока.

В другом случае усилия ЦИК, направленные на то, чтобы контролировать соответствие с законом и следить чтобы "нижние" комиссии придерживались календаря выборов, были включены Председателем ЦИК в повестку общенациональной телеконференции, проведенной 21 февраля. Была установлена такая процедура, когда ЦИК должна была получить полный список всех участков, которые охватывали число избирателей, стоящих в регистрационном списке по каждому избирательному участку на дату прекращения регистрации для публичного представления списка. Исходя из этих данных ЦИК имела информацию о незавершенных списках. На телеконференции Председатель сосредоточил свое внимание на тех участках, где регистрация отставала, и подчеркнул важность точного соблюдения крайних сроков.

#### Дополнительные списки избирателей

Если после того, как список избирателей уже готов, но кто-то меняет место жительства, этот человек может обратиться в окружную избирательную комиссию, чтобы его внесли в список соответствующего нового места жительства. После того, как он предъявит районному сотруднику (по выборам) документ, удостоверяющий его личность, этому избирателю выдают документ о "праве на голосование". На основном списке избирателей делается соответствующая пометка. В день выборов, после предъявления бланка "права

на голосование" фамилия этого избирателя вписывается в дополнительный список избирателей на избирательном пункте по новому месту жительства".

Дополнительный список используется также для того, чтобы дописывать к избирательным участкам тех людей, которых случайно пропустили во время подготовки списка избирателей. Такая система обеспечивает регистрацию в день выборов. Любой избиратель, который принесет с собой документ, удостоверяющий его личность, и подтверждающий его место жительства в пределах этого избирательного участка, вписывается в дополнительный список и ему разрешается голосовать. Эта процедура - яркое подтверждение свободных возможностей для полноправных избирателей получить доступ к голосованию даже по ошибке их фамилии не попали в первый список избирателей.

Если обычно на избирательных участках в дополнительных списках появлялось от 20 до 60 фамилий. Однако, на некоторых избирательных участках дополнительные списки содержали фамилии 200-300 избирателей, что естественно ставило вопрос о том, насколько эффективно срабатывал механизм регистрации на этих избирательных участках. Основанная на поквартирном обходе регистрация вполне может пропустить отдельные кварталы или многоквартирный жилой дом. С другой стороны, если районные должностные (по выборам) лица понадеются только на данные обычного списка избирателей, предоставленные им административными властями, как это предлагается в Кодексе о выборах, он сосредоточивает внимание на недостатках, которые могут быть в официальных регистрах. С либерализацией свободного перемещения для всех граждан и с растущей приватизацией жилья в Казахстане важно, чтобы власти разработали более совершенный подход к системе регистрации, фиксирующей более подвижное население.

Другой крайностью были подтвержденные утверждения о том, что адреса, указанные в списках по некоторым избирателям, просто не существовали. Возможно, что в этих случаях были разного рода ошибки в указании зданий или места жительства. Более вероятно, что слишком короткий промежуток времени создали суматоху и спешку вызвавшие некоторую неразбериху. Однако, этот род проблем необходимо заново пересмотреть для того, чтобы работники по выборам могли составить более точный список избирателей на период будущих выборов. Трудность заключается в том, что дополнительный список с таким высоким процентом добавлений в день выборов естественно вызывает "неудобные" вопросы об эффективности этого процесса и, - что еще более важно, - создает возможность раздувания недоверия, дает повод для всяческих намеков на нечистоплотность, даже если они необоснованны.

### Гражданство и регистрация избирателей

Новая Конституция и соответствующее законодательство в новом Кодексе о выборах гарантирует "всеобщее", "равное" и "прямое" избирательное право на тайное голосование. Любой гражданин старше 18 лет допускается к голосованию, если только он не признан судом неправоспособным и не отбывает срока в тюрьме.

Вопрос о гражданстве имел особое значение для выборов 7 марта в силу этнической и социальной среды, в которой проходили эти выборы. Этот вопрос будет и дальше оставаться достаточно острым по мере становления независимого Казахстана. Чистки и насильственные перемещения при Сталине и

русификация в течение долгих лет, в рамках Советского Союза дали в результате равное соотношение этнических казахов и этнических русских в Казахстане. Как показывают оценки, каждая этническая группа составляет 38%-40% многонационального населения Республики. Смешанное население проживает в большинстве городских центров, однако, концентрация этнических русских преобладает в северной части Казахстана в то время как преобладающий контингент казахов проживает в сельскохозяйственных районах юга страны Среди других ярко представленных групп населения выделяются татары, уйгуры, белорусы, немцы, украинцы, узбеки, поляки и корейцы.

Вопрос о гражданстве решался тогда, когда был принят Закон о гражданстве Республики Казахстан 1 марта 1992 г. По этому закону гражданство автоматически предоставлялось любому человеку, который живет на постоянной основе на территории Республики на дату вступления этого закона в силу. Концепция двойного гражданства была отвергнута несмотря на сильное движение в поддержку этого варианта прежде всего со стороны русскоязычных групп. Положения вновь принятого закона разрешали отдельным лицам отказываться от казахстанского гражданства в пользу гражданства какой-либо иной страны и разрешали 1-годичный переходный период прежде чем от этих лиц потребуют открыто заявить о своем выборе. В ответ на непрекращающиеся опасения, выразившиеся теми, кто поддерживал двойное гражданство, крайний срок для определения окончательного выбора был продлен до марта 1995 г.

Что касается вопроса о гражданстве в плане права на участие в выборах, ЦИК разъяснила этот вопрос в дополнениях к своему постановлению, изданному 4 января 1994 г. Вопрос стоял о том, должен ли человек иметь официальный штамп, подтверждающий Казахское гражданство в его паспорте. В своем постановлении ЦИК указала на то, что отсутствие штампа о гражданстве в паспорте не является препятствием для участия избирателя в выборах.

#### Приглашение на участие в голосовании

Хотя нет юридического положения относительно этого, избирателями во многих округах были лично направлены специальные уведомления с указанием избирательного участка и их номера в списке избирателей. Использование так называемого "Приглашения к участию в голосовании" не является обязательным, однако образцы этих бланков предоставлялись ЦИК на местах, где им предоставлялась возможность определиться в отношении их использования или неиспользования. И по всей видимости они использовались повсеместно. Фактически многие избиратели взяли эти уведомления с собой на избирательные участки в день выборов. Они сыграли огромную роль при напоминания избирателям о важной информации и подтверждая включение его/или ее фамилии в списки избирателей.

## ФОРМА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО БЮЛЛЕТЕНЯ И ЕГО ПОДГОТОВКА

На выборы, проходившие 7 марта 1994 года в Республике Казахстан, было определено, что для каждого вида бюллетеней, которые будут изданы, каждый избирательный участок получит определенное количество бюллетеней, равных количеству избирателей в соответствии с регистрационным списком плюс 10 процентов. Дополнение необходимо было для того, чтобы включить избирателей в дополнительный список, наряду с предоставлением дополнительных бюллетеней взамен испорченных или неиспользованных из-за каких-либо печатных несоответствий. Комиссия на избирательных участках несла ответственность за определение количества бюллетеней, которые они должны были получить, основываясь на количестве избирателей, которые должны были быть включены в список избирателей, подготовленного по их избирательному участку. Необходимо было вести протокол на каждом избирательном участке, в который комиссия записывала количество полученных бюллетеней. В соответствии с инструкциями выпущенными ЦИК, необходимо было, чтобы все полученные бюллетени были подсчитаны.

Избиратели на избирательных участках отдавали свои голоса как за депутатов в Верховный Совет, так в местные органы. По выборам в Верховный Совет каждый избиратель получал по два вида бюллетеней:

одномандатный бюллетень, в соответствии с которым должен был быть выбран один депутат и,

бюллетень по государственному списку, по которому выбирались два депутата из всех тех, кого выдвигал президент.

Избиратели в Алматы, Ленинске, двух самых крупных городах Казахстана, получили по третьему бюллетеню по выборам депутатов в городские советы. Избиратели других 19 областей не только получили бюллетени по выборам депутатов в свои отдельные областные советы, но также получили четвертый бюллетень, в соответствии с которым они должны были выбрать своих представителей в местные советы города, деревни или аула.

В Казахстане, имена кандидатов перечисляются в алфавитном порядке: соответственно - фамилия, а затем имя и отчество. По каждому кандидату также выпускается информация, которая включает профессиональную квалификацию кандидата, должность, место жительства. Также предоставлялась информация относительно того являлся ли данный кандидат самовыдвиженцем или выдвигался общественной организацией, или партией, к которой относилась данная организация.

Была принята административная процедура, в соответствии с которой каждый бюллетень отпечатывался на бумаге различного цвета для того, чтобы облегчить процесс определения и сортировки, а не только лишь для раздачи бюллетеней избирателям, но также для целей подсчета в конце дня выборов. Почти что на всех избирательных участках представители МФИСа и их помощники из американского юридического консорциума были наблюдателями, и было отмечено, что все бюллетени помещались в один ящик для голосования. Цвет бумаги оказал огромную помощь во время процесса сортировки, после завершения выборов.

### Язык бюллетеня

Также как и вопрос гражданства, вопрос языка в республике является вопросом, вызывающим огромные споры. С распадом Советского Союза, внезапная независимость, обретенная Республикой Казахстан, неустойчивые экономические и политические условия, отрицательным образом сказались на доверии населения. Эта неопределенность привела к тому, что многие русские стали уезжать из Республики, в то время как казахи, жившие за пределами Казахстана, стали возвращаться. Стараясь юридическим образом определить статус республики в качестве независимого государства, руководство приняло новую Конституцию в январе 1993 года, в соответствии с которой казахский язык был признан государственным языком. Русский язык определялся как язык межнационального общения. В соответствии со статьей 34 в отношении избирательной процедуры, необходимо, чтобы все бюллетени были опубликованы "на государственном языке и языке межнационального общения, используемого населением данного избирательного округа". Официальные лица толковали это положение самым свободным образом, так что бюллетени отпечатывались на казахском и русском языках, а также на других языках, широко применяемых в определенном избирательном округе, таком как уйгурском.

Необходимо отметить, что в некоторых округах окружные комиссии отпечатали текст бюллетеней и весь список кандидатов на казахском и на русском языках одновременно, в то время как в других округах два различных текста отпечатывались на одном языке в каждом бюллетене. В таких местах официальные лица сообщали представителям команды, что обычно учитывалось количество говорящих на определенном языке в соответствии с национальностью имён в списке избирателей по данному избирательному участку.

### Печатание и распространение бюллетеней

В Казахстане координация печатания бюллетеней децентрализована. Как только кандидаты были зарегистрированы окружными комиссиями бюллетени по выбору отпечатывались в региональных центрах. В то время как формат и содержание бюллетеней диктовался ЦИК, местным властям разрешалось изменять размер бюллетеней для вмещения большего или меньшего количества кандидатов.

На 6 января 1994 года в соответствии с общей директивой, изданной на конференции, проведенной ЦИК в городе Алматы, на которой присутствовали главы территориальных и окружных комиссий, бюллетени кандидатов по государственному списку были отпечатаны в Алматы. Однако существуют противоречивые сообщения относительно того был ли выполнен первоначальный план. В соответствии с некоторыми сообщениями бюллетени государственного списка могли быть также отпечатаны и в региональных центрах.

Своевременное отпечатывание бюллетеней легло огромным бременем на административные органы. Первая причина отсутствие бумаги и другого сырья, которая должна была быть преодолима. Когда, например вопрос поставки бумаги обсуждался на конференции 6 января для руководителей территориальных и окружных комиссий, в городе Алматы, до сведения

руководителей местного уровня было доведено, что полный объем бумаги, необходимый для отпечатывания избирательных документов и материалов еще не поступил из России. Необходимо было оплатить 300 миллионов рублей за отгрузку поставщикам в России, вопрос, как их уверили, был близок к разрешению. Местное руководство попросили и в дальнейшем использовать свои собственные запасы бумаги для выпуска избирательных материалов и заверили, что недостаток бумаги будет возмещен в течение первых десяти дней февраля месяца. Уже впоследствии небольшой промежуток времени, выделенный на печатание бюллетеней, еще более сокращался в случаях судебного разбирательства по вопросам регистрации кандидатов. Но несмотря на все эти трудности, бюллетени были отпечатаны и распространены вовремя на территории всей республики.

#### Как производятся отметки на бюллетенях

Основываясь на исторической и обычной практике в новом Избирательном Кодексе содержится процедура, в соответствии с которой избиратели делают отметки на своих бюллетенях путем вычеркивания имен кандидатов ПРОТИВ которых они голосуют. Бюллетени на выборы 7 марта 1994 года включали такую инструкцию. Этот метод использовался в прежние времена, когда была небольшая или практически не было конкуренции на выборах и обычно вносилась фамилия только одного кандидата. При одном кандидате единственным способом выбора для избирателя являлось голосование против этого кандидата.

После отпечатывания бюллетеней в случае отзыва кандидата или из-за каких-либо нарушений регистрации процедуры комиссии на избирательных участках должны вычеркнуть имя кандидата из каждого бюллетеня вручную. Избирательный Кодекс не устанавливает последний возможный срок отзыва, делая снятие кандидатуры возможным вплоть до дня выборов. К тому же окружные комиссии могут исключить имя кандидата из-за нарушения правил проведения кампании за день до выборов. Из-за материально-технической, финансовой и сырьевой нехватки бюллетени не перепечатываются из-за всех этих изменений. Какие-либо корректировки и дополнения отмечаются на уже отпечатанных бюллетенях вручную.

#### Меры защиты избирательного бюллетеня

Бюллетени предоставляются окружным комиссиям за три дня до проведения выборов. Помещение, в котором хранятся бюллетени, опечатывается и охраняется силами УВД.

Бюллетени на проведение выборов 7 марта не были пронумерованы и не были соединены в пачки. Используемая бумага не имела каких-либо защитных символов, таких как водные знаки для того, чтобы противостоять несанкционированному копированию их. Однако необходимо отметить, что учитывая огромную нехватку бумаги по всей стране, а также нехватки топлива, сам факт того, что бюллетени были отпечатаны и распространены вовремя, впечатляет.

Первоначальные меры по защите бюллетеней заключались в том, чтобы гарантировать подотчетность выпущенных бюллетеней, когда каждый предоставленный бюллетень избирателю должен быть подписан членом

избирательной комиссии. ЦИК выпустил рекомендации, требующие, чтобы перед открытием избирательных участков, когда председатель каждого избирательного участка должен был собрать образцы подписей всех должностных лиц, которые будут нести ответственность за предоставление и выдачу бюллетеней в день выборов. В случае нахождения бюллетеня в избирательной урне без подписи уполномоченного должностного лица отклонялось от рассмотрения и не подсчитывалось. Подпись означала, что бюллетень прежде рассматривался уполномоченным должностным лицом на избирательном участке, где проходят выборы. К тому же, подпись вносила четкую дифференциацию между предоставленными и неиспользованными бюллетенями в конце дня голосования.

К сожалению, предложенная процедура не всегда была применена. Иностранцы, посещавшие избирательные участки в течение дня выборов, отмечали, что на некоторых избирательных участках должностные официальные лица заранее подписали все бюллетени голосования. В тех случаях, когда применялась такая практика, должностные лица говорили, что они хотели только убедиться, что ни один избирательный бюллетень не был исключен из подсчета в виду того, что не было подписи должностного лица на бюллетене при его выдаче избирателю. Хотя их желание было благим, досрочное подписание всех бюллетеней практически уничтожало единственную доступную защитную меру, которую подпись этого должностного лица и должна была предоставить.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

### **Разработка формы бюллетеней и защитные меры**

Принимая во внимание экономические условия Казахстана во время этих выборов и общенациональный дефицит бумаги и товаров, маловероятно, что некоторые из общих мер безопасности, применяемых в печатании избирательных бюллетеней повсюду в мире могли использоваться для выборов 7 марта. Однако, имея в виду, что Казахстан с надеждой смотрит в будущее, следует рассмотреть некоторые возможности усовершенствования, как только условия улучшатся. Такие улучшения при печатании могут значительно повысить безопасность и отчетность по бюллетеням.

1. Бумага, используемая при печатании избирательных бюллетеней, оставляет возможность для мошеннического снятия копий. Одним из способов избежать этого является использование качественной бумаги, которая содержит отличительные водяные знаки. Как альтернатива, доска, окрашенная слабыми специальными чернилами, может применяться в качестве фона для текста в то же самое время, когда печатание завершено. Некоторые технические приемы позволили бы, чтобы образец доски безопасности и текста избирательного бюллетеня одновременно пропускались через печатающие прессы, что ненамного увеличило бы стоимость печатания.
2. Избирательные бюллетени для выборов 7 марта 1994 не подшивались и не связывались, но были отпечатаны и приведены в порядок, так что избирательные бюллетени находились в свободном доступе. Кипы свободных бумаг были подсчитаны вручную и упакованы для распространения. Особое внимание

следует обратить на то, чтобы избирательные бюллетени были связаны или подшиты в равных количествах для обеспечения большей удобства при упаковке и распространении. Стандартная упаковка и подшивка избирательных бюллетеней одновременно обеспечит должностным лицам лучший контроль над избирательными бюллетенями.

3. Было бы также очень полезным, если бы избирательные бюллетени были последовательно пронумерованы специальным рангом чисел, принятым повсеместно в избирательном округе. Последовательная нумерация каждого избирательного бюллетеня в подшивке позволила бы окружным комиссиям вести централизованную запись не только о количестве избирательных бюллетеней, предоставленных каждому участку голосования, но и набор номеров этих бюллетеней на каждом участке. Как дополнительная мера список номеров, выделенных для каждого участка, может оставаться секретным, до тех пор, пока избирательные бюллетени будут фактически распространены. В протоколах, используемых в отчетности по избирательным бюллетеням, применяемым в течение дня голосования, можно уделить место для определения последовательности номеров избирательных бюллетеней, которые были использованы, индивидуальные номера избирательных бюллетеней, которые были испорчены или использованы иным способом, и последовательность номеров избирательных бюллетеней, оставшихся неиспользованными.
4. Обычно в авторитетных демократических государствах избирательные бюллетени включают корешок, от которого они могут отделяться при перфорации. Каждый раз когда выпускается избирательный бюллетень, он отделяется от корешка, который остается прикрепленным к подшивке. Пронумерованные корешки выпущенных избирательных бюллетеней сохраняют часть формальной документации о деятельности по каждому из пунктов голосования в поддержку общих результатов и ответственности за избирательные бюллетени, первоначально поступившие на участок голосования.

## ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ДНЯ ВЫБОРОВ

### Выбор места и организация избирательных участков

Для проведения выборов 7 марта были использованы 10, 224 избирательных участка. В соответствии с особыми положениями избирательные участки могли быть установлены также и в воинских подразделениях, на борту кораблей, находящиеся в море в день проведения выборов, медицинских и лечебных учреждениях. В соответствии с Кодексом о выборах, максимальное количество избирателей, которое могло быть обслужено одним избирательным участком - 3,000. В ответ на вопрос, поднятый небольшими городами и поселками, ЦИК определил в Кодексе, что в населенных пунктах, где количество избирателей немного превышает 3,000, должно быть создано два избирательных участка. Всего должно было быть привлечено примерно 90,000 должностных лиц для проведения этих выборов. Тот факт, что такое огромное количество людей могло быть мобилизовано, особенно за очень сжатый промежуток времени, является свидетельством огромных административных возможностей ЦИК и правительственных органов Казахстана.

В соответствии с данными, предоставленными ЦИК - 6,510 или примерно 2/3 избирательных участков находились в сельской местности. Обслуживание избирателей в сельской местности, и особенно на 4205 избирательных участках, созданных в отгонных хозяйствах республики, выявили свои специфические материально-технические проблемы. Другие 242 участка были созданы в больницах, из них 30 участков были созданы в санаториях.

К тому же, должностные лица Казахстана создали 14 участков для обслуживания граждан, работающих за границей. Координируя их усилия с Министерством иностранных дел, были организованы избирательные участки в дипломатических миссиях 13 стран, включая Китай, Египет, Иран, Индию, Турцию, Бельгию, Францию, Германию, Венгрию, Соединенные Штаты Америки, Россию, Узбекистан и Кыргызстан. В общей сложности на этих избирательных участках было предоставлено избирательное право примерно 2,500 избирателям. В каждом посольстве были назначены отдельные лица для подсчета голосов в конце дня выборов. Был организован специальный семинар для должностных лиц, обслуживающих данные избирательные участки 25 февраля 1994 года.

В большинстве случаев избирательные участки на территории республики Казахстан создавались в хорошо известных общественных зданиях такие, как школы и административные помещения. В общем по свидетельству членов группы МФИС посетивших определенные избирательные участки, все они были хорошо оснащены и пригодны для проведения голосования. На избирательных участках было определенное количество столов и стульев, основных предметов и соответствующее место и освещение. Было отмечено, что на некоторых избирательных участках можно было бы иметь большее количество избирательных кабинок, особенно там, где было зарегистрировано свыше 2 000 избирателей, при наличии трех или четырех кабин.

Можно использовать простую формулу для того, чтобы определить сколько кабинок может потребоваться. Например, на одном избирательном участке при зарегистрированных 2 280 избирателей было только четыре избирательных

кабинок. Основываясь на времени когда данный избирательный участок работал, на четыре кабинки имелось 3 120 минут (4 кабины x 60 минут в час x 13 часов = 3 120 минут). Значит на этом участке количество явившихся голосовать в 63 процента составил 1 438 избирателей. Разделив количество минут на количество избирателей, мы приходим к выводу, что на каждого избирателя пришлось в среднем по две минуты и 10 секунд для того, чтобы отметить все четыре бюллетеня. Обозреватели МФИС отметили, что среднему избирателю потребовалось от 3 до 4 минут для того, чтобы сделать отметки на бюллетенях, в то время как некоторым потребовалось от 7 до 8 минут. Результат - избиратели должны были ждать в очереди для того, чтобы зайти в избирательную кабину. В месте ожидания, было замечено, что некоторые избиратели уже начали делать отметки в своих бюллетенях еще не заходя в кабины за столами, на стульях или используя любое другое место, где они могли писать. Некоторые избиратели даже отмечали свои бюллетени на столах официальных лиц. Использование данной формулы количества голосующих избирателей может помочь руководству определить количество кабинок, которое будет необходимо для того, чтобы весь процесс проходил гладко.

Было отмечено, что на некоторых избирательных участках, были предприняты шаги по организации музыки в течение всего дня голосования. В соответствии с отчетами определенных делегаций и наблюдателей, на некоторых избирательных участках были организованы специальные базары и продовольственные рынки для того, чтобы привлечь избирателей к голосованию. На некоторых участках избиратели могли делать покупки только по талончикам, свидетельствующим, что они уже проголосовали. Есть надежда, что в будущем такие виды "приманок" не будут использоваться в качестве привлечения избирателей к голосованию. Этот вид деятельности может иметь отрицательные последствия, если создавалось впечатление, что эти товары были предоставлены одним из кандидатов или какой-либо политической партией, общественной организацией, поддерживающими определенного кандидата.

В целом, комнаты для проведения голосования сами были хорошо оснащены указателями по всему процессу голосования. Большинство избирательных участков, которые были посещены членами МФИС, располагались в больших комнатах с определенным местом для размещения официальных лиц, избирателей и наблюдателей без толкотни или неразберихи при эффективном управлении продвижения избирателей. Особо необходимо отметить тот факт, что большинство избирательных участков имели прекрасные таблички с указанием места расположения участка.

В соответствии с новым Кодексом агитация запрещается за день до выборов и в день проведения выборов. Однако, плакаты, развешанные заранее за пределами избирательных участков, могли оставаться развешанными. Хотя может возникнуть вопрос относительно соответствия таких решений с буквой Кодекса о выборах, говорящего, что плакаты "за пределами избирательного участка" могут оставаться развешанными. Некоторые избирательные комиссии даже развешивали плакаты кандидатов для того, чтобы избиратели смогли их изучать во время ожидания в очереди. На каждом избирательном участке, на которых побывали наблюдатели МФИС, было ясно, что каждый кандидат, представленный в бюллетене, имел равные возможности. Группа также отметила, что в некоторых избирательных участках был развешан полный текст Кодекса о Выборах. Явно ощущалось отсутствие плакатов с инструкциями для

избирателей относительно процедуры голосования, в частности как отмечать свой бюллетень.

Общепринятым являлось, что в большинстве комнат для проведения голосования имелось по две двери, одна служила для входа, а другая - для выхода избирателей после того, как они отдали свои голоса. В большинстве своем были установлены длинные столы для того, чтобы все члены избирательной комиссии сидели с одной стороны комнаты, а маленький стол являлся столом председателей или секретаря для наблюдения за процессом из отдельного места. На многих избирательных участках списки избирателей составлялись в алфавитном или цифровом порядке в соответствии с размещением фамилии избирателя в списке избирателей, для того, чтобы избиратели могли подходить к столу и не создавать очередей. Были определены группы с дополнительными указателями для того, чтобы помочь избирателю определить очередь, в которую он или она должны были встать.

В большинстве случаев представители наблюдателей или кандидатов должны были сидеть на противоположной стороне комнаты от стола должностных лиц. Однако, в некоторых случаях уполномоченные наблюдатели были размещены таким образом, что они могли наблюдать за всем процессом лишь через проход или дверь. В других случаях наблюдателей оставляли за барьером, сделанным в виде ленточки, перерезавшей комнату или специальный уголок комнаты. Передвижение в пределах избирательных участков для обозревателей (наблюдателей) было ограниченным. Были вопросы относительно того, могли ли представители кандидатов свободно передвигаться. В общем представители кандидатов и наблюдатель, с которыми встречались члены группы МФИС, в целом не возражали относительно того, что они могли наблюдать процесс голосования в течение дня. По крайней мере, на одном избирательном участке группа МФИС зафиксировала факт того, когда необходимо было обратиться к руководству, чтобы прекратить беспорядок, когда наблюдатель со стороны кандидата почувствовала ограничение для свободного наблюдения процесса голосования. Большинство серьезных проблем возникало по вопросам доступа наблюдателя к возможности обозревать весь процесс голосования, и на некоторых участках во время подсчета бюллетеней этот вопрос приобретал более проблематичный характер.

На многих избирательных участках избирательная урна находилась в отдалении от центра, но в поле обзора всех наблюдателей, присутствующих избирателей и должностных лиц. В соответствии со статьей 44 избирательная урна должна быть расположена в том месте, где создана "возможность обозревать урну для всех членов комиссии и наблюдателей". Однако, интересно что дословное толкование статьи может привести к противоположному смыслу. В соответствии со статьей "избирательная урна должна располагаться в таком месте, чтобы избиратели подходя к ней, смогли обязательно пройти через кабинки или комнаты для тайного голосования". В некоторых местах применение данного положения сказалось на том, что избирательные кабинки растягивали вдоль комнаты от стены к стене. С двух сторон избирательной кабинки расположены зашторенные двери. По получении бюллетеня избиратель входил в избирательную кабинку. Как только избиратель заканчивал делать отметки в бюллетене, он выходил из избирательной кабинки, чтобы опустить свой бюллетень в урну с другой стороны. Избирательная урна стояла в отдалении с другой стороны от барьера, созданного в виде ряда избирательных кабин, чтобы она не обозревалась членами комиссии или наблюдателями. На

сидеть так, чтобы он или она могли видеть урну. Этот человек был единственным, кто мог фактически гарантировать, что урна не вскрыта и что избиратели действительно бросили свои бюллетени до того как уйти с избирательного участка. Если внимание этого человека отвлекалось или ему необходимо было отойти для небольшого перерыва, это означало что никто другой больше не имел доступа к урне. Мы предлагаем внести изменения в данное положение Кодекса о Выборах, чтобы снять явное противоречие и довести до сведения всех руководителей избирательных участков, что избирательные урны должны быть установлены в местах, где они легко могут просматриваться всеми должностными лицами, представителями кандидатов и уполномоченными наблюдателями.

### Предварительное голосование

Центральная Избирательная Комиссия довела до сведения всех руководителей избирательных участков, что все избирательные участки должны быть открыты за три дня до начала проведения выборов для тех избирателей, которые будут отсутствовать в день выборов. В соответствии с законодательством эти избиратели имеют право получить бюллетень, по крайней мере, за три дня до начала выборов. Кодекс о выборах включает раздел, в соответствии с которым бюллетени должны быть доставлены на избирательные участки не позже, чем за три дня до начала проведения выборов. Избиратель, голосующий заранее до дня выборов, должен расписаться в списке избирателей. Бюллетень голосования опускается в конверт, который заклеивается, запечатывается и подписывается членами избирательной комиссии. Запечатанные конверты хранятся у комиссии до дня выборов до того времени пока не будут опущены в урны для подсчета голосов.

### **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

#### Подготовка ко дню выборов:

1. Во многих случаях, комната, используемая для голосования, находилась на верхнем этаже, избирателям приходилось подниматься по лестнице. Было ясно, что восхождение по лестнице было трудным в основном для избирателей пожилого возраста. Местные должностные лица должны пересмотреть местонахождение участков голосования, использованных в выборах 7 марта для того, чтобы изучить серьезность этой проблемы. Необходимо сделать все для предоставления помещения избирателям в комнатах на уровне нижнего этажа для того, чтобы обеспечить самый легкий доступ для самых широких кругов избирателей.
2. В закон необходимо внести ясность и четко определить процедуры, обеспечивающие расположение избирательных урн в местах легко обозреваемых всеми членами избирательной комиссии, представителями кандидатов и уполномоченными наблюдателями на протяжении дня голосования. В дополнение, все переносные избирательные урны из числа тех, которые имеются на месте голосования, должны находиться на виду в течение всего времени, когда они фактически не используются для избирателей, голосующих дома.

3. По мере возможности, должностные лица должны стараться обеспечить наличие достаточного количества кабин для голосования, чтобы принять предполагаемое число избирателей и предоставить каждому избирателю достаточно времени для внесения пометок в избирательные бюллетени.
4. И еще один вопрос, требующий внимания на следующих выборах. Обычно число авансовых избирательных бюллетеней очень незначительно. Фактически, довольно часто встречались случаи, когда только по одному или двум избирательным бюллетеням голосование проводилось заранее, до дня выборов. В этих условиях трудно сохранить секретность голоса избирателя, когда конверт открыт и начинается подсчет голосов. Рекомендуется авансовые конверты подсчитывать вместе с числом подписей заранее проголосовавших избирателей в списках, как часть процедур, завершенных до того, как будут предложены избирательные бюллетени обычным избирателям в день выборов. Число должно быть занесено в протокол. Затем, перед присутствующими должностными лицами и представителями конверты можно вскрыть и сложенные избирательные бюллетени опускают в избирательную урну до того, как начнется обычное голосование. Затем сами избирательные бюллетени смешиваются с другими проголосованными избирательными бюллетенями, сохраняя секретность тех голосов, которые прошли голосование ранее, а чтобы обеспечить приемлемую отчетность, пустые конверты могут сохраняться как часть документальной записи.

## МЕРОПРИЯТИЯ, ПРОВОДИМЫЕ В ДЕНЬ ВЫБОРОВ

В соответствии со статьей 43 время проведения выборов примерно от 7.00 до 20.00 в день выборов. Однако, часы проведения выборов могут быть изменены региональной избирательной комиссией по предложению местного исполнительного органа так, чтобы выборы начинались не ранее 6.00 и заканчивались не позднее 22.00. Некоторые руководители избирательных участков сделали изменения во времени на своих избирательных участках при проведении выборов 7 марта, например в Джамбылском районе Алматинской области. Необходимо доводить до сведения избирателей о таких изменениях не позже чем за 7 дней до выборов.

Кодекс о выборах позволяет избирательным участкам заканчивать свою работу раньше в случае, если каждый избиратель избирательного списка проголосовал. Члены группы МФИС не встречались со случаями раннего закрытия избирательных участков, однако членами группы было отмечено, что на одном из избирательных участков выборы завершились к первой половине дня, когда все избиратели отдали свои голоса. Подсчет голосов сразу же был завершен. Были обсуждены несколько вопросов с официальными лицами, ответственными за данный избирательный участок включая вид помощи, предоставляемый пациентам с физическими отклонениями или кто не может голосовать без помощи. Официальные должностные лица на этом участке пытались четко определить свою позицию, что они не могут предоставить помощь избирателям при заполнении бюллетеней в соответствии со статьей 47. Более того, они рассчитывают на помощь руководства больницы или на других пациентов, которые могут предоставить необходимую им помощь. Анализ списков избирателей указал на то, что они составлялись тщательно и что каждый избиратель подписался в списке. К тому же, эта группа официальных должностных лиц избирательного участка очень тщательно проверили результаты выборов и подсчитали голоса во второй раз для того, чтобы гарантировать, что результаты были подсчитаны точно. Необходимо отметить, что голоса были ровно распределены между кандидатами так, что ни один кандидат не выиграл при дополнительном пересмотре. По видимому, учитывая ограниченное число избирателей в таких учреждениях, другие избирательные участки также рано закрылись.

### До начала процедуры голосования

До начала процедуры голосования в день выборов Председатель комиссии избирательного участка должен гарантировать, что завершен ряд задач до выдачи первого бюллетеня. Представители кандидатов и средств массовой информации имели право присутствовать во время этой подготовительной процедуры.

В соответствии с инструкциями ЦИК все члены комиссии предоставляют образец своих подписей до начала процедуры голосования в виду того, что их подписи станут неотъемлемой частью процедуры голосования в течение всего дня. Члены избиркома не только подписывают бюллетени при выдаче, от них также требуется подписать определенное количество официальных документов и протоколов в течение всего дня.

В соответствии со статьей 46 необходимо, чтобы избирательные урны были запечатаны в присутствии членов комиссии. Хотя это отдельно не оговаривается

в законе, показ пустой избирательной урны другим членам комиссии представителям кандидатов и средств массовой информации, присутствующих на данной церемонии до того пока данная урна не будет запечатана - должно стать неотъемлемой частью данной процедуры. На выборах 7 марта избирательные урны были закрыты, а бичевка была пропущена через отверстие урны. После этого бичевка прикреплялась к урне при помощи клея, все это закреплялось печатью с особым символом относящегося к данному избирательному участку.

На каждом избирательном участке было по одному или более небольших избирательных урн, которые использовались во время процесса голосования теми, кто отдавал свои голоса на дому. Процедура наблюдения и запечатывание также относится к этим урнам, особенно к тем урнам, которые использовались избирательными комиссиями во время голосования вне избирательного участка.

До начала голосования, Председатель должен провести анализ каждого предварительного бюллетеня, по которому уже отдан голос для гарантии того, что конверт, в котором он находится, запечатан при наличии подписей членов комиссии, выдавших данные бюллетени на месте. Количество этих бюллетеней проверяется по списку, подписанному избирателями, проголосовавшими заранее до того, как эти конверты будут брошены в избирательную урну.

В одной статье Кодекса о выборах говорится, что Председатель должен определить тех присутствующих членов комиссии, кто будет нести ответственность за выдачу бюллетеней избирателям в течение всего дня голосования. На участках, наблюдаемых представителями МФИС и американским правовым Консорциумом, данная процедура не была формально осуществлена. Стало ясно, что в течение дня задача выдачи бюллетеней иногда передавалась из рук в руки среди членов комиссии. Одним из важнейших изменений избирательной системы является то, что на выборах 7 марта все лица работавшие в качестве избирательных должностных лиц и предоставлявшие бюллетени, были действительно назначенные члены комиссии. На прошлых выборах люди направляемые организациями, такими как трудовые коллективы, имели разрешение оказывать помощь избирательным комиссиям. На выборах 7 марта эта практика впервые не была разрешена.

В идеале, до начала голосования все полученные избирательными участками бюллетени должны быть подсчитаны и занесены в протокол, наряду с общим количеством избирателей по спискам избирателей. Эти элементы являются основой всей процедуры подсчета, выполняемой в течение всего дня выборов. В соответствии с Кодексом о выборах необходимо вести запись такой информации в протоколе, однако нет какой-либо директивы, когда должно быть начато ведение протокола.

Необходимо ввести одно дополнение в статью 46 Кодекса о выборах по открытию избирательных участков. Это изменение должно включать требования, что предварительная информация, которая предполагает процедуру отчетности, должна быть включена в протокол в качестве части процедуры открытия избирательного участка до начала выборов. Чаще всего данная информация будет включать номер и название избирательного участка, количество избирателей по избирательному списку, количество бюллетеней, полученных по каждому виду бюллетеней. Из-за уникальности процедуры установленной в Казахстане, количество избирателей по списку голосующих на

дому, должно быть включено точно также, как и количество избирателей, добавленных к дополнительному списку избирателей до дня выборов. Если бюллетени были пронумерованы и подсчитаны в момент их отпечатывания, количественный объем полученных бюллетеней также должен быть включен в дополнение к общему составу. Эти цифры должны служить в качестве базы, на основе которых использование бюллетеней и номеров избирателей, участвующих в голосовании, должно быть сбалансировано в конце дня, в то время когда другая часть информации будет внесена в протокол.

Протоколы заполненные комиссиями, также должны быть написаны чернилами в качестве дополнительной меры защиты. В течение выборов 7 марта некоторые комиссии заполняли свои протоколы карандашом. В ответ на вопрос относительно использования карандаша, секретарь одной комиссии указала на то, что карандаш использовался в случае, если окружная комиссия сочтет необходимым внести какие-либо изменения.

Вопросы корректировки должны решаться на уровне окружных комиссий и данный вопрос заслуживает особого внимания. За исключением простых дополнительных ошибок цифры, предоставленные районными комиссиями, должны быть скорректированы на уровне окружной комиссии под строгим контролем. Например, изменение не должно касаться того, чтобы повлиять на количественный состав. Несоответствие иногда могут возникать, однако они не должны скрываться, а должны сопровождаться соответствующими объяснениями. Общее количество голосов по отдельным кандидатам не должно подлежать изменениям без каких-либо документальных освидетельствований с объяснением принятых изменений, или фактического пересчета бюллетеней в соответствии с основными направлениями.

#### Работа с избирателями на избирательном участке

Общие процедуры, установленные на месте для работы с избирателями по мере их пребывания на избирательные участки для голосования, являются в основном четкими и общими для большинства демократических государств. Общие процедуры по работе с избирателями в день выборов указаны в Кодексе о Выборах и в директивах выпущенных центральной избирательной комиссией и включают следующие ступени:

1. От каждого избирателя требуется предъявить его/ее паспорт или любой другой документ, удостоверяющий его личность по прибытию на избирательный участок до голосования.
2. От избирателя требуется расписаться в списке избирателей напротив его/ее фамилии. Член комиссии также ставит его/ее подпись рядом с подписью избирателя.
3. Как только избиратель и член комиссии подписались в списке избирателей, член комиссии выдает бюллетени для голосования избирателю. Каждый предоставленный бюллетень должен быть подписан официальным лицом. В случае неподписания официальным лицом бюллетеня результаты при подведении голосов не будут подсчитаны.

4. Конституция и Кодекс о выборах гарантируют, что голосование является тайным. Установленные избирательные кабины указывают на то, что тайна голосования избирателя сохранена. Присутствие кого-либо за исключением избирателя внутри избирательной кабины, запрещено в соответствии с Кодексом о Выборах, кроме тех случаев, когда избиратель не способен отдать голос без помощи другого лица из-за неграмотности, увечья или какой-либо другой недееспособности. Если голосующее лицо не способно сделать отметку в бюллетени без помощи, можно запросить помощь какого-либо лица, которому доверяет избиратель. Помощником не должен быть член комиссии или представитель кандидата.
5. После того как избиратель завершил процесс отметки в бюллетени, он бросает их в запечатанную избирательную урну до того как он/она уйдут с избирательного участка.

Если избиратели признают, что во время процесса голосования они отметили в бюллетени неправильно или не так как хотели, они должны вернуть испорченный бюллетень комиссии и получить новый. Хотя нет такого положения в соответствии с Кодексом о выборах, а также нет особых инструкций относительно того как этот вопрос может быть разрешен. Лучшим выходом из данной ситуации было бы, если бы комиссия немедленно отделила испорченный бюллетень и признала бы его недействительным и предоставила избирателю новый. Испорченные бюллетени должны быть подсчитаны в протоколе и подготовлены к концу дня.

#### Голосование избирателей на дому

В дополнение к положению относительно работы с избирателями на избирательном участке Кодекс о выборах включает специальные положения по обслуживанию тех избирателей, которые не способны прибыть на избирательный участок. Эти избиратели могут попросить, что бюллетени и переносная избирательная урна была принесена им на дом в день выборов для того, чтобы они могли проголосовать у себя на дому. Необходимость для оказания данных услуг обычно определяется в тот момент, когда члены районной избирательной комиссии завершают поквартирный обход избирателей во время подготовки списка избирателей, хотя запросы могут делаться официальным лицам в любое время. Фактическая формулировка положения в соответствии со статьей 46 является расплывчатой. Она относится к тем избирателям, которые не могут прибыть на избирательный участок "из-за здоровья или по каким-либо другим причинам". К тому же в статье не указывается каким особым процедурам необходимо следовать при оказании данного вида услуг. В Кодексе о выборах говорится, что "участковая избирательная комиссия по их просьбе может организовать голосование на месте пребывания данных избирателей".

Хотя формально эти основные направления не были указаны в Кодексе о Выборах, все же появляется тенденция к их общему использованию в той мере, в которой официальные лица имели дело с избирателями на дому. Фамилии избирателей, которые должны быть обслужены на дому, даны в специальном списке. В день выборов от 2 до 3 членов избирательной комиссии подсчитывают количество избирателей, которых они должны посетить и подсчитывают точное количество бюллетеней, которые будут необходимы для раздачи им. Бюллетени,

переносная избирательная урна и список берутся на дом каждого избирателя, сделавшего такой запрос. Избиратель должен подписаться в списке в момент выдачи ему бюллетеней. Эти бюллетени бросаются в запечатанную переносную избирательную урну. Хотя до сих пор не ясно делается ли особая заметка в основном списке избирателей для указания того проголосовало ли данное лицо по месту своего проживания.

Озабоченность также вызывает потенциальная возможность, когда неиспользованные бюллетени выносятся за пределы избирательных участков. Необходимо предпринять некоторые меры безопасности при голосовании на дому.

1. Количество избирателей должно быть заранее уточнено, но также как все их данные:
2. Точное количество бюллетеней необходимых этим избирателям также должно быть известно заранее:
3. От избирателей голосующих на дому, требуется подписаться в специальном списке избирателей.

Для того, чтобы гарантировать, что эти процедуры обеспечивают требуемый уровень безопасности и подотчетности, необходимо дополнить их следующими дополнениями. Во-первых, необходимо учесть поправку в Кодексе о выборах для предоставления некоторых значительных ограничений, касающихся условий, в соответствии с которыми избиратель может получить право голосовать на дому. Цель установления некоторых ограничений - сократить процедуру голосования за пределами избирательного участка, которая находится вне поля зрения обозревателей и представителей кандидата. Чаще всего, например, такие законы включают формулировку, которая ограничивает услуги тем избирателям, которые не могут прибыть на избирательный участок по возрасту, болезни или недееспособности. Во-вторых, окончательный срок, когда избиратели могут обратиться с просьбой голосования на дому, это за день до проведения выборов так, чтобы общее количество имен по специальному списку было точным в день выборов. Более того, во избежание обвинений в мошенничестве, необходимо, чтобы официальные лица назвали количество избирателей, находящихся в специальном списке, а представители кандидатов и наблюдателей должны иметь возможность наблюдать за тем, как количество бюллетеней взятых на избирательном участке, будет подсчитываться. Если, по каким-либо причинам, не все избиратели, находящиеся в специальном списке проголосуют, неиспользованные бюллетени должны быть подсчитаны по возвращению официальных лиц на избирательный участок.

#### Вопросы, вызывающие беспокойство

Основные процедуры по обслуживанию избирателей на избирательном участке, а также тех избирателей, которые голосуют на дому, должны в равной степени гарантировать контроль и подотчетность для сохранения целостности всего процесса голосования при наличии соответствующей документации и мер безопасности бюллетеней.

Несмотря на наличие адекватных инструкций, был обнаружен ряд недостатков на выборах 7 марта. Некоторые из них были подвергнуты особой критике со

стороны иностранных делегаций, находившихся в Казахстане при наблюдении за процессом выборов. Необходимо, однако, отметить, что проблемы, с которыми столкнулись, не заложены в сущности самих принципов и положений, а являются следствием того, что на отдельных избирательных участках не следовали этим принципам. Также необходимо отметить тот факт, что многие недостатки могли быть сравнительно легко преодолены при разработке более полных и отработанных процедур и уделении большего внимания на эти вопросы во время обучения местных должностных лиц до начала проведения следующих выборов.

Основные сферы, которые требуют к себе внимания как официальных лиц, так и юристов, занимающихся совершенствованием процесса в целях преодоления несоответствий и ошибок, имевших место на выборах 7 марта, касается трех основных элементов работы в день выборов:

1. Выдачи бюллетеней и соблюдение безопасности бюллетеней:
2. Избиратели голосующие от имени других: и
3. Поквартирное приглашение избирателей.

#### Обработка бюллетеней

На некоторых избирательных участках хранение и меры защиты бюллетеней были проведены более тщательным образом, чем на других. На многих избирательных участках официальные лица более строго контролировали бюллетени и выдавали их. Однако на других избирательных участках официальные лица не были такими осторожными относительно бюллетеней, находящихся под их ведением. В некоторых районах целые связки бюллетеней оставались на столах официальных лиц, где они могли быть использованы всяким, кто проходит мимо. На одном из избирательных участков один из членов группы МФИС отметил, что официальные лица не раздают бюллетени. Более того, избирателям позволялось самим вынимать бюллетени из связок, которые лежали на столах. Было ясно, что все бюллетени уже были подписаны официальными лицами. К тому же, представителям средств массовой информации было позволено взять бюллетени для того, чтобы посмотреть на них без какого-либо вмешательства со стороны должностных лиц. В этих условиях не могла соблюдаться четкая подотчетность по количеству полученных бюллетеней. И никто не мог узнать взял ли избиратель более одного бюллетеня из одной связки или этот бюллетень был взят только для того, чтобы посмотреть и позднее был возвращен. К тому же, все бюллетени лежали на столах таким образом, что никто не мог гарантировать, что избиратель подписался в списке избирателей до того как взять свои бюллетени.

#### Избиратели, голосующие от имени других

В соответствии с новым Кодексом о выборах статья 46 гласит, что: "каждый избиратель голосует лично. Голосование за других лиц неприемлемо". В прошлом было естественным, когда член семьи брал паспорта всех членов семьи и шел на избирательный участок, расписывался в списке избирателей и голосовал от их имени. Очень трудно отказаться от старых привычек и во время выборов 7 марта было ясно, что традиционная практика до сих пор в основном использовалась. Сообщения, сделанные большинством иностранных делегаций указывают на то, что избирательные участки, где члены комиссии позволили

избирателям получить более одного набора бюллетеней и проголосовать от имени других лиц, были нормой, а не исключением. Фактически из всех избирательных участков, на которых побывали члены группы МФИС и представители американского правового Консорциума в Алматы, Караганде, Темиртау и Кузембаеве, только на одном избирательном участке было отказано избирателям голосовать за других. По наблюдениям делегации примерно от 20 до 25 процентов избирателей просили более одного набора бюллетеней.

В большинстве случаев избирателей просили предоставить паспорта всех людей, за которых они хотели получить бюллетени: однако были случаи, когда людям давалось больше одного набора бюллетеней, без предоставления удостоверения личности других избирателей. Почти по всех случаях от голосующего требовалось подписаться в списке избирателей за себя и других людей, за которых он голосовал.

По иронии судьбы, практически у всех официальных лиц, с кем встречались представители МФИС до начала выборов и в день выборов, было четкое понимание того, что данная практика была запрещена в соответствии с новым Кодексом о выборах. К тому же, многие представители избирательных участков, с которыми встречались члены группы МФИС, сказали, что они получили особую инструкцию относительно данного положения в Кодексе и поняли, что они должны отказаться от того, чтобы позволять другим голосовать от имени другого лица. Но несмотря на это утверждение, некоторые должностные лица доверились, что они также использовали эту практику голосовав либо от имени их супругов, либо их супруги голосовали за них.

Вопрос правомерности, поднятый критиками, сводился к тому, является ли это отклонение от Кодекса о выборах преднамеренной попыткой манипулировать результатами выборов. Представители МФИС не хотели бы так думать в виду того, что это могло сказаться на результатах голосования по определенным кандидатам, хотя потенциальные статистические осложнения не должны быть игнорированы. Более того, как выяснилось, наиболее сложным вопросом для руководства избирательного участка было обеспечение 50 процентов голосов необходимых для того, чтобы выборы были признаны действительными. Даже за день до выборов выражалась общая озабоченность относительно апатии или нежелания, из-за которых многие люди могли не прийти на избирательные участки. Официальные лица на уровне избирательных округов чувствовали давление этого фактора и многие указывали на то, что если не позволить избирателям голосовать за других членов семьи, на избирательный участок может прийти менее 50 процентов из всего количества голосующих.

Откровенно говоря, если учесть количество избирателей, которые пришли с несколькими паспортами на избирательный участок, не трудно предположить, что организаторы выборов могли столкнуться с трудностями обеспечения порядка на избирательных участках, если бы им пришлось отказать такому количеству избирателей осуществить голосование. Несмотря на все неудобства, которые могли бы вызвать факты соблюдения юридических требований, все-таки жаль, что местные должностные лица позволили данное нарушение, что является нарушением одного из основных принципов демократического процесса. В основном данная практика нарушает принцип "один человек, один голос", который является основой системы демократических выборов. Она также основывается на утверждении, что мужья и жены, родители и дети всегда имеют единое мнение.

Не менее важно и то, что данное конкретное нарушение является симптомом других слабостей, которые также требуют тщательного рассмотрения по мере того, как официальные должностные лица продолжают свои усилия по демократизации общества.

1. Общее число избирателей, прибывших на место голосования со множеством паспортов, указывает фактически на то, что несмотря на все усилия ЦИК и средств массовой информации по ознакомлению общественности с новым Кодексом о выборах, данное положение не было понято.
2. Это свидетельствует о том, что большая часть населения и многие должностные лица избирательных кампаний сами по себе не поняли до конца ценности права на голос, или важности их отдельного голоса в демократическом процессе. В период предшествующий следующим выборам очень важно реализовать программы образования и обучения избирателей, которые обеспечили бы лучшее понимание роли отдельного избирателя в дальнейшем успехе демократии в Казахстане.
3. Это указывает на тот факт, что официальные должностные лица готовы закрывать глаза на положения законов, которым они должны следовать.

Этот последний пункт имел особое значение на выборах 7 марта, так как он свидетельствовал о двойном стандарте, который должен быть исключен в будущем. По иронии судьбы именно на этом основании кандидатам было отказано в регистрации и они не были включены в бюллетень для голосования. В большинстве случаев суды защищали решения окружных комиссий, которые отказывали кандидатам на основании того, что подписи под их заявлениями были проставлены лицами, являвшимися членами семей. Ясно, что к кандидатам предъявлялись более высокие требования, чем к официальным лицам, которые несли ответственность за осуществление самого законодательства. И было довольно-таки сложно игнорировать этот факт, например, когда один из членов окружной комиссии в конце отчаялся от того, что ему пришлось явиться в суд по поводу отклонения кандидата на этом основании. Однако в день выборов, когда был задан вопрос относительно избирательных участков, находящихся под ее контролем и разрешение голосовать от имени других, тот же самый председатель окружной комиссии ответил "Да, иногда мы должны делать исключение".

#### Поквартирный обход избирателей

В прошлом, в случае если избиратели не приходили на избирательные участки, официальные должностные лица отправлялись в их дома и убеждали их голосовать. Уполномоченные лица избирательных участков брали с собой переносные избирательные урны и бюллетени и направлялись по адресам тех избирателей, кто не появился на избирательных участках. Необходимо отметить, что такая практика не рассматривается в Кодексе о выборах. В Кодексе о выборах нет ни одной статьи, предусматривающей такого рода ходатайство за избирателей.

До выборов ряд должностных лиц, отвечающих за проведение выборов, выразили свое намерение участвовать в этой деятельности. Опять же это объяснялось стремлением стимулировать участие избирателей в случае, если 50 процентов населения не будет участвовать в данном голосовании. Согласно инструкции ЦИК такая деятельность не будет иметь место в рамках новой избирательной системы. Однако допускается, чтобы официальные должностные лица, связанные с проведением выборов, могут ходить по домам и приглашать людей на избирательные участки при условии, что они не будут иметь при себе бюллетеней.

К сожалению, данное ограничение было видимо неправильно сообщено на избирательные участки, либо некоторые официальные должностные лица желали игнорировать данную директиву. На некоторых избирательных участках официальные должностные лица связанные с проведением выборов, заявляли о своем намерении взять с собой бюллетени с целью привлечения избирателей к участию в выборах.

Проблема в том, что стоит один раз забрать бюллетени, как они выпадают из поля зрения других членов комиссии, представителей кандидатов и наблюдателей, появляется опасное "окно" для злоупотребления, когда эти бюллетени могут быть отмечены и сложены в переносную избирательную урну с целью манипулирования результатов выборов в пользу одного кандидата. Учитывая либеральное отношение к голосованию за других, и подписи, проставленные в списке избирателей совсем не теми лицами, кто указан в них, такая возможность мошенничества представляет огромную опасность, которая может сильно повлиять на целостность всего процесса.

К тому же, появление двух или трех официальных лиц в дверях квартиры может оказать давление на избирателей, которые может быть еще не определили участвовать или нет в голосовании. В свободном демократическом обществе наряду с правом голоса есть и право неучастования в голосовании. Даже если намерения официальных должностных лиц избирательных комиссий хорошо мотивированы, такое поведение не является недопустимым, в виду того, что это создает ситуацию, которая делает официальных должностных лиц избирательных комиссий очень уязвимыми для всякого рода обвинений в неправомерности их действий, и эти обвинения правомерны. Всякая деятельность, подрывающая доверие кандидатов, партий и общественности к ЦИК должна избегаться при всех обстоятельствах.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

### **Процедуры в день выборов**

1. Со времени открытия избирательных участков и до начала голосования, необходимо предусмотреть процедуры, требующие от должностных лиц, участвующих в избирательной комиссии, вести протокол учета избирательных бюллетеней для сопоставления числа избирателей по списку и количества полученных избирательных бюллетеней. Эти записи должны служить в качестве базовых цифровых данных, на основе которых будет вестись дальнейший учет. Информацию необходимо записывать чернилами.

2. Любые изменения или исправления в протоколах избирательного участка, которые могли быть произведены на уровне окружной комиссии, не должны уничтожать первоначальные выводы комиссии, ответственной за подготовку первоначального протокола. Первоначальные цифровые данные должны оставаться нетронутыми, так что особые исправления являются опознаваемыми и непосредственно соотносимыми с теми, кто вносил изменения. Эти меры помогли бы должностным лицам проследить всю цепочку записей отчетности и обеспечить полную хронику официальной деятельности, поясняющую конечные данные, которые, в конечном счете, отражаются в отчете.
3. Инструкции относительно опечатывания избирательной урны и переносных избирательных урн должны отмечать, что избирательные урны будут демонстрироваться, так что присутствующие люди могут удостовериться в том, что избирательные урны были пустыми до того, как они были скреплены печатью.
4. Необходимо провести обсуждение по поводу внесения поправок в закон об установлении причин, согласно которым личность имеет право на голосование дома с целью осуществления контроля за числом голосов, которые поданы за пределами избирательного участка и вне поля зрения наблюдателей и представителей кандидата.
5. Последний срок, к которому избиратели могут просить о голосовании дома должен устанавливаться таким образом, чтобы было известно общее количество имен в специальном списке до начала работы избирательных участков в день выборов.
6. Во избежание возможных обвинений о нарушениях, инструкции относительно процедур должны требовать от должностных лиц объявления количества избирателей, занесенных в специальный список, представителям кандидатов и наблюдателям до того, как должностные лица покинут избирательный участок. Свидетели должны иметь возможность наблюдать, что избирательные бюллетени строго подсчитаны и выданы выездной комиссией.
7. Если по какой-то причине не все избиратели, которые должны были проголосовать на дому проголосовали, должностные лица по возвращении на избирательный участок должны представить отчет по неиспользованным бюллетеням.
8. При установлении избирательного участка и пунктов работы должностных лиц должен быть утвержден план, по которому охраняются или аннулируются избирательные бюллетени или аннулируются способом, который гарантирует, что избыточные избирательные бюллетени не выставляются до тех пор, пока они не нужны. С избирательным бюллетенем должны обращаться только уполномоченные должностные лица, которые должны отвечать за выдачу их непосредственно каждому избирателю. Организованное и ответственное использование избирательных бюллетеней на

протяжении дня должно быть особым вопросом для обсуждения на заседаниях для всех должностных лиц, участвующих в избирательных комиссиях.

9. Очень важно, чтобы будущие учебные занятия для всех должностных лиц подчеркивали решающее значение их роли в обеспечении полного соблюдения положений закона, за защиту которого они несут ответственность. Там, где должностным лицам предоставляется возможность по собственному усмотрению определить положения закона, которые можно обходить, появляется возможность злоупотреблений. Более того, разрушается доверие организаций, кандидатов и избирателей, которым они призваны служить. Не менее важно отметить, что отсутствие унифицированного применения закона ставит под угрозу свободу и справедливость всей системы.
10. Избирателям не должно разрешаться получать избирательные бюллетени для других людей и голосовать от их имени. Это положение необходимо особо подчеркнуть в учебных программах для избирателей, которые будут осуществлены в будущем. "Приглашение к голосованию является ценным орудием для напоминания избирателям о выборах и должно сохраняться как необходимая функция в избирательном процессе. Это уведомление было бы идеальным способом для сообщения избирателям о положениях Кодекса о выборах и напоминания им, что единственный избирательный бюллетень, по которому они могут голосовать - это их собственный.
11. Практика обхода избирателей на дому должностными лицами, участвующими в избирательной кампании в день выборов должна быть урезана. Не разрешается выносить избирательные бюллетени с избирательного участка, за исключением тех, которые точно отложены для избирателей, определенных заранее, которые, в силу возраста, болезни или нетрудоспособности должны голосовать дома.
12. Огромное число избирателей, которые пришли в избирательный пункт с несколькими паспортами и которые требовали дать им возможность проголосовать за других людей, наводит на мысль о том, что большинство населения и многие должностные лица, принимающие участие в выборах еще не понимают значимости их права на голосование, или важность их индивидуального голоса в демократическом процессе. В период до следующих выборов критически важным является осуществление учебных программ для избирателей, которые воспитывают у народа лучшее понимание роли личности в продвижении успеха демократии в Казахстане.

## ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ ГОЛОСОВАНИЯ ( СВЕДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ В ТАБЛИЦУ)

Согласно Кодексу о выборах избирательные бюллетени подсчитываются на избирательных участках избирательными комиссиями после того как участки закроются в 8.00 вечера. Избирателям, которые присутствовали на участке в 8.00 вечера, но еще не проголосовали, разрешается проголосовать, так что в некоторых случаях голосование продолжается даже после 8 часов вечера. Согласно указаниям, сделанным Центральной избирательной комиссией, представители кандидатов и официальные наблюдатели имели право присутствовать при подсчете голосов.

Новые процедуры также запрещали всем, кроме назначенных членов комиссии участвовать в фактическом подсчете голосов. На предыдущих выборах посторонним лицам, таким, как представители общественных организаций, выдвигающих членов комиссии, разрешалось "помогать" в подсчете голосов. Несмотря на новые правила, в целом ряде случаев МФИС и наблюдатели от Американского правового консорциума действительно сталкивались с такими избирательными участками, где отдельные лица, причем не члены участковой комиссии, участвовали в подсчете избирательных бюллетеней. В некоторых случаях на помощь приглашались даже представители кандидата. Очевидно, в будущем такую ситуацию необходимо будет полностью исключить.

### Прежде, чем начать подсчет голосов

Прежде чем начнется фактический подсчет голосов, членам комиссии необходимо подготовить протокол, в котором они должны отчитаться за все избирательные бюллетени, находящиеся под их контролем. Предполагалось, что все неиспользованные бюллетени были подсчитаны и пронумерованы комиссией. В тех районах, которые конкретно наблюдались членами группы МФИС, не использованные избирательные бюллетени были "аннулированы", когда от каждого из них отрывался уголок, так чтобы их легко можно было отличить от выданных бюллетеней. Процесс отрывания уголков был рассчитан на то, чтобы сделать невозможным неправильное употребление или злоупотребление лишними избирательными бюллетенями. На тех избирательных участках, где следовали официально разрешенной процедуре, этот процесс вполне вероятно обеспечивал соответствующий уровень надежности и отчетности за общее количество выданных бюллетеней. Однако, на некоторых избирательных участках бюллетени не были проверены до того, как были открыты урны с избирательными бюллетенями. На некоторых избирательных участках наблюдатели отмечали, что эта процедура была проведена только после того, как подсчет был закончен. Еще на других избирательных участках, включая тот участок, который конкретно наблюдался членами группы МФИС, районная комиссия обрабатывала неиспользованные избирательные бюллетени во время самого подсчета в обход разумных мер предосторожности, которые были установлены ЦИК. Конечно, в идеальных обстоятельствах этих менее надежных процедур необходимо избегать, во-первых, чтобы избежать потенциальных возможностей реального злоупотребления непроголосованными бюллетенями, и кроме того, что не менее важно, исключить повод для ссылок на возможные случаи нечистоплотности.

В протоколе оставляли место для записи определенного количества неиспользованных избирательных бюллетеней. Участковые комиссии также

отмечали (записывали) общее количество избирателей в списках избирателей и количество избирателей, которые фактически получили избирательные бюллетени по протоколу. Как отмечали международные обозреватели в своих критических замечаниях, на многих избирательных участках это количество было завышено, потому что одному избирателю разрешалось предъявлять паспорта и приглашения, чтобы проголосовать за других членов своей семьи и фактически опускать избирательные бюллетени от их имени. В этих случаях число, указанное в протоколе, фактически, не представляло количество избирателей, которые получили избирательные бюллетени, а скорее количество избирателей в списке, по которым бюллетени были проголосованы, даже когда сами избиратели отсутствовали на избирательном участке. Только после того, когда эти приготовления были завершены, районным комиссиям было разрешено открыть урну с избирательными бюллетенями. Вскрытие урны с избирательными бюллетенями в любой момент дня выборов и до закрытия избирательного участка запрещено Кодексом о выборах.

### Правовое обоснование правил подсчета голосов

Исходя из бесед с членами ЦИК, группа МФИС установила, что определенные толкования Закона и технические решения относительно метода, с помощью которого подсчитывались избирательные бюллетени - устанавливались, исходя из рекомендаций юрисконсульта. Оказалось, что четыре основных статьи Закона, которые взаимодействуют между собой, служили своеобразной основой для решений комиссий относительно метода подсчета.

1. Статья 5 Кодекса о выборах предусматривает, что каждый избиратель имеет "один голос", который он может отдать за кандидатов в президенты, депутаты Верховного Совета и местные представительские органы. Это положение дублирует Статью 111 Конституции, которое также требует, чтобы "выборы были равными" и чтобы каждый избиратель имел "один голос".
2. Статья 21 требует, чтобы 50% избирателей от списка избирателей участвовали в выборах, чтобы эти выборы можно было считать действительными. Кроме того, эта Статья предусматривает относительную мажоритарную систему по парламентским выборам, согласно которой кандидат считается избранным, если он получает большинство голосов по сравнению с голосами, поданными за других кандидатов. Наконец, эта Статья предусматривает, что если только один кандидат стоит в избирательном бюллетене, он считается избранным, если он получает больше голосов "за" него, чем "против" него.
3. Статья 47 говорит о том, что избиратели изъявляют свое предпочтение посредством вычеркивания фамилий кандидатов, против которых они голосуют.
4. Статья 48 требует, чтобы подведение итогов голосования проводилось на месте выборов, и что количество голосов, поданных "за" кандидата, а также количество голосов, поданных "против" кандидата было бы представлено в таблицах. Кроме того, эта Статья предусматривает, чтобы избирательный бюллетень не утвержденного формата или бюллетень, который не подписан членом комиссии, считались бы недействительными.

### Правила подсчета голосов

Отталкиваясь от этих взаимосвязанных положений Кодекса и от рекомендаций юрисконсультант ЦИК определил, что приемлемы следующие правила подсчета:

1. Фактически все избирательные бюллетени должны быть подсчитаны в соответствии с толкованием этого Кодекса. Исходя из строгой интерпретации Кодекса, основание для того, чтобы считать какой-либо избирательный бюллетень недействительным или аннулировать его, были очень ограничены. Согласно Статьи 48, избирательный бюллетень можно было бы аннулировать по следующим причинам:

- бланк избирательного бюллетеня не был подписан членом комиссии;
- избирательный бюллетень не был официальным бланком избирательного бюллетеня;
- согласно последующей инструкции, данной ЦИК, недействительным может считаться сильно изорванный или сильно измятый избирательный бюллетень.

1. Каждая фамилия на избирательном бюллетене, которая осталась незачеркнутой, должна подсчитываться как один голос "за" кандидата.
2. Каждая фамилия, которая была вычеркнута, должна считаться как один голос, поданный "против" этого кандидата.

Результатом этих правил было то, что даже пустой бюллетень, который вообще никак не был помечен, засчитывался в пользу каждого из кандидатов, внесенным в избирательный бюллетень, как если бы за него был подан один голос. Бюллетень, на котором все фамилии были вычеркнуты, также считался, как если бы за каждого кандидата был подан голос "против". В середине между этими крайностями находился бюллетень, на котором было оставлено больше одной фамилии, что также засчитывалось аналогичным образом.

Что касается подсчета голосов "против", то, как правило, количество голосов "за" просто вычиталось из общего количества подсчитанных бюллетеней, чтобы прийти к отрицательному числу. Общее количество голосов "за" и голосов "против" какого-либо кандидата записывалось и сообщалось отдельно. Говоря более конкретно, голоса "против" какого-либо кандидата не вычитались от голосов "за" этого кандидата, чтобы свести концы с концами и получить безостаточный "чистый" результат.

Бюллетени, которые опускались избирателями на дому, или опускались заранее избирателями, которые могли отсутствовать в день выборов, обрабатывались аналогичным образом. Если возникали противоречия относительно какого-либо аспекта процесса подсчета или в действительности какого-либо избирательного бюллетеня, то решения должны были приниматься голосованием членов участковых комиссии.

**ТАБЛИЦА 1: ПРАВИЛА ДЛЯ СВЕДЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ  
ГОЛОСОВАНИЯ В ТАБЛИЦЫ:  
ВЫБОРЫ 7 МАРТА 1994 г., КАЗАХСТАН**

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА	ОБЪЯСНЕНИЕ: КОГДА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ДОЛЖЕН ПОДСЧИТЫВАТЬСЯ ИЛИ АННУЛИРОВАТЬСЯ
Избиратель вычеркнул все фамилии кроме одной	Считается 1 голос ЗА за оставленную не вычеркнутой фамилию  Считается 1 голос ПРОТИВ каждой вычеркнутой фамилии
Избиратель вычеркнул некоторые фамилии, но оставил не вычеркнутыми больше одной фамилии	Считается 1 голос ЗА за все оставленные не вычеркнутыми фамилии
Избиратель вычеркнул все фамилии из бюллетеня	Считается 1 голос ПРОТИВ каждой вычеркнутой фамилии
Избиратель не вычеркнул из бюллетеня ни одной фамилии	Считается 1 голос ЗА каждую оставленную невычеркнутой фамилию
Бюллетень был не утвержденного формата	Бюллетень аннулировался
Бюллетень не был подписан членом избирательной комиссии	Бюллетень аннулировался
Бюллетень был сильно порван или измят	Бюллетень аннулировался
Избиратель рисовал большой знак X или Z поперек лицевой части бюллетеня, но не делал больше никаких пометок	Считался 1 голос ПРОТИВ каждой фамилии, указанной в бюллетене

### Правовые соображения

Центральная Избирательная Комиссия и ее юрисконсультанты приложили совместные усилия для того, чтобы интерпретировать Кодекс в предельно точных терминах. Трудность, с которой, по мнению группы МФИС, столкнулась Комиссия, состояла в том факте, что определенные технические положения Кодекса о выборах, представляются противоречащими духу и букве общих положений Кодекса и распоряжений ЦИК.

1. Результатом противоречий явилась система табулирования голосов, т.е. сведение их в таблицы, что сделало подсчет не только более трудным, но также и более времязатратным.

2. В этих правилах, кроме всего прочего, имеется лазейка для того, чтобы породить неразбериху и недоверие, особенно, когда количество голосов, поданных за кандидатов, превышало количество избирателей, которые участвовали в выборах.
3. Есть также повод для вопроса, не создают ли эти правила некоторое неравноправие в этой системе, за счет того, что они позволяли избирателям подавать больше одного голоса, на которое они действительно имели право.

### Принцип "одного голоса"

Комиссия указывала проблему интерпретирования права избирателя согласно Статьи 5 Кодекса на "один голос" в том виде как это связано с избирательным бюллетенем государственного списка, по которому могли быть избраны 2 кандидата. Эта интерпретация состояла в том, что "один голос" означает "один бюллетень", и что из списка кандидатов в каждом мандате государственного списка все выдвиженцы президента окажутся на одном и том же избирательном бюллетене, но что фактически будут избраны 2 верхних претендента на голоса. Каждому избирателю будет дан только один бюллетень по каждому претенденту, даже для выборов по государственному списку.

Группа МФИС предлагает, чтобы оставалось какая-то возможность для того, чтобы подумать над тем, являются ли "бюллетень" и "голос" взаимозаменяемыми. "Бюллетень" является орудием. Однако, "голос" является отражением выбора или предпочтения избирателя. "Один голос" чаще всего означает "один выбор" по каждому мандату или по каждому вопросу, по которому избиратель имеет право голосовать.

Комиссия также интерпретировала положения Статьи 48 в узком смысле, чтобы исключить все прочие причины для того, чтобы объявить какой-либо избирательный бюллетень недействительным, за исключением двух условий, которые непосредственно были указаны в документе. Эта интерпретация позволяла избирателям "переголосовывать" или голосовать за большее количество кандидатов, чем давал на то право их окружной мандат. Одним из аргументов в пользу такого решения было то, что, поскольку Кодекс о выборах позволял избирателям подписывать петиции по выдвижениям такого количества кандидатов, какое они хотели, то было бы неправомерным ограничивать их выбор или количество кандидатов за которых они могли бы выразить свое предпочтение прямо на избирательном бюллетене. Однако, если посмотреть на этот аргумент с другой точки зрения, то придется признать, что подписание петиции вовсе необязательно является точной мерой намерения избирателя в конечном счете голосовать за этого кандидата. Это всего лишь означает готовность избирателя предоставить возможность кандидату соперничать на выборах. В случае выборов в Казахстане, избирательная кампания даже не началась на момент, когда начали циркулировать петиции с выдвижениями. В результате в ходе избирательной кампании избиратель, который подписал петицию в поддержку возможности кандидата соперничать на выборах, мог в конечном счете проголосовать за другого кандидата. Такие интерпретации Кодекса о Выборах и решения, принимаемые в результате обсуждений с юрисконсультom, могли бы показаться практичными в буквальном смысле, однако, в сочетании, они отнюдь не решали два важных момента, которые также являются принципами, вытекающими из Закона.

1. Позволяя фактически подсчитывать любой бюллетень, даже если больше чем одна фамилия или все фамилии оказались не вычеркнутыми, избиратель не ограничивался "одним голосом", на который он имел право согласно Кодексу о Выборах, но потенциально имел право на такое количество голосов, сколько было кандидатов на избирательном бюллетене.
2. Такие допуски также позволяли избирателю голосовать за некоторое количество кандидатов, которые превышало количество представителей, на которые его округ имел право в соответствии с Кодексом о выборах.

### Намерения избирателя

В соответствии с общепринятыми международными нормами существует основополагающий принцип, который подчеркивает решения табулирования голосов: может ли быть определено намерение избирателя? Согласно правилам подсчета, установленным на выборах 7 марта, существовали обстоятельства, в которых голоса подсчитывались даже тогда, когда намерение избирателя было неясным.

1. В Избирательном Округе, от которого должен был быть избран только один представитель, если избиратель оставлял незачеркнутой больше одной фамилии, он оставлял свое намерение недостаточно четко выраженным. На окружном бюллетене только один кандидат мог стать депутатом Верховного Совета, но кто мог фактически сказать, которого из кандидатов этот избиратель предпочитал? Из бюллетеня государственного списка должны были быть избраны два кандидата, чтобы работать затем в Верховном Совете. Каждый из бюллетеней государственного списка имел трех кандидатов. Если избиратель оставлял незачеркнутыми более двух фамилий, кто тогда мог сказать, каких двух кандидатов из трех, оставленных незачеркнутыми, он хотел иметь своими представителями?
2. В случае с бюллетенем, на котором не было сделано никаких пометок, намерение избирателя еще менее ясно. Участие в выборах не обязательно. Не существует положения в законе, которое обязывало бы человека голосовать. Например, пустой избирательный бюллетень государственного списка мог означать, что избиратель предпочел вообще не участвовать в этих выборах, даже если он предпочел голосовать на окружных или местных выборах. Можно ли считать более вероятным, что избиратель оставил избирательный бюллетень полностью непомеченным с тем, чтобы показать, что он хотел, чтобы по каждому кандидату был подсчитан один голос, или же это означает, что он предпочел вообще не участвовать в выборах?

Подсчет голосов, когда намерение избирателя неясно, в конечном счете означает, что в некоторых случаях должностные лица по выборам делали выбор за избирателя, который вовсе не соответствовал его фактическому желанию.

### Инструкции избирателям

Представители МФИС имели возможность разрешить эти вопросы до начала проведения выборов. Комиссия отметила, что уже слишком поздно изменять правила подсчета голосов в виду того, что оставалось совсем немного времени до дня выборов. Уже была проведена большая часть обучения избирательной комиссии. Однако, была возможность изменить текст инструкции, который

должен был быть отпечатанным на бюллетене для того, чтобы свести до минимума проблемы в будущем, и помочь избирателям найти наиболее эффективный способ выразить свое намерение.

В момент обсуждения представителями МФИС с ЦИК вопросов, относящихся к подсчету голосов, процесс печатания бюллетеней еще не был начат. Регистрация кандидатов еще не закончилась. В этот период необходимо было включить в бюллетень инструкции для избирателей. В инструкции избирателям говорилось, чтобы избиратели вычеркивали имена кандидатов, против которых они выступают. Учитывая сложность существующих правил подсчета голосов, представители МФИС предполагали, что дополнительные инструкции помогли бы избавиться от некоторых легко прогнозируемых неясностей, особенно, если иметь в виду, что это были первые многомандатные выборы.

1. По окружному бюллетеню, в соответствии с которой должен быть отобран только один представитель, МФИС предложило ввести следующие инструкции:

"Только один представитель может быть избран от данного избирательного округа.

Отметьте на вашем бюллетене путем вычеркивания имен всех кандидатов, против которых вы голосуете. Выразите ваш выбор за того кандидата, которого вы хотите избрать, оставив имя кандидата невычеркнутым".

2. По бюллетеню государственного списка необходимо было избрать по два кандидата и инструкция могла быть следующей:

"Только два представителя могут быть избраны по президентскому списку данного округа.

Отметьте на вашем бюллетене путем вычеркивания имен всех кандидатов, ПРОТИВ которых вы голосуете. Выразите ваш выбор ЗА кандидата, которого вы хотите избрать, оставив их имена не вычеркнутыми".

3. В бюллетене с одним кандидатом инструкция имела бы следующую текстовку:

"Отметьте на вашем бюллетене путем вычеркивания имени кандидата, если вы голосуете ПРОТИВ кандидата. Незачеркнутая фамилия кандидата означает, что вы голосуете ЗА кандидата".

Эти более полные инструкции могли бы оказать помощь в просвещении избирателя как наиболее адекватно выразить свое волеизлияние, не препятствуя при этом процессу подсчета голосов в соответствии с правилами, одобренными для проведения данных выборов. Однако формулировки более расширенных инструкций могли помочь свести до минимума случаи, когда избиратели оставляли в бюллетени большее чем необходимое число кандидатов, что делало выражение их намерений неясным.

До начала отпечатывания бюллетеней ЦИК значительно изменила их первоначальную инструкцию для того, чтобы добавить примечание в бюллетень

относительно количества кандидатов, которые должны быть избраны по бюллетеням соответствующего вида. ЦИК решила не давать дополнения к тексту, в котором объяснялись последствия оставленного имени в бюллетени. Общее мнение, выраженное определенными членами Комиссии, сводилось к тому, что такая инструкция будет мешать свободному волеизъявлению избирателя для выражения поддержки более чем одному кандидату.

По мере анализа выборов 7 марта 1994 года ЦИК и юристами может возникнуть необходимость рассмотреть некоторые из этих вопросов для определения необходимости прояснения административных процедур и Кодекса о Выборах так, чтобы процедура подсчета более точно отражала волеизъявление каждого избирателя, таким образом осуществляя установленный законом принцип "одного голоса".

### Практические соображения

С точки зрения практики, правила по заполнению таблиц голосования на выборах 7 марта оказали дополнительное влияние на появление некоторых трудностей для районных комиссий из-за огромного разнообразия помет в бюллетенях, которые необходимо было рассмотреть. В таблице II указано, что при наличии даже трех кандидатов, существует по крайней мере восемь различных способов, к которым может избиратель прибегнуть для того, чтобы сделать отметки в своих бюллетенях и одновременно обеспечить возможность их учета.

При четырех кандидатах возможность проведения пометок в бюллетенях увеличивается до четырнадцати. Добавление пятого кандидата в бюллетень может сказаться свыше 30 различными способами, при помощи которых избиратель может произвести пометки в своих бюллетенях. Очень трудно представить количество различных способов, при помощи которых могут быть отмечены бюллетени при наличии кандидатов от десяти до пятнадцати, как это происходило в некоторых округах на выборах 7 марта.

**ПРИМЕРНАЯ ТАБЛИЦА СВЕДЕНИЯ ГОЛОСОВ**  
(Избирательный участок, взятый в качестве образца)

**ТАБЛИЦА 1: ГОЛОСА, ПОДСЧИТАННЫЕ НА ОСНОВЕ ПОМЕТОК, СДЕЛАННЫХ В БЮЛЛЕТЕНЯХ**

Кандидаты, оставленные в бюллетени = 1 голос ЗА

Кандидаты, вычеркнутые из бюллетеня = 1 голос ПРОТИВ

СПОСОБ МАРКИРОВКИ БЮЛЛЕТЕНЕЙ	№ РАСП. БЮЛЛЕТ 1	№ РАСП. БЮЛЛЕТ 2	№ РАСП. БЮЛЛЕТ 3	№ РАСП. БЮЛЛЕТ 4	№ РАСП. БЮЛЛЕТ. 5
AAA BBB VVV	200	165	148	304	192
AAA BBB VVV	150	206	201	176	184
AAA BBB VVV	90	175	146	219	175
AAA BBB VVV	35	65	12	26	6
AAA BBB VVV	75	40	19	42	12
AAA BBB VVV	25	17	8	13	1
AAA BBB VVV	15	24	11	2	16
AAA BBB VVV	11	6	26	15	9
<b>ВСЕГО ПОДСЧИТАНО БЮЛЛЕТЕНЕЙ</b> 3 263	601	698	571	797	596

Что еще более важно, как это видно по Таблицам 2 и 3, чем больше было указано кандидатов в бюллетенях, тем больший разрыв создавался между числом избирателей, участвовавших в голосовании и количеством голосов, подсчитанных ЗА и ПРОТИВ кандидата. Как показано на Таблице избирательного участка, взятого в качестве образца, только при наличии 3 кандидатов было получено 430 дополнительных голосов, подсчитанных ЗА кандидатов, по сравнению с теми избирателями, которые уже проголосовали. С добавлением по 1 новому кандидату в бюллетень это расхождение растет пропорционально. Данное несоответствие увеличивается при рассмотрении голосов ПРОТИВ.

**ТАБЛИЦА 2: РЕЗУЛЬТАТЫ ГОЛОСОВАНИЯ, ОСНОВАННЫЕ НА БЮЛЛЕТЕНЯХ, ПОДСЧИТАННЫХ В ТАБЛИЦЕ 1**

ГОЛОСА, ПОДСЧИТ.. ЗА КАНДИДАТА	РАСП.	РАСП.	РАСП.	РАСП.	РАСП.	ОБЩЕЕ КОЛ-ВО ГОЛОСОВ ЗА
	1	2	3	4	5	
АААА	315	246	186	361	221	1329
ББББ	201	238	199	289	197	1124
ВВВВ	251	276	257	235	221	1240
ОБЩЕЕ КОЛ- ВО, ПОДСЧИТАН. ЗА	767	760	642	885	639	3693

**ТАБЛИЦА 3: ИТОГИ ГОЛОСОВАНИЯ "ПРОТИВ" ПО СРАВНЕНИЮ С КОЛИЧЕСТВОМ ПОДАНЫХ ГОЛОСОВ, ПРИВЕДЕННЫХ В ТАБЛИЦЕ 1**

ГОЛОСА, ПОДСЧИТАН. ПРОТИВ КАНДИДАТА	РАСП.	РАСП.	РАСП.	РАСП.	РАСП.	ОБЩЕЕ КОЛ-ВО ГОЛОСОВ ПРОТИВ
	1	2	3	4	5	
ББББ	400	460	425	508	398	2191
ВВВВ	350	422	314	538	374	1998
ВСЕГО ПРОТИВ	1036	1334	1124	1482	1146	6122

**ТАБЛИЦА 4: СОПОСТАВЛЕНИЕ КОЛИЧЕСТВА  
ДЕЙСТВИТЕЛЬНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ С ОБЩИМ  
КОЛИЧЕСТВОМ ПОДСЧИТАННЫХ ГОЛОСОВ**

ВСЕГО ПОДСЧИТАНО ДЕЙСТВИТЕЛЬНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ	ВСЕГО ПОДСЧИТАНО ГОЛОСОВ ЗА	ВСЕГО ПОДСЧИТАНО ГОЛОСОВ ПРОТИВ
3263	3693	6122

**Метод обработки избирательных бюллетеней для более эффективного подсчета**

Даже сортировка бюллетеней для подсчета вызвала новые проблемы. В противоположность тому, что представляется общепринятой практикой, невозможно было (больше) просто сортировать бюллетени в стопки отражающие голоса, поданные "за" каждого кандидата, а затем подсчитать общее количество бюллетеней в стопке. Во-первых, надо было рассортировать бюллетени по их типу (например, бюллетени по округу Верховного Совета, бюллетени по государственному списку, областные, местные бюллетени и т.п.). В распоряжении, изданном ЦИК, районные комиссии получили инструкции подсчитать бюллетени по каждому кандидату "отдельно". Это указание большинством районных комиссий было понято так, чтобы "стопочный" метод использовался один раз на каждого кандидата и что процесс этот должен повторяться до тех пор, пока не будут зарегистрированы голоса по всем кандидатам. Этот процесс, - в тех районах, которые действительно последовали этой директиве - завершился тем, что бюллетени обрабатывались и пересортировывались по несколько раз в зависимости от количества кандидатов по бюллетеню данного округа.

В реальной практике наблюдатели отмечали, что несмотря на директиву, эта процедура не была использована на всех избирательных участках. Даже задолго до дня выборов некоторые районные комиссии уже "раскусили" те громоздкие трудности, которые их ждали впереди. Одна районная комиссия, с которой МФИС встретила перед выборами, указывала на то, что они решили, что все бюллетени, на которых будет оставлено больше одной незачеркнутой фамилии, будут откладываться и подсчитываться отдельно. Они решили, что те бюллетени, на которых была оставлена только одна незачеркнутая фамилия, будут отсортированы и подсчитаны с использованием основного "стопочного" метода. Они сообщили, что по другим бюллетеням, на которых осталось незачеркнутым более одной фамилии, они разработают "этикеточный" метод, когда все голоса за или против кандидатов на одном бюллетене будут прочитываться сверху вниз, одновременно на листке бумаги будут делаться отметки с тем, чтобы зафиксировать все голоса, поданные за этот бюллетень.

**Попытки вести письменную регистрацию**

Прочие избирательные участки предпочли подсчитывать все бюллетени используя "этикеточный" метод, включая один избирательный участок, который находился под наблюдением членов группы МФИС и представителей Американского Правового Консорциума. На этом участке избрали систему,

основанную на обсуждении комиссией трудностей, которые стали очевидны во время самого подсчета, когда они попытались провести подсчет по 14 кандидатам по окружному бюллетеню. Наблюдатели МФИС установили, что именно этот конкретный участок как правило четко и эффективно функционировал. Так, например, это был именно тот участок, который строго придерживался требований Кодекса о выборах и не допускал, чтобы какой-либо избиратель голосовал больше собственного бюллетеня, он упорно не разрешал какому-либо избирателю голосовать "за того парня".

Кроме того, на этом участке были приложены все усилия к тому, чтобы найти путь согласия и сотрудничества с представителями кандидатов, причем на протяжении всего процесса голосования и при подсчете голосов, когда участки закрылись. Так, например, чтобы удовлетворить интересы представителей, присутствовавших при подсчете, члены комиссии согласились, чтобы Секретарь прочел вслух незачеркнутые имена кандидатов, которые получали 1 голос на каждый бюллетень. Отдельные члены комиссии получили задание фиксировать каждый голос, зачитывавшийся по одному кандидату. Когда зачитывалась фамилия какого-либо кандидата, оставшаяся незачеркнутой на бюллетенях, соответствующий член комиссии, который должен был фиксировать результаты по этому кандидату, делал отметку на листке бумаги.

Большинство членов комиссии пользовались этим маркировочным методом, причем в каждом углу воображаемой клетки ставилась точка. Когда ставилась четвертая, последняя точка, проводились дополнительные линии, соединяющие эти точки и образующие каждую сторону клетки. В дальнейшем делались две последние отметки, чтобы соединить противоположные углы, выстраивая "X" внутри клетки. Каждая из этих законченных клеток представляла собой 10 голосов. Однако, мы наблюдали по крайней мере одного члена, который пользовался прямыми отрезками в непрерывной линии без разрывов или пересечений, которые символизировали новый набор, когда фиксировалась группа из 5 или 10 голосов. Ее метод затруднил суммирование голосов поскольку каждый отрезок надо было подсчитывать в непрерывной последовательности.

В течение первого получаса стало ясно, что процесс прочитывания вслух фамилии каждого кандидата - один бюллетень за 1 раз - займет слишком много времени. Среди членов комиссии возникли разногласия, а один член даже покинул счетное задание и не вернулся. После некоторого обсуждения и при неохотном согласии представителей кандидатов, бюллетени разделили на стопки меньшего размера и раздали отдельным членам комиссии, которые просматривали все бюллетени в своей стопке и делали "этикеточные" отметки на листке бумаги по каждому кандидату, который получил 1 голос на 1 бюллетене. Вместе с тем некоторые члены предпочли сосчитать полную пачку бюллетеней "заданную" им до того, как они посчитали фактические голоса, в то время как другие члены сначала подсчитали голоса, а затем подсчитали общее количество бюллетеней в своей пачке.

Основным возражением, которое было пожалуй совершенно правомерно выдвинуто представителями кандидатов, было то, что эта система не давала им возможности реально следить за членами комиссии, когда они выполняли (каждый свой) подсчет.

Хотя вроде бы и не было оснований предполагать, что "индивидуальные" счетчики на этом участке считали неправильно, или каким-то образом подтасовали конечные результаты, обстоятельства, связанные с различными методами, которые были использованы, указывают на отдельные моменты, которые заслуживают внимания, если Казахстан всерьез собирается совершенствовать свою избирательную систему.

1. Хотя и было общее указание ЦИК относительно метода подсчета бюллетеней, не было тем не менее, достаточно четкого официального указания, чтобы более определенно установить процедуры, которые бы жестко соблюдались по всей Республике. Равным образом, видимо, не были разработаны подобные директивы и участковыми комиссиями для всех избирательных участков под их непосредственным контролем. В результате этого участковые комиссии что называется "импровизировали" и придумывали свои собственные методы, часто на ходу, во время счета. Единообразие в выполнении и особо важных процедур, может многое сделать в смысле ограничения возможностей подтасовок и, что не менее важно, могло бы снять общее недоверие к системе и повод к утверждениям о злоупотреблениях.
2. На своей начальной стадии развития система подсчета, использованная на выборах 7 марта не давала осязаемого чувства контроля, ревизии или механизма для подтверждения результатов выборов от каждого участка. За исключением фактического пересчета самих бюллетеней, не существовало никакой документации, которая бы различным образом отчитывалась за суммарные количества голосов, приведенные в протоколах. ЦИК обеспечила хорошо спланированные форматы для протоколов, на которых можно было бы фиксировать итоговое количество голосов и использование бюллетеней. Однако, система, в том виде, в каком она была использована в первый раз по сути не включала в себя некоторые из общепринятых "сдерживающих рычагов", которые бы придали юридическую силу сообщенным результатам, за исключением полного пересчета.
3. Одним из общих возражений, выдвинутых рядом представителей кандидатов в ночь непосредственно после выборов и на следующий день, было то, что они были так или иначе изолированы от того, чтобы фактически наблюдать за подсчетом так, как это положено. На участке, на котором был применен вышеописанный "этикеточный" метод, ни наблюдатели, ни представители кандидатов по сути не могли видеть, каким образом осуществляется "этикетирование" отдельными счетчиками, поскольку они работали в одиночку. Рядом не было никого, даже из числа их коллег, кто мог бы проверить их работу, ибо каждый член комиссии был занят подсчетом своих собственных бюллетеней. Еще на одном избирательном участке, наблюдавшемся членами МФИС-группы, поперек дверного проема была натянута ленточка, и наблюдатели могли лишь заглядывать в комнату, где проводился счет, но войти в комнату им не разрешили.

Еще в одном месте могли бы возникнуть еще более серьезные подозрения. В большинстве важных случаев, которые привлекли внимание МФИС и даже самой ЦИК, поступали сообщения, что участковые комиссии вообще "распустили" и убрали избирательные бюллетени с участка до того, как был закончен подсчет, а результаты объявили наблюдателям, которые (при этом) присутствовали.

Всегда трудно найти адекватные решения, которые бы гарантировали, чтобы наблюдатели и представители кандидатов имели бы адекватную возможность наблюдать процесс подсчета с достаточной уверенностью, что результаты будут точно сообщены. Если учесть, что порой это были очень тесные помещения и тот уровень сосредоточенности, который требовался в самый ответственный момент процесса, то важно, чтобы ни наблюдатели, ни уполномоченные представители не вмешивались бы в процесс, не создавали бы препятствий, не отвлекали, что нарушило бы точный подсчет. Однако, уровень прозрачности, который сопровождал выборы во всех других аспектах процесса, должен был бы быть соблюден и во время подсчета. Без достаточной прозрачности невозможно создать тот уровень в системе, который требуется для свободных и честных выборов.

#### Преимущества маркировочного метода

Несмотря на непредвиденные недостатки, которые наблюдались в том, каким образом тот участок, который выбирал маркировочный ("этикеточный") метод подсчета голосов, выполнял свою задачу, группа МФИС все же считает, что они были на правильном пути. Их метод обеспечивал уровень эффективности, который позволил им завершить подсчет всех бюллетеней к 11.30 ночи, даже несмотря на то, что они были в избирательном округе, который насчитывал до 14 кандидатов на 1 бюллетень. Результаты были сообщены наблюдателям и уполномоченным представителям до закрытия избирательного участка после окончания подсчета. Кроме того, насколько ни преуменьшая их самостоятельность, эта районная комиссия очень близко к сердцу принимала интересы представителей кандидатов и пыталась идти им навстречу в той мере, в какой делались решения. Наконец, если они также придерживали листки, на которых каждый член комиссии отмечал голоса, которые он подсчитывал, то они представляли собой письменный документ, который подтверждал фактическое количество голосов, сообщенное в протоколе.

Метод маркирования приобретает особый смысл, если существующий метод, когда избиратель голосует путем вычеркивания фамилий кандидатов, которых он отвергает, будет в конечном счете сохранен законодателями, которые будут пересматривать Кодекс о выборах, и если избирателям и дальше будет разрешено выражать свой голос о большем количестве кандидатов, чем то число, что разрешено выбрать в их мандате. Однако, даже если в Кодекс о выборах будет в конечном счете внесена поправка обратиться к подтверждающему методу голосования, когда избиратель выражает свою волю, голосуя "за" кого-либо вместо того, чтобы голосовать "против" остальных, все же метод маркирования обеспечивает более высокий уровень документирования, подтверждающего результаты выборов.

Этот метод может быть осуществлен в самых различных вариантах, которые также обеспечивают адекватные проверки и подведения итогов и более совершенный контроль со стороны уполномоченных наблюдателей, которые не могла предоставить система, реализованная на выборах 7 марта. Приемлемая методология требует создания письменной документации по каждому поданному голосу, зафиксированному на бланках, специально подготовленных для этой цели. Бланки эти могут быть заранее отпечатаны с фамилиями кандидатов в том же порядке, в котором они указаны в избирательном бюллетене или же они могут быть разработаны самой районной комиссией.

Пример применения одного из таких методов требует, чтобы участковая комиссия была поделена на более мелкие счетные группы, состоящие из четырех членов, причем каждой группе дается часть бюллетеней для подсчета. Два члена каждой группы сидят по обеим сторонам стола. Распределение обязанностей среди членов группы по подсчету бюллетеней включает следующее:

1. пара "чтецов" по одну сторону стола - один читает вслух бюллетень, а его партнер подтверждает, что "чтец" правильно объявил голос;
2. два члена по другую сторону стола фиксируют отметки по мере того, как объявляются голоса. Один человек ставит отметки на оригинальных бланках, а его партнер делает отметки в дубликатах этих бланков.

Для того, чтобы увеличить скорость и эффективность процесса, могут помочь некоторые подготовительные шаги. Другим членам комиссии можно было бы дать задание высчитать стопку конкретных бюллетеней в группах из 25. Путем подсчета бюллетеней в группах по 25 счетчикам было бы легко проверить точность своей работы по ходу и выделить ошибки меньших приращений.

При фактическом подсчете, каждый раз, когда объявляется голос за кандидата, в оригинале бланка делается отметка против фамилии кандидата и одновременно второй также ставит аналогичную отметку в бланке - дубликате. Если делаются отметки типа точек и линий, образующих клетку, которая представляет собой 10 голосов, то всякий раз, когда клетка заканчивается, два маркера должны подтвердить окончание ими этой клетки, чтобы убедиться что оба они сделали одно и то же количество отметок.

Дополнительным полезным средством в дальнейшем совершенствовании процесса является применение двух фломастеров разного цвета, когда цвет меняется от одной группы в 25 бюллетеней к другой. В конце каждой группы сопоставление отмеченных бланков оригинала и дубликата может выявить расхождение в общем количестве зафиксированных голосов. Если вдруг два бланка показывают разное итоговое число по какому-либо кандидату, ошибка будет обнаружена в последней группе из 25 подсчитанных бюллетеней и может быть тут же исправлена.

Когда подсчет закончен, итоги можно будет занести в протокол. Маркированные бланки дают впечатление своего рода ревизорских ведомостей, которые придают юридическую силу или подтверждают сообщенные результаты. Бланк-оригинал может быть направлен в участковую комиссию вместе с другими материалами и протоколами, а дубликат может быть сохранен в районной комиссии на определенный период времени, до тех пор, пока не будут подтверждены окончательные результаты, улажены возможные недоразумения или возражения.

#### Сообщение окончательных результатов голосования

Каждая участковая комиссия обязана подвести итоги подсчета голосов в отдельных протоколах, предусмотренных для каждого типа бюллетеня. Протоколы должны быть подписаны председателем и членами комиссии. Если председатель отсутствует, правила требуют, чтобы протокол был подписан заместителем председателя и секретарем. Протоколы должны быть немедленно

представлены в окружную комиссию, где они будут зарегистрированы и суммированы, прежде чем будут направлены в Центральную избирательную комиссию.

## РЕКОМЕНДАЦИИ:

### Составление таблиц голосования

1. Система, посредством которой избиратели выражают свои желания голосованием против кандидатов, внедрена в прошлом, когда зачастую в избирательном бюллетене был только один кандидат. Голосование против кандидата гарантировало единственный выбор. Теперь когда образец для возросшего уровня конкуренции установлен и в силу того, что будущие выборы продолжат увеличивать число кандидатов и партий, из которых нужно выбирать, является уместным пересмотреть заново метод выражения выбора. МФИС рекомендует, чтобы новый метод маркировки избирательного бюллетеня был выбран таким образом, чтобы избиратель мог выразить свой выбор голосованием за кандидата, скорее чем голосованием против кандидатов, которых он отвергает. Независимо от того, требует ли утвердительное действие проверки графы, находящейся рядом с именем кандидата, либо обведения в кружок, эта система голосования снизила бы замешательство избирателя, помогает исключить обстоятельство повторного голосования и упростить составление таблиц.
2. Закон с внесенными поправками должен более ясно определить принцип "один голос", давая право избирателю голосовать только за количество кандидатов, равное числу представителей, на которых он имеет право по данному округу.
3. Основание для объявления избирательного бюллетеня недействительным должно быть расширено для того, чтобы содержать в себе исключение избирательных бюллетеней, в которых намерение избирателя является неясным, или по которым избиратель осуществляет более чем "один голос" путем голосования за большее количество кандидатов, на которое он имеет право.
4. Процедуры для фактического подсчета избирательных бюллетеней должны формально устанавливаться в деталях, так чтобы они применялись в единой форме на территории республики на всем участке голосования, подверженных одинаковому процессу.
5. Необходимо обсудить вопрос о формализации метода ведения подсчета избирательных бюллетеней по биркам, который будет использован последовательно и в единой форме на территории республики. Метод, по которому делаются отметки на отдельном листе бумаги, предназначенном для этой цели, когда каждый голос читается и записывается, обеспечивает уровень большей эффективности, и в то же самое время обеспечивает усовершенствованный и реальный след аудита для подтверждения результатов, которые в конечном счете представляются в отчете.

## ПОДГОТОВКА СОТРУДНИКА ПО ОРГАНИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Разработка и реализация обширной обучающей программы почти для 90000 лиц, задействованных в проведении избирательной кампании по всей стране, занимающей по территории 7ое место в мире, - достаточно сложная задача даже для самых опытных руководителей избирательных кампаний. В Казахстане эта ответственность увеличилась во сто крат в силу обстоятельств вокруг самих выборов. Кодекс о выборах, согласно которому должны были проходить выборы, был принят только 9 декабря 1993 г., всего лишь за 90 дней до запланированной даты выборов. Основные разделы нового закона отражали полный отход от прежней практики и прежней политической философии. По многим важнейшим элементам новой системы не было ни опыта, ни институциональной памяти, на которые можно было бы опереться, когда ЦИК попыталась определить и разъяснить практические решения целого ряда проблем, поставленных новым Законом. Кроме того, большинство членов ЦИК, несмотря на то, что они обладали обширной руководящей и административной компетентностью, правовыми знаниями и другими специализированными навыками, тем не менее, не имели прежде никакого предыдущего опыта в проведении выборов.

Слишком плотный график работы означал то, что обучение приходилось вести одновременно, когда все внимание должностных лиц в стране было приковано к выполнению административных задач. Приходилось на ходу решать процедурные вопросы, а формализованные элементы процесса отрабатывались уже на практике. Одновременно региональные и местные должностные лица пытались заниматься вопросами установления границ избирательных территориальных единиц и участков, регистрацией кандидатов, подготовкой списков избирателей, приобретением бумаги и прочих необходимых атрибутов. Кроме того, Казахстан столкнулся с трудными экономическими условиями, когда материальные и финансовые ресурсы были ограничены, а необычно суровые погодные условия угрожали нарушить нормальное движение транспорта и функции связи.

Несмотря на все эти трудности, значительное время и усилия уделялись разного рода объяснениям, инструктированию и обучению. Если учесть очень трудные условия, в которых пришлось прилагать эти усилия, следует только похвалить успехи, достигнутые ЦИК.

Основополагающим для всех видов подготовки и обучения было опубликование полного текста самого Кодекса о выборах. Всем контролирующим выборы должностным лицам были выданы экземпляры Кодекса о выборах, который они должны были досконально изучить. Кроме того, Кодекс о выборах был опубликован в прессе в попытке своего рода правового обучения общественности, общественных организаций и потенциальных кандидатов о его новой структуре и новых требованиях.

Помимо этого, Кодекс о выборах был также опубликован в брошюрах, где были представлены официальные образцы избирательных бюллетеней, бланков, протоколов, а также связанные с выборами приказы и указы и распоряжения изданные Президентом и ЦИК. Там, где всего этого было в достаточном количестве, эти брошюры были переданы в прессу наблюдателям и кандидатам, хотя фактическое распределение не было всеобщим. Под конец было

опубликовано четыре таких книги, причем каждая следующая книга включала новые документы и пояснения, которые разрабатывались по мере возникновения вопросов. Каждая книга включала варианты документов на русском и казахском языках.

Помимо этого ЦИК организовала ряд крупных семинаров для окружных и территориальных избирательных комиссий, на которых часто присутствовали должностные лица из правительственных учреждений и представители государственных средств массовой информации. Иногда протоколы таких обучающих заседаний размножались и раздавались присутствовавшим для последующего руководства. Насколько это было возможно, должностным лицам при окружных и территориальных комиссиях образцы материалов раздавались заранее. Например, экземпляры всех протоколов и бланков выдавались официальным лицам в качестве раздаточного (ссылочного) материала во время специальной обучающей конференции, проведенной 6 января в Алматы. В рамках исключительно новаторского плана был проведен ряд радиоконференций с использованием железнодорожной сети радиосвязи, которая охватывала всю страну. Участковые комиссии по всей Республике могли участвовать (взаимодействуя при этом!) в радиозаседаниях вопросно-ответного характера.

В целом процедурное обучение официальных лиц, задействованных в выборах проводилось по принципу пирамиды. ЦИК отвечала за руководство деятельностью окружных комиссий, которые, в свою очередь, несли ответственность за обучение окружных комиссий на уровне избирательных участков. Ряд районных комиссий, с которыми встречались члены группы МФИС говорили о том, что они посещали собрания, организованными их окружными комиссиями, на которых обсуждались специфические процедуры. Однако, как оказалось, в других районах только старше (по рангу) члены комиссий посещали обучающие заседания. Остальные члены районных комиссий должны были довольствоваться импровизированными указаниями, которые на месте давались председателям или секретарем в день выборов.

Попытка обеспечить значительную часть разъяснений и толкований правовых требований в письменной форме представляла собой важные элементы в цепи общей подготовленности должностных (по выборам) лиц по всей стране. Одной из трудностей, связанных с этим методом, было то, что информация по необходимости вводилась частями, по мере того, как возникали новые вопросы или выявлялись какие-либо непредвиденные проблемы. Все это не только создавало несколько разобленную, пеструю картину всего процесса в целом, это затрудняло возможность гарантировать, чтобы все действующие лица были на одной и той же странице и строке по мере того, как они выполняли эти процедуры.

В целом представляется, что за исключением полного текста Кодекса о выборах, приказов, указов и разъяснений приведенных в письменной форме, большая часть указаний о конкретных процедурах к исполнению давалась в устной форме. Территориальные и окружные комиссии должны были спускать наиболее важную информацию работникам нижнего звена полагаясь на то, что они заполняют устные распоряжения и разъяснения, спущенные от более высоких инстанций, приукрашенные их собственной интерпретацией Кодекса о выборах в том виде, в каком они его понимали.

### Преодолевая трудности

Многие из трудностей, испытанных на выборах 7 марта 1994 года отражают скорее отсутствие одинакового применения Кодекса и соблюдения установленных процедур, чем непреодолимые недостатки в построении и замысле самих правовой и процедурной систем. За исключением усовершенствования деталей конкретных процедур, существенные элементы действий, относящихся к деятельности в день выборов в основном соответствовали ответственной и надежной избирательной системе, если строго соблюдались сформулированные указания. Важнейшим элементом обеспечения того, что эти проблемы в следующих выборах будут преодолены, является усовершенствование обучения должностных лиц по выборам.

### Философия подготовки

Один аспект подготовки должен включать усилие, сконцентрированное на укреплении понимания работниками на выборах решающего характера их роли как гарантов демократической системы. Они не только исполнители, но их отношение и ответственность должны соответствовать дисциплине и аккуратности, требуемым для ответственного и надежного процесса. Они не только должны соблюдать высочайший уровень честности и нейтральности, на которые опирается свободная и справедливая система, их действия и отношение должны вселять всеобщее чувство уверенности в соблюдении высочайших стандартов. Противоречия в способе проведения процедур или в манерах обращения с избирателями, кандидатами или их представителями, или несоблюдение одних законов при строгом усилении других, могут подорвать доверие и уверенность, от которых зависит демократия. Следовательно, должностные лица на выборах должны быть подготовлены:

1. полностью понимать важность единого и последовательного применения закона как средства обеспечения точных и ответственных выборов;
2. представлять себе, что равное и беспристрастное отношение ко всем избирателям, партиям и кандидатам - необходимая составная часть свободных и справедливых выборов;
3. узнавать и избегать ситуаций, которые создают возможности для злоупотреблений и мошенничества на выборах; и,
4. понимать, что сознание неправильности может нанести такой же вред вере общественности в систему, как и восприятие результатов выборов как реальные примеры злоупотребления.

### Необходимость учебного пособия для лиц, задействованных в проведении выборов:

Вне сомнения, много встречающихся процедурных проблем можно было бы избежать, если бы во всех участковых комиссиях были стандартные руководства по проведению голосования. Письменные подробные указания, ясно объясняющие и иллюстрирующие процедуры для выборов значительно усилили бы систему.

Если бы позволяли время и средства, производство и распространение руководств по процедурам выборов объяснили бы основные иногда запутанные и противоречивые положения Кодекса и общие требования, содержащиеся в приказах и постановлениях для практических процедур, ориентированных на работу. Руководство дало бы участковым должностным лицам ясный и конкретный указатель для обращения, если бы вопросы и проблемы возникали в сам день выборов. В результате, даже если бы участковые должностные лица не вполне понимали положения Кодекса и их выполнение, следуя шаг за шагом процедурным указаниям они пришли бы к обеспечению соответствия им. Другим большим преимуществом, конечно, был бы факт, что все должностные лица имели бы одну и ту же информацию, представленную в одном виде, которая способствовала бы последовательности и единообразию в применении по всей республике.

Идеально, руководство для лиц, проводящих голосование должно содержать просто написанные разделы, освещающие ряд конкретных правил и процедур, включая:

организацию и установку участков для голосования;

задания для выполнения перед началом голосования, включая начало ведения требуемых протоколов и процедуры подсчета бюллетеней;

процесс установления личности избирателей и ведение регистрации избирателей, включая дополнительную регистрацию;

выпуск бюллетеней и инструкций для избирателей;

правила относительно тайны голосования и помощи избирателям;

процедуры, выполняемые в конце голосования;

правильное обращение и уничтожение неиспользованных или испорченных бюллетеней и подробное описание подсчета голосов;

описание подведения результатов выборов; и,

указания относительно правильности упаковки и транспортировки бюллетеней, протоколов и материалов.

В дополнение к процедурным инструкциям руководство также должно содержать указания для поведения в необычных ситуациях и включать раздел с ответами на наиболее часто встречающиеся вопросы. Оно также должно помочь действовать в обстоятельствах, когда случаются нарушения. И наконец, хорошее руководство должно снабжать должностных лиц перечнем законных прав кандидатов, их представителей и других наблюдателей.

Хотя время и средства не позволили подготовить всестороннее руководство для выборов 7 марта, ЦИК сообщила членам МФИС, что такие пособия использовались в прошлом. Имея преимущество ценного опыта, полученного на этих выборах и достаточное время для подготовки к следующим

выборам, будет совсем не трудно разработать материалы, необходимые для улучшения эффективности всего процесса в будущем.

### **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

#### **Обучение лица, связанного с избирательной кампанией и выборами**

Программа обучения, предназначенная для работников, связанных с голосованием, должна содержать компонент, предназначенный для усиления понимания их решающей роли в защите основы демократической системы.

Для достижения этих целей должностные лица, участвующие в избирательной кампании, должны обучаться:

- а) полному пониманию важности единообразного и последовательного применения закона в целом для обеспечения правильного и ответственного хода выборов;
  - б) пониманию того, что равное и объективное обращение ко всем избирателям, партиям и кандидатам является необходимой составной частью в свободных и справедливых выборах;
  - в) признанию и избежанию ситуаций, которые создают возможности для злоупотребления и обмана при выборах: и
  - г) пониманию того, что подозрения о наличии нарушения могут нанести вред доверию народа в системе и принятию результатов выборов, как реальных случаев злоупотребления.
2. Нет сомнений в том, что многих из встречавшихся процедурных проблем можно было избежать, если стандартные учебные руководства для работников, связанных с голосованием, были доступны для всех участковых комиссий. Письменные, последовательные руководящие указания, которые ясно объясняли бы и иллюстрировали бы отдельные элементы процедур в день выборов, усилили бы систему в значительной степени.

## УПОЛНОМОЧЕННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ ПО ВЫБОРАМ

Общепризнан факт, что присутствие наблюдателей служит неопенимой цели, создавая уровень гласности, который помогает сохранять честность в процессе выборов. Контролеры судят об эффективности процесса по своим наблюдениям и подтверждают общую честность его проведения. Наблюдатели могут также заметить нарушения, явные и распространенные или являющиеся частью организованной схемы. Присутствие наблюдателей может в самом деле служить средством удержания от таких нарушений. Представители кандидатов играют дополнительную роль, обеспечивая уравнивание отношений, чтобы предъявлялись одинаковые требования ко всем кандидатам и чтобы со стороны должностных лиц не было пристрастий.

Положительный аспект нового Кодекса о выборах в заключался том, что он обеспечивает официальный статус для полномочных наблюдателей, присутствующих фактически во время всего избирательного процесса, которых Президент Назарбаев добавил в список иностранных наблюдателей. На основании его директивы были отправлены письма в 32 страны и 6 организаций с приглашением прислать наблюдателей на выборы 7 марта. Центральной избирательной комиссией также было издано постановление, которое ясно определило самые либеральные права для иностранных наблюдателей.

И Конституция Республики Казахстан и Кодекс о выборах обращаются к присутствию наблюдателей, хотя Кодекс добавляет мало указаний относительно процедур, выполняемых для регулирования их участия, фактически, в Кодексе не установлены права наблюдателей. Нет также положений, определяющих ограничения, которые могут накладываться на таких наблюдателей. Получается, что правовые рамки разрешений для наблюдателей опираются на следующие установленные Кодексом положения:

1. Статья 117 Конституции обеспечивает, что "подготовка к выборам проводится открыто и публично."
2. Статья 44 Кодекса о выборах обеспечивает, что урны для голосования в избирательных участках должны быть установлены таким образом, чтобы "наблюдатели и члены комиссии" могли видеть их.
3. Статья 46 обеспечивает, что участковая избирательная комиссия должна открывать участок до начала голосования и что "один представитель от каждого баллотирующегося кандидата а также, представители печати и других средств массовой информации могут присутствовать" на избирательном участке во время этих приготовлений.

В отличие от этих конкретных упоминаний Кодекс о выборах умалчивает об условиях, ограничениях и привилегиях наблюдателей. Чтобы заполнить пробелы, ЦИК подготовила несколько указаний для исполнения. Представители кандидатов должны определяться заранее и регистрироваться окружными комиссиями. Дополнительно, в средствах массовой информации был опубликован приказ, устанавливающий 21 февраля последним сроком приема заявлений от представителей кандидатов. Однако, на Республиканской конференции, переданной в тот день через железнодорожную радиосеть,

председатель ЦИК сообщил, что ряд кандидатов не смогли представить свои заявления из-за жестоких погодных условий и других обстоятельств. Было также ясно, что многие кандидаты не смогли организовать достаточное количество представителей для наблюдения в каждом избирательном участке внутри округа. В попытке обеспечить равные возможности местным комиссиям были даны инструкции продлить срок, чтобы предоставить кандидатам дополнительное время для регистрации их наблюдателей.

Во время выборов 7 марта наблюдателям и представителям кандидатов в основном разрешалось наблюдать за всеми действиями и процессом голосования на участках без ограничений. Некоторые иностранные наблюдатели сообщили, что им отказано в присутствии на избирательных участках, расположенных в воинских подразделениях. Должностные лица ответили, что если бы они выразили свой интерес в посещении этих участков заранее, были бы приняты специальные меры для обеспечения им доступа в эти участки, которые обычно закрыты для посещения. В отдельных случаях были жалобы, что наблюдателей незаконно ограничивали в их передвижениях или возможности поднимать вопросы или выразить возражение при подозрении нарушений.

Чаще жалобы поступали во время подсчета бюллетеней после закрытия участков. Как говорилось в разделе о составлении таблиц о результатах голосования этого доклада, часто способ подсчета бюллетеней отдельных участковых комиссий делал невозможным осмысленное наблюдение. В нескольких случаях фактически подсчет переносился в другую комнату, совершенно лишая наблюдателей возможности следить за процессом.

Процесс подсчета всегда очень важен для доверенных лиц кандидатов, которые заинтересованы в результатах. Так как подведение итогов, даже на уровне округов, требует несколько дней для завершения, важно, чтобы кандидаты сразу имели доступ к результатам каждого избирательного участка. Идеально, каждый представитель должен иметь возможность выписать окончательные результаты из официального протокола сразу же после того, как он составлен и подписан избирательной комиссией. Не является необычным, что во многих странах доверенными лицами действительно предоставляют форму для этой цели. Такая форма уменьшает вероятность изменений во время перевозки протоколов в окружные комиссии или во время процесса подведения итогов.

Чтобы исполнять свои обязанности эффективно, доверенные лица и наблюдатели должны иметь представление о процедуре. В Казахстане большинство моментов процесса выполнялись в первый раз. Было ясно, что доверенные лица были недостаточно подготовлены в технической стороне новой системы и осведомлены о своих правах и обязанностях. Очень помогло бы, если бы доверенным лицам давались определенные указания. Брошюры с инструкциями должны выдаваться им сразу после их назначения, чтобы помочь им понять свою ответственность так же, как и ограничения, которые будут направлять их деятельность. В установленных демократиях инструкции обычно включают следующие виды информации, которые также могли бы подойти для рассмотрения ЦИК.

1. Очень полезно дать доверенным лицам краткие инструкции о том, каким процедурам избиратели будут подвергаться в течение

дня. Например, они должны знать основные правила, которые должны соблюдаться, такие как требования, чтобы избиратель показал правильное удостоверение личности и расписался в регистрационном журнале и что бюллетень должен подписываться членом комиссии, который также расписывается вслед за избирателем в регистрационном журнале. Полезно также доверенным лицам понимать процедуру, соблюдаемую для бюллетеней, поданных заранее и голосование немощных или людей, голосующих дома. Чем больше информировано доверенное лицо о правилах, тем меньше вероятности, что у него или нее возникнут вопросы в течение дня.

2. Доверенных лиц нужно знакомить с правилами поведения на избирательном участке. Например, им обычно напоминают, что они не должны прерывать или мешать голосованию, подсчету или другим стадиям избирательного процесса и далее напоминают, исключены любые действия с их стороны, которые влияют на проведение кампании или пытаются влиять на избирателей.
3. Доверенные лица должны знать полномочия участковой комиссии и ее способы разрешения возникающих в течение дня вопросов или противоречий.
4. Обычно доверенным лицам советуют признавать, что незначительные ошибки могут допускаться из-за неопытности или по рассеянности должностных лиц, из-за усталости в течение долгого дня. Им советуют, заметив такие ошибки вежливо довести их до сведения председателя, который обычно готов устранить проблему немедленно.
5. Доверенным лицам также советуют, как и кому заявлять о более серьезных нарушениях, когда на уровне участка невозможно прийти к удовлетворительному решению. Чтобы решить серьезные проблемы спокойно и разумно, поведение доверенных лиц также важно, как и должностных лиц. Чтобы обеспечить возможность наблюдателям представлять своих кандидатов вполне профессионально, важно чтобы они были готовы предоставить свою информацию так, чтобы должностные лица могли проанализировать их жалобу и прийти к разумному решению. Вообще, инструкции подготовленные для наблюдателей, советуют им быть готовыми подавать свои жалобы относительно серьезных нарушений письменно. И доверенным лицам и должностным лицам советуют обычно делать письменные замечания о предмете их озабоченности, описывая замеченные нарушения, с указанием времени, места, участников и обстоятельств инцидента. Очень поможет, если наблюдатели и должностные лица запишут свидетелей. Такая информация в конечном счете поможет прийти к разрешению трудности.

### Внутренние наблюдатели

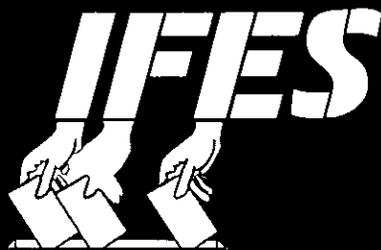
На выборах 7 марта 1994 года ударение было сделано на присутствие иностранных наблюдателей для усиления гласности, сопровождающей процесс выборов, и повышения доверия общественности и международного сообщества в систему и в переход Казахстана к демократизации. Но, что в конечном счете важнее, так это воспитание уверенности и общественного доверия у народа Казахстана. Надеемся, поскольку Казахстан ждет и поскольку ЦИК и законодатели обдумывают улучшения в Кодексе о выборах, что появится возможность рассмотреть, как группы внутренних наблюдателей смогут заменить делегации иностранных наблюдателей. В наиболее развитых демократиях законы предусматривают наблюдения беспристрастных гражданских групп, которые контролируют процесс с нейтральной точки зрения. В Соединенных Штатах, например, одна из таких групп "Лига женщин-избирателей", которая представляет только беспристрастные интересы, и единственная цель которой наблюдать за процессом выборов, обеспечивать нейтральное обучение избирателей и поддерживать позитивные изменения в интересах улучшения системы. Наиболее демократизированные страны имеют аналогичные организации, которые признаны официально. В Казахстане могут появиться такие же гражданские группы. Они могут образоваться из студенческих групп, групп по правам человека, неполитических общественных организаций. Надеемся, что в будущем такие группы будут также признаны для выполнения аналогичных задач, как группы иностранных наблюдателей на выборах в марте 1994 года.

### **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

#### Уполномоченные наблюдатели на выборах

1. Статья 37 и 38 Кодекса о Выборах предусматривают Поддержку Групп и Доверенных лиц кандидата. Согласно этим статьям, служебное положение людей, работающих на кандидата, отменяется в конце избирательной кампании. Согласно статье 39 период кампании в действительности завершается за два дня до выборов, с этого времени не разрешается проводить кампанию в день выборов или за день до выборов. Требование зарегистрировать представителей кандидата отдельно означает, что кандидат должен пройти через регистрацию его работников три раза. Это не только является чрезмерной нагрузкой на кандидата, это также увеличивает нагрузку на должностных лиц, участвующих в избирательной комиссии. Возможно, в будущем внесении поправок в закон, процесс может быть упрощен путем разрешения первоначальной группе поддержки продолжать их работу не только во время периодов выдвижения и проведения кампании, но в течение дня выборов, когда они могут служить в качестве представителей кандидата.
2. Было бы полезным, если бы положение позволяли кандидатам и представителям средств массовой информации иметь гибкость в передвижении с одного участка голосования в другой в течение дня скорее, чем ограничение каждого представителя к наблюдению только на одном участке. Это предоставило бы кандидатам огромнейшую возможность удостовериться в том, что число участков голосования может быть охвачено, даже если они имеют трудности в организации и регистрации достаточного числа представителей для целого избирательного округа.

Кандидаты должны быть в состоянии регистрировать своих представителей для наблюдений на всей территории округа скорее чем определение конкретного названия с конкретным участком. Все участковые комиссии на территории избирательного округа, например, могут быть представлены полным списком всех представителей кандидата, скорее чем просто одиночным названием, присвоенным этому участку голосования. Даже если им разрешено иметь только одного представителя, присутствующего в любой определенный период времени, было бы полезным, если бы другому представителю было дозволено заменить представителя, которому было необходимо удалиться на время отдыха или обеденный перерыв, или если он заболел или был не в состоянии работать полный день.



International Foundation for Election Systems  
1101 15th Street, N.W.  
Third Floor  
Washington, D.C. 20005  
TEL (202) 828-8507 FAX (202) 452-0804