

Date Printed: 11/18/2008

JTS Box Number: IFES_6
Tab Number: 22
Document Title: By-Elections in Kazakhstan, city
Maslikhat Semipalatinsk, January 26,
Document Date: 1997
Document Country: Kazakhstan
IFES ID: R01682



* 7 F F C C C 6 1 - 0 2 B C - 4 5 5 7 - 8 0 B A - C E 3 8 2 3 3 8 4 C B A *



Фонд Избирательных Систем - Центральноазиатский регион

пр. Абая 4, ком. 509, Алматы 480024, Казахстан, тел. / факс. 640807

ДОВЫБОРЫ В КАЗАХСТАНЕ:

**В ГОРОДСКОЙ МАСЛИХАТ
СЕМИПАЛАТИНСКА,**

СОСТОЯВШИЕСЯ 26 ЯНВАРЯ 1997 Г.

**В МАЖИЛИС ОТ МАНГЫСТАУСКОЙ
ОБЛАСТИ,**

СОСТОЯВШИЕСЯ 17 МАРТА 1997 Г.

ТЕХНИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА С

РЕКОМЕНДАЦИЯМИ.

***DO NOT REMOVE FROM
IFES RESOURCE CENTER!***

СОДЕРЖАНИЕ:

ОБЗОР ПРОЕКТА.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ - ДОВЫБОРЫ В ГОРОДСКОЙ МАСЛИХАТ

Семипалатинска.

I. Введение.	6
II. Общий обзор:	6
Законодательная основа.	
Выборы в Маслихат в Законе о Выборах Казахстана.	
Расписание выборов.	
Избирательная комиссия.	
III. Выдвижение и регистрация:	9
Выдвижение кандидатов.	
Регистрация кандидатов	
Отзыв кандидата.	
IV. Избирательная кампания.	11
V. Регистрация избирателей:	13
Процесс регистрации.	
Дополнительные списки.	
VI. Подготовка ко дню выборов:	14
Отбор и организация избирательных участков.	
Предварительное голосование.	
VII. Процедура дня выборов:	15
Открытие избирательных участков.	
Регистрация избирателей и процедура выдачи бюллетеней.	
Семейное голосование.	
Выездное голосование.	
Привлечение избирателей.	
VIII. Подсчет голосов:	19
До подсчета.	
Процедура подсчета голосов.	
Утверждение результатов выборов.	
IX. Уполномоченные наблюдатели выборов:	23
Законодательная основа для наблюдателей выборов.	
Доверенные лица.	
Местные наблюдатели.	
Жалобы и нарушения.	
X. Рекомендации.	27

ЧАСТЬ ВТОРАЯ - ДОВЫБОРЫ В МАЖИЛИС -

Мангыстауская область

I. Введение	29
II. Законодательство о депутатах Мажилиса	29
III. Перед выборами	30
IV. День выборов	31
V. Рекомендации	34

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ.	35
---------------------------	----

ОБЗОР ПРОЕКТА.

Международный Фонд Избирательных Систем (МФИС) был приглашен Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан для наблюдения за ходом довыборов в Городской Маслихат Семипалатинска 26 января 1997 г. и 17 марта для наблюдения за ходом довыборов одного депутата в Мажилис Республики Казахстан от Мангыстауской области. МФИС осуществил проекты для оценки проведения выборов на местном уровне, что является частью работы по оказанию помощи ЦИК и связанным с ней работникам избирательных комиссий для более полного понимания как общих проблем существующей избирательной системы, так и существующих возможностей для улучшения избирательного процесса перед следующим раундом регулярно планируемых национальных выборов. Каждый доклад включает общий обзор атмосферы и условий, в которых проходили выборы, обзор наблюдений процедур дня выборов, а также серию рекомендаций для возможного совершенствования избирательного кодекса и процедуры проведения выборов. Надеемся, что Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан рассмотрит эти наблюдения, которые являются полностью независимыми и объективными, так как они включают переоценку существующих избирательных законов, и найдут наши предложения и рекомендации честными и полезными.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ДОВЫБОРЫ ДЕПУТАТОВ В МАСЛИХАТ В ГОРОДЕ

СЕМИПАЛАТИНСКЕ - 17 МАРТА 1997 Г.

I. Введение:

Наблюдатели МФИС прибыли в г. Семипалатинск за четыре дня до проведения довыборов в Городской Маслихат в воскресенье, 26 января 1997 г. Целью приезда являлись встречи с работниками избирательных комиссий городского и областного уровня, экспертами-юристами и как можно большим количеством кандидатов для лучшего понимания климата, в котором проходили выборы, а также для получения разъяснений по специфическим вопросам избирательного кодекса, связанных с довыборами в Маслихат. В день выборов команда наблюдателей МФИС посетила 14 из 21 избирательных участков по г. Семипалатинску, чтобы иметь общую картину о процедуре выборов на избирательных участках. Предложенный Вам материал является синтезом наблюдений за проведением выборов, впечатлений от дня выборов, а также содержит серию рекомендаций / предложений для рассмотрения Центральной избирательной комиссией Казахстана, так как члены комиссии занимаются оценкой существующего избирательного кодекса и размышляют над его возможными изменениями.

II. Общий обзор.

Законодательная основа.

Выборы депутатов в Маслихат регулируются "Указом Президента Республики Казахстан, имеющего силу конституционного закона о Выборах в Республике Казахстан" от 28 сентября 1995 г., № 2464. Этот закон заменил "Кодекс Республики Казахстан о Выборах в Республике Казахстан" от 9 декабря 1993 г. Закон о выборах 1995 г. содержит законодательство о всех национальных, территориальных и местных выборах на пост Президента, депутатов Мажилиса и Маслихата.

Закон о выборах, состоящий из 133 Статей, включает "Общую часть" и "Особенную часть". В общей части содержится законодательство применяемое при проведении выборов на всех уровнях и во все органы. Специфические критерии для выборов на пост Президента, в Сенат (непрямые выборы), в Мажилис, Маслихат и органы местного самоуправления выделены в "Особенную часть". В большинстве случаев закон ясно отражает различия между выборами разных уровней. Местные и территориальные выборы и выборные органы являются микрокосмами выборов и выборных органов на национальном уровне.

Законодательство о выборах депутатов в Маслихат в Казахстане отвечает многим международным критериям свободных и честных выборов; тем не менее, некоторые пункты требуют усовершенствования и/или разъяснения. Например, в законе о выборах неясно отражены права местных наблюдателей. Кроме того, гарантирование кандидатам фондов, достаточных для проведения избирательной

кампании, возможно является чрезмерным бременем для государственного бюджета, из-за этого создается впечатление, что государство либо не в состоянии, либо не желает обеспечивать эти гарантии. Официальные лица также не достигли результатов по усовершенствованию таких положений закона, как голосование за других лиц или "семейное" голосование.

Выборы в Маслихат в Законе о выборах в Казахстане.

Пост депутата в городской и районный Маслихат не является освобожденным, депутаты принимают участие в квартальных сессиях по расписанию. Сам Маслихат является законодательным органом, основной функцией которого является уравнивание исполнительной власти Акимата.

Выборы в Маслихат отличаются от Парламентских и Президентских по следующим параметрам: требования к должностным лицам; правила финансирования избирательной кампании; отсутствие сбора подписей для регистрации кандидата; число разрешенных доверенных лиц кандидата.

Кандидаты в Маслихат должны быть не моложе 20 лет и не могут быть зарегистрированы в качестве кандидатов в других округах. Кандидаты для выборов в Маслихат не могут использовать частные фонды для их избирательной кампании. Кандидаты в Маслихат не обязаны собирать подписи в форме петиции от тех, кто их поддерживает. Кандидат в депутаты в Маслихат может иметь только трех официальных представителей или "доверенных лиц".

Закон о выборах гласит, что кандидаты на пост Президента, депутаты Парламента или Маслихата безнаказанно могут быть освобождены от их постоянной работы, воинской службы с момента регистрации до объявления результатов выборов. В течение этого времени кандидаты должны получать их среднемесячный оклад из республиканского бюджета. Хотя депутаты в Маслихат и упомянуты среди органов, чьи кандидаты пользуются этой привилегией, на довыборах в городской Маслихат это положение практически не было реализовано.

Расписание выборов.

Появление трех вакантных мест в Маслихат г. Семипалатинска является прямым результатом слияния некоторых пригородов с городом 20 августа 1996 г.. С этого периода места в Маслихат оставались вакантными. Два других места в городском Маслихате были освобождены депутатами, которые перешли в областной Маслихат. Еще три места в Маслихат стали вакантными по другим причинам. Хотя команда МФИС не узнала этих причин, выборы подобного рода обычно проводятся для заполнения вакантных мест по причине отставки или увольнения предыдущих депутатов. По данным представителей избирательной комиссии одно место оставалось вакантным почти целый год.

В соответствии с Законом о выборах, довыборы должны назначаться не позднее трех месяцев со дня прекращения полномочий депутата. Соответственно, выборы на три места, которые стали вакантными из-за слияния пригорода,

должны были проводиться в ноябре, хотя окружная избирательная комиссия (ОИК) назначила выборы всех 8 депутатов в городской Маслихат на 26 января 1996 г. Более того, команда МФИС также узнала о наличии вакантных мест на более высоком уровне, в областном Маслихате, но проведение довыборов на замещение этих вакантных мест не представлялось возможным из-за отсутствия средств.

Окружная избирательная комиссия объяснила команде МФИС, что до настоящего момента у них не было достаточных средств для проведения довыборов в городе. Средства для региональных выборов должны выделяться из регионального правительственного бюджета и выдаваться Областью. Позже ЦИК в Алматы подтвердила, что в 1996 г. фонды для проведения всех региональных выборов в Маслихат не были выделены. Только через перераспределение фондов, предназначенных для довыборов в Парламент на национальном уровне в 1996 г. (которые не состоялись из-за отсутствия вакантных мест), эти деньги стали доступны областям в ноябре 1996 г. Хотя денег для региональных выборов было явно недостаточно, только благодаря вмешательству и просьбе ЦИК появилась возможность выделить эти, имеющиеся в распоряжении фонды, областям.

В соответствии со Статьей 86.2 Конституции Республики Казахстан срок полномочий депутата Маслихата составляет четыре года. Однако действующие депутаты были избраны (до изменения закона) сроком на пять лет. Все еще идут споры, должны ли действующие депутаты пройти перевыборы через один или два года, хотя большинство представителей городской администрации верят, что следующие региональные выборы состоятся через год.

Избирательная комиссия.

Организация выборов в Республике Казахстан основывается на четырехуровневой структуре избирательных комиссий: Центральная избирательная комиссия (ЦИК); территориальная избирательная комиссия (состоит из областных и городских (городов республиканского значения и столицы Республики); окружная избирательная комиссия и избирательный участок или участковая избирательная комиссия. Центральная избирательная комиссия несет ответственность за проведение общих выборов депутатов в Маслихат.

Территориальная, окружная и участковая избирательные комиссии не являются постоянно действующими органами. Члены территориальной избирательной комиссии назначаются Акимом области сроком на пять лет.

11 членов окружной избирательной комиссии в Семипалатинске отвечают за организацию выборов в Маслихат. Аким несет ответственность за назначение членов окружной избирательной комиссии, которая в свою очередь назначает довыборы депутатов в Маслихат. Формирование и публикация информации о выборах в районе относится к юрисдикции окружной избирательной комиссии. Этот орган также руководит работой участковой избирательной комиссии,

регистрирует кандидатов, получает протоколы от участковых избирательных комиссий о результатах голосования и публикует эти результаты.

Наблюдаемые нами выборы включали места для восьми избирательных округов в Семипалатинске, на которых располагались 88 избирательных участков. Большинство избирательных участков являлись городскими; общее число городских избирательных участков насчитывало 21. Избирательный округ может включать не более 3000 избирателей. Участковые избирательные комиссии информируют избирателей о месте, времени и дате проведения выборов. Работники избирательных участков несут ответственность за подготовку избирательного участка и организацию голосования. Наиболее важным является то, что закон дает право на подсчет голосов и рассмотрение жалоб участковыми избирательными комиссиями.

III. Выдвижение и регистрация

Выдвижение кандидатов.

Во время довыборов в Городской Маслихат, состоявшихся 26 января 1997 г. 19 кандидатов претендовали на восемь вакантных мест. Один кандидат выбыл из состязания за несколько дней до выборов, в результате этого в данном районе баллотировался только один кандидат. 4 избирательных округа имели по 2 кандидата в каждом, два избирательных округа - по 3 кандидата, один избирательный округ насчитывал 4 кандидатов, борющихся за одно место.

Шесть из девятнадцати кандидатов были выдвинуты общественными организациями, включая Ассоциацию Ветеранов войны в Афганистане, которая выдвинула четырех кандидатов. Неправительственная организация "Умит Тана" выдвинула одного кандидата. Татарская общественная организация также выдвинула одного кандидата. Четырнадцать из девятнадцати кандидатов были самовыдвиженцами. Один кандидат являлся член Коммунистической партии, но на этих выборах он выдвинул себя сам. Пять кандидатов, хотя и являлись самовыдвиженцами, были связаны с фирмой "Амир". Один из кандидатов полагает, что причина всех самовыдвижений заключается в том, что процесс регистрации самовыдвиженцев требует меньшей бумажной работы, чем регистрация кандидата, выдвинутого общественной организацией. Работник избирательной системы предложил другое объяснение отсутствию выдвижений от партий или общественных организаций заявив, что поскольку общие выборы состоятся только через год, организации ждут возможности быть выбранными на четырехгодичный срок, вместо одногодичного.

Закон о выдвижении кандидатов справедлив. Кандидат может быть выдвинут общественной организацией или выдвинуть себя сам, при этом может быть зарегистрирован только в одном округе. Общественная организация может выдвинуть только одного кандидата на округ, она также вправе выдвинуть кандидатом в депутаты лицо, не являющееся членом данной организации. Решение о выдвижении кандидата принимается большинством голосов от общего числа членов данной ассоциации. Общественная организация, которая выдвигает кандидата в течении трех дней должна оповестить его, и заручившись

его согласием, предоставить заявление кандидата в соответствующую окружную избирательную комиссию. (Статья 103).

Закон требует, чтобы кандидаты-самовыдвиженцы подали письменное заявление о намерении баллотироваться в окружную избирательную комиссию. (Статья 103.4).

Закон гласит, что сроки выдвижения и регистрации кандидатов для участия в довыборах в Маслихат те же, что при проведении общих выборов. (Статья 113.1). При проведении общих выборов в депутаты Маслихата выдвижение начинается за три месяца и заканчивается за два месяца до дня выборов. (Статья 103.6). Регистрация кандидатов начинается за два месяца и заканчивается за сорок дней до начала выборов. (Статья 101.4, 104.8). Так как по закону довыборы должны быть запланированы только за три месяца вперед, избирательная комиссия применила аналогичный подход для определения дат на выдвижение кандидатов за два месяца до начала выборов, а начало регистрации за один месяц до выборов. Некоторые кандидаты отметили, что период времени между регистрацией и выборами слишком короткий. Они сказали, что "потеряли время" из-за новогодних праздников.

Регистрация кандидатов.

Процесс регистрации самовыдвиженцев отличается от регистрации кандидатов, выдвинутых организацией или ассоциацией. Кандидат, выдвигающий себя сам, должен предоставить окружной избирательной комиссии следующие документы:

- письменное заявление о намерении стать кандидатом в данном избирательном округе;
- биографию кандидата. (Статья 104.3).

Кандидаты, выдвинутые общественной организацией, должны предоставить следующие дополнительные документы:

- выписку из протокола собрания высшего органа общественной организации о выдвижении кандидата;
- копию документа, подтверждающего регистрацию данной ассоциации в Министерстве юстиции, а также в областном городском управлении юстиции. (Статья 104.2).

Кандидаты, выдвинутые общественными организациями, проходят более сложный путь, так как им нужно предоставить большее количество документов.

Не позднее чем на седьмой день окружная избирательная комиссия обязана опубликовать в средствах массовой информации через семь дней после завершения регистрации следующие данные о кандидатах:

- фамилия, имя;
- год рождения;
- занимаемая должность (занятие);
- место работы и проживания;

- принадлежность кандидата к общественной организации или его/ее национальное происхождение (по усмотрению кандидата). (Статья 104.6)

Комиссия также должна выдать кандидатам удостоверение о регистрации, она также обладает властью отменить решение о регистрации кандидата в случае нарушения требований Конституции или Закона о выборах.

Статья 29 Закона о выборах гласит: “Программа кандидата не должна провозглашать идеи насильственного изменения конституционного строя, нарушения территориальной целостности Республики, подрыва государственной безопасности, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культ жестокости и насилия”. Эта часть закона довольно расплывчата и оставляет место для различной интерпретации. Тот факт, что Статья 104. 6 дает избирательной комиссии право отказать в регистрации или отменить решение о регистрации, основанный на нарушении Конституции, означает право избирательной комиссии требовать информацию о платформе кандидата или подвергать цензуре платформу кандидата. Хотя руководители выборов заверили команду МФИС, что подобные случаи практически не имели место, данный раздел закона, из-за его расплывчатости, может быть использован для исключения кандидатов, чья платформа просто не понравится комиссии.

Отзыв кандидата.

Право кандидата отозвать свою кандидатуру гарантировано законом:

“Кандидат в депутаты маслихата в период до регистрации и после нее но не позднее чем за трое суток до дня голосования, может снять свою кандидатуру, обратившись с письменным заявлением об этом в окружную избирательную комиссию.” (Статья 105. 1). Кандидат, который выбыл из выборов, отозвал свою кандидатуру за пять дней до выборов в полном соответствии с законом.

IV. Избирательная кампания.

В соответствии с Законом о выборах предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата и заканчивается за 24 часа до дня выборов. (Статья 27.1). Для оценки общей предвыборной атмосферы команда наблюдателей МФИС взяла интервью у 6 из 19 кандидатов в течении нескольких дней до выборов. Окружная избирательная комиссия показала наблюдателям МФИС плакаты и другие свидетельства предвыборной кампании кандидатов, а также статью, опубликованную окружной избирательной комиссией в средствах массовой информации со списком имен и биографическими данными кандидатов.

Кандидатам в депутаты Маслихата гарантировано государственное финансирование (Статья 33.1), но им запрещено использование других финансовых источников для проведения избирательной кампании. (Статья 34). Центральная избирательная комиссия определяет сумму, предоставляемую каждому кандидату из республиканского бюджета. Для проведения избирательной кампании при довыборах в Маслихат каждый кандидат получил сумму, равную 18500 тенге (в тот момент составляющую 247 долларов). Кандидаты заметили, что сумма установленная территориальной избирательной

комиссией для проведения агитационной работы не являлась достаточной для кампании финансируемой государством, обещанной в Статье 28 Закона о выборах, которая гарантирует:

- одноразовое пятнадцатиминутное выступление по телевидению;
- десять минут по государственному радио;
- две статьи в прессе (их объем определяется ЦИК);
- финансирование издания плакатов, листовок.

В соответствии со средней стоимостью рекламы в средствах массовой информации, как узнала команда МФИС, суммы 18500 тенге достаточно лишь для публикации двух газетных статей, гарантированных государством. Одна минута телевизионного времени в Семипалатинске стоит 2500 тенге (33 доллара). Вся сумма, выделенная территориальной избирательной комиссией, покрывает менее 8 минут обещанного телевизионного времени. Хотя определение суммы, предоставляемой кандидату, составлялось на основе использования государственных расценок на различные виды услуг и товаров, совершенно очевидно, данная сумма была недостаточной. Либо государственные расценки устарели, либо не была принята во внимание региональная разница в ценах.

Чтобы справиться с этими финансовыми несоответствиями, кандидаты уделили особое внимание личным встречам с избирателями в качестве инструмента предвыборной кампании. Пытаясь повысить общественное сознание, кандидаты и их представители агитировали соседей. Команда МФИС узнала, что кандидаты сотрудничали с работниками избирательных участков при проведении дебатов, (окружная избирательная комиссия сделала доступными избирательные участки для проведения предвыборной кампании, что гарантируется законом). Кроме того, с целью сокращения расходов, кандидаты от ветеранов войны в Афганистане опубликовали свои групповые портреты и программы на плакатах. Кандидаты согласны с мнением некоторых работников избирательной системы о том, что активность населения не была высокой и эта апатия стала основным препятствием при проведении выборов. Кандидаты рассказали об одном случае, когда они организовали открытый форум для встречи с избирателями и обсуждения текущих вопросов. Ни один избиратель не пришел на это мероприятие.

Кандидаты, с которыми говорили представители МФИС, отметили, что времени, отведенного для выдвижения и регистрации, было менее чем достаточно. Пять кандидатов из шести одобрили получение денежных средств от государства для проведения кампании, как и определено законом. Шестой кандидат полагает, что даже при условии самофинансирования избирательной кампании, нашлось бы достаточное количество лиц, заинтересованных в участии в выборах.

Некоторые кандидаты отметили, что им был предоставлен только один рабочий день для использования средств, выделенных Центральной избирательной комиссией. Более того, группа кандидатов полагает, что интервью в газете, которые они купили за счет средств, выделенных на проведение предвыборной кампании, подверглись цензуре, которая лишила данный материал основных

идей; они также отметили, что Аким пригласил всех кандидатов, кроме них, на встречу для обсуждения выборов.

Отдельным вопросом, который подняли кандидаты, являлся тот факт, что председатель окружной избирательной комиссии заявил во время телевизионной предвыборной информационной сессии, что бюллетени, в которых все имена вычеркнуты являются недействительными. Тем не менее, в соответствии с законом, эти бюллетени считаются действительными при общем подсчете голосов. Они причисляются к 50% общего числа голосов, требуемых законом для признания выборов действительными.

V. Регистрация избирателей.

Процесс регистрации.

Статья 4 “О всеобщем избирательном праве” Закона о выборах гарантирует всем гражданам Казахстана старше восемнадцати лет право участвовать в голосовании за Президента, депутата Мажилиса Парламента или депутата Маслихата независимо от происхождения, социального, официального или должностного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии и убеждению, места жительства или любых иных обстоятельств. Статья 5 затем подчеркивает права граждан на равное избирательное право, возможность участвовать в выборах Президента, депутата Мажилиса Парламента или депутата Маслихата на равных основаниях, при этом каждый из них обладает одним голосом. Далее Статья 6 определяет права избирателя, утверждая, что граждане могут напрямую выбирать Президента, депутатов Мажилиса Парламента и депутатов Маслихатов и в органы местного самоуправления.

Регистрация избирателей проводится систематически. Как гласит Статья 24 Закона о выборах “О ведении списка избирателей”, они должны “составляться на основе данных о избирателях, представляемых местными исполнительными органами в избирательную комиссию не позднее чем через десять дней после назначения выборов.” Далее списки “ежеквартально сверяются специально уполномоченным на то должностным лицом местного исполнительного органа.” Это означает, что избиратели автоматически регистрируются по месту их проживания и для дальнейшей идентификации все граждане имеют “прописку” (штамп) в их паспортах, что означает место их проживания, как официально зарегистрированное местными властями.

Дополнительные списки.

В случае переезда гражданина в другой район, ему все еще позволяется голосовать, если у него есть “прописка”, свидетельствующая о том, что он/она официально проживают в данном районе. В таком случае представитель избирательного участка просто вносит этого человека в дополнительный список, созданный специально для таких случаев. (Статья 41.7). Однако, если новое лицо не нашло времени для изменения своего официального места жительства, ему/ей не будет разрешено голосовать на новом участке, но они все еще могут голосовать на избирательном участке по прежнему месту жительства.

В соответствии с существующей в прошлом практикой проведения выборов в Казахстане, избиратели получают специальные "приглашения", которые доставляются к ним на дом, лично, (участковой избирательной комиссией) по крайней мере за неделю до дня выборов. Во время довыборов в Семипалатинский Городской Маслихат содержание приглашений было почти одинаковым; каждое приглашение включало время и место проведения выборов, имя и фамилию избирателя (в некоторых случаях имена мужа и жены следовали одно за другим), а также адрес избирателя. Иногда некоторые участковые избирательные комиссии также указывали номер сверху приглашения, который присваивался каждому, получающему приглашение, избирателю. Это делалось с целью ускорения работы с избирателями в день выборов и для облегчения поиска имени избирателя в избирательном списке для сотрудников избирательного участка. В приглашении не упоминалась необходимость иметь при себе какое либо удостоверение личности, на пример-паспорт, который предъявлялся бы по прибытии на избирательный участок, в этом случае само приглашение нельзя было бы использоваться для получения бюллетеня.

Команда наблюдателей МФИС не заметила никаких затруднений с регистрацией избирателей, а в одном случае избирателю, который недавно переехал из одного избирательного участка в другой, было отказано в выдаче бюллетеня после того, как он не смог доказать, что он официально зарегистрирован жителем этого района. В этом частном случае данный человек не имел возможности поменять "прописку", и в результате ему не было разрешено голосовать на этом избирательном участке.

VI. Подготовка ко дню выборов .

Отбор и организация избирательных участков.

Традиционно, в Казахстане избирательные участки находятся в школах и университетах, довыборы в Семипалатинский Городской Маслихат не были исключением. Подавляющее большинство избирательных участков располагалось в средних школах и зданиях университета, которые являются общественными местами, легко находимыми избирателями в день выборов. Один избирательный участок располагался в здании больницы, где лечили пациентов, а другой - на фабрике. Это были особые случаи, когда в них было просто удобнее организовать избирательные участки в данном районе. В избирательном участке, расположенном в больнице, пациентов перевели со второго этажа и освободили место для избирательных кабин, столов и ящиков для бюллетеней.

Общей чертой избирательных участков в Семипалатинске являлась музыка, льющаяся из громкоговорителей над входом. Предполагалось, что музыка самых разных жанров создаст легкую, счастливую почти карнавальную атмосферу для избирателей и вдохновит прохожих войти и принять участие. Музыка сопровождалась указателями на казахском и русском языках о местонахождении официального избирательного участка с лозунгом "Все на выборы !". Другим сходством избирательных участков была организация небольших рынков в смежной комнате или коридоре, где торговали хлебом, овощами и потребительскими товарами. Эта практика широко используется и

рассматривается как предложение избирателям сделать покупки после заполнения бюллетеней. На некоторых избирательных участках, расположенных в школах, в течение дня в качестве развлечения избирателей давались концерты. На одном избирательном участке, который посетила команда МФИС, школьники давали представление своим родителям и другим зрителям, а в другом местные певцы выступали перед аудиторией избирателей, среди которых многие были их соседями. Эти примеры побуждали инициативу избирателей прийти на избирательный участок в день выборов и ни в коей мере не склоняли их отдать предпочтение какому-либо кандидату.

Предварительное голосование.

Закон о выборах допускает предварительное голосование в отдельных случаях, предусмотренных в Статье 41.8: "В случае, если избирателю не ранее чем за семь дней до выборов Президента, депутатов Мажилиса парламента, стало известно о том, что он не будет иметь возможности прибыть в день выборов...он вправе заранее получить в участковой избирательной комиссии бюллетень для голосования." После получения бюллетеня избиратель расписывается в списке избирателей, что он/она получил(а) бюллетень. После заполнения бюллетень вкладывается избирателем в конверт, который затем опечатывается или заверяется членами комиссии. После этого конверт передается участковой избирательной комиссии на хранение, затем в день голосования Председатель избирательной комиссии опускает его в урну для голосования в присутствии других членов комиссии перед началом общего голосования. Закон гласит, что в этот момент "проверяется целостность конверта, наличие печати или подписей, а также соответствие количества конвертов отметкам в списке избирателей." Процедура этого положения избирательного закона представляется ясной и свободной от противоречий. Во время выборов в Семипалатинске команда МФИС не сталкивалась со случаями, когда бюллетень был заполнен ранее, хотя создалось впечатление, что члены различных участковых избирательных комиссий, знали о процедуре проведения предварительного голосования.

VII. Процедура дня выборов.

Открытие избирательных участков.

Закон о проведении выборов в Маслихат гласит, что в день выборов избирательные участки открываются в 7.00 и закрываются в 20.00. Статья 38.1 дает право территориальным или окружным избирательным комиссиям по просьбе Акима изменить открытие/закрытие избирательных участков, но не ранее 6.00 и не позднее 22.00. В Семипалатинске территориальная избирательная комиссия назначила время работы избирательных участков с 8.00 до 20.00.

На избирательном участке, где команда МФИС наблюдала открытие выборов, несколько избирателей пришли немного раньше 8.00 для заполнения своих бюллетеней. Их попросили подождать до 8.00, чтобы завершить последние приготовления, что вызвало раздражение у некоторых "любителей рано вставать", которые пришли пораньше для голосования.

Кодекс о выборах обязывает работников/членов участковой избирательной комиссии находиться на избирательном участке за один час до его открытия (Статья 40.1). Команда МФИС посетила два участка до 7.00 утра и многие члены комиссии оказались к этому времени на местах, а на некоторых, включая председателя одного участка, прибыли на несколько минут позже 7.00.

МФИС отметил разную практику опечатывания урн для голосования, что, возможно, связано с разной интерпретацией закона. На одном избирательном участке урны для голосования были опечатаны по прибытии Председателя, в данном случае в 7.20. Закон гласит, что наблюдатели имеют право присутствовать во время открытия избирательных участков (Статья 40.3,4), включая наблюдение над опечатыванием урн для бюллетеней, но в данном случае при опечатывании рядом не оказалось наблюдателей, а в законе нет положения, указывающего время опечатывания урн. Соответственно, на одном избирательном участке не было независимого наблюдения над процедурой пломбировки и опечатывания урн. На другом избирательном участке, представители МФИС посетили его до 8.00, им было сказано, что участковая комиссия должна позвонить окружной комиссии в 7.40 после официального пломбирования урн для бюллетеней, отчитаться об опечатывании и готовности открыть избирательный участок. На этом участке команда МФИС совместно с другими наблюдателями получила возможность наблюдать опечатывание избирательных урн. Урны были выставлены перед всеми присутствующими и опрокинуты вверх дном, чтобы показать отсутствие предварительно заполненных бюллетеней. Члены участковой комиссии заявили, что они специально ждали наблюдателей, прежде чем опечатать урны. Когда мы спросили у них об отсутствии наблюдателей на первом участке, где урны были опечатаны без предупреждения, участковая комиссия свела к минимуму важность ситуации и просто заявила, что они приветствовали бы присутствие наблюдателей при опечатывании урн, но они не явились.

Возникло несоответствие мнений о времени опечатывания как общих, так и передвижных урн. Вне сомнения, различные участковые комиссии получили инструкции сообщать по телефону о ситуации на их избирательных участках в 7.40, но председатели участков по-разному интерпретировали процедуру, предваряющую информирование городской (окружной) избирательной комиссии. К сожалению, в одном случае это стоило обозревателям возможности наблюдать опечатывание урн для бюллетеней. В то же время необходимо подчеркнуть, что обозревателям желательно быть на избирательные участки за час до их открытия, чтобы не пропустить ни одно из мероприятий, предваряющих голосование.

Регистрация избирателей и процедура выдачи бюллетеней.

Статья 41 Закона о выборах "Об организации голосования" описывает процедуру выдачи бюллетеней. Убедившись, что все избиратели голосуют лично и передача права голоса или голосование за других лиц категорически запрещена, закон гласит, что бюллетени вручаются избирателям, на основе списка избирателей, по предоставлению документа, удостоверяющего личность избирателя. После получения бюллетеня избиратель ставит свою подпись в списке избирателей, в то время как член участковой избирательной комиссии

затем подписывает бюллетень (делая его действительным) и также ставит свою подпись в списке избирателей рядом с именем избирателя. Что касается удостоверяющего личность документа, избиратели обычно предоставляют паспорт, где стоит штамп об официальной "прописке", подтверждающей место жительства избирателя. Избиратель также может явиться с письменным приглашением, которое он/она получил(а) с указанием места и времени выборов, но оно не рассматривается как достаточное основание для выдачи бюллетеня; более того извещение предупреждает о предоставлении паспорта или иного документа, указывающего место проживания.

На выборах в Семипалатинске команда МФИС наблюдала различные требования к наличию удостоверяющего личность документа. Во многих случаях паспорта не предъявлялись, хотя избиратели получили бюллетени. В других случаях были предъявлены приглашения, что также позволило избирателям получить бюллетени. Кроме того были случаи, когда не были предъявлены ни паспорт, ни приглашение, а избиратель все равно получил бюллетень. Когда мы спросили об этом председателей избирательных участков, они ответили, что во многих случаях паспорт не спрашивали, так как избиратели, о которых шла речь, были соседями или друзьями работников избирательных участков, поэтому идентификация не требовалась. Тем не менее если незнакомое лицо приходило в избирательный участок, у него/ней попросили бы предъявить документ, подтверждающий его/ее статус зарегистрированного избирателя на этом участке. Понятно, что работники избирательного участка могут быть лично знакомы с некоторыми избирателями, тем не менее рекомендуется постоянное соблюдение требований по предъявлению удостоверяющего личность документа.

Широко применялась практика подписи бюллетеней до их выдачи. Основным моментом подписания бюллетеня официальным представителем избирательного участка является обеспечение сохранности бюллетеня и предотвращения переполнения урны; но в ходе довыборов в Маслихат города Семипалатинска предварительная подпись документов была скорее нормой, чем исключением. Подтверждение этому было получено до открытия одного избирательного участка, где все бюллетени на одном столе были подсчитаны и подписаны, предположительно для ускорения процесса голосования. В то время как, возможно, этот факт нельзя противопоставлять целостности всего процесса голосования, тем не менее, такая практика является нарушением закона о выборах и ставит под угрозу сохранность бюллетеней. Кроме подписи представителя участковой избирательной комиссии, все члены которой обладали правом подписи бюллетеня, никакие дополнительные формы сохранности бюллетеней не были использованы.

Семейное голосование.

Случаи "семейного" голосования в процессе довыборов в Семипалатинский Городской Маслихат были распространены. Статья 41.2 Кодекса о выборах, касающаяся организации голосования, совершенно ясно гласит, что: "Передача права голоса, как и голосование за других на выборах не допускается." В советские времена широко применялась практика, когда семейное голосование не противоречило закону о выборах. Казахстан если не на практике, то в принципе понял необходимость поддержки концепции "одно лицо, один голос."

Простое включение положения о запрете голосования за других лиц в законы о выборах в Казахстане, к сожалению, существенно не уменьшило практику семейного голосования в день выборов. В то время как работники избирательной системы всех уровней осознают существование такого закона, как части кодекса о выборах, работники избирательных участков не желают ограничивать эту практику и часто пытаются "взглянуть на это по другому". Это проявляется молчаливым принятием практики голосования от имени другого лица, а отсутствие наблюдения за соблюдением кодекса о выборах не является случайным. Более того, необходимость обеспечения 50% участия избирателей для признания выборов действительными, конечно, не способствует усилению правила "одно лицо, один голос". На всех избирательных участках, которые посетили наблюдатели МФИС, были случаи семейного голосования. Во многих случаях наблюдатели МФИС видели избирателей, держащих одновременно два, три, четыре или даже большее количество бюллетеней. Еще одно свидетельство этому было получено при осмотре списков избирателей, где одна и та же подпись единственного избирателя была видна рядом со многими именами в списке, представляющем других членов семьи. Выдача нескольких бюллетеней абсолютно не ограничивалась, даже в присутствии наблюдателей МФИС, хотя в некоторых случаях были попытки скрыть это. В результате этого, во время подсчета голосов в конце дня, при вскрытии урны несколько бюллетеней выпали аккуратно сложенными вместе единственным избирателем.

Когда наблюдатели МФИС напрямую спросили о выдаче нескольких бюллетеней, руководители избирательных участков/сотрудники участков недвусмысленно заявили, что избиратели отказываются от лишних бюллетеней. Однако на практике бюллетени свободно выдавались всем, кто хотел проголосовать за остальных членов семьи. Обычно предъявлялись паспорта членов семьи, но наблюдатели МФИС также заметили дополнительные бюллетени, выданные без соответствующего количества паспортов. Практика семейного голосования не осуждалась, возможно, из-за 50% требования, предписанного законом о выборах.

Выездное голосование.

Закон о выборах Республики Казахстан разрешает так называемое "домашнее" или "выездное голосование", которое позволяет избирателям заполнить бюллетени дома, а не на избирательном участке в день выборов. Хотя международные обозреватели не наблюдали процедуры выездного голосования, местные наблюдатели подозревают злоупотребления.

В Статье 41 Закона о выборах описываются требования, предъявляемые к выездному голосованию. Просьбы об организации голосования вне помещения для голосования могут быть связаны с болезнью или другой причиной, не позволяющей избирателю лично явиться на выборы. Команда участковой избирательной комиссии с передвижной урной для бюллетеней может быть послана по устной просьбе, но в соответствии с законом, эта просьба должна быть подтверждена "избирателем в письменном виде по прибытии членов участковой избирательной комиссии". Когда команда МФИС спросила должностных лиц законности этих просьб, им ответили, что удовлетворение просьб о голосовании дома решается Председателем избирательного участка.

Возможности злоупотребления многочисленны. Так как избирателям дается право использовать передвижную избирательную урну, даже если их имена не включены в список, предположительно, что команда участковой избирательной комиссии может повезти урну к тем, кто поддержит нужного кандидата, даже если их имена не включены в список, хотя этому нет доказательств.

Неограниченное количество бюллетеней, выдаваемых команде с передвижной урной для голосования дает другую возможность для злоупотреблений. Когда команда МФИС спросила председателя одного избирательного участка о том, сколько человек проголосовало с помощью передвижной урны, он ответил: "Я не знаю, потому что команда уехала и я не знаю сколько бюллетеней они взяли". Другой пример такого бесконтрольного выездного голосования команда МФИС наблюдала, когда по прибытию группы с передвижной урной, сотрудник избирательного участка спросил: "Сколько бюллетеней привезли?". Такие примеры являются случайными доказательствами ходатайства о голосах с помощью передвижной урны. Команде МФИС не удалось сопровождать ни одну выездную урну для бюллетеней, хотя в соответствии с данными, собранными о количестве избирателей, зарегистрированных на каждом участке для голосования с помощью выездной урны, 4% избирателей проголосовали с помощью выездной урны. Эта оценка кажется низкой, принимая во внимание тот факт, что цифры объявленные утром были гораздо ниже, чем данные голосования объявленные вечером, когда выездное голосование действительно имело место.

Привлечение избирателей.

В соответствии с Конституцией Казахстана участие в выборах в Казахстане является добровольным. Невзирая на давление для получения требуемых 50% от общего количества избирателей, команда МФИС не обнаружила доказательств об уговорах избирателей, кроме возможности ходатайства с помощью передвижной урны для бюллетеней.

Не наблюдалось случаев отправки автобусов, чтобы привезти избирателей на участок.

VIII. Подсчет голосов.

До подсчета.

Время закрытия избирательных участков было установлено территориальной избирательной комиссией на 20.00. До закрытия избирательного участка, где МФИС планировал наблюдать подсчет голосов, были предприняты предварительные меры по согласованию дополнительного списка для выборов с общим количеством избирателей, голосующих с помощью передвижной урны для бюллетеней. В результате, все 35 "дополнительных" избирателей, голосующих дома (общее количество "известных" избирателей, голосующих дома, в начале дня на данном участке составило 74; дополнительные 35 были включены в течении дня людьми, которые звонили и просили о доставке урны к месту их проживания), были включены в дополнительный список, который обычно включает тех избирателей, кто, например, недавно переехал в этот

район. В случае с именно этим избирательным участком только одно имя было включено в дополнительный список избирателей в начале дня. На этом участке не оказалось специального списка для избирателей, голосующих дома; 74 избирателя, которые позвонили ранее, объявляя о своем намерении голосовать дома получили специальную форму для заполнения дома, подтверждающую что они проголосовали. Затем это было записано отдельно в основном списке избирателей рядом с именем человека, как "проголосовал дома" вместо составления отдельного списка. Такие же маленькие листы бумаги были представлены от избирателей, которые позвонили в течении дня и проголосовали дома, но их имена были отдельно внесены в дополнительный список избирателей, в то время как рядом с их именами в основном списке избирателей слова "проголосовал дома" были вписаны вместо их подписи. Причины этого метода абсолютно неясны, и рассматриваются как попытки записать отдельно тех избирателей, которые позвонили заранее, до дня выборов для голосования дома и тех, которые позвонили в день выборов.

Оказалось, что обычные списки избирателей были подсчитаны заранее следующим образом: все списки избирателей были собраны на один стол и оказалось, что член участковой комиссии, который подсчитывал списки избирателей проголосовавших дома, также считал и обычные списки для голосования, но официальное объявление не было сделано и ни один обозреватель не осознавал того, что происходит. Остальные 10 членов комиссии не присутствовали во время "подсчета" списков избирателей.

Процедура подсчета голосов.

К 20.00 все наблюдатели (трое из четырех кандидатов имели наблюдателей), включая команду МФИС, собрались для наблюдения процедуры подсчета голосов. Столы, за которыми сидели члены избирательной комиссии в течение дня, были сдвинуты и составлены в один большой стол, все одиннадцать членов участковой комиссии собрались вокруг для получения инструкций по процедуре подсчета голосов. Председатель избирательного участка объяснила вначале процедуру подсчета голосов другим членам комиссии, а также, как нужно распределить бюллетени: голоса отданные за одного из четырех кандидатов, испорченные бюллетени (объявленные недействительными, где намерение избирателя неясно), бюллетени, в которых избиратель проголосовал против всех кандидатов (такие бюллетени признаны действительными). Как установлено законом о выборах, участковая избирательная комиссия отвечает за следующее: определение общего количества избирателей на участке; число избирателей, которым были выданы бюллетени; общее число избирателей (в этом избирательном округе); число голосов, отданных за каждого кандидата; число бюллетеней, признанных недействительными; число бюллетеней, признанных действительными, но не учтенных при подсчете голосов (например, когда избиратель голосовал против всех кандидатов). (Статья 43.4). Наблюдатели МФИС пришли к выводу, что все эти разъяснения были сделаны по существу.

Как предписывалось Председателем избирательного участка, наблюдатели сели в стороне от стола для подсчетов, но им было позволено наблюдать почти беспрепятственно. Первым действием, предпринятым участковой избирательной комиссией, был подсчет всех неиспользованных бюллетеней и запись этой

цифры в официальном протоколе, который затем будет послан окружной избирательной комиссии. После того как число неиспользованных бюллетеней было записано и объявлено вслух, эти бюллетени были испорчены обрезанием одного угла бумаги, обычно наверху и слева. Эти бюллетени затем были опечатаны для отправки в штаб-квартиру окружной избирательной комиссии.

После того как были сломаны восковые печати на всех урнах, бюллетени из двух передвижных "маленьких" урн для бюллетеней, а также бюллетени из основных урн были выгружены вместе на стол для подсчета. Хотя закон не определяет это, рекомендуется, чтобы бюллетени из передвижных и основных урн подсчитывались отдельно для создания другого важного контрольного механизма при подсчете бюллетеней во избежание мошенничества. Закон также гласит, что бюллетени избирателей, проголосовавших заранее, должны быть подсчитаны отдельно, это также осуществляется для создания системы контроля и баланса по этой категории бюллетеней. На избирательном участке, который посетила команда МФИС, такой фактор отсутствовал, потому что не было проголосовавших заранее избирателей.

Как только бюллетени из всех трех урн были высвобождены, можно было приступить к распределению бюллетеней. Наблюдатели МФИС заметили, что в некоторых случаях бюллетени оказались сложенными или находились "в пачке", это означает, что, возможно, один человеком опустил в урну одновременно три, четыре, пять или более бюллетеней.

Проблема, характерная для других выборов в Казахстане, а также распространенная в ходе довыборов в Городской Маслихат Семипалатинска, связана с отметкой в бюллетене. Практика заключается в вычеркивании имен кандидатов *против* которых избиратель хочет проголосовать, а не в отметке в бюллетене кандидата *за* которого хотят отдать голос. В то время как процедура детально описана на действующем бюллетене, тем не менее это создает трудности при подсчете бюллетеней, где "намерение избирателя неясно". Инструкция на бюллетене предлагает избирателю вычеркнуть имена кандидатов, против которых он/она хочет проголосовать; и оставить нетронутым имя кандидата, за которого он/она хочет проголосовать. В Семипалатинске (как и в других городах и странах региона) имена кандидатов на бюллетене были напечатаны как на русском, так и на казахском языках.

На участке, где команда МФИС наблюдала за подсчетом голосов, был случай, когда избиратель вычеркнул только имена кандидатов на стороне бюллетеня, напечатанной на русском языке, и оставил казахскую часть абсолютно нетронутой. В этом случае было принято, что избиратель намерен проголосовать против всех, кроме определенного кандидата и вычеркнуть только русскую версию, что рассматривалось, как легитимное выражение намерения. Однако был аналогичный случай, заключающийся в спорном намерении, где избиратель поместил отметку рядом с именами кандидатов, против которых он/она голосовал(а); вместо того, чтобы прочертить линию, зачеркивающую имена кандидатов. В данной ситуации Председатель избирательного участка постановила, что бюллетень испорчен, потому что избиратель не следовал инструкции и начертил линии, затрагивающие действительные имена

кандидатов, и тем самым не выразил намерение голосовать против кого-либо из них. Это послужило причиной некоторого разногласия между наблюдателями и комиссией, хотя местные наблюдатели были пассивными в их оппозиции. Намерение избирателя было ясно команде МФИС, но избиратель не выполнил инструкции, написанные на бюллетене, таким образом Председатель признала бюллетень недействительным. Осталось неясным, сколько других подобных случаев и схожих интерпретаций обошло внимание Председателя участковой комиссии и были просто лишены рассмотрения другими членами комиссии, которые занимались подсчетом бюллетеней. Председатель использовала этот частный бюллетень в качестве примера (испорченного бюллетеня) и объявила это другим членам комиссии, некоторые из них консультировались с Председателем, когда они были не уверены в том, как рассматривать спорный бюллетень. В соответствии со Статьей 43.7 закона о выборах любые противоречия которые возникают в оценке действительности бюллетеней решаются (участковой) избирательной комиссией двумя третями голосов членов комиссии. Этой практики не придерживались на избирательном участке, где МФИС наблюдала за подсчетом голосов; более того в противоречивых случаях окружному председателю было дано полное право принятия окончательного решения.

В то время как Закон о выборах ясно описывает процедуру подсчета бюллетеней и дает Председателю участковой избирательной комиссии право принятия решения в специфических случаях (и даже сам бюллетень составлен с ясными, детальными инструкциями по его заполнению), положение, которое предписывает вычеркнуть кандидатов, вместо того, чтобы просто обвести кружком или подчеркнуть *одного* выбранного кандидата является затруднительным и нуждается в пересмотре. Вызывает небольшое сомнение голосование *против* кандидатов вместо *за* кандидатов ("негативное" голосование противопоставляется "позитивному"), что вызвало признание многих бюллетеней испорченными в ходе различных национальных и местных выборов, когда намерения избирателя были практически ясными, но противоречили инструкциям бюллетеня. В вышеописанном случае Председатель избирательного участка могла бы рассмотреть голос действительным, но чувствовала себя связанной инструкциями на бюллетене и положениями закона, и была вынуждена признать бюллетень испорченным. Это привело к потере голоса для одного из четырех кандидатов в тесной, конкурентной борьбе, где каждый голос, как и в любых других выборах, имеет значение. Выяснилось, что почти 8% голосов на этом избирательном участке были признаны недействительными; в то время как бюллетени, где было вычеркнуто имя каждого кандидата (законно с точки зрения закона о выборах) были действительными и учтены в общем проценте избирателей, заполнивших бюллетени. (Статья 43.6).

Неясно, как "испорченные" бюллетени рассматриваются в общем 50% требования об участии. Этот вопрос также вызвал замешательство среди членов участковой избирательной комиссии, команда МФИС задавала вопросы об этом и наконец получила от комиссии ответ, что эти бюллетени не будут учтены при общем подсчете процентов. Закон о выборах не разъясняет этот вопрос, хотя он гласит, что в случаях, когда избиратель голосует против всех кандидатов его

бюллетень будет учитываться в общем проценте избирателей, которые приняли участие в выборах, но не будет рассматриваться при подсчете голосов.

Утверждение результатов выборов.

Статья 43.8 Закона о выборах гласит, что после подсчета бюллетеней и их "рассмотрения" работниками избирательного участка, результаты "вносятся в протоколы, которые подписываются Председателем и членами комиссии". Если комиссии более высокого уровня находят ошибку или ошибки в подсчете голосов, они имеют право затребовать повторный подсчет. (Статья 43.9). Как только протокол подписан членами участковой избирательной комиссии, этот протокол, также как и опечатанные бюллетени отправляется окружной избирательной комиссии. Результаты выборов официально подтверждаются Председателем территориальной (областной) избирательной комиссии, что вносится в протокол и подписывается членами территориальной комиссии. (Статья 44.3). Результаты выборов, утвержденные территориальной избирательной комиссией публикуются не позднее, чем через 7 дней после выборов на уровне Маслихата. (Статья 44.4.2). В Семипалатинске результаты были фактически объявлены территориальной комиссией через три дня после проведения выборов; четыре кандидата были избраны в Городской Маслихат, другие три места выдвинуты на предстоящие выборы и одно место, которое не набрало 50% требуемого количества избирателей, для того чтобы признать выборы действительными.

В течении всего дня выборов команда наблюдателей МФИС видела нескольких членов окружной избирательной комиссии и городского Акимата (также, как и самого Акима), посещавших несколько избирательных участков с визитами вежливости и получения отчета о степени активности на различных избирательных участках. Аким остановилась поговорить с членами МФИС на одном участке и спросила, как нас приняли и получили ли мы доступ к работе. Временное присутствие членов окружной избирательной комиссии в местах голосования ни в коей мере не несло вмешательства в процесс голосования и фактически способствовало поднятию духа сотрудников на тех участках, где были наблюдатели МФИС.

IX. Уполномоченные наблюдатели выборов.

Законодательная база для наблюдателей выборов.

Закон о выборах рассматривает уполномоченных наблюдателей в Статьях 40 и 42 соответственно озаглавленных "Открытие избирательных участков" и "Проведение выборов". В то время как закон кратко описывает специфические права и обязанности наблюдателей в день выборов, делается попытка разобраться в том, кто может принять участие в выборах в качестве наблюдателя.

Статья 40.3 закона гласит, что при открытии избирательного участка на нем могут присутствовать "одно доверенное лицо от каждого баллотирующегося кандидата, по одному журналисту - представителю от каждого средства массовой информации, при наличии удостоверения и задания редакции, а также по одному наблюдателю от общественных объединений Республики и наблюдатели иностранных государств и международных организаций, аккредитованные при соответствующей избирательной комиссии." Использование термина

“доверенное лицо” кажется несколько противоречивым. Статья 106 отмечает, что каждый кандидат может иметь только 3 представителей. В результате возникают два спорных момента: первый, понятие, что наблюдатель кандидата и представитель кандидата - “доверенное лицо” являются одним человеком; второй, в соответствии со Статьей 106 кандидат может иметь только трех представителей независимо от количества избирательных участков. Отсутствие в Законе о выборах других статей, касающихся наблюдателей, оставляет неясной их правовую роль.

Центральная избирательная комиссия “подтверждает” или гарантирует полномочия наблюдателей выборов. Широко интерпретируемое положение “Вмешательство представителей и наблюдателей в работу избирательных комиссий не разрешается” также является частью информации о правах наблюдателей, но не определяет, какие именно виды деятельности запрещены. (Статья 40.3). Статья 42.5 говорит о том же, что и Статья 40, хотя и относится к деятельности в день выборов. Эти разделы письменно ограничивают количество наблюдателей, один кандидат может иметь на избирательном участке лишь одного наблюдателя.

Доверенные лица (представители кандидата).

Только один раздел закона о выборах, касающийся представителей кандидата, относится к Статье 106: “Кандидат в депутаты Маслихата, может иметь до трех доверенных лиц.” Имеется ввиду, что кандидат может иметь до трех официальных представителей, действующих от его/ее имени, но это рассматривается отдельно от официальных наблюдателей кандидата. В соответствии с содержанием Статей 40 и 42, доверенные лица также могут наблюдать за выборами, поскольку являются единственными наблюдателями кандидата на избирательном участке. Роль представителей кандидата перепутана с ролью наблюдателей из-за вышеупомянутого неправильного использования слов “представители кандидата”, вместо наблюдателя.

Местные наблюдатели.

Упущения об их правах и обязанностях в Статье 106, также не отражены в других статьях закона о выборах, который ясно устанавливает права и обязанности наблюдателей. Из наблюдения над местными наблюдателями стало очевидным, что у них не было понимания не только их прав, но и их миссии в целом. Отношения между наблюдателем и работниками избирательных участков на практике основываются больше на традициях, чем на определенных юридических процедурах. Фактически отсутствие законодательства на данный момент оставляет наблюдателей на милость традициям и доброй воли председателя избирательного участка.

Большинство местных наблюдателей, с которыми встречалась команда МФИС, находилось на отведенном им месте, в стороне от участковой избирательной комиссии, им не разрешался доступ к спискам избирателей и тесное наблюдение за урной для бюллетеней. Когда их спросили, почему они не инспектируют меры по сохранности бюллетеней, их выдачу, списки избирателей или урны; почему они не ходят вокруг, наблюдая за различными этапами процесса голосования, наблюдатели сказали, что они получили инструкции от

председателя избирательной комиссии сидеть в назначенном месте и “не вмешиваться”, что они приняли и выполняли. Напротив, наблюдателям МФИС был разрешен полный доступ ко всем аспектам процесса голосования без исключения.

Аналогичный случай, не понятно какие правила нужно применять, когда передвижная урна выносится из участка: может ли наблюдатель кандидата сопровождать ее, в то время как другой наблюдатель этого же кандидата остается на участке? Команда МФИС получила противоречивые ответы на этот вопрос, хотя в большинстве случаев оказалось, что один наблюдатель, назначенный на участок, также должен быть наблюдателем, который требуется для сопровождения выездной урны, если его/ее выберут для ее сопровождения. К сожалению, это правило лишает наблюдателей возможности постоянно следить за процессом голосования на всех уровнях. В Семипалатинске МФИС не видел много примеров, когда местные наблюдатели кандидатов сопровождали выездные урны, так как большинство наблюдателей предпочитало вместо этого “сохранять присутствие” на избирательном участке. Это было интерпретировано ими как возможность сидеть в углу избирательного участка, разговаривая друг с другом, а в некоторых случаях, даже читая.

В день выборов наблюдатели всех кандидатов, баллотирующихся в данном округе, казалось находились там весь день. Тем не менее, проявилась непоследовательность и при подсчете голосов, когда баллотировалось четыре кандидата, один из них (который оказался вторым при подсчете голосов на этом участке) не имел под рукой наблюдателя для подсчета. Ситуация с наблюдателями вызвала вопрос об их аккредитации в день выборов и одна группа кандидатов жаловалась, что территориальная комиссия отказала в аккредитации их некоторым наблюдателям, заявив, что “только трое” могут быть аккредитованы. Тем не менее, в соответствии с законом о выборах не существует ограничения числа наблюдателей одного кандидата, там говорится о том, на каждом избирательном участке может находиться не более одного наблюдателя. Неизвестно, имели ли другие кандидаты проблемы с полной аккредитацией команды их наблюдателей; но в случае с другой группой наблюдался значительный беспорядок из-за вышеназванных разногласий, когда доверенные лица были перепутаны с наблюдателями.

Жалобы и нарушения.

Ввиду отсутствия официальных положений, регулирующих деятельность местных наблюдателей, они получили инструкции от своих кандидатов, которые фактически были проинформированы территориальной избирательной комиссией, что их наблюдатели не должны вмешиваться в проведение выборов. В результате это привело к тому, что уполномоченные наблюдатели были вынуждены наблюдать происходящие процессы с другого конца комнаты. Когда их спросили, что они предпримут в случае поступления жалобы, один наблюдатель ответил, что они передадут ее председателю избирательного участка; если вопрос не будет решен, они позвонят своему кандидату.

Дальнейшие возможные действия обращения с обидами и жалобами, казалось, ускользнули от внимания большинства наблюдателей. За день до выборов на встрече с юристом - экспертом областной администрации было сказано, что любые жалобы наблюдателей должны быть направлены в письменном виде председателю участковой комиссии; податели жалоб должны получить ответ или решение участковой комиссии через три часа после обращения. Если ответ или резолюция не приняты вовремя, податель жалобы может обратиться в окружную комиссию. Это положение не обнаружено в законе о выборах, оно было донесено представителем области команде МФИС в устном виде. Более того, тот же официальный представитель заявил, что возможно лучшей стратегией для наблюдателей является немедленное обращение с жалобой "на более высокий уровень" руководства выборами, чтобы ускорить вероятность быстрого решения вопроса.

В день выборов наблюдатели МФИС не сталкивались со случаями обид и жалоб со стороны наблюдателей кандидатов. Присутствующие на избирательных участках наблюдатели сидели, благодушно наблюдая приход и уход избирателей в манере, которую можно было бы назвать "дисциплинированной". Все, кого опросила команда МФИС, получили аналогичные инструкции присутствовать на участке без специфических указаний о том, какие процедуры наблюдать, с кем взаимодействовать.

РЕКОМЕНДАЦИИ:**Вопросы о разъяснении и/или выполнении существующего закона:**

- Рассмотреть/пересмотреть систему выделения фондов для проведения довыборов на местном и региональном уровне с целью обеспечения соответствующего уровня финансирования таким образом, чтобы выборы проводились в нужное время.
- Выданные на проведение избирательной кампании фонды должны покрывать расходы, гарантированные Законом о выборах. Выделять фонды руководствуясь *существующими местными тарифами* для покрытия расходов за телевизионные, радио и газетные услуги.
- Провести обучение работников избирательных участков процедурам по следующим вопросам: предъявление удостоверения личности избирателя, семейное голосование, предварительное подписание бюллетеней.
- Осуществлять более жесткий контроль над числом выданных бюллетеней при осуществлении выездного голосования, подсчитывать их отдельно, сравнивая с общим числом избирателей, которые обратились с письменными просьбами.
- Разъяснить и дифференцировать роль доверенных лиц (представителей кандидатов) и роль наблюдателей. Некоторые кандидаты заявляли о трудностях при получении официальной аккредитации для более чем трех наблюдателей; возможно, это произошло из-за того, что данное положение перепутали с разрешением иметь не более трех "доверенных лиц" для одного кандидата. Как гласит Закон о выборах, положение доверенных лиц выше и явно отличается от положения наблюдателя от кандидата.
- Подготовить и распространить среди всех аккредитованных наблюдателей документ с четким изложением их прав и обязанностей.

Рекомендуемые изменения существующего законодательства :

- Внести поправку в Закон о 50% участии, избавив работников избирательных участков от необходимости привлечь "достаточное" количество избирателей.
- Изменить требование о победе на выборах большинством голосов с получением 50% плюс один голос. Это особенно важно в случаях, когда есть более трех кандидатов баллотируются на один пост. Требование "50% плюс один голос" требует многих повторных выборов, и следовательно, больше денег для проведения этих выборов.
- Отменить дополнительные этапы, необходимые общественной организации при выдвижения кандидата, которые в результате поощряют самовыдвижение.
- Рассмотреть/пересмотреть систему голосования против кандидатов. Трудно следовать правилу о голосовании против кандидата. Кроме того, процесс голосования против кандидата дает возможность одному избирателю иметь больше одного голоса. Необходимо рассмотреть положение о "голосовании за", когда избиратель делает только одну отметку рядом с именем кандидата, означая голосование за кандидата, возможно посредством заполнения клеточки рядом с именем кандидата. Вопрос о "намерении избирателя" решался бы гораздо легче, если бы требовалась лишь одна отметка, по сравнению с двумя или более.
- Внести поправку в Статью 101.4 Закона о выборах с тем, чтобы участвующие в довыборах кандидаты имели то же количество времени (четыре месяца), что

и кандидаты, участвующие в регулярных выборах, для завершения регистрации и проведения предвыборной кампании.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.**ДОВЫБОРЫ ДЕПУТАТА В МАЖИЛИС В МАНГЫСТАУСКОЙ
ОБЛАСТИ - 17 МАРТА 1997 Г.****I. Введение.**

Наблюдатели МФИС прибыли в Актау за три дня до начала довыборов в Мажилис, 17 марта 1997 г., чтобы встретиться с руководителями областной и городской избирательных комиссий и с кандидатами. Команде МФИС удалось получить предварительную информацию о выборах и совершить предвыборный тур на несколько избирательных участков. В день выборов наблюдатели МФИС посетили более одной трети избирательных участков в г. Актау. Настоящий доклад отражает специфические наблюдения, полученные с полным знанием действующего Закона о выборах в Казахстане. Рекомендации направлены на рассмотрение Центральной избирательной комиссии Казахстана.

II. Законодательство, по вопросу выборов депутатов в Мажилис.

Общее положение о выборах в Казахстане изложено в Кодексе о выборах Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г., главы 1-9. Специфические инструкции о выборах депутата в Мажилис даны в Главе 12, "Выборы депутатов в Мажилис Парламента Республики".

Для представительства в Мажилисе, кандидатам должно быть 25 лет, они также должны являться гражданами Республики. К выбираемым Президентом Сенаторам предъявляются более жесткие требования: они должны быть не моложе 30 лет; являться гражданами Республики не менее пяти лет; иметь высшее образование; постоянно проживать в области, которую они представляют. Кандидаты в Президенты должны быть не моложе 30 и не старше 60, прожить в Казахстане 15 и более лет, свободно владеть официальным языком (казахским).

Для того чтобы баллотироваться на данный пост, кандидаты в депутаты Парламента, как и кандидаты на пост Президента, должны внести значительный невозместимый взнос в стократном размере установленной законодательством минимальной заработной платы. (Статья 88). Кандидат в депутаты Мажилиса может иметь до семи доверенных лиц.

Чтобы быть избранным депутатом Мажилиса требуется только, чтобы кандидат был гражданином Казахстана, 25 лет или старше. (Статья 51.4 Конституции Республики Казахстан). Кандидаты в депутаты Мажилиса должны внести избирательный взнос, который является невозместимым и направляется в республиканский бюджет. Этот взнос равняется ста минимальным (месячным) окладам, установленным правительством на момент регистрации кандидата. (Закон о выборах. Статья 88).

Фонды для проведения избирательной кампании депутатов Мажилиса могут исходить из трех источников: частные средства кандидата не должны превышать двухсот минимальных (месячных) окладов; фонды от общественной организации (если такая имеется), которая выдвинула кандидата не должны превышать пятисот минимальных (месячных) окладов; вклады от других организаций и частных лиц не должны превышать тысячи минимальных окладов. (Статья 92).

III. Перед выборами.

Причиной довыборов депутата в Мажилис от Мангыстауской области являлся Указ о назначении предыдущего депутат на другую государственную должность. Выборы были назначены на 17 марта 1997 г. Осталось два с половиной года до следующих общих выборов депутатов в Мажилис.

Мангыстауская область состоит из одного округа (№41), включающего 131 избирательный участок. 60 из них расположены в городе Актау. В день выборов команда МФИС посетила 22 из 60 избирательных участков Актау. 13 избирательных участков заранее обратилось за разрешением закрыться раньше, если проголосует каждый избиратель.

Общие расходы областного бюджета на проведение выборов составили 78 000 долларов. Это включает расходы на государственно финансируемую избирательную кампанию кандидата: 60000 тенге за телевизионные выступления; 10000 тенге за выступления по радио; 30000 тенге за плакаты; 32000 тенге за газетные статьи. На выборах был зарегистрирован один кандидат - самовыдвиженец. Он получил 16000 тенге компенсации за три месяца пропущенных на месте постоянной работы. Дополнительно, кандидату было выдано 50000 тенге на транспортные расходы.

Команда МФИС имела разговор с единственным кандидатом, Кайруллой Жеткизгеновичем Ережеповым о его платформе и впечатлениях за период предвыборной кампании. Кандидат отметил, что он только что завершил свое сотое предвыборное собрание. Кандидат также подготовил большие плакаты, содержащие информацию на русском и казахском языках о его платформе, а также фотографию кандидата. Команда МФИС видела эти плакаты, развешанные по всему городу.

Он высказал свое мнение о том, что из-за бремени выплаты избирательного взноса (сто минимальных окладов) является единственным кандидатом-самовыдвиженцем. Это составило 190000 тенге (2706 долларов на данный момент), по мнению кандидата никто больше не мог позволить себе выплаты такой суммы. Многие правительственные чиновники, с которыми беседовала команда МФИС, также выразили мнение, что если бы взнос был более приемлемым, они тоже хотели бы баллотироваться на это место. Ережепов жаловался, что ему не было выдано достаточно денег для трех месяцев вне работы, а также для оплаты его авиабилетов между Алматы и Актау. Тем не менее, закон точно не определяет сумму возмещения государством транспортных

расходов кандидата. Республиканский бюджет должен покрывать "Транспортные расходы кандидата в количестве, установленном Центральной избирательной комиссией." (Статья 33. 2.).

В соответствии с законом кандидат также имеет право получить компенсацию за неполученную заработную плату за три месяца, в течении которых он не работал, занимаясь предвыборной компанией. Статья 47 Закона о выборах гласит: "Кандидаты в ... депутаты Парламента освобождаются от работы, воинской службы и военных сборов с возмещением расходов на этот период в размере средней заработной, из средств республиканского бюджета, выделенных на проведение выборов". В варианте на казахском языке говорится, что средняя заработная плата кандидата должна быть выплачена "республикалық бюджет қаражатынан олардын орташа жалақысы...". В русскоязычном варианте закона, однако, кандидату обещают просто среднюю заработную плату, что привело к пониманию того, что кандидату положена средняя государственная заработная плата "в размере средней заработной платы...". Используя русскоязычную версию закона, руководители выборов выдали кандидату среднюю заработную плату по стране, но кандидат полагает, что в соответствии с вариантом закона на казахском языке, он должен был получить *свою* среднемесячную заработную плату.

Руководитель областного Маслихата, который отвечал за организацию этих выборов, сказал команде МФИС, что Ережепов имел 7 зарегистрированных доверенных лиц, при этом, перевод закона на русском и казахском языках строго определяет: "Кандидат в депутаты Мажилиса, может иметь до семи представителей". (Статья 91). Англоязычная версия закона противоречит этому утверждению и называет число представителей равное пяти.

Ережепов предпочел не иметь наблюдателей. Когда его спросили о причине принятия такого решения, он ответил, что при отсутствии конкурентов, он не видел необходимости для привлечения наблюдателей.

Во время встреч до выборов с представителями городских и других государственных организаций, принимающих участие в выборах, команда МФИС узнала, что ЦИК проводил учебные семинары для сотрудников избирательных участков с января по март 1997 г. В ходе проведения этих семинаров были обсуждены вопросы о семейном голосовании и организации общественного транспорта в день выборов.

IV. День выборов.

Избирательные участки открылись в 7.00. Почти все избирательные участки были организованы для приема избирателей по номерам домов. Так как в Актау каждое жилое здание имеет свой номер, то это оказалось четким методом организации. Тем не менее, не совсем ясна общая практика размещения двух или даже трех избирательных участков в одном здании, а в некоторых случаях даже в одной комнате. Невзирая на тот факт, что все избирательные участки были ясно обозначены номерами, которые соответствовали номерам на

приглашениях, разосланных всем избирателям, команда МФИС заметила, что это создало некоторый беспорядок.

В основном на участках не было материалов избирательной кампании, которые запрещены за день до выборов и в день выборов. Только на одном участке команда МФИС увидела плакат кандидата, висящий на стене напротив стола комиссии.

В большинстве избирательных участков, которые посетила команда МФИС, были доказательства семейного голосования. Наблюдатели МФИС стали свидетелями семейного голосования, а также заметили группы из двух, трех, четырех, пяти или даже шести идентичных подписей в списке избирателей. На одном избирательном участке команда МФИС стала свидетелем случая, когда женщине отказали выдать два бюллетеня по той причине, что ей не удалось принести паспорт человека, за которого она пыталась проголосовать. На другом избирательном участке пожилой мужчина подошел к наблюдателям МФИС и признался, что он проголосовал по доверенности за свою жену, которая отказалась голосовать. По словам мужчины, его жене надоела нынешняя тяжелая экономическая ситуация и она отказалась голосовать в знак протеста. Ее муж, тем не менее, полагал, что его долг проголосовать за нее.

Команда МФИС заметила и другие методы протеста против участия в голосовании. Возле некоторых фамилий избирателей было написано слово "отказ". Члены комиссии объяснили, что эти люди приходили, назвали свои имена и отказались голосовать. Были и иные подобные случаи, которые показывают, что избиратели чувствуют себя свободными в выражении своих мнений, не только голосуя против кандидата, но и вообще не голосуя.

Ровно на половине избирательных участков команда МФИС заметила заранее подписанные бюллетени, в то время как на другой половине участков бюллетени не были заранее подписаны; они подписывались в тот момент, когда избиратели расписывались в списке.

Выездное голосование не было столь популярным на этих выборах, как это было на выборах в Семипалатинске. В некоторых избирательных участках в списках не было ни одного избирателя, который голосовал дома, включая участок, который МФИС наблюдал во время подсчета голосов.

На нескольких избирательных участках команда МФИС узнала о случаях уговоров избирателей. На одном избирательном участке председатель сообщила команде МФИС, что при осуществлении выездного голосования, члены комиссии воспользовались возможностью просить людей прийти голосовать. Другой председатель рассказал нам, что автобус был послан в маленькую деревню, чтобы привезти ее жителей на избирательный участок.

Хотя во время выборов не было наблюдателей от кандидата, там были его представители и члены инициативной группы, обходившие избирательные участки. Право формировать инициативную группу изложено в Главе 5 Статьи

30 Закона о выборах. Группа набирается кандидатом либо для проведения избирательной кампании, либо для сбора подписей; эта группа должна быть зарегистрирована избирательной комиссией. Закон не дает ясного представления о том, в чем разница между доверенными лицами и наблюдателями кандидата.

Команда МФИС наблюдала за подсчетом голосов на одном из избирательных участков, который она посетила в течении дня. Удивительное наблюдение заключалось в том, что там не оказалось сложенных бюллетеней. Там не было избирателей, голосовавших с помощью передвижной урны. Нанесение воска и печати на протокол, казалось, было самой большой трудностью, испытываемой данной избирательной комиссией.

V. Рекомендации.

Вопросы по разъяснению и/или выполнению существующего Закона

- Изменение текста русского перевода Закона о выборах для правильного отражения значения оригинала на казахском языке в Статье 47. 1, касающегося среднемесячной заработной платы кандидата.
- Изменение текста английского перевода Закона о выборах для правильного отражения оригинала на казахском языке в Статье 91 - кандидат в Мажилис может иметь до семи представителей.
- Разъяснение закона об инициативных группах с целью дать им определение отдельно от представителей и наблюдателей кандидата с тем, чтобы сделать закон последовательным при каждом применении, когда упоминается какая-либо из сторон.
- Продолжить предвыборные учебные семинары для сотрудников избирательных участков, подобные семинарам в Мангыстауской области, проведенные в январе-марте 1997г.

Рекомендации по изменению существующего законодательства.

- Избирательный взнос, который должен быть выплачен кандидатом, необходимо либо исключить, либо снизить до более разумного предела. Взнос в сто минимальных заработных плат снижает количество потенциальных кандидатов, исключая высококвалифицированных кандидатов, которые просто не могут заплатить такую большую сумму денег.
- Исключить из закона требование 50% участия, избавив сотрудников избирательных участков от ненужного давления по сбору "достаточного" количества голосов.
- Изменить требование о победе на выборах большинством голосов 50% плюс один голос. Это особенно важно в случаях, когда есть три и более кандидата. 50% плюс один вынуждает проводить повторные голосования, тем самым требуя больших финансовых затрат для проведения этих выборов.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ.

МФИС выражает благодарность Центральной избирательной комиссии Казахстана за возможность наблюдать ход проведения довыборов в депутаты Маслихата в Семипалатинске и довыборов в депутаты Мажилиса от Мангыстауской области. МФИС также благодарит официальных представителей в Семипалатинской и Мангыстауской области, с которыми они работали. Не было случая, который бы помешал команде МФИС осуществлять наблюдения. Напротив, должностные лица избирательных комиссий высшего уровня, также как и работники участковых комиссий, постоянно проявляли вежливость, гостеприимство при сотрудничестве с командой МФИС.