



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

19 сентября и 3 октября 2004 г.

Отчет Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ



Варшава
15 декабря 2004 г.

СОДЕРЖАНИЕ

<u>I.</u>	<u>ОБЩИЙ ОБЗОР</u>	1
<u>II.</u>	<u>ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ</u>	3
<u>III.</u>	<u>ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ</u>	4
<u>IV.</u>	<u>ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА</u>	5
<u>V.</u>	<u>ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ</u>	6
<u>A.</u>	<u>ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ</u>	6
<u>Б.</u>	<u>УПРАВЛЕНИЕ ВЫБОРАМИ</u>	7
<u>В.</u>	<u>СИСТЕМА ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ</u>	8
<u>Г.</u>	<u>СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ</u>	10
<u>VI.</u>	<u>РЕГИСТРАЦИЯ ПАРТИЙ И КАНДИДАТОВ</u>	11
<u>VII.</u>	<u>ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ</u>	12
<u>VIII.</u>	<u>СМИ</u>	14
<u>A.</u>	<u>ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ</u>	14
<u>Б.</u>	<u>ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ</u>	15
<u>В.</u>	<u>МОНИТОРИНГ СМИ</u>	16
<u>IX.</u>	<u>ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ</u>	18
<u>X.</u>	<u>УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН</u>	20
<u>XI.</u>	<u>УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ</u>	21
<u>XII.</u>	<u>МЕСТНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ</u>	22
<u>XIII.</u>	<u>НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ХОДОМ ГОЛОСОВАНИЯ И ПОДСЧЕТОМ ГОЛОСОВ</u>	23
<u>A.</u>	<u>ГОЛОСОВАНИЕ</u>	23
<u>Б.</u>	<u>ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ</u>	25
<u>В.</u>	<u>СВЕДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ</u>	26
<u>XIV.</u>	<u>ВТОРОЙ ТУР ВЫБОРОВ</u>	26
<u>XV.</u>	<u>ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ</u>	28
<u>XVI.</u>	<u>РЕКОМЕНДАЦИИ</u>	29
<u>A.</u>	<u>ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА</u>	29
<u>Б.</u>	<u>ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ</u>	30
<u>В.</u>	<u>ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ</u>	31
<u>Г.</u>	<u>СМИ</u>	31
<u>Д.</u>	<u>УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН</u>	31
	<u>ГЛОССАРИЙ</u>	32
	<u>ПРИЛОЖЕНИЕ: МЕДИА МОНИТОРИНГ ОСВЕЩЕНИЯ ВЫПУСКОВ НОВОСТЕЙ ВО ВРЕМЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ</u>	33
	<u>ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОБСЕ/БДИПЧ</u>	37

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН
ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
19 сентября и 3 октября 2004 г.

Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ
Заключительный отчет¹

I. ОБЩИЙ ОБЗОР

По приглашению Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Бюро по демократическим институтам и правам человека при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ) осуществило наблюдение за выборами в Мажилис (нижнюю палату Парламента), состоявшимися 19 сентября 2004 года. Наблюдение за вторым туром выборов, состоявшимся 3 октября, было проведено в ограниченном масштабе. ОБСЕ/БДИПЧ провело оценку степени соответствия парламентских выборов национальному законодательству, Копенгагенскому документу ОБСЕ 1990 г. и другим международным стандартам.

Выборы в Мажилис 19 сентября стали первыми выборами со времени выборов в местные органы власти в 2003 году и парламентских выборов 1999 года. Тем не менее, несмотря на некоторые улучшения данных выборов в сравнении с последними парламентскими выборами, имели место серьезные недостатки, а сам избирательный процесс по многим вопросам не в полной мере соответствовал обязательствам стран-участниц ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов.

Несмотря на эти недостатки, были отмечены следующие улучшения:

- Поправки, внесенные в закон о выборах, формируют основу для улучшения прозрачности всего избирательного процесса, хотя необходимы дальнейшие улучшения для приведения законодательства о выборах в соответствие с обязательствами ОБСЕ;
- Регистрация двенадцати политических партий, включая оппозиционную партию, Демократический выбор Казахстана (ДВК);
- Семь раундов теледебатов, несмотря на их ограничительный формат, дали возможность партиям информировать общественность о своих взглядах. Не было случаев закрытия средств массовой информации или преследования журналистов, имевших место на предыдущих выборах;
- Местные наблюдатели получили больше законных прав, обеспечивших им больший доступ к избирательному процессу, хотя им не всегда было позволено ими воспользоваться;
- Власти демонстрировали открытость к международному наблюдению, превышающему требования обязательств перед ОБСЕ;
- Усилия Центральной избирательной комиссии (ЦИК) по обучению избирателей, в особенности электронному голосованию, осуществлялись профессионально и эффективно.

Основные недочеты происходят из-за недостаточной прозрачности в управлении выборами и недостаточного уровня истинного стремления и политической воли,

¹ Данный отчет также имеется на казахском и русском языках. Однако, английский вариант является единственной официальной версией данного документа.

необходимой для эффективной и беспристрастной реализации законодательства о выборах.. Тем не менее, некоторые недостатки являются результатом сохранившихся проблем в законодательстве о выборах. Элементы нынешних выборов, которые представляют собой расхождения с казахстанским законодательством, обязательствами в отношении выборов перед ОБСЕ, Советом Европы и другими международными стандартами демократических выборов, включают:

- Два оппозиционных лидера не были допущены к выборам по причине обвинений, которые многими рассматриваются как политически мотивированные;
- ЦИК осуществляла свои функции в произвольной, избирательной и непрозрачной манере и, насколько известно МНВ, не проводила открытых заседаний по принятию решений в ходе официальной предвыборной кампании, как предусмотрено законом о выборах;
- Составу избирательных комиссий не хватало политической сбалансированности;
- Мониторинг СМИ по освещению избирательной кампании в выявил сильную предвзятость, особенно в пользу доминирующих пропрезидентских партий;
- Значительное давление по поддержке пропрезидентских партий было оказано на избирателей, особенно должностными лицами местных органов власти и руководителями по месту работы;
- Позднее решение (непосредственно накануне дня выборов) о возможности параллельного использования бумажных бюллетеней на 10% избирательных участков, где использовалось электронное голосование, привело к организационным трудностям, потенциальной вероятности многократного голосования и излишнему усложнению процедуры подсчета голосов;
- Процесс рассмотрения жалоб и апелляций был неэффективным и непрозрачным.

Введение электронного голосования на данных выборах было противоречиво, особенно, когда выяснилось, что будет требоваться его применение во всех больших городах. В итоге, избирателям дали возможность выбора между бумажным и электронным голосованием на 10% избирательных участков, где использовалось электронное голосование. Уникальная для Казахстана система электронного голосования имеет положительные стороны, но недостаточно прозрачна в своей настоящей конфигурации, так как не предоставляет возможности ручной проверки подсчета голосов.

В обоих турах возникали проблемы непосредственно в день выборов, особенно в отношении правильности регистрации избирателей. Имели место серьезные расхождения между бумажными и электронными списками избирателей, а также нечеткие и непрозрачные процедуры дополнительного внесения избирателей в списки в день выборов. Многих избирателей лишали возможности голосовать на их избирательных участках из-за того, что их фамилии не были внесены в списки избирателей.

Завершение подсчета голосов на уровне избирательных участков и сведение результатов на уровне вышестоящих избирательных комиссий также было проблематичным. Во всех случаях местным наблюдателям не выдавались копии протоколов, а результаты не вывешивались на каждом избирательном участке, как это требовалось законом. Все это, вкупе с фактами изменения или переписывания

протоколов за пределами избирательных участков, представляло собой серьезное нарушение прозрачности и возможности перепроверки правильности результатов.

ЦИК обещала ММНВ и другим организациям, что она опубликует окончательные результаты по каждому избирательному участку, что явилось бы значительным вкладом в прозрачность процесса подсчета и сведения результатов. Однако, до настоящего времени этот значительный шаг не был предпринят.

Состав вновь избранного Мажилиса почти исключительно пропрезидентский. Только один депутат Парламента был избран от оппозиционной партии, но и он впоследствии отказался от этого места. Ни одна оппозиционная партия не признала результаты выборов. Спикер старого состава Мажилиса и одновременно первый кандидат по списку основной пропрезидентской партии «Отан» также отказался от депутатского места в новом Мажилисе, приведя в качестве причины нарушения в ходе выборов.

В данном отчете содержатся рекомендации по дальнейшему улучшению закона о выборах. Хотя после выборов 1999 года Республика Казахстан предприняла несколько значительных шагов по соответствию обязательствам ОБСЕ относительно выборов, некоторые важные вопросы остаются нерешенными. Многие рекомендации могли бы быть полностью реализованы до президентских выборов 2006 года. Однако, наиболее важным требованием для проведения выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ остается уровень истинного стремления и политической воли по обеспечению беспристрастной и эффективной реализации закона. ОБСЕ/БДИПЧ готово оказывать содействие властям и гражданскому обществу Казахстана в усовершенствовании избирательного процесса.

II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

В соответствии с приглашением от ЦИК Республики Казахстан, 10 августа 2004 г. ОБСЕ/БДИПЧ установило Миссию по наблюдению за выборами (МНВ). Миссию возглавил Посол Роберт Л. Барри (США). МНВ состояла из 15 человек основной группы экспертов, базирующихся в г. Астана и г. Алматы, а также 16 долгосрочных наблюдателей, находящихся в восьми регионах. Представители 16 стран-участниц были представлены в работе МНВ ОБСЕ/БДИПЧ.

Парламентские выборы в Республике Казахстан были проведены 19 сентября 2004 г. Второй тур выборов состоялся 3 октября 2004 г. в 22 из 67 одномандатных округов.

Накануне дня проведения выборов МНВ ОБСЕ/БДИПЧ включала 305 краткосрочных наблюдателей из 34 стран-участниц ОБСЕ, в том числе 33 наблюдателя от Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), под руководством г-на Игоря Осташа (депутат парламента Украины и вице-президента Парламентской Ассамблеи ОБСЕ), которого Действующий Председатель ОБСЕ назначил Специальным координатором краткосрочных наблюдателей ОБСЕ. Кроме этого, Парламентская Ассамблея Совета Европы направила делегацию из 10 парламентариев под руководством г-жи Тана де Зулуэта (депутат парламента, Италия). В общей сложности, 19 сентября Международная Миссия по наблюдению за выборами (ММНВ) посетила более 1300 избирательных участков из их общего

количества около 9400 по всей стране. Наблюдатели ММНВ побывали в 10 из 16 административно-территориальных единиц.

В ходе второго тура выборов 3 октября, МНВ ОБСЕ/БДИПЧ работала под руководством посла Любомира Копай (Словакия) и включала 5 сотрудников основной группы экспертов и 6 долгосрочных наблюдателей из шести стран-участниц ОБСЕ. Наблюдение в день выборов осуществлялось 24 наблюдателями на 93 избирательных участках в семи из 22 округов, включая 10 краткосрочных наблюдателей от посольств стран-участниц ОБСЕ. Несмотря на отсутствие заявления МНВ относительно второго тура выборов, соответствующие наблюдения включены в данный отчет.

До выборов МНВ опубликовала два промежуточных отчета, а также Заявление о предварительных результатах и выводах от 20 сентября 2004 года. Данный заключительный отчет необходимо читать в контексте перечисленных отчетов, отчета Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, подготовленного в июне 2004 года, а также Оценки ОБСЕ/БДИПЧ Конституционного закона о выборах Республики Казахстан, подготовленной в августе 2004 года.²

ОБСЕ/БДИПЧ выражает благодарность Министерству иностранных дел и Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, а также другим ведомствам и институтам гражданского общества, международным организациям, Центру ОБСЕ в Алматы, посольствам и консульствам стран-участниц ОБСЕ в Казахстане за оказанное содействие и сотрудничество в ходе всего процесса наблюдения.

III. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

Согласно Конституции, принятой на референдуме 30 августа 1995 года, Казахстан является президентской республикой. Казахстан имеет двухпалатный парламент, состоящий из Мажилиса и Сената. Конституция, с дополнениями и изменениями 1998 года, предусматривает сильную президентскую систему управления, в то время как Парламент имеет власть, ограниченную принятием или непринятием законов, предлагаемых Президентом. Очередные президентские выборы намечены на 2006 год.

Мажилис, имеющий 77 мест, избирается народным голосованием, причем 67 депутатов избираются по одномандатным округам, а 10 депутатов избираются по партийным спискам в соответствии с формулой общенационального пропорционального представительства, включающей 7-процентный барьер. Избирательный процесс предусматривает два различных вида бюллетеней. Закон о выборах предусматривает второй тур выборов, в случае если ни один из кандидатов в борьбе по одномандатным округам не набрал более 50% голосов. Верхняя палата – Сенат, состоящий из 39 депутатов, не избирается прямым голосованием.

Выборы 19 сентября стали первыми выборами в Мажилис после выборов в октябре 1999 года. ОБСЕ/БДИПЧ оценило эти выборы, как и президентские выборы,

² <http://www.osce.org/odihr/index.php?page=elections&div=analyses&country=kz>

проведенные в январе 1999 года, как не в полной мере соответствующие обязательствам ОБСЕ в отношении выборов.

Казахстан выразил заинтересованность в председательствовании в ОБСЕ на 2009 год, поэтому данные выборы рассматривались как существенная возможность продемонстрировать свою приверженность процессу демократических выборов. Власти неоднократно выражали свое стремление к демократическим реформам.

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Главным правовым документом, определяющим законодательные рамки выборов в Мажилис, является Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» (Закон о выборах), в который в 2004 году были внесены поправки и дополнения. Изменения в Закон стали результатом диалога, начало которому было заложено серией круглых столов в 2000 году, организованных под эгидой ОБСЕ в сотрудничестве с властями Казахстана.

В своей оценке Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан» ОБСЕ/БДИПЧ указало, что хотя некоторые изменения свидетельствуют о прогрессе, необходимо проведение дальнейших изменений для приведения Закона о выборах в полное соответствие с Обязательствами ОБСЕ в отношении демократических выборов, изложенными в Копенгагенском документе 1990 года. В данной оценке было отмечено, что степень положительного влияния поправок к закону на избирательный процесс будет, прежде всего, определяться уровнем истинного стремления и политической воли государственных институтов и официальных лиц, ответственных за эффективную и беспристрастную реализацию и соблюдение закона.

Некоторые из сохраняющихся недостатков в Законе о выборах, выявленных проведенной оценкой – такие, как ограничение права быть избранным³, неадекватные санкции, ведущие к отмене регистрации⁴, недостаточные гарантии соблюдения принципа плюрализма и многообразия для участия политических партий в избирательных комиссиях⁵, недостаток прозрачности и отсутствие эффективной процедуры принятия решений по поданным жалобам⁶, неполное соблюдение законодательства о СМИ⁷ – проявились в нынешних парламентских выборах.

Одним из основных проблемных вопросов последних выборов является недостаточная прозрачность в управлении выборами. ЦИК и избирательные комиссии нижнего уровня зачастую принимали решения в приватном порядке, без своевременного уведомления заинтересованных сторон или предоставления им возможности быть услышанными. В некоторых случаях решения по отмене регистрации кандидатов накануне выборов не были предоставлены своевременно.

³ Например, кандидатура Болата Абилова, сопредседателя партии «Ак Жол», была снята на основании условного осуждения за клевету. БДИПЧ ранее рекомендовало не ограничивать избирательных прав лиц, осужденных за незначительные правонарушения.

⁴ Более подробно см. раздел VI Регистрация партий и кандидатов.

⁵ Более подробно см. раздел V Управление выборами.

⁶ Более подробно см. раздел IX Жалобы и апелляции.

⁷ Более подробно см. раздел VIII СМИ.

Это противоречит законным требованиям о публичном и открытом характере деятельности избирательных комиссий (Ст. 20.1).

В дополнение к дальнейшим поправкам в Закон о выборах, требуется усовершенствование общей законодательной базы в отношении выборов. Определенные положения, касающиеся непосредственно избирательного процесса, являются по сути ограничительными, и дают повод для опасений, тем что оставляют возможность местным органам власти принимать произвольные решения. Например, Закон о выборах гарантирует партиям и кандидатам доступ к избирателям, но на практике президентский Указ «О порядке организации и проведении мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций» позволяет местным органам власти произвольно отказывать в проведении подобных мероприятий. В ходе этих выборов было несколько примеров отказа и предвзятого наложения ограничений для проведения собраний или встреч с избирателями.⁸ Применение Закона «О борьбе с коррупцией», содержащего положения о снятии регистрации кандидатов за ошибки в финансовой отчетности, иногда имело политический характер.⁹

Ряд вопросов, касающихся избирательного процесса, регулируется другими законами и положениями, такими как Постановления ЦИК, Закон о средствах массовой информации, Закон о политических партиях, Кодекс об административных правонарушениях, Закон о борьбе с коррупцией и другие. Некоторые из этих положений нуждаются в дальнейшем пересмотре и совершенствовании для приведения их в полное соответствие с обязательствами стран-участниц ОБСЕ и другими международными стандартами в отношении демократических выборов.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

A. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) возглавляет четырехуровневую систему избирательных комиссий. Ниже республиканского, избирательные комиссии действуют на территориальном, окружном и участковом уровнях. Все избирательные комиссии состоят из 7 членов. Все члены ЦИК назначаются Мажилисом по предложению Президента Республики, в то время как члены избирательных комиссий нижнего уровня избираются соответствующими маслихатами.

Состав избирательных комиссий вызывает основные опасения. Хотя по закону члены территориальных, окружных и участковых комиссий избираются соответствующими маслихатами «на основании предложений от политических партий», данные по составу этих комиссий, предоставленные ЦИК, по всей стране четко указывают на то, что большинство комиссий было сформировано с явным предпочтением в сторону проправительственным партий. В целом по стране, кандидаты в члены избирательных комиссий, номинированные проправительственными партиями «Асар» и «Отан» были назначены в 99,7% и

⁸ Более подробно см. раздел VII Предвыборная кампания.

⁹ Примеры см. в разделе VI Регистрация партий и кандидатов.

98,8% случаев соответственно, в то время как процент назначений кандидатов от оппозиционных партий «Ак Жол» и «ДВК» равнялся 51,6% и 20%.

Во многих случаях оппозиционные партии отмечают направленную против них дискриминацию. Например, МНВ ОБСЕ/БДИПЧ стало известно, что в г. Атырау проправительственным партиям принадлежали 79 из 83 мест председателя и 83 позиции секретаря. У каждой из партий «Ак Жол», «ДВК» и «КПК» было по одному члену в избирательной комиссии и ни одного места председателя или секретаря. В целом по Атырауской области «Отан» номинировал 444 кандидата в участковые избирательные комиссии (УИК), из которых 365 было назначено, в то время как «Ак Жол» номинировал 200, из которых было назначено 18.

Исходя из объяснения ЦИК, дисбаланс представительства политических партий в избирательных комиссиях был вызван низкой активностью политических партий в выборах в маслихаты 2003 года. Такая ситуация отражает необходимость включения гарантий соблюдения принципа плюрализма и многообразия состава избирательных комиссий в Закон о выборах. Ныне действующий закон лишь частично учитывает предыдущие опасения ОБСЕ/БДИПЧ относительно формирования избирательных комиссий.

Б. УПРАВЛЕНИЕ ВЫБОРАМИ

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ пришла к выводу, что Центральная избирательная комиссия (ЦИК) функционировала непрозрачно и принимала произвольные и селективные решения в ходе избирательного процесса. Насколько известно МНВ, с начала предвыборной кампании и до самого дня выборов ЦИК не проводила открытых совещаний с необходимым кворумом из пяти членов. Важные решения, такие как выдача повесток на вызов в суд кандидата от ДВК по обвинению в организации несанкционированной демонстрации, по-видимому, принимались закрыто и в отсутствие необходимого кворума.¹⁰ Рекомендация ЦИК средствам массовой информации не транслировать агитационный ролик блока КПК/ДВК, как выяснилось, была принята без кворума и впоследствии отозвана. Другие жалобы от оппозиционных партий в отношении СМИ остались без рассмотрения или обсуждались Общественным советом ЦИК без принятия каких-либо решений с целью исправления ситуацию.¹¹

В ходе предвыборного периода члены ЦИК много ездили по стране, и поэтому решения принимались по телефону и факсу, включая решения по жалобам и применению санкций в отношении кандидатов. Однако это положение не соответствует требованиям внутреннего закона по доступу заинтересованных лиц к процессу принятия решений ЦИКом.¹² Хотя ЦИК сослалась на большую площадь Казахстана в качестве оправдания ситуации, другие государства с географически обширной территорией справляются с этим вопросом и обеспечивают прозрачность процесса принятия решений на центральном уровне. Практика поездок членов ЦИК

¹⁰ Во время предвыборной кампании кандидаты пользуются неприкосновенностью в отношении ареста или административных санкций, если ЦИК не решит иначе.

¹¹ Общественный совет был создан ЦИК как совещательный орган для разрешения споров, связанных со СМИ. Он состоял из политических партий, правительственных должностных лиц, представителей прессы и членов ЦИК.

¹² Статья 20-1.3.

по стране во время всей предвыборной кампании не способствует открытой и прозрачной работе избирательных комиссий.

Несмотря на неоднократные обращения, ЦИК так и не предоставил МНВ ОБСЕ/БДИПЧ полный список своих действующих постановлений. Дополнительные просьбы МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о предоставлении информации об изготовлении бюллетеней, их транспортировке и хранении, а также общем количестве напечатанных бюллетеней, были отклонены из соображений безопасности.

На нижестоящем уровне некоторые избирательные комиссии работали очень открыто и прозрачно, хотя в четырех из восьми наблюдаемых областей избирательные комиссии уклонялись от информирования наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ или местных наблюдателей о графике своих совещаний.

За неделю до проведения первого тура выборов ЦИК поручила предварительно отобранным для электронного голосования участковым избирательным комиссиям (УИК) проверить оборудование и пригласить избирателей для пробного голосования. Результаты оказались различными и продемонстрировали, что у некоторых УИК могут возникнуть большие затруднения с использованием системы. В итоге за неделю до выборов количество участков, где ранее планировалось использовать электронное голосование было сокращено, а на остальных участках с электронным голосованием был введен процесс параллельного голосования бумажными бюллетенями.

Хотя в сложившихся обстоятельствах это было положительным шагом, широкие масштабы первоначально запланированного использования электронного голосования и запоздалость принятия окончательного решения привели к путанице в день выборов и были типичными для непрозрачного проведения выборов. Позднее принятие этого решения было частично вызвано задержкой правительства в формировании Государственной комиссии по принятию решений относительно электронного голосования, что является юридической предпосылкой решения ЦИК о масштабе применения электронного голосования.

В стране была проведена широкая программа по информированию и обучению избирателей. Особые усилия были предприняты для информирования электората о впервые внедряемой технологии электронного голосования. ЦИК выпустила содержательную информационную брошюру, которая была распространена среди избирателей, а также несколько телевизионных клипов. Одним из информационных аспектов, который был опубликован только за два дня до выборов, явился тот факт, что для голосования избирателям не обязательно иметь штрих-код, наклеенный на удостоверение личности. На самом деле повсеместно сообщалось как раз об обратном, в том числе и лицами, ответственными за проведение выборов.

В. СИСТЕМА ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ

Система электронного голосования «Сайлау» была разработана в Казахстане. Данная система предназначена для регистрации избирателей посредством идентификации избирателей, проведения электронного голосования, периодического предоставления информации в ЦИК об общем количестве

проголосовавших, а также быстрого процесса сведения результатов и подготовки протоколов на уровне избирательных участков.

Введение электронного голосования явилось предметом серьезных обсуждений, с момента внесения поправок об электронном голосовании в Закон о выборах, сделанных в последнюю минуту и принятых во время третьего чтения в марте 2004 год. Лидеры оппозиции, равно как и некоторые известные проправительственные политики, призывали к постепенному введению электронного голосования с тем, чтобы завоевать доверие общества. Другие, включая председателя ЦИК, выступали в защиту введения этой системы во всех крупных городских центрах, имеющих соответствующую электронную инфраструктуру.

Государственная комиссия, отвечающая по закону за принятие решения об электронном голосовании, была сформирована только за пять дней до дня выборов. В результате масштабы использования электронного голосования не были определены вплоть до 17 сентября, и некоторые УИК оказались плохо к нему подготовлены. В соответствии с решением ЦИК, электронное голосование должно было проходить на 961 из 9480 избирательных участков.¹³

Эти выборы были первыми, в которых ОБСЕ/БДИПЧ наблюдало применение электронного голосования в таком обширном масштабе. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не ставило целью проверку системы строго с технической стороны, так как ответственность за её проведение должно быть изначально закреплено за казахстанскими участниками избирательного процесса. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ провело оценку ее введения и применения на основе соблюдения принципов прозрачности, тайного голосования, осуществления контроля, безопасности, доступности для избирателей и общественного доверия. Принимая во внимание эти принципы, определенные вопросы требуют решения.

Система электронного голосования не получила открытой и независимой сертификации, которая могла бы содействовать укреплению доверия к системе со стороны казахстанских участников избирательного процесса. Обзор системы был проведен группой экспертов, состоящей из специалистов приглашенных ЦИК и направленных некоторыми политическими партиями. Однако, эксперту МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не было разрешено провести наблюдение проверки системы без подписания конфиденциального соглашения. Группа пришла к выводу, что «взлом системы и фальсификация результатов выборов исключены», хотя один представитель оппозиционной политической партии подписывать заключение группы отказался. Данная группа экспертов не опубликовала подробных технических доводов в подтверждение своих выводов.

Система «Сайлау» исключает возможность бумажного учета поданных бюллетеней, и поэтому исключается возможность проверки результатов вручную. Следовательно, исключена возможность пересчета, что предусмотрено Статьей 43.9 в Законе о выборах. Отсутствие возможности пересчета означает отсутствие возможности проведения контроля в случае, если чистота учета данных будет поставлена под сомнение.¹⁴

¹³ Согласно веб-сайту ЦИК. Точные данные так и не были предоставлены в МНВ.

¹⁴ Также см. Оценку ОБСЕ /БДИПЧ Конституционного закона о выборах, стр. 19.

Система выдает по запросу избирателя индивидуальный ПИН-код сразу после подачи голоса, который теоретически может быть использован избирателем для проверки правильности учета его голоса в окончательном контрольном протоколе. Однако, если избиратель сообщит этот ПИН-код партии, кандидату или работодателю, будет ясно как он или она проголосовали. Это обстоятельство ведет к потенциальному нарушению принципа тайного голосования, а также запугиванию избирателей. Хотя такое не было замечено или заявлено в ходе выборов, система в своей нынешней конфигурации тем не менее оставляет такую возможность. Более того, наблюдатели отметили, что только в исключительных случаях итоговые контрольные протоколы с ПИН-кодами были размещены на избирательных участках. Таким образом, ПИН-коды не имели никакого практического эффекта.

Защита от манипуляций извне или случайного технического сбоя представляется достаточной. Система производит периодическое резервное сохранение данных на физических носителях, и все передачи информации по линиям связи происходят в зашифрованном виде. Однако, система пользуется обычными телефонными линиями для поддержания связи между избирательными участками и областными избирательными комиссиями, которые потенциально уязвимы в отношении возможности несанкционированного слежения или искажения передаваемой информации.

В целом, система имеет множество положительных сторон, и при правильном применении может улучшить скорость и точность подсчета голосов и проведения выборов. Однако, даже в городах избиратели сталкивались с трудностями, особенно при работе с устройством считывания штрих-кода, которое следовало точно поместить над штрих-кодом кандидата или партии. Трудности в использовании системы приводили к тому, что работники 37% избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, вынуждены были помогать избирателям голосовать. Следует отметить, что подобная помощь противоречит закону и нарушает принцип тайного голосования.

В большинстве случаев избиратели, которым предлагалось выбирать между электронным голосованием и использованием бумажных бюллетеней, выбирали последнее. Анализ статистики, предоставленной ЦИК, показывает, что соотношение тех, кто выбирал бумажные бюллетени, еще больше возросло в ходе второго тура выборов. Это могло бы свидетельствовать о том, что необходимо повышение общественного доверия к данной системе и проведение более широкой разъяснительной работы с избирателями до полномасштабного введения системы.

Г. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

ЦИК предприняла попытки для обновления и компьютеризации списков избирателей и повышения их точности. Однако, как отмечается ниже, в разделе «Наблюдение за голосованием и подсчетом голосов», проблемы в отношении реестра избирателей остаются. В одном избирательном округе г. Алматы до 19 сентября была подана официальная жалоба, утверждающая, что несколько тысяч избирателей не попали в список, по-видимому, в результате спора между чиновниками местных органов власти. Избирателям было предложено перепроверять списки на избирательных участках до дня выборов, однако такой возможностью воспользовались далеко не все.

Закон о выборах предусматривает ежеквартальный пересмотр списков избирателей органами местного управления и создание Центральной избирательной комиссией единого электронного реестра избирателей. Этот процесс начался в марте 2004 года на основании списков, предоставленных акиматами. 13 сентября Председатель ЦИК заявила, что около 8,4 миллионов избирателей, имеющих право голоса, уже прошли предварительную регистрацию. Окончательное количество избирателей, имеющих право голоса, не было объявлено до самого дня выборов. Население Казахстана составляет примерно 15 миллионов человек.

Использование как бумажных, так и электронных систем голосования на избирательных участках, предназначенных для электронного голосования, продемонстрировало явное наличие проблем в списках избирателей. В день выборов отмечались частые случаи значительного несоответствия между количеством, указанным в электронном списке избирателей, и бумажным списком. Например, на одном из избирательных участков в г. Астана разница между двумя видами списков составляла 1200 избирателей.¹⁵ В некоторых случаях электронный вариант списка избирателей имел намного большее количество, чем бумажный список, однако часто встречались и обратные случаи.

В ходе второго тура выборов разница между электронными и бумажными списками имела, но была меньшей во многих случаях по г. Алматы. Некоторые председатели избирательных участков заявили, что в период между двумя турами голосования списки были обновлены, хотя другие отмечали, что списки были точно такими же, как и в первом туре. В Законе о выборах нет четких пояснений по этому поводу, но тот факт, что списки избирателей применялись не унифицировано, представляет проблему.

В итоге, количество зарегистрированных избирателей по каждому округу значительно различается: от 92000 (Округ 1, Астана) до 154000 (Округ 10, Акмолинская область). Таким образом, избиратели не имеют равноценного представительства, что противоречит Копенгагенским обязательствам в представлении равного права голоса.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ПАРТИЙ И КАНДИДАТОВ

Регистрация партий и кандидатов была завершена эффективно и без каких-либо серьезных инцидентов. Таким образом, регистрация политических партий и кандидатов явилась положительным шагом по выполнению обязательств Копенгагенским соглашения.

Десять мест в Мажилесе из 77 были избраны по партийным спискам по системе пропорционального представительства. За эти 10 мест боролись 8 политических партий и 2 партийных блока, зарегистрированные ЦИК, включая партию Демократический выбор Казахстана, которой не было в 1999 году. Оставшиеся 67 мест в Мажилесе избирались по одномандатным избирательным округам. Всего на 18 августа (за день до начала официальной предвыборной кампании) ЦИК зарегистрировала 623 кандидата по 67 одномандатным округам и 106 кандидатов по партийным спискам.

¹⁵ Округная избирательная комиссия 2, избирательный участок 84.

Несмотря на то, что МНВ ОБСЕ/БДИПЧ положительно оценила предварительную регистрацию, во время предвыборной кампании отмечались случаи отмены регистрации кандидатов. Среди них - сопредседатель партии «Ак Жол» Болат Абилов, кандидатура которого была снята с регистрации на основании условного осуждения за клевету. Г-ну Абилову также было отказано в регистрации на довыборы 2002 года. В общей сложности, имели место, по крайней мере, 32 случая снятия кандидатов с регистрации, причем некоторые из них произошли незадолго до самого дня выборов. Некоторым кандидатам было отказано в регистрации на основаниях, вызывающих сомнения, в том числе и за ошибки в финансовой отчетности. Регистрация по крайней мере двух кандидатов впоследствии была восстановлена.

16 сентября ЦИК отказала в регистрации десяти кандидатам по одномандатным округам в связи с представлением якобы неполной финансовой информации. Это решение не было принято на открытом заседании, а самих кандидатов не проинформировали о том, что ЦИК рассматривала их дела. Кандидаты получили уведомление о решении ЦИК по факсу только 18 сентября, а один из них сообщил представителям МНВ, что он не знал о снятии его кандидатуры до самого дня выборов. Эти десять кандидатов не могли эффективно апеллировать за отмену решения о снятии их кандидатур, так как крайние сроки, предусмотренные законом, уже прошли. Ночью 18 сентября и в день выборов Верховный Суд заслушал апелляции по семи из этих дел. В большинстве случаев решение ЦИК было подтверждено, однако, в случае с кандидатом от избирательного округа №52 г. Павлодара такое решение было отменено. И, хотя кандидат заявил, что будет добиваться объявления результатов выборов по своему округу недействительными, он не сделал этого, сославшись на испытываемое им давление и запугивание. ОБСЕ/БДИПЧ ранее рекомендовало исключить из Закона положение о снятии регистрации кандидатов на основании ошибок в финансовой отчетности как провоцирующее злоупотребления.

Окружная избирательная комиссия сняла регистрацию двух кандидатов узбекской национальности в Южном Казахстане, и по крайней мере, обстоятельства одного из этих случаев вызывают сомнения. См. ниже раздел «Участие меньшинств».

VII. ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ

Большинство из 12 политических партий, зарегистрированных для участия в выборах индивидуально или в блоках с другими партиями, считают себя пропрезидентскими. Крупнейшей партией является партия «Отан» («Отчизна»), почетным председателем которой является Президент Назарбаев. Две другие основные пропрезидентские партии – это «Асар», под руководством г-жи Дариги Назарбаевой – дочери Президента, и блок «АИСТ», представляющий собой коалицию Аграрной партии и Гражданской партии. Две основные оппозиционные силы – это партия «Ак Жол» и блок «Оппозиционный народный союз коммунистов и ДВК», сформированный «Коммунистической партией Казахстана» и партией «Демократический выбор Казахстана».

Другие пять партий играли меньшую роль в кампании – это партия «Аул», «Партия патриотов Казахстана», «Руханият», «Коммунистическая народная партия Казахстана» и «Демократическая партия Казахстана».¹⁶ Кандидаты-самовыдвиженцы также играли значительную роль в ходе кампании, хотя некоторые из них были членами политических партий или поддерживались ими.

Избирательная кампания в целом проходила спокойно, с относительно небольшим количеством массовых демонстраций или митингов. Проправительственные партии «Отан» и «Асар» спонсировали концерты, выступления и другие мероприятия по всей стране. Эти две партии доминировали на билбордах и другом рекламном пространстве агитации в городах. Проправительственный блок «АИСТ» также был активен и заметен.

«Ак Жол» и «Оппозиционный народный союз коммунистов и ДВК» (далее, блок КПК/ДВК) проводили активную предвыборную кампанию. Однако, блок КПК/ДВК сталкивался с систематическими вмешательствами, затруднявшими его способность донести свои обращения до электората. Эти вмешательства включали задержания активистов ДВК полицией, по крайней мере, в трех случаях в Алматы и Павлодаре, и вмешательства со стороны местных властей при проведении предвыборных мероприятий в нескольких случаях (например, в Алматы, Костанае и Павлодаре). Агитационный ролик блока КПК/ДВК был снят с телевизионного эфира незадолго до дня выборов по неофициальной просьбе ЦИК, которая затем была аннулирована (см. ниже раздел «СМИ»).

«Ак Жол» и блок КПК/ДВК угрожали бойкотом, ссылаясь на давление на избирателей, предвзятость прессы и планируемое широкое внедрение электронного голосования. В конце, однако, они призывали своих сторонников идти на выборы.

Два оппозиционных лидера – Галымжан Жакиянов от ДВК и Болат Абилов от «Ак Жола» – не смогли быть кандидатами на этих выборах. Г-н Жакиянов отбывает срок по обвинению в коррупции, а г-н Абилов осужден условно за клевету. Оба приговора многими рассматриваются как политически мотивированные.

Местные органы власти оказывали чрезмерное влияние во время все кампании. Имеются многочисленные утверждения о предвзятости в решениях местных властей и оказании давления во время кампании, включая отказ в разрешении оппозиционным партиям на проведение митингов (или разрешения давались слишком поздно, чтобы не позволить митингу состояться) и несправедливое распределение общественных мест для проведения агитации. Например, кандидаты по одномандатным округам в Северо-Казахстанской области утверждали, что одному из кандидатов было разрешено проводить встречи в удобных местах, в то время как другим разрешалось их проводить только на окраинах города. В другом случае «ДВК» испытывал трудности в получении разрешения от акимата г. Астаны на проведение митинга в центре города. Подобные случаи отмечались в Махтааральском районе Южно-Казахстанской области и г. Алматы.

¹⁶ Во время кампании МНВ встречалась с представителями всех политических партий, а также проводила встречи с кандидатами и партиями по их просьбе.

Более того, продолжает сохраняться ряд указаний на использование административных ресурсов в интересах проправительственных кандидатов.¹⁷ Например, в Северо-Казахстанской области имеются неоднократные обвинения в том, что областной акимат¹⁸ оказывал давление на избирателей с тем, чтобы они поддержали кандидата от блока «АИСТ». Этот случай был взят под контроль государственным прокурором. В Таразе местный акимат организовал встречу олимпийского чемпиона, причем это мероприятие явно было провидено в поддержку партии «Отан». В некоторых регионах наблюдатели также отметили случаи вмешательства акиматов в работу избирательных комиссий, особенно в Алматы и Усть-Каменогорске.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ также получила несколько достоверных сообщений о давлении на избирателей, особенно на учителей и других работников госучреждений, с целью вступления в партии и голосования за определенные партии или кандидатов. В одном случае, преподаватель вуза сообщил МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что ее трудовой договор не был продлен из-за того, что она поддерживала партию «Ак Жол». В Атырау представитель партии «Руханият» сообщил наблюдателям о том, что на иммигрантов, обращающихся за получением гражданства, оказывается давление представителями миграционных органов, вынуждающих их вступить в партию «Руханият», а также уплачивать членские взносы, составляющие 50 тенге в месяц. Кроме того, г-жа Алтыншаш Жаганова, председатель партии «Руханият» и начальник казахстанской иммиграционной службы, по всей видимости, издала приказ о вывешивании ее агитационного плаката в отделе иммиграционной службы г. Атырау. Были и другие сообщения о давлении на избирателей в день выборов в ходе обоих туров (см. ниже разделы о дне выборов).

VIII. СМИ

A. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ

В Казахстане действует большое количество средств массовой информации. Согласно официальной статистике, на июнь 2004 года в Казахстане имеется 2041 средство массовой информации, из которых 1575 находятся в частных руках или принадлежат медиа-холдингам, а 466 – государственные; 981 средство массовой информации работает на республиканском уровне. Всего имеется 1859 печатных СМИ, 171 электронных СМИ (в том числе 40 радиокompаний и 131 телерадиокompания), а также 11 информационных агентств.

Многие СМИ сосредоточены в нескольких частных руках или принадлежат холдингам, близким к Президенту и его семье. Хотя Дарига Назарбаева, кандидат от партии «Асар» и ее лидер, временно отказалась от должности председателя совета правления медиа-холдинга «Хабар» на время проведения предвыборной кампании, «Хабар» продолжал отдавать предпочтение пропрезидентским партиям. Дарига

¹⁷ Оппозиционные партии и независимые кандидаты предъявили множество обвинений по поводу злоупотребления административными ресурсами, но наблюдатели не всегда могли это перепроверить. Однако, подобные обвинения также были озвучены лидерами партий «Асар» и «Отан».

¹⁸ Акимат – это исполнительный орган местного самоуправления на уровне области или ниже.

Назарбаева публично объявила, что в случае ее избрания в Парламент она оставит пост на «Хабаре».

Монополизация и концентрация СМИ часто оказывает влияние на редакционную политику, что противоречит международным стандартам. Например, Совместная декларация специального докладчика ООН по свободе выражения мнения, представителя ОБСЕ по свободе СМИ и специального докладчика ОАГ по свободе выражения мнения¹⁹ отмечает ответственность владельцев СМИ в уважении редакционной независимости журналистов, рекомендует предотвращать чрезмерную концентрацию владения СМИ и указывает на необходимость должностных лиц и членов правительства, владеющих СМИ, решать возникающий конфликт интересов.

До дня выборов власти предприняли некоторые шаги по улучшению информационной среды во время предвыборной кампании. Министром информации был назначен ведущий представитель оппозиции, а ЦИК организовала семь раундов теледебатов и установила правила работы СМИ. Эти шаги не были подкреплены усилиями по обеспечению одинакового освещения деятельности политических партий в новостных выпусках.

Б. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ

Конституция Республики Казахстан гарантирует свободу слова и запрещает цензуру. В силу этого, каждый человек имеет право получать и распространять информацию любыми способами, включая СМИ. Два основных документа, регулирующих СМИ во время предвыборной кампании – это Закон о выборах и Правила предвыборной агитации через СМИ.²⁰

Закон о выборах предполагает, что во время предвыборной кампании все СМИ обязаны осуществлять объективное освещение выборной кампании кандидатов, и политических партий.²¹ В то же время, Закон о выборах признает право кандидатов и партий на равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации, а также обязанность государства гарантировать беспрепятственный доступ к средствам массовой информации.²²

Государство предоставляет каждому кандидату средства на одно пятнадцатиминутное выступление по телевидению, одно десятиминутное выступление по радио, а также на публикацию в печатных изданиях двух статей. Также разрешены платные политические агитационные материалы на равноправной основе. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не осведомлено о каких-либо нарушениях или жалобах относительно данного вопроса.

¹⁹ N. 190, декабрь 2002 г. Специальный докладчик ООН также объявил в своем ежегодном отчете за 1999 год: «монополию или чрезмерную концентрацию СМИ в руках нескольких людей следует избегать в интересах развития плюрализма мнений и голосов».

²⁰ Официальное название Правил предвыборной агитации через СМИ – «Правила осуществления предвыборной агитации через средства массовой информации и информационного обеспечения выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан».

²¹ Статья 27.7 Закона о выборах.

²² Статья 28.1 и 28.2 Закона о выборах.

ЦИК и Министерство информации разработали Правила предвыборной агитации через СМИ, которые усилили некоторые принципы Закона о выборах. Эти правила включали обязанность СМИ информировать общественность о ходе выборов, беспристрастно освещать избирательную кампанию, обязанность журналистов, зарегистрированных кандидатами, приостановить свою деятельность по информированию о ходе выборов, а также обязанность воздерживаться от распространения результатов опросов общественного мнения за пять дней до дня выборов.

Международная практика предполагает включение положений о равном и объективном доступе к СМИ всех кандидатов. Результаты мониторинга СМИ, проведенного МНВ, показывают, что центральное телевидение не смогло предоставить равный и объективный доступ десяти зарегистрированным партиям и блокам.²³

Правила предвыборной агитации через СМИ утверждают, что ЦИК отвечает за соответствие мониторинга Правилам. Во время предвыборной кампании ЦИК задействовала отдел по мониторингу СМИ, тем самым формально реализуя мандат проверки соответствия СМИ Правилам предвыборной агитации через СМИ. Однако, ни методика, ни результаты мониторинга так и не были опубликованы. Попытки ЦИК проводить мониторинг СМИ являются улучшением, однако ценность таких шагов зависит от уровня прозрачности.

ЦИК создала «Общественный совет» с участием представителей СМИ и политических партий для обсуждения жалоб касательно освещаемости в СМИ. Однако, ЦИК не предприняла никаких шагов по обеспечению эффективного исправления дисбаланса и отвергла все официальные жалобы, поданные оппозиционными партиями в отношении данного вопроса. Пассивность ЦИК, комиссий нижних уровней и судов, проявленная к жалобам в отношении равного информирования и доступа к СМИ не является адекватной реакцией на обеспечение равноправия кандидатов в СМИ. Более того, это еще более ухудшает ситуацию и приводит к злоупотреблениям со стороны СМИ и политических деятелей.

Хотя в целом правовые рамки охватывали важные гарантии сбалансированного и справедливого освещения предвыборной кампании, ссылки на Уголовный кодекс и Закон о конфиденциальности государственных дел в отношении клеветы и дискредитации чести и достоинства Президента подрывают свободу средств массовой информации действовать в качестве критиков политической системы. В целом, двусмысленные законы о клевете могут применяться произвольно и не способствуют развитию свободы средств массовой информации.

В. Мониторинг СМИ

В течение всей предвыборной кампании МНВ ОБСЕ/БДИПЧ проводила мониторинг четырех телевизионных каналов, имеющий общереспубликанский охват. Отбор был проведен на основании наличия общереспубликанского охвата и ожидаемым количеством зрителей, а также значением для предвыборной кампании и информированности избирателей. Мониторинг охватывал государственный канал «Казахстан-1», в основном государственный канал «Хабар» и две частные станции:

²³ См. диаграммы мониторинга СМИ.

«31 канал» и «КТК». Также был проведен анализ наиболее важных печатных СМИ (как ежедневных, так и еженедельных), выходящих на казахском и русском языках.²⁴

Обычно мониторинг СМИ, проводимый ОБСЕ/БДИПЧ, анализирует количественные и качественные аспекты политического плюрализма в сфере СМИ. Мониторинг СМИ ставил целью предоставление точных данных по распределению времени и пространства для каждого участника выборов. Таким образом, мониторинг контролировал, насколько система СМИ гарантирует достаточный уровень сбалансированной и равной информации по различным политическим вопросам.

Большая часть информации о политике и предвыборной кампании содержалась в новостных выпусках. Оплачиваемая политическая агитация в основном использовалась партиями «Ак Жол» и блоком «АИСТ».

Государственный телевизионный канал «Казахстан-1» посвятил 64% своего эфирного времени в освещении политических новостей партии «Отан» и ее членов. Тон освещения был в основном нейтральный, но остальные 9 зарегистрированных партий или блоков были мало освещены. Блок «АИСТ» получил 9% эфирного времени, посвященного политическим новостям, в то время как остальные 8 зарегистрированных партий или блоков, включая «Асар», получили менее 6% эфирного времени в период предвыборной кампании.

Телевизионный канал «Хабар» в значительной степени отдавал предпочтение партиям «Асар» и «Отан», по 44 и 31 процент эфирного времени соответственно. Обе эти партии получили положительный характер освещения, тогда как оппозиционная партия «Ак Жол» (5%) и блок КПК/ДВК (7%) были мало освещены. Это освещение оппозиции к тому же чаще всего было негативным.

Программы новостей частного «31 канала» предоставили более равномерное освещение основных соперников, хотя и отдавали предпочтение партии «Ак Жол» (36 процентов времени в выпусках политических новостей). «31 канал» транслировал программы, охватывающие вопросы предвыборной кампании, где больше всего были освещены партии «Ак Жол» и «Отан». «Асар» получил незначительное освещение на «31 канале».

Коммерческий телевизионный канал «КТК» продемонстрировал заметный уклон в пользу партии «Асар» и ее кандидатов (45% эфирного времени в освещении политических новостей). Выпуски новостей «КТК» неоднократно содержали редакционные нападки, направленные против оппозиционных партий, в основном, против партии «Ак Жол» – 90% эфирного времени, посвященного каналом КТК партии «Ак Жол», оценивалось как имеющее явно негативный тон.

²⁴ Периодические издания, охваченные мониторингом, включали: «Айкын», «Егемен Казакстан», «Известия в Казахстане», «Караван», «Казахстанская правда», «Литер», «Мегаполис», «Новое поколение», «Панорама», «Республика», «Соз», «Начнем с понедельника», «Время», «Жас Алаш», «Деловая неделя», «Казахстан».

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не наблюдала ни одного случая закрытия СМИ или преследования журналистов, как это произошло на прошлых выборах. Однако, в течение последней недели предвыборной кампании все телевизионные каналы, за которыми осуществлялся мониторинг, прекратили показ платных агитационных материалов блока «КПК/ДВК» с участием находящегося в заключении лидера «ДВК» Галымжана Жакиянова. Прекращение показа агитационного материала основывалось на рекомендации, сделанной ЦИКом. Блок «КПК/ДВК» подал иск в Верховный суд, но Суд принял решение не в их пользу после того, как ЦИК отозвала свой запрос. Тот факт, что эти материалы были сняты с эфира без официального решения ЦИК и сомнительное законное основание для совершения подобного действия вызывают вопросы в отношении степени свободы СМИ от официального давления и объективности применения положений о СМИ.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ имела возможность подтвердить случай официального вмешательства в редакционную свободу средств массовой информации в г. Петропавловске. В этом инциденте глава Департамента внутренней политики при акимате Северо-Казахстанской области направил письмо редакторам областных газет с предложениями по содержанию и формату освещения предвыборной кампании в поддержку правящей партии «Отан». Общественный прокурор и ЦИК незамедлительно отреагировали на жалобу, поданную партией «Ак Жол», рекомендовав дисциплинарные санкции, которые в итоге свелись к вынесению акимом области предупреждения должностному лицу Департамента внутренней политики, находящегося в непосредственном подчинении у акима.

ЦИК организовала семь раундов дебатов на центральных каналах «Казахстан-1» и «Хабар», пригласив все десять зарегистрированных партий или блоков принять в них участие. Хотя некоторые партии и критиковали ограничительный формат программ, эти дебаты дали возможность общественности получить информацию о политических альтернативах.

В отличие от электронных, печатные СМИ представили более разнообразную картину, несмотря на то, что большинство публикаций отражали партийную редакционную политику. Оппозиционные газеты «Республика» (бывшая «Ассанди Таймс») и «Соз» опубликовали статьи, критикующие правительство и пропрезидентские партии. Особого внимания заслуживает тот факт, что государственная газета «Казахстанская правда», как и государственные электронные СМИ, не обеспечила равномерное освещение кампании.

Не наблюдалось никаких нарушений в период, в который запрещено проведение агитации.

IX. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

Законодательные рамки позволяют избирателям, кандидатам и политическим партиям подавать жалобы и апелляции в избирательные комиссии, суды и

прокуратуру. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ известно о более чем 200 официальных жалобах.²⁵

Процесс рассмотрения жалоб и апелляций непрозрачен и, в большей степени, неэффективен. Избирательные комиссии на всех уровнях неохотно принимали решения по жалобам – вместо этого, дела часто передавались в другие инстанции. Например, 17 сентября партия «Ак Жол» подала жалобу в ЦИК относительно отказа последней реагировать на предыдущие жалобы, большинство из которых были адресованы ЦИК. Хотя жалобы на нижестоящем уровне часто не были оформлены должным образом или были поданы по незначительным вопросам, также имели место жалобы более серьезного характера.

ЦИК не принимала решений по жалобам на открытых заседаниях, и поэтому партии, кандидаты и наблюдатели не могли присутствовать на собраниях, где принимались решения – что противоречит Статье 20-1.3 Закона о выборах. Представители ЦИК регулярно встречались с политическими партиями для обсуждения волнующих их вопросов, таких как размещение плакатов, уголовные обвинения против кандидатов и другие вопросы, связанные с избирательной кампанией. Жалобы касательно деятельности СМИ обсуждались на заседаниях Общественного совета, в состав которого также входили представители партий. Хотя создание таких групп приветствуется, и они представляют собой форум для обмена информацией, эти группы не являются эффективным механизмом для разбора жалоб.

Процедура рассмотрения жалоб на нижних уровнях применялась непоследовательно. В то время как МНВ имела возможность наблюдать ход обсуждения и работу избирательных комиссий с жалобами в Алматы, Костанайе и Южном Казахстане, в других местах это не явилось возможным. В некоторых регионах областные избирательные комиссии (ОИК), кажется, вообще не рассматривали жалобы, связанные с выборами, как, например, в Актюбинской области. Вместо этого, они перенаправляли все дела в прокуратуру. Территориальная избирательная комиссия Алматы не предприняла никаких мер в отношении дела о нескольких тысячах избирателей, не включенных в список, что породило сомнения относительно желаний избирательной комиссии работать над серьезными вопросами, касающимися выборов.

Прокурор играет активную роль в процессе рассмотрения жалоб и апелляций, отслеживании выборного процесса и принятии необходимых мер. Органы прокуратуры на республиканском и областном уровнях сотрудничали с МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, предоставляя обновленную информацию о количестве, видах жалоб и решениях по ним. По информации Генеральной прокуратуры, в период с 15 июня по 3 октября прокуроры на различных уровнях получили 1131 апелляцию. К 3 октября они разрешили 615 из них, зачастую просто путем разъяснения закона.

Тем не менее, такие шаги не обязательно приводят к возрастанию ответственности. По информации Генеральной прокуратуры, не было случаев возбуждения уголовных дел на основе жалоб, поданных в день выборов о нарушениях Закона о

²⁵ ЦИК нерегулярно предоставляла МНВ информацию о поступивших жалобах, хотя и информировала МНВ о меньшем, по сравнению с парламентскими выборами 1999 года, количестве официально поданных жалоб.

выборах. Несмотря на многочисленные обвинения как со стороны оппозиционных, так и проправительственных кандидатов о злоупотреблении административными ресурсами акимами и органами местного управления, Генеральный прокурор инициировал только четыре дела по таким злоупотреблениям.

В нескольких случаях были возбуждены административные дела против членов избирательных комиссий по обвинениям в мошенничестве. Например, в Костанае административное производство было инициировано против члена УИК избирательного округа № 46 за выдачу нескольких бюллетеней одному избирателю.

Хотя активная роль прокуроров приветствуется и восполняет пробел в процедуре рассмотрения жалоб и апелляций, их участие представляет собой менее прозрачный и независимый способ рассмотрения жалоб и апелляций чем, если бы он осуществлялся судами и избирательными комиссиями.

Несколько дел решались в судах, включая одно, где отмечалось требование к избирательным комиссиям принимать решения по делам, поступающим к ним.²⁶ В одном деле, рассматриваемом в Верховном Суде, судья сделал выговор ЦИК за нарушение положения прозрачности Закона о выборах.²⁷

Х. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН

В выборах в Мажилис 2004 года участвовало больше женщин, чем на предыдущих выборах 1999 года. 24 женщины (22%) шли по партийным спискам от восьми партий и двух блоков, а кандидатуры 87 (17%) женщин были номинированы по одномандатным округам. Количество женщин по партийным спискам увеличилось более чем в два раза по сравнению с выборами в Мажилис 1999 года. Впервые председатель партии – Дарига Назарбаева – сыграла важнейшую роль в предвыборной кампании. Ее партия «Асар» получила 11,38% голосов и один мандат по партийному списку, а сама Дарига Назарбаева была избрана в парламент.

Несмотря на эти позитивные изменения, значительного роста количества женщин, избранных в Мажилис, не наблюдалось. В 2004 году было избрано 9 женщин – это на одну больше, чем на выборах 1999 года. Это значит, что женщины, составляющие 52% населения страны, не имеют равного представительства в политической жизни, так как их доля среди депутатов Мажилиса составляет всего 11,6%.

Мажоритарная система голосования в одномандатных округах создает дополнительный барьер для женщин в получении мест в Парламенте. Всего 6 из этих 67 мандатов принадлежат женщинам (5 мандатов было получено в ходе первого тура выборов и 1 во время второго тура), что составляет только 8,9% от общего числа мандатов. Из 10 мандатов, распределенных по пропорциональной

²⁶ Верховный Суд, дело Аспандияровой против ЦИК, ТВ «Хабар» и партия «Асар» сделали частное определение с требованием от ЦИК принять меры в связи с решением окружной избирательной комиссии № 3 об «ограничении обсуждением» жалоб, поданных кандидатом.

²⁷ Верховный Суд, дело кандидата от окружной избирательной комиссии № 10, который оспаривал решение ЦИК о снятии его кандидатуры. Он сделал частное определение в отношении ЦИК за нарушение Статьи 20-1, в связи с тем, что кандидат не был проинформирован о том, что ЦИК рассматривала вопрос о снятии его кандидатуры.

представительной системе, в парламент было избрано 3 женщины (30%). «Отан», партия с большинством мандатов, теперь представлена в Мажилисе шестью женщинами, две из которых были избраны по партийному списку и четыре по одномандатным округам. «Асар» представлен в парламенте двумя женщинами – одна прошла по партийному списку и одна избрана от одномандатного округа. В одномандатном округе была избрана женщина-самовыдвиженка.

Многие женщины-кандидаты заявляли о случаях проявления дискриминации против своих кандидатур. Они отмечали отсутствие освещения их предвыборной кампании средствами массовой информации, использовании административного ресурса против них, оказанного на них давления с целью отзыва своей кандидатуры и недостатка финансирования, доступного кандидатам-мужчинам. У некоторых кандидатов-женщин не хватало опыта и подготовки для участия в профессиональной кампании. Вопросы, представляющие для женщин проблему, не получили должного внимания во время предвыборных кампаний, проводимых различными партиями.

Женщинам предоставлялась полная возможность голосовать, и на избирательных участках не было отмечено каких-либо свидетельств дискриминации. Более того, женщины играли важнейшую роль в проведении выборов, примером чего является председательствование женщины в ЦИК. Однако, примерно на 25% избирательных участков, охваченных мониторингом, допускалось запрещенное Законом семейное голосование, голосование через доверенных лиц и групповое голосование. Эти нарушения часто приводят к лишению избирательных прав женщин.

XI. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Возможность участия национальных меньшинств в выборах была в основном положительной. Вопросы национальных меньшинств не играли значительной роли в предвыборной кампании, хотя один из раундов теледебатов был посвящен этому вопросу. 31 августа Президент Назарбаев предложил концепцию единства этнических групп в одной «казахстанской нации».

Списки кандидатов, опубликованные ЦИК, включают сведения об этническом происхождении, хотя его указание кандидатом не является обязательным. Свыше трех четвертей кандидатов в Мажилис – этнические казахи, в то время как казахи составляют 57% населения страны. Этнические русские представлены второй самой большой группой кандидатов – около 16%, хотя на русских приходится 27% населения страны. Около двух процентов выдвинутых кандидатов составляют украинцы, а остальные (каждая группа менее одного процента) кандидаты являются представителями следующих этнических групп: узбеки, немцы, корейцы, татары, белорусы, евреи, осетины, уйгуры, азербайджанцы, балкарцы и поляки.

Двум кандидатам – представителям узбекской национальности в избирательном округе № 63 Южно-Казахстанской области была отменена регистрация при сомнительных обстоятельствах. Большинство населения данного избирательного округа составляют узбеки. Кандидатура Абдумалика Сарманова, главного редактора газеты «Жануби Казахстан», была снята 27 августа на основании комментариев, высказанных им и опубликованным в трех местных газетах, выходящих на

узбекском языке. Регистрация второго кандидата – Султана Абдираимова – была снята 16 сентября, причем его самого уведомили об этом только на следующий день. Местный суд поддержал решение о снятии регистрации на том основании, что кандидат размещал агитационные плакаты и постеры в неположенных местах; что лозунг «Жители, если мы объединимся, то победим» предполагал разжигание межнациональной розни; и что он уже опоздал на перерегистрацию.

Закон РК «О политических партиях» 2002 года запрещает организацию партий на основе этнического происхождения, пола и религии. Вследствие этого некоторые небольшие партии не были зарегистрированы.

XII. МЕСТНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Измененный Закон о выборах предоставил независимым казахстанским наблюдателям больше прав для проведения наблюдения за ходом избирательного процесса. Однако, внедрение этих положений не было одинаковым на нижестоящих уровнях органов, управляющих выборами. Несмотря на законодательные гарантии, Республиканская сеть независимых наблюдателей сообщала, что многие избирательные комиссии дезинформировали их о времени проведения заседаний, не предоставили наблюдателям копии протоколов своих заседаний и в некоторых случаях не допускали их на свои сессии. Это заставило их поднять вопрос о прозрачности в ведении выборов.

В целом, в день выборов, как сообщили группы местных наблюдателей, они были допущены на избирательные участки, после разрешения проблемы допуска на участки ранним утром, отмечающейся в некоторых случаях. Тем не менее, их передвижение внутри избирательных участков было ограничено, им часто было предложено сохранять позицию, находящуюся в большом удалении от места непосредственного осуществления волеизъявления, что ухудшало эффективность наблюдения.

Большие трудности возникли при подсчете голосов и сведении результатов. В г. Актобе казахстанские наблюдатели сообщили, что им было отказано или ограничено в доступе, и что в некоторых случаях им не удалось получить копии протоколов.

Республиканская сеть независимых наблюдателей посчитала, что нарушения в ходе выборов ухудшились по сравнению с выборами в Мажилис 1999 года, предъявив случаи нарушений в отношении дополнительных списков избирателей, множественного голосования, многочисленные проблемы при подсчете голосов и случаи вмешательства со стороны акимов. Эта группа заявила, что состав избирательных комиссий послужил причиной многих возникших проблем. В своем заявлении после проведения выборов организация местных наблюдателей «Выборы и демократия» сообщила о различных нарушениях, однако отметила, что выборы «были проведены успешно» и что имевшие место нарушения не изменили бы значительно результаты голосования.

XIII. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ХОДОМ ГОЛОСОВАНИЯ И ПОДСЧЕТОМ ГОЛОСОВ

A. ГОЛОСОВАНИЕ

Для первого тура голосования 19 сентября по всему Казахстану было развернуто примерно 9480 избирательных участков. ММНВ включала 305 международных наблюдателей в 152 группах, которые осуществляли наблюдение за голосованием примерно на 1300 различных избирательных участках и которые заполнили 1687 бланков наблюдения.

До дня выборов наблюдатели были размещены в следующих областных центрах, где предыдущие четыре недели находились долгосрочные наблюдатели с целью наблюдения за подготовкой к выборам: Астана, Павлодар, Усть-Каменогорск, Алматы, Шымкент, Атырау, Актобе и Костанай. Наблюдатели охватывали территорию радиусом в 4 часа езды от этих центров. Помимо этого, группы наблюдателей были также размещены в Актау, Кызылорде и Северо-Казахстанской области.

Большинство групп наблюдателей сообщили, что процедура открытия выборов была проведена вовремя и что 90% избирательных участков, охваченных наблюдением, открылись вовремя. При их открытии представители кандидатов присутствовали на 90% избирательных участков. Однако, на одной трети избирательных участков, охваченных наблюдением, при открытии присутствовали неуполномоченные лица, в основном полицейские и представители местных органов управления.

Позднее решение (16 сентября) добавить голосование по бумажным бюллетеням на участках с электронным голосованием – предположительно с целью предоставить избирателю возможность выбора между двумя вариантами – усложнило проведение процедур в день голосования. ЦИК неоднократно отвергала такой ход выборов, и инструкции по такому параллельному голосованию отсутствовали. Это создало в последний момент неуверенность и трудности в работе комиссий нижнего уровня, в особенности с возникшей необходимостью применения двух списков избирателей – для бумажного и электронного голосования на избирательных участках, где применялись оба вида голосования. Бумажный и электронный списки избирателей не были взаимосвязаны между собой, и избирателей невозможно было отслеживать по обоим спискам, чтобы не допустить повторного голосования. Более того, в двух списках часто оказывалось разное количество избирателей; часто расхождения доходили до нескольких сотен избирателей.

Значительное количество избирателей вообще отсутствовало в списках избирателей на участках совместного электронного и бумажного голосования. В некоторых случаях причиной была внутренняя миграция, а в других – это было вызвано ошибками при составлении списков. В избирательном округе № 28 г. Усть-Каменогорска в списках отсутствовало целое село. В день выборов многие граждане не были допущены к голосованию или перенаправлены на другие избирательные участки. Также имелись случаи дополнительного внесения имен избиратели в список. Добавления в список избирателей в день выборов допускаются, но только при обстоятельствах, строго регламентированных избирательными комиссиями

более высокого уровня. Однако, как оказалось, эти случаи внесения дополнений в списки были широко распространены – наблюдатели МНВ были свидетелями внесения избирателей в список на 16% посещенных ими участков.

Основания для внесения избирателей в дополнительные списки иногда различались от одного избирательного участка к другому в рамках одного округа. В некоторых случаях УИК требовали представить документ, подтверждающий место жительства, а в других случаях было отмечено, что УИК вносили изменения в списки на основании устного подтверждения по телефону, без предъявления документов (например, в Акмолинской области, Астане и Усть-Каменогорске). Внесение дополнительных избирателей на основании телефонного звонка, по меньшей мере, не являлось свидетельством открытости и прозрачности процесса; а в худшем случае оно могло привести к произвольному лишению избирателей их прав или манипуляциям со списком избирателей.

В целом, члены УИК делали все, что было в их силах, чтобы справиться с внесенными в последний момент изменениями, неясными инструкциями и необходимостью помогать избирателям, испытывавшим затруднения в процессе электронного голосования. Тем не менее, наблюдатели ММНВ считают, что в целом ведение процесса голосования было «плохим или очень плохим» на 13% из 1177 избирательных участков, охваченных наблюдением, и отмечают довольно высокое количество проблем или нарушений. Наблюдатели сообщили, что голосование было «очень хорошим» на 42% избирательных участков и «хорошим» на 45%.

Наблюдатели отметили, что члены УИК уверенно оперировали системой электронного голосования на 94% из охваченных мониторингом участков. Однако больше трудностей с электронным голосованием испытывали сами избиратели. По оценке наблюдателей ММНВ, понимание избирателями процедур электронного голосования было «плохими или очень плохим» на 32% посещенных участков по сравнению с 15% на участках, где проводилось только бумажное голосование. На 19% участков, использовавших электронное голосование, наблюдались трудности в завершении процедуры электронного голосования избирателями.

Согласно закону, оказывать содействие избирателям, нуждающимся в помощи, могут только те лица, которых определил сам избиратель, в то время как членам УИК, наблюдателям и партийным доверенным лицам делать это сугубо запрещено. Нарушения этого положения происходили во многих случаях, а на 37% участков электронного голосования было замечено, что члены УИК помогали избирателям после того, как те приступали к процедуре голосования. Это факт компрометирует принцип тайного голосования. Более того, отмечалось, что такая помощь в некоторых местах доходила до подсказывания избирателю за какую партию ему голосовать.²⁸

Групповое и семейное голосование наблюдалось на 25% участков, охваченных мониторингом. Голосование через доверенных лиц было отмечено на 5% избирательных участков. Наблюдатели также отметили случаи успешных действий

²⁸ Кроме того, несколько наблюдателей (например, в Павлодаре и Усть-Каменогорске) отмечали случаи, когда председатели участков с электронным голосованием отказывали избирателям в праве выбора бумажного голосования.

со стороны председателей УИК по предотвращению злоупотреблений, в особенности группового голосования и голосования через доверенных лиц.

Другие наблюдавшиеся факты включали факты присутствия неуполномоченных лиц на 28% участков, где проводилось наблюдение. На 9% посещенных участков бумажные бюллетени не всегда подписывались одним из членов УИК, как это положено. В соответствии с законом, неподписанные бюллетени считаются недействительными. Наблюдатели ММНВ замечали присутствие агитационных материалов вблизи 16% избирательных участков.

Как отмечалось, поздние изменения в отношении обеспечения бумажными бюллетенями всех участков, наложили дополнительное бремя на избирательные комиссии нижнего уровня. Акиматы действительно сыграли определенную роль в предоставлении организационно-технической помощи, но в некоторых случаях их вмешательство было больше, чем помощь, например в Костанае.

Спокойное проведение голосования, отсутствие случаев насилия являлось положительным аспектом дня выборов. Другие положительные аспекты включали использование прозрачных урн для голосования в качестве меры укрепления доверия, а также присутствие представителей политических партий почти на всех избирательных участках, охваченных мониторингом.

Б. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ

Процедуры закрытия избирательных участков, подсчета голосов и сведение результатов были проблематичными, осложненными поздним решением разрешить голосование бумажными бюллетенями на участках электронного голосования. В целом, процедура подсчета голосов на многих избирательных участках было оценена негативно (28%).²⁹ В качестве причин такой оценки, указанных наблюдателями являлись недостаточный контроль за бюллетенями, присутствие на участках неуполномоченных лиц (49%) и широко распространенные случаи невывешивания протоколов о результатах голосования (45%). В то время как наблюдатели и представители партий по Закону имеют право получить копии протокола о результатах голосования, в 28% случаев наблюдателям в этом было отказано. Наблюдатели сообщали о процедурных проблемах или упущениях в 20% наблюдаемых случаев, и две трети из них были непосредственно связаны с электронным голосованием.

Процедуры закрытия электронного голосования были особенно проблематичными, возможно, вследствие перегрузки данных УИК необходимо закрыть процедуры как бумажного, так и электронного голосования. Имели место случаи технической неисправности при передаче электронных данных, а также случаи неподписания протокола членами УИК. Другой проблемой являлось то, что устройство для считывания данных не печатывалось сразу же после закрытия процедуры голосования (более чем на половине охваченных наблюдением избирательных участков с электронным голосованием). Данное упущение

²⁹ Группы наблюдателей оценивают общее проведение подсчета на избирательных участках, охваченных мониторингом, следующим образом: «очень хорошее» – 38%, «хорошее» – 34%, «плохое» – 21%, «очень плохое» – 7%.

компрометирует целостность данных в случае, если результаты голосования будут оспорены.

Процесс составления протоколов зачастую был длительным и непонятным для членов УИК. На 30% избирательных участков члены УИК явно испытывали трудности при заполнении протоколов. Несколько наблюдателей также сообщили о преднамеренных попытках затягивания подсчета голосов, нацеленных на то, чтобы заставить наблюдателей уйти с участка.

Наблюдатели сообщали, что в г. Усть-Каменогорске подсчет и закрытие были особенно хаотичными, и что УИК по невыясненным причинам доставляли списки избирателей в Департамент миграции.

Почти все избирательные участки закрылись вовремя. Представители партий присутствовали на всех избирательных участках, охваченных наблюдением, а казахстанские наблюдатели на 71% участков.

В. СВЕДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ

Процедура сведения результатов была осложнена в связи с параллельными процессами подведения итогов электронного и бумажного голосования, и в дальнейшем невозможностью использования единого сводного протокола во многих случаях.

Некоторые наблюдатели ММНВ сообщали о проблемах доступа к местам подведения результатов, например, в Атырау и избирательном округе № 65 Южно-Казахстанской области. В 17% наблюдаемых случаев, наблюдатели не могли наблюдать процесса ввода данных. Казахстанские наблюдатели также сообщали о трудностях в предоставлении доступа к процессу сведения результатов.

Наблюдатели ММНВ, представители партий и местные наблюдатели сообщали о случаях переписывания протоколов после попыток председателей избирательных участков передать результаты. В некоторых случаях это делалось для исправления небольших расхождений, однако переписывание протоколов не является прозрачной процедурой, особенно с учетом большого количества случаев, когда протоколы не выдавались наблюдателям и представителям партий, а также не были вывешены на избирательных участках.

В последующие после выборов дни долгосрочные наблюдатели посетили комиссии более высокого уровня. Эти комиссии испытывали явные трудности в составлении сводных протоколов, особенно на избирательных участках, где одновременно проходило голосование по бумажным и электронным бюллетеням. Доверенные лица кандидатов и местные наблюдатели отслеживали работу комиссий более высокого уровня в небольших масштабах.

XIV. ВТОРОЙ ТУР ВЫБОРОВ

Второй тур выборов был проведен в 22 округах 3 октября. Наблюдение второго тура, проведенное МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, имело ограниченный масштаб, чем во время первого тура, и посещение 93 избирательных участков было недостаточно для

четкого статистически выверенного анализа. Наблюдатели МНВ присутствовали в 8 избирательных округах, в особенности в округах №№ 3, 5 и 7 г. Алматы.

Большинство проблем, отмеченных во время первого тура, также имели место и во втором туре, хотя сам процесс проведения выборов в целом улучшился в Шымкенте, Кызылорде и Кокшетау. На избирательных участках с электронным голосованием снова имело место параллельное использование бумажных бюллетеней. Никакого дополнительного обучения для подготовки членов УИК к этой усложненной процедуре проведено не было. Также не было привлечено каких-либо дополнительных людских ресурсов для работы с возросшим числом обязанностей. Все это привело к хаотичной обстановке в некоторых УИК г. Алматы. Как было отмечено выше, использование электронного голосования в отличие от бумажного во втором туре было отклонено.

Списки избирателей оставались значительной слабой стороной. По данным председателей участков, в некоторых случаях после 19 сентября списки избирателей были изменены. Однако, такая ситуация варьировалась даже в пределах одного избирательного округа, и председатели заявляли, что списки избирателей были такими же, что и 19 сентября. Процедуры внесения дополнений в списки избирателей оставались непрозрачными и непоследовательными. Некоторые УИК требовали от избирателей представить различные документы, в то время как другие вносили дополнения в списки на основании телефонных звонков.

На некоторых избирательных участках в списки вносилось небольшое количество избирателей, а на других десятки. На двух избирательных участках г. Алматы было отмечено в день выборов, что в каждый список было дополнительно внесено 700 избирателей. Кроме того, списки избирателей и дополнительные списки не всегда выдавались наблюдателям МНВ или местным наблюдателям.

Некоторые председатели сообщили о проведенной ими перепроверки бумажных и электронных списков избирателей во избежание повторного голосования, однако в большинстве избирательных участков, охваченных наблюдением, такого не замечалось. Такая ситуация, вкупе с нечеткими процедурами дополнительного внесения в избирательный список, создавали возможность повторного голосования. Было отмечено два случая, когда сами избиратели заявляли, что они проголосовали более одного раза на разных избирательных участках. Один из избирателей утверждал, что он это сделал по приказу своего работодателя. Один международный наблюдатель и некоторые казахстанские наблюдатели сообщали, что в избирательном округе № 5 избирателей перевозили на автобусе на многие избирательные участки.

В одном из алматинских университетов, где в список избирателей было внесено более 700 студентов-избирателей, наблюдалось большое скопление студентов, которые в течение дня ожидали своей очереди проголосовать. Студенты сообщали, что их заставила голосовать администрация университета, что противоречит Статье 10.3 Закона о выборах.

Процедура подсчета голосов и закрытия голосования в целом прошла хорошо, хотя возникали некоторые серьезные споры, которые требовали немедленного вмешательства прокуратуры. Оставались проблемы доступа местных наблюдателей

и представителей партий. Помимо отказа показать наблюдателям и представителям списки избирателей, было несколько случаев, когда наблюдатели и представители не могли получить копии протоколов. Оба эти момента противоречат Закону о выборах и принципам прозрачности процесса. Был отмечен всего один случай, когда протокол был вывешен на избирательном участке, как это требуется по закону. Как и в первом туре, процедуры закрытия на избирательных участках с электронным голосованием были нечеткими, и часто устройство записи данных не было опечатано должным образом.

XV. ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

ЦИК объявила предварительные результаты первого тура выборов 20 сентября; однако, официальное решение ЦИК по результатам выборов и определение результатов голосования по партийным спискам не было опубликовано ЦИКом вплоть до 27 сентября. Хотя это и соответствовало крайним срокам, предусмотренным законодательством, опубликование результатов могло быть сделано раньше. Непонятно, чем была вызвана эта задержка. Результаты по второму туру были объявлены ЦИКом 4 октября.

ЦИК не опубликовала результаты, выведенные избирательными участками, как ранее обязалась проделать. Закон о выборах четко не разъясняет, но Статьи 12.16-1 и 14.9, по всей вероятности, указывают на то, что результаты, выведенные избирательными участками, должны быть опубликованы на веб-сайте ЦИК. Основным элементом прозрачности является возможность проверки заинтересованными лицами результатов протоколов, составленных на уровне избирательных участков для их сравнения с окончательными результатами.

По данным ЦИК, по пропорциональной системе партийных списков 7-процентный барьер преодолели четыре политические партии, которые и прошли в Мажилис. Из общего количества поданных голосов «Отан» получил 60,61%, «Ак Жол» – 12,04%, «Асар» – 11,38% и блок «АИСТ» – 7,07%. Вплотную к 7-процентному барьеру подошел блок КПК/ДВК – 3,44%. По официальным данным, процент избирателей, участвовавших в выборах, составил 56,49%.

В 67 одномандатных округах 45 депутатов получили более 50% голосов, поданных в соответствующих избирательных округах, и были избраны в первом туре. В оставшихся 22 избирательных округах были проведены дополнительные выборы среди двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов.

Окончательные результаты выборов распределились следующим образом:

Партии и блоки	Партийный список	Одномандатный округ, 1-й тур	Одномандатный округ, 2-й тур	Общее количество мест
Партия «Отан»	7	26	9	42
Партия «Ак Жол»	1			1
Партия «Асар»	1	2	1	4
Блок «АИСТ»	1	9	1	11
Блок КПК/ДВК				0

Демократическая партия			1	1
Социал-демократическая партия «Ауыл»				0
Партия патриотов				0
Народная коммунистическая партия				0
Партия «Руханият»				0
Кандидаты-самовыдвиженцы		8	10	18
Итого	10	45	22	77

Имелись также предположения, что некоторые кандидаты-самовыдвиженцы формально или неформально были аффилированы с какими-либо партиями. Таким образом, реальное представительство партий в Парламенте можно увидеть после того, как будут сформированы фракции. Следовательно, представительство «Отана» в Парламенте будет выше, так как многие избранные кандидаты-самовыдвиженцы были аффилированы с «Отаном».

После выборов оппозиция предпринимала безуспешные попытки объявить результаты выборов недействительными и сделала заявление, объявляющее выборы незаконными.

Единственный кандидат от «Ак Жола», избранный в Парламент, отказался от своего мандата в знак протеста против процесса проведения выборов. Это означает, что в Мажилисе не будет представлена официальная оппозиция. Спикер старого состава Мажилиса и сопредседатель партии «Отан» также отказался от депутатского места, приведя в качестве причины нарушения в ходе выборов.

XVI. РЕКОМЕНДАЦИИ

С учетом проведения президентских выборов в 2006 году, следует обратить внимание на реформы, необходимые для исправления недостатков избирательного процесса, отмеченных в данном отчете. ОБСЕ/БДИПЧ предлагает следующие рекомендации для рассмотрения органами власти и гражданским обществом Республики Казахстан для приведения выборов в соответствие с обязательствами ОБСЕ. Кроме того, ОБСЕ/БДИПЧ еще раз приводит рекомендации, содержащиеся в подробной оценке Закона о выборах, некоторые из которых приводятся ниже.

A. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

1. Положения Закона о выборах об отказе в регистрации кандидатам, осужденным за клевету следует удалить. Положения Закона о выборах об отказе в правах кандидатам из-за незначительных ошибок в финансовой отчетности следует изменить.
2. В Закон следует внести поправки, гарантирующие широкое представительство политических партий в избирательных комиссиях.
3. Закон о выборах должен давать четкое определение агитационной кампании до официального начала предвыборной кампании.

4. Положения Закона о сбалансированном освещении предвыборной кампании государственными СМИ должны быть уточнены, а в Закон о выборах следует внести поправки о полномочиях Центральной избирательной комиссии или другого ведомства о контроле над выполнением обязательств закона, регулирующих деятельность СМИ во время выборов.
5. Закон должен требовать постоянную и четкую запись электронного голосования, когда бумажные бюллетени составляются машинами для голосования и сохраняются для последующего пересчета.
6. В целях обеспечения открытости закон должен четко требовать от ЦИК объявления окончательных результатов по избирательным участкам.
7. В Закон о выборах следует внести поправки о четком определении процедур подачи жалоб и апелляций, включая соответствующие компетентные органы и их открытую и независимую деятельность, а также сроки подачи жалоб и апелляций и вынесения решений по ним. Закон должен разъяснять обязанности избирательных комиссий в принятии решений по апелляциям.
8. В Закон о выборах следует внести поправки определяющие принадлежность мандатов избранным кандидатам, а не политическим партиям. В частности, избранный кандидат не должен терять мандат из-за смены своих политических предпочтений, ликвидации партии или послевыборного решения в отношении политической партии, вне зависимости от конкретной формулы распределения мест.
9. Имеются законодательные акты, затрагивающие аспекты избирательного процесса, например, Закон о политических партиях, Кодекс об административных правонарушениях, Закон о борьбе с коррупцией, Закон о СМИ и другие. Их следует пересмотреть на предмет соответствия Закону о выборах.

Б. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

10. До президентских выборов состав Центральной избирательной комиссии следует изменить для обеспечения политического баланса и плюралистического представительства, с целью развития общего доверия процессу.
11. Центральной избирательной комиссии следует предусмотреть проведение регулярных и открытых заседаний во время предвыборной кампании и принятие решений в соответствии с принципами открытости, прозрачности и норм права.
12. Решения избирательных комиссий должны своевременно приниматься в письменном виде и доводиться до общественности.
13. Списки избирателей и процедуры их составления следует тщательным образом пересмотреть. Следует решить вопрос противоречий между бумажными и электронными списками избирателей. Следует отрегулировать положения о внесении дополнительных имен в списки избирателей в день выборов.
14. Следует отменить принятие в последний момент решений об отмене регистрации кандидата.
15. До следующих выборов в Мажилис следует изменить границы избирательных участков для сокращения разрыва в количестве зарегистрированных избирателей.
16. Следует предпринять энергичные усилия по судебному преследованию тех должностных лиц и руководителей на местах, которые оказывают давление на

избирателей или угрожают им с целью заставить их поддержать определенных кандидатов или партии.

17. Следует провести всестороннее обучение членов избирательных комиссий нижестоящих уровней по поправкам в Закон о выборах 2004 года. Для эффективности обучения следует предусмотреть его достаточное финансирование.

В. ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

18. Для усиления общественного доверия в систему электронного голосования «Сайлау» следует ввести бумажный учет и возможность пересчета голосов, а применение ПИН-кодов следует прекратить. Должна быть создана независимая внутренняя система сертификации электронного голосования.
19. Следует внести изменения в систему, чтобы облегчить учет голоса и помочь людям со слабым зрением.
20. Система «Сайлау» должна вводиться постепенно и сопровождаться разъяснительной работой среди избирателей.

Г. СМИ

21. Следует предпринять шаги для расширения видов собственности над СМИ с тем, чтобы их владельцы уважали редакционную независимость изданий.
22. Помимо ЦИК, партии и кандидаты также должны участвовать в принятии решений по регулированию дебатов.
23. Положения Уголовного кодекса и закона о конфиденциальности государственных дел в отношении клеветы следует изменить, чтобы избежать их использование в политических целях, например, определив клевету как гражданское, а не уголовное правонарушение.

Д. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН

24. Следует рассмотреть возможности повышения числа женщин, избранных в Мажилис, включая большее количество мест в Мажилисе, избираемых на основе пропорционального представительства, квоты по женщинам в списках кандидатов или добровольное соглашение между партиями о включении большего количества женщин в партийные списки.

ГЛОССАРИЙ

Аким: Глава органа исполнительной власти на уровне области или ниже.

Акимат: Любой исполнительный орган местного самоуправления на уровне области или ниже.

Мажилис: Нижняя палата парламента Казахстана.

Маслихат: Законодательный орган на уровне области или ниже.

Область: Любой из 16 регионов Казахстана.

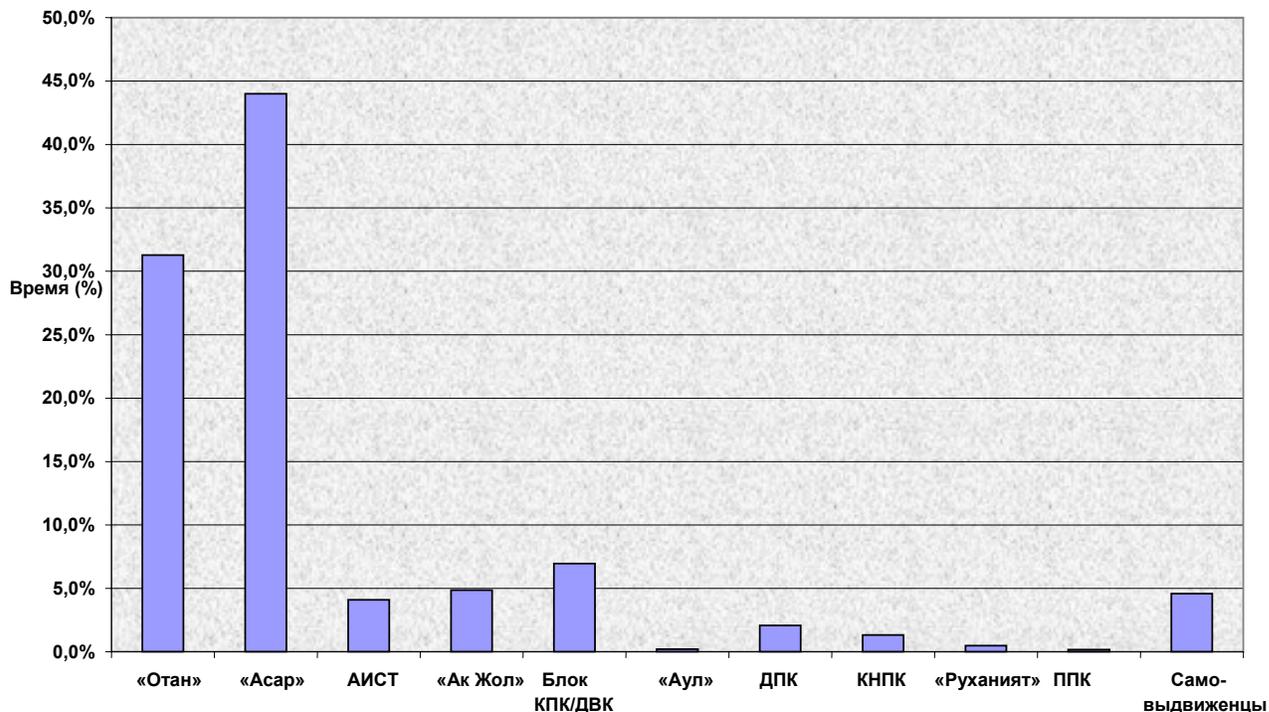
«Сайлау»: Электронная система голосования, применяемая в Казахстане.

Тенге: Национальная валюта Казахстана.

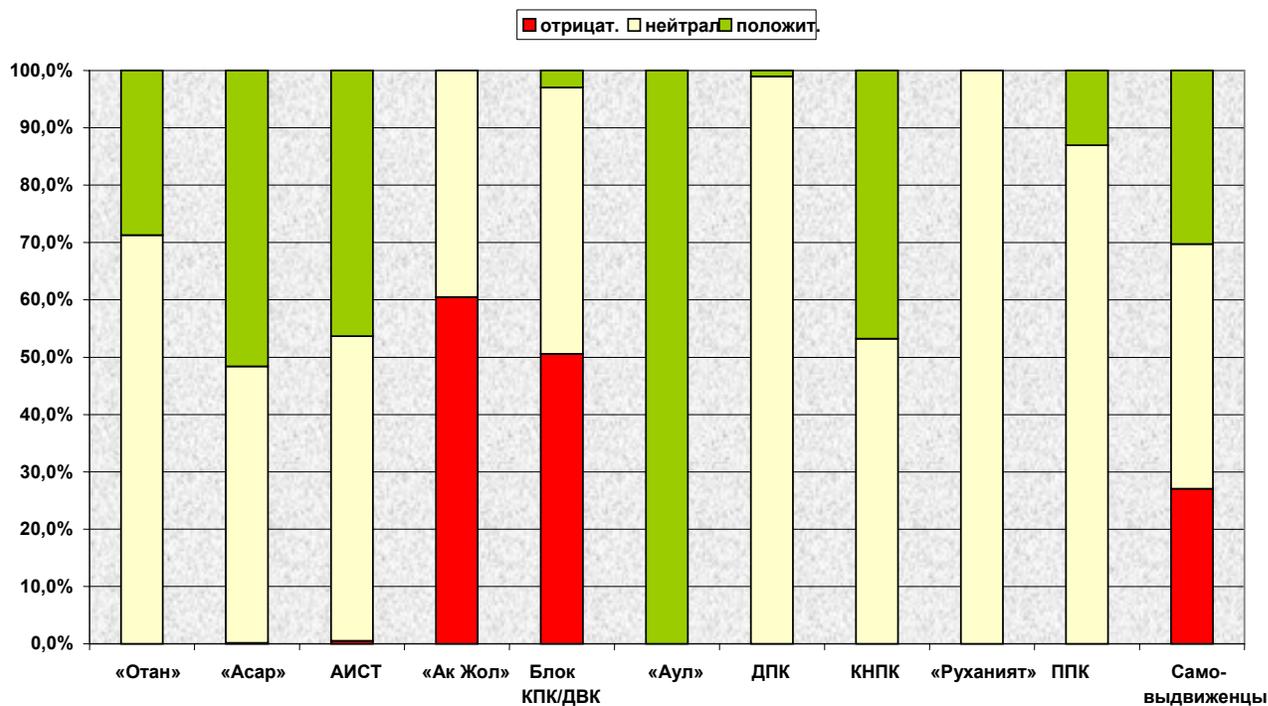
ПРИЛОЖЕНИЕ: МЕДИА МОНИТОРИНГ ОСВЕЩЕНИЯ ВЫПУСКОВ НОВОСТЕЙ ВО ВРЕМЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ

Телеканал «Хабар» – Программы новостей (19 августа-17 сентября)

1 Распределение времени между политическими силами

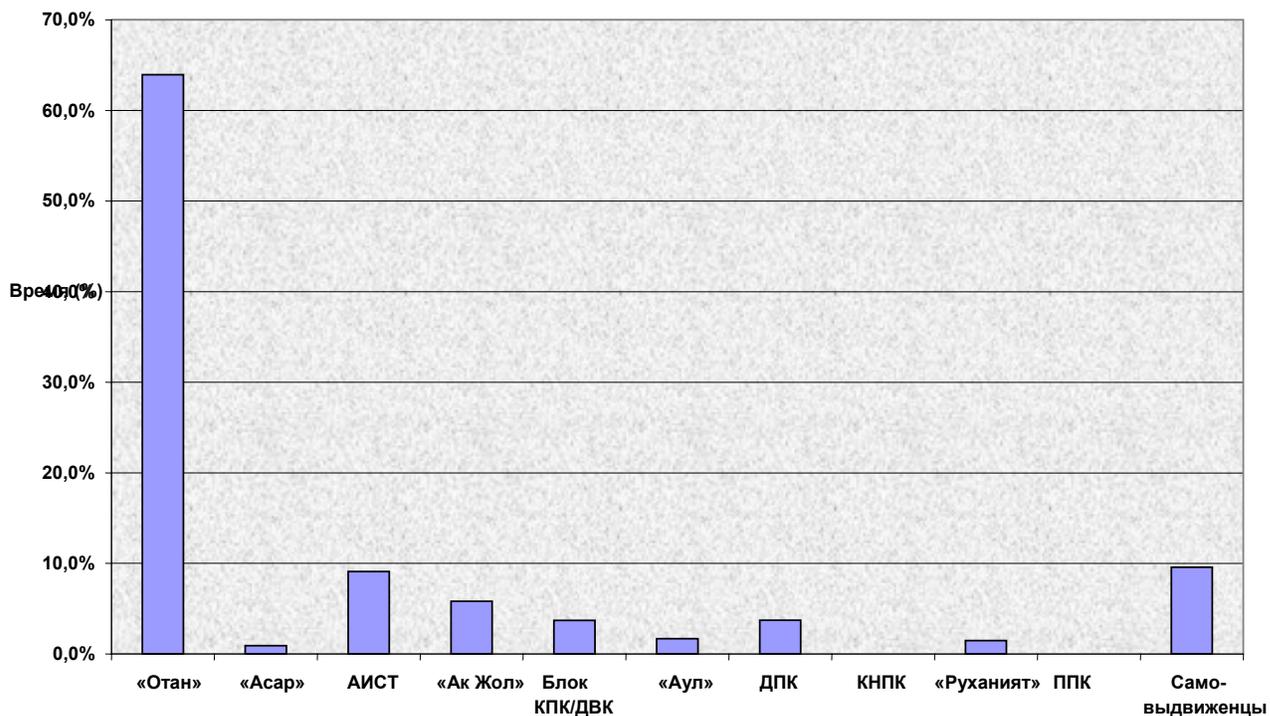


1.2 Тон освещения политических сил

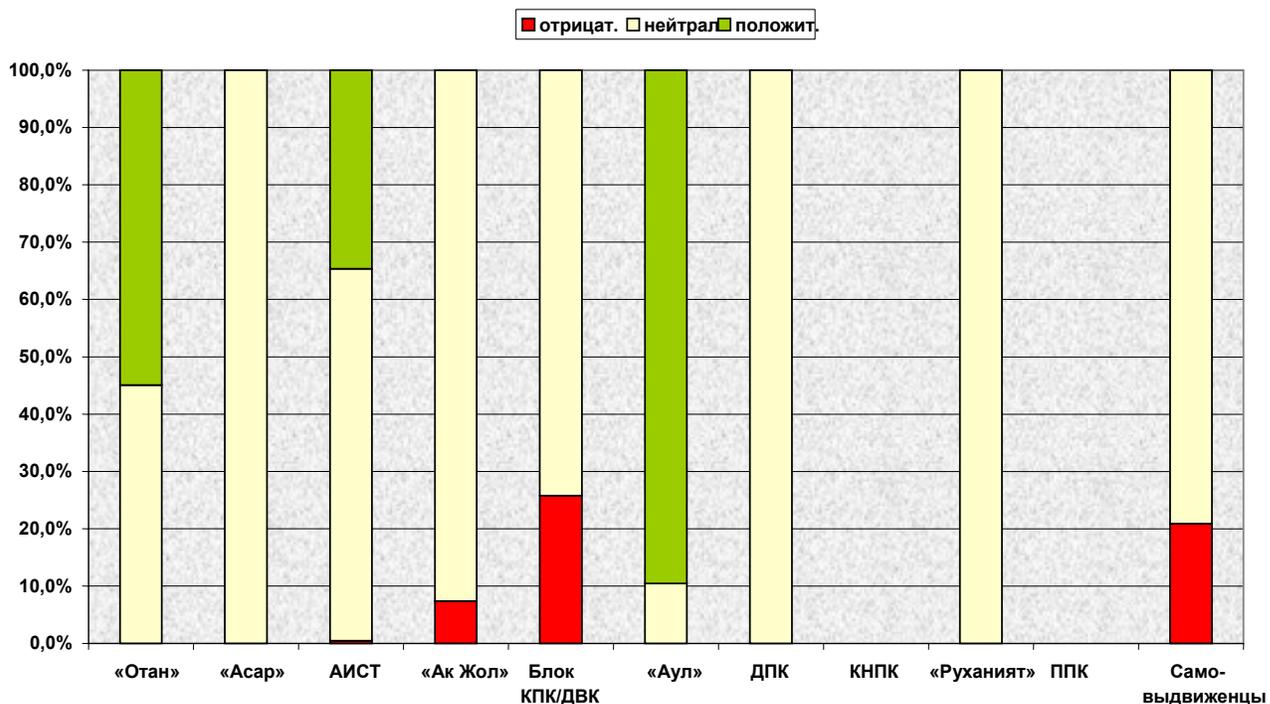


Телеканал «Казахстан-1» – Программы новостей (19 августа-17 сентября)

2 Распределение времени между политическими силами

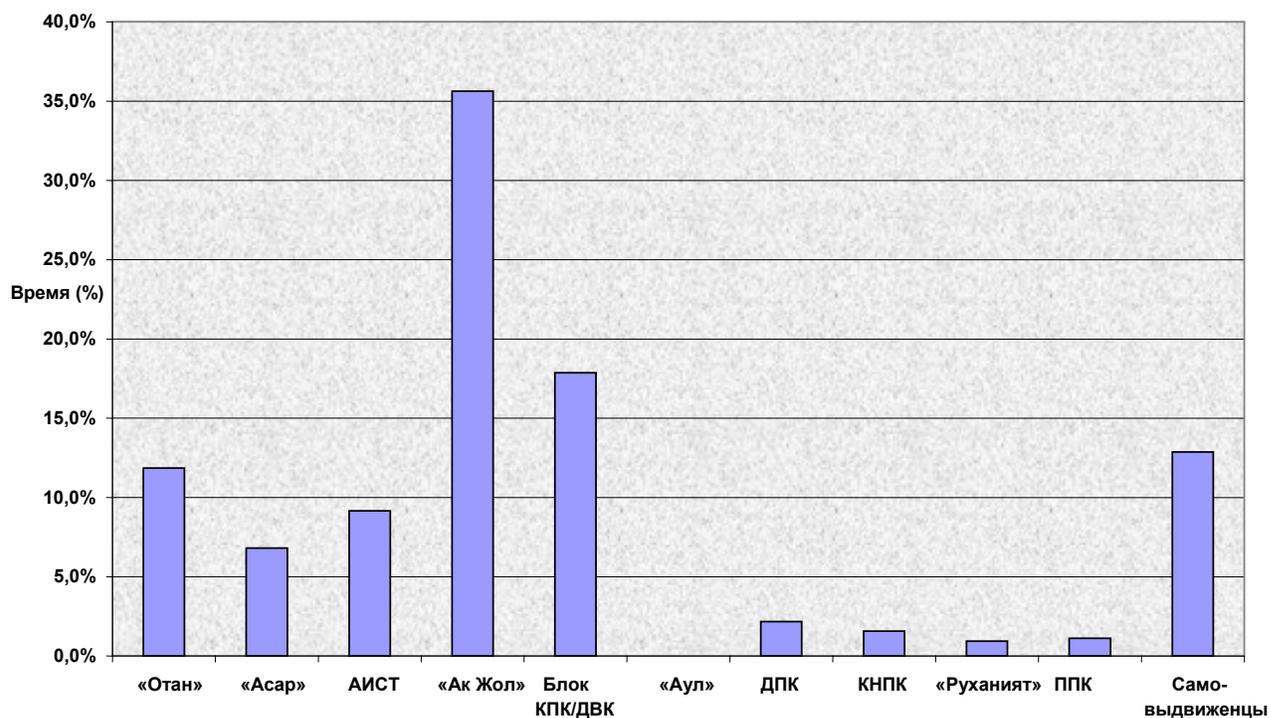


2.1 Тон освещения политических сил

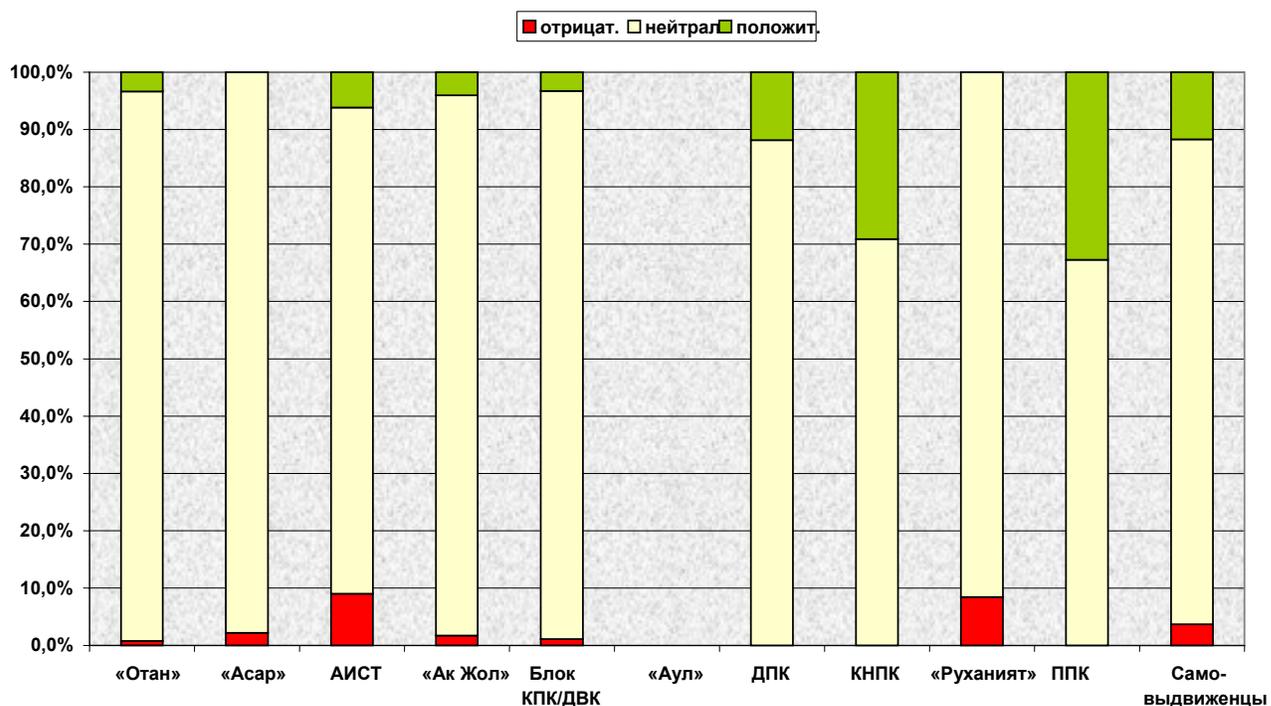


31 канал – Программы новостей (19 августа-17 сентября)

3 Распределение времени между политическими силами

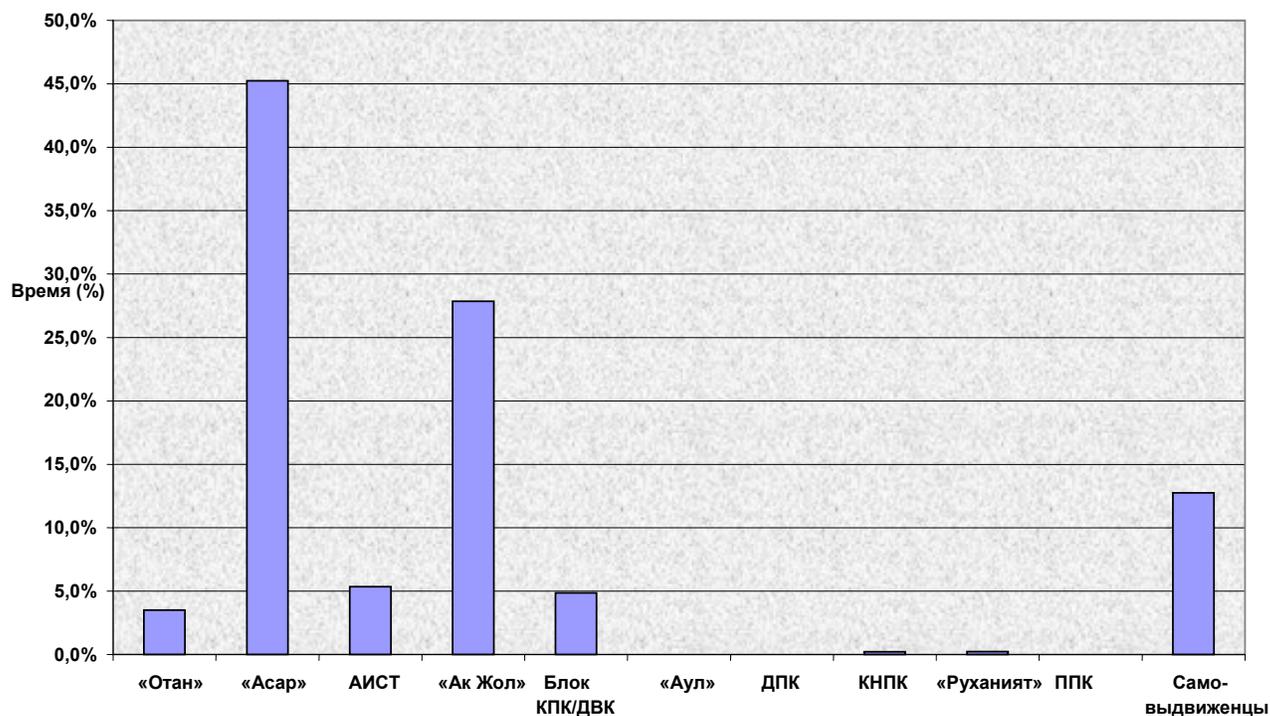


3.1 Тон освещения политических сил

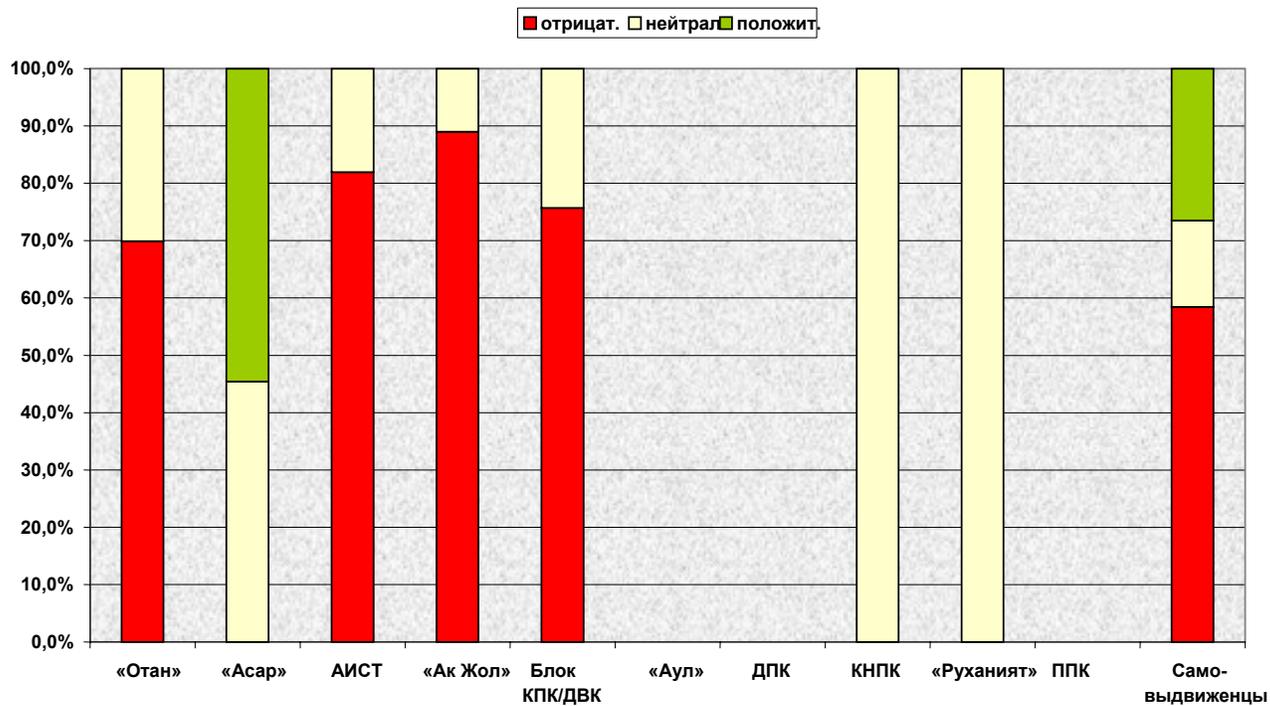


КТК – Программы новостей в «прайм-тайме» (25 августа-17 сентября)

4 Распределение времени между политическими силами



4.1 Тон освещения политических сил



ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОБСЕ/БДИПЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) – основной институт ОБСЕ, оказывающий содействие странам-участницам в «обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, соблюдении верховенства закона, поддержке принципов демократии и ...построении, укреплении и охране демократических институтов, а также в пропаганде терпимости в обществе в целом» (Хельсинский документ 1992 года).

БДИПЧ, находящееся в Варшаве (Польша), было создано в качестве Бюро по свободным выборам на Парижском саммите в 1990 году и приступило к своей деятельности в мае 1991 года. Год спустя название Бюро было изменено с целью отражения более широкого мандата этой организации, включающего в себя вопросы прав человека и демократизации. В настоящее время в Бюро работает более 100 человек.

БДИПЧ – ведущая организация в Европе в области **наблюдения за выборами**. Бюро ежегодно координирует и организует размещение тысяч наблюдателей для оценки соответствия выборов, проходящих в регионе ОБСЕ, национальному законодательству и международным стандартам. Используемая уникальная методика предоставляет возможность всестороннего проникновения в сущность всех элементов избирательного процесса. С помощью проектов по оказанию содействия БДИПЧ оказывает помощь странам-участницам в совершенствовании их законодательной базы.

Деятельность Бюро по **демократизации** охватывает следующие тематические вопросы: верховенство закона, гражданское общество, свобода передвижения, равенство полов, законодательная поддержка и торговля людьми. БДИПЧ ежегодно реализует целевые программы по оказанию содействия в целях укрепления и обеспечения соответствия обязательствам ОБСЕ и развития демократических структур.

БДИПЧ осуществляет контроль за соблюдением странами-участницами обязательств в области человеческого измерения, принятых в рамках ОБСЕ, и оказывает помощь в совершенствовании защиты **прав человека**. Оно также ежегодно организует ряд встреч для обсуждения реализации обязательств в области человеческого измерения, принятых странами-участницами в рамках ОБСЕ.

БДИПЧ предоставляет странам-участницам консультации по проводимой ими политике в отношении цыган (племен **ромов** и **синти**). Бюро работает над расширением компетенции и созданием сети учреждений для цыганских сообществ, а также поощряет участие цыган в деятельности политических институтов. Бюро действует в качестве организации по обмену информацией о проблемах цыганских сообществ на национальном и международном уровне.

Вся деятельность БДИПЧ осуществляется в тесном сотрудничестве и координации со странами-участницами ОБСЕ, институтами ОБСЕ и с миссиями на местах, а также с другими международными организациями.

Более подробная информация о БДИПЧ имеется на веб-сайт (www.osce.org/odihr).