



Бюро по демократическим институтам и правам человека

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

ОЦЕНКА КОДЕКСА О ВЫБОРАХ



Варшава  
7 июля 2006 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I.</b>	<b>ВВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ</b> .....	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ</b> .....	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>РАССМОТРЕНИЕ КОДЕКСА О ВЫБОРАХ С ПОПРАВКАМИ</b> .....	<b>3</b>
A.	ПРАВО БЫТЬ КАНДИДАТОМ .....	4
1.	<i>Статья 3 – Ограничение права быть кандидатом</i> .....	5
2.	<i>Статьи 28, 36 и 56 - Ограничения права быть кандидатом</i> .....	5
3.	<i>Статьи 58, 61 и Статья 62 - Ограничение на право быть кандидатом в Президенты</i> ..	7
4.	<i>Статья 65(4) - Ограничение политических прав как условие для кандидатов</i> .....	8
5.	<i>Сбор подписей в поддержку кандидатов в Президенты</i> .....	9
6.	<i>Требование о цензе оседлости для кандидатов в парламент</i> .....	10
7.	<i>Исправление неточностей в регистрационных документах кандидата</i> .....	10
8.	<i>Избирательные залогов</i> .....	11
9.	<i>Излишнее регулирование деятельности политических партий/избирательных блоков</i> ..	12
10.	<i>Невозможность быть кандидатом на повторных выборах</i> .....	12
B.	ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ.....	13
V.	ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ .....	15
1.	<i>Образование избирательных округов</i> .....	15
2.	<i>Списки избирателей</i> .....	15
3.	<i>Положения о предвыборной агитации</i> .....	16
4.	<i>Финансирование выборов</i> .....	19
5.	<i>Положения о СМИ</i> .....	20
6.	<i>Досрочное голосование</i> .....	21
7.	<i>Голосование вне помещения для голосования</i> .....	21
8.	<i>Процедуры голосования</i> .....	22
9.	<i>Определение результатов выборов</i> .....	23
10.	<i>Признание результатов выборов недействительными и несостоявшиеся выборы</i> .....	26
Г.	ПРОЗРАЧНОСТЬ.....	26
Д.	ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА.....	28
1.	<i>Невозможность оспорить потенциальные фальсификации, обнаруженные после подписания протоколов</i> .....	28
2.	<i>Отсутствие единообразного и последовательного процесса правовой защиты избирательных прав</i> .....	29
<b>IV.</b>	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	<b>30</b>

# КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

## ОЦЕНКА КОДЕКСА О ВЫБОРАХ

7 июля 2006 г.

### I. ВВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ

В данной оценке рассматривается и комментируется Кодекс о Выборах в Кыргызской Республике (далее “Кодекс”) с поправками принятыми Жогорку Кенешем (Парламентом) до 27-го января 2006 г.<sup>1</sup>

Данная оценка является результатом долгосрочного диалога и сотрудничества между властями и гражданским обществом Кыргызской Республики и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ/ОБСЕ). В ноябре 2003 г. и январе 2004 г. БДИПЧ/ОБСЕ комментировало предлагаемые изменения к Кодексу, представленные со стороны исполнительной и законодательной ветвей власти.<sup>2</sup> БДИПЧ/ОБСЕ также предоставило комментарии и рекомендации к законодательной базе по выборам в своих отчетах, относящихся к парламентским выборам и досрочным президентским выборам, проведенным в 2005 г.,<sup>3</sup> а также в Рекомендациях для досрочных выборов Президента<sup>4</sup>, специально разработанных БДИПЧ/ОБСЕ, с целью оказания содействия властям до досрочных выборов Президента в 2005 г.

Настоящая оценка предоставляется с целью оказания содействия властям Кыргызской Республики, политическим партиям, и гражданскому обществу в их усилиях по разработке разумных правовых основ для демократических выборов. Однако, как уже указывалось ранее БДИПЧ/ОБСЕ, степень положительного воздействия любых улучшений Кодекса, в конечном счете, будет определяться тем, насколько государственные институты, должностные лица и граждане придерживаются и обеспечивают выполнение его положений.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Для выполнения данного обзора БДИПЧ/ОБСЕ привлекло Г-на Джесси Пилгрима и Г-на Тиграна Карапетяна, экспертов по правовым вопросам.

<sup>2</sup> См. Оценка предстоящих изменений в Кодексе о выборах, Кыргызская Республика (5 ноября 2003 г.); Оценка Кодекса о выборах с поправками, внесенными Законодательным собранием во втором чтении 25-го декабря 2003 г., Кыргызская Республика (15 января, 2004 г.). 15-го января оценка была отослана кыргызским властям, но не была опубликована на сайте БДИПЧ. Данная оценка заменяет обе предыдущие оценки предлагаемых поправок. Однако, следует учитывать более ранние оценки и комментарии в предыдущих отчетах по наблюдению за выборами, так как в них предоставляются метки для измерения прогресса избирательного законодательства в Кыргызской Республике.

<sup>3</sup> См. Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах в Кыргызской Республике 27 февраля и 13 марта 2005 г. (20 мая 2005 г.) и Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о президентских выборах в Кыргызской Республике 10 июля 2005 г. (7 ноября 2005 г.) на [www.osce.org/odihr-elections/14475.html](http://www.osce.org/odihr-elections/14475.html)

<sup>4</sup> См. Промежуточные рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ по проведению досрочных президентских выборов в Кыргызской Республике (12 апреля 2005 г.).

<sup>5</sup> См. Оценка Кодекса о выборах с поправками, внесенными Законодательным собранием во втором чтении 25-го декабря 2003 г., Кыргызская Республика (15 января, 2004 г.); Оценка предстоящих изменений в Кодексе о выборах, Кыргызская Республика (5 ноября 2003 г.); Анализ поправок в Кодекс о выборах, Кыргызская Республика (15 февраля 2002

Данная оценка основана на неофициальном английском переводе Кодекса.<sup>6</sup> Таким образом, она не гарантирует точности перевода анализируемого текста, включая нумерацию статей, пунктов и подпунктов. На любой юридический анализ, основанный на переведенных текстах законов, могут влиять проблемы толкования, вытекающие из перевода.<sup>7</sup>

## II. КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

Со времени предыдущих оценок БДИПЧ/ОБСЕ в Кодекс о выборах в Кыргызской Республике несколько раз вносились поправки. Хотя ряд изменений, внесенных в Кодекс, демонстрируют прогресс, некоторые моменты продолжают вызывать беспокойство, включая ограничения некоторых гражданских и политических прав. Более того, некоторые поправки не только не решают предыдущих проблем, а наоборот усугубляют их. В результате, Кодекс о выборах требует улучшения, чтобы он мог соответствовать обязательствам ОБСЕ, сформулированным в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года, и другим международным нормам демократических выборов.

Улучшения в Кодексе о выборах со времени предыдущей оценки БДИПЧ/ОБСЕ, некоторые из которых выполняют предыдущие рекомендации, включают следующее:

- Сокращение некоторых финансовых преград для регистрации кандидатов в выборах президента;
- Пересмотр требования о цензе оседлости, позволивший расширить право быть кандидатом;
- Предоставление возможности лицам, совмещающим должности решать, какую должность они покинут;
- Продление срока, в течение которого списки избирателей доступны для всеобщего ознакомления;
- Сокращение числа государственных и муниципальных служащих, которые могут состоять членами избирательной комиссии;
- Перевод на постоянную основу должности председателя областных, Бишкекской и Ошской городских избирательных комиссий;
- Установление единой даты начала выборной агитации для всех кандидатов;
- Усиление положений по соблюдению порядка на избирательных участках;

---

г.); Заключительный отчет БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах в Кыргызской Республике, 20 февраля и 12 марта 2000 г. (10 апреля 2000 г.).

<sup>6</sup> Несмотря на то, что данная оценка основана на английском переводе Кодекса, БДИПЧ/ОБСЕ также брала во внимание версию Кодекса на русском языке в тех случаях, когда требовалась дополнительная ясность.

<sup>7</sup> Оценка доступна также на кыргызском и русском языках. Однако, версия на английском языке является единственным официальным документом.

- Введение положений, предписывающих использование прозрачных избирательных урн и маркировку пальцев избирателей как мер по усилению общественного доверия;
- Уточнение оснований, позволяющих воспользоваться возможностью голосования переносной урной;
- Предоставление возможности наблюдателям ознакомиться с автоматизированной информационной системой Шайлоо и ее программным обеспечением.

С целью полного соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, а также согласно данной оценке, Кодекс о выборах должен быть изменен таким образом, чтобы:

- Устранить чрезмерные ограничения права на свободу слова, выражения и объединения;
- Удалить несоразмерные ограничения права быть избранным;
- Улучшить положения, обеспечивающие прозрачность и наблюдение за всеми аспектами избирательного процесса;
- Улучшить процесс подачи жалоб и заявлений и принятия по ним решений с целью более адекватной защиты избирательных прав;
- Устранить возможность отсрочки на неопределенный срок определение результатов выборов и неопределенного “приостановления” регистрации кандидата при наличии производства по уголовному делу в отношении кандидата;
- Улучшить многопартийное представительство и включительность состава избирательных комиссий;
- Усовершенствовать правила проведения выборов, включая положения регулирующие средства массовой информации и процедуры голосования;
- Улучшить положения, предусматривающие признание результатов выборов недействительными, дабы обеспечить принятие последовательных и честных решений относительно недействительности.

В рамках данного документа, БДИПЧ/ОБСЕ имеет честь предложить вниманию властей Кыргызской Республики рекомендации в целях поддержки их усилий по усовершенствованию законодательства, относящегося к выборам и приведения его в более близкое соответствие обязательствам ОБСЕ. Однако необходимо отметить, что в дополнение к дальнейшим поправкам в законодательной базе, для обеспечения проведения выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ, необходимо полное и эффективное исполнение Кодекса.

### **III. РАССМОТРЕНИЕ КОДЕКСА О ВЫБОРАХ С ПОПРАВКАМИ**

Рассмотрение Кодекса о выборах с поправками представлено под пятью общими темами, а не в том порядке, в котором статьи пронумерованы в

Кодексе.<sup>8</sup> Этими пятью темами являются: право быть кандидатом, избирательные комиссии, правила проведения выборов, прозрачность и правовая защита.<sup>9</sup> Такой тематический подход способствует оценке того, в какой степени Кодекс о выборах соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам проведения демократических выборов.

#### **А. ПРАВО БЫТЬ КАНДИДАТОМ**

Универсальным принципом прав человека является то, что каждый гражданин без дискриминации и необоснованных ограничений имеет право: (1) принимать участие в ведении государственных дел непосредственно или посредством свободно выбранных представителей; (2) избирать и быть избранным на подлинных, периодических выборах, которые должны проводиться на основе всеобщего и равного избирательного права, при тайном голосовании, и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; и (3) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.<sup>10</sup> Кодекс о выборах с поправками не удовлетворяет требованию этого фундаментального принципа в следующих основных сферах, так как в нем содержится несколько положений, которые могут не позволить гражданам, которые должны иметь возможность участвовать в представительных органах власти, реализовать свое право быть кандидатом на государственную должность.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Кодекс о выборах регулирует проведение выборов Президента, депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей и глав органов местного самоуправления.

<sup>9</sup> Раздел о Праве быть кандидатом рассматривает положения закона, определяющие условия, при которых граждане могут использовать возможность участвовать в представительных органах власти, путем выдвижения их кандидатуры на избираемые государственные должности; раздел Избирательные комиссии, рассматривает положения, которые регулируют избирательные комиссии, отвечающие за администрирование и проведение выборных процессов; раздел Правила проведения выборов, рассматривает все аспекты избирательной кампании, включая СМИ, голосование, подсчет голосов, подведение итогов и объявление победителей; раздел о прозрачности выборов, рассматривает механизмы, обеспечивающие открытость выборных процессов для общественности, с целью гарантировать, что волеизъявление народа соблюдено и результаты выборов не сфальсифицированы; и раздел Правовая защита рассматривает вопрос о том какие имеются в наличии механизмы обеспечивающие возможность граждан, кандидатов и политических партий эффективно восстанавливать нарушенные права.

<sup>10</sup> См. например, Статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Это право также указано в Статье 23 Конституции Кыргызской Республики. В настоящей оценке делаются ссылки на неофициальный перевод на английский язык Конституции Кыргызской Республики в редакции, утвержденной референдумом от 2 февраля 2003 года.

<sup>11</sup> БДИПЧ/ОБСЕ ранее выражало обеспокоенность по поводу возможности отмены регистрации кандидата. См. Оценка Кодекса о выборах с поправками, внесенными Законодательным собранием во втором чтении 25-го декабря 2003 г., Кыргызская Республика (15 января, 2004 г.); Оценка предстоящих изменений в Кодексе о выборах, Кыргызская Республика (5 ноября 2003 г.); Анализ поправок в Кодекс о выборах, Кыргызская Республика (15 февраля 2002 г.); Заключительный отчет БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах в Кыргызской Республике, 20 февраля и 12 марта 2000 г. (10 апреля 2000 г.); Итоговый отчет БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах в Кыргызской Республике 27 февраля и 13 марта 2005 г. (20 мая 2005 г.).

## 1. Статья 3 – Ограничение права быть кандидатом

Статья 3 Кодекса закрепляет избирательное право для граждан Кыргызской Республики. Пункт (4) Статьи 3 отменяет пассивное избирательное право граждан, чья «чья судимость не снята или не погашена в установленном законом порядке». По этому пункту в пассивном избирательном праве отказывается на основе любой судимости вне зависимости от характера лежащего в ее основе преступления, если судимость не была погашена или снята.<sup>12</sup> Отказ в избирательном праве из-за любой судимости по *любому* преступлению является несоразмерной санкцией, идущей вразрез с параграфом 24 Копенгагенского Документа 1990 г.<sup>13</sup> Отказ в праве быть кандидатом должен иметь место только тогда, когда человек был осужден за совершение преступления настолько серьезного характера, что лишение политических прав будет действительно соразмерно серьезности совершенного преступления.

**БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изменить Статью 3 таким образом, чтобы отказ в праве на выдвижение кандидатуры имел место только в том случае, когда лицо было осуждено за совершение преступления настолько серьезного характера, что лишение политических прав будет действительно соразмерно серьезности совершенного преступления. Такое ограничение должно действовать только в течение фиксированного срока, который также должен быть соразмерен тяжести преступления, а восстановление политических прав должно происходить автоматически по истечению этого срока.<sup>14</sup> Правовые барьеры для выдвижения кандидатов должны всегда быть досконально проанализированы, так как они ограничивают выбор избирателей и не дают кандидатам добиваться избрания на должность из-за таких квалификационных условий, которые не имеют отношения к характеру выборной должности.

## 2. Статьи 28, 36 и 56 - Ограничения права быть кандидатом

В своих предыдущих отчетах БДИПЧ/ОБСЕ отмечало, что санкция в статьях 28, 36 и 56, отменяющая регистрацию кандидата по разнообразным причинам, несоразмерна, в свете поведения, описываемого в этих статьях, как основание

<sup>12</sup> Термин «погашение» в большинстве правовых систем в целом понимается как изъятие информации о судимости за уголовное преступление из судебных записей по истечении периода времени. Период времени, который должен пройти, для погашения не обязательно связан со сроком, на который лицо было осуждено или провело в заключении. Таким образом, возможно, что лицо отбыло наказание за уголовное преступление и является продуктивным членом общества, однако срок для погашения судимости еще не истек.

<sup>13</sup> См. также например, Параграф 1.1 (d.iv) «Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, Руководство по выборам» Венецианской комиссии Совета Европы, стр. 8 (2002 г.) и дело *Херст против Объединенного Королевства*, (№ 2) (заявление No. 74025/01, от 6 октября 2005 г.), где Большая Палата Европейского Суда по правам человека постановила, что всеобщее ограничение избирательного права заключенных, «вне зависимости от срока их заключения и характера или тяжести, совершенного ими деяния и индивидуальных обстоятельств» является нарушением статьи 3 протокола 1 к Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод. Суд также отметил, что статья 3 протокола 1 «гарантирует личные права, включая право голосовать и быть избранным».

<sup>14</sup> Закон должен конкретно перечислять те преступления, которые настолько серьезны, чтобы повлечь за собой лишение избирательных прав.

для отмены регистрации.<sup>15</sup> Например, один единственный телефонный звонок кандидата, произведенный в целях избирательной кампании, по правительственному телефону может послужить основанием для отмены его регистрации.<sup>16</sup> Несмотря на то, что неправомерные действия должны быть наказуемы, применение в таких случаях в качестве наказания отмены регистрации явилось бы несоразмерным. Эти положения могли бы привести к злоупотреблениям, например, таким как усилия «снять» конкурента с предвыборной гонки станут частью борьбы за победу на выборах.

Статья 56(1)(в) напрямую разрешает отмену регистрации кандидата в тех случаях, когда кандидат причастен к *любому* нарушению положений о предвыборной агитации. Это автоматически включает положения, содержащиеся в статьях 28 и 36 в статью 56, так как многие положения по предвыборной агитации указаны в статьях 28 и 36. При этом пункт (9) статьи 36 включает статьи 30 по 35 Кодекса и “иные правила проведения предвыборной агитации”. Пункт (9) также устанавливает право обращаться “в соответствующие правоохранительные и иные органы” для “пресечения противоправной агитационной деятельности” и отменять регистрацию кандидата. Таким образом, основания для отмены регистрации кандидата множественны и широки.

Основания для отмены регистрации не только широки, но и могут быть применены к кандидату, получившему наибольшее число голосов, и фактически выбранному избирателями на выборную должность. БДИПЧ/ОБСЕ ранее выражало обеспокоенность по поводу после-выборной отмены регистрации кандидата.<sup>17</sup> Эта обеспокоенность остается, так как пункт (1) статьи 56 Кодекса конкретно указывает в каких случаях отмена регистрации кандидата ограничена сроком “не позднее чем за (5) пять календарных дней до дня голосования”. Создается впечатление, что по иным юридическим основаниям, не указанным конкретно в пункте (1) статьи 56 возможна отмена регистрации избранного кандидата. На самом деле, пункт (4) статьи 56 напрямую признает такую возможность, так как выдвигает требование об отсрочке в определении результатов выборов и “приостановлении” регистрации победившего кандидата до вынесения судебного акта по уголовному делу против него. Вероятно, что возможность “приостановить” регистрацию кандидата есть у каждого, кто может инициировать принятие к производству уголовного дела против кандидата. В этом отношении нет ясности из-за положения в пункте (5) статьи 28, который, по всей видимости, ограничивает возможность властей возбуждать

<sup>15</sup> Оценка Кодекса о выборах с поправками, внесенными Законодательным собранием во втором чтении 25-го декабря 2003 г., Кыргызская Республика (15 января, 2004 г.), на стр. 4; Оценка предстоящих изменений в Кодексе о выборах, Кыргызская Республика (5 ноября 2003 г.), стр. 4.

<sup>16</sup> Пункт (2) статьи 28 запрещает “использование телефонной связи”, “обеспечивающей функционирование государственных учреждений” в пользу кандидата. Таким образом, один единственный телефонный звонок мог бы стать основанием для отмены регистрации.

<sup>17</sup> См. Оценка Кодекса о выборах с поправками, внесенными Законодательным собранием во втором чтении 25-го декабря 2003 г., Кыргызская Республика (15 января, 2004 г.) на стр. 7; Оценка предстоящих изменений в Кодексе о выборах, Кыргызская Республика (5 ноября 2003 г.) стр. 7.



уголовное производство или подвергать аресту зарегистрированного кандидата. Однако, это ограничение, по всей видимости, не применимо к тем делам, которые были возбуждены до регистрации, и суд мог бы принять к производству возбужденное дело согласно статье 56.

Возможность “приостанавливать” или после этого отменить регистрацию кандидата, который получил число голосов, необходимое, для того чтобы выиграть выборы, на основании нарушения правил проведения предвыборной агитации (Статья 56(1)(в) или нарушения правил регистрации (Статья 56(1)(д)), идет вразрез с обязательством Параграфа 7.9 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 г., что “кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами”. Несмотря на то, что статья 56 является “правовым положением”, оно не является таким положением, которое соответствует демократическим, парламентским и конституционным процедурам.<sup>18</sup>

Основным принципом, встроенным в обязательства ОБСЕ является то, что избиратели должны иметь возможность выбрать в подлинно демократических выборах из числа граждан, тех лиц, которые будут управлять. Однако, основополагающим принципом демократического, выборного процесса является то, что право избирать принадлежит народу. Избиратели лучше всего могут защищать и продвигать свои собственные интересы, и таким образом, могут оценить интеллектуальные возможности, честность, чистоту и личные качества представленные кандидатами. Статьи 28, 36 и 56 сильно ограничивают права избирателей, а также права кандидатов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы возможность отменить регистрацию кандидата была ограничена той ситуацией, в которой кандидат не соответствует юридическим требованиям, необходимым для того, чтобы быть кандидатам (гражданство, возраст, место проживания), и чтобы Статьи 28, 36 и 56 были соответственно пересмотрены.

### **3. Статьи 58, 61 и Статья 62 - Ограничение на право быть кандидатом в Президенты.**

Статья 58 (3) предъявляет требование, о том что кандидатом в Президенты, может быть гражданин, проживающий в Кыргызской Республике не менее 15 лет перед выдвижением его кандидатуры. Однако, данная статья не указывает как рассчитывается требуемый срок. Метод расчета должен быть четко указан, рассчитываются ли эти 15 лет последовательно (т.е. 15 лет непрерывно непосредственно перед его выдвижением) или аккумулятивно (т.е. общая сумма лет в 15 лет в течение жизни кандидата до его выдвижения). Данное положение

<sup>18</sup> См. пример, Саадак и другие против Турции, дела № 25144/94, 26149/95, 26154/95, 27100/95 и 27101/95, Европейского Суда по правам человека от 11 июня 2002 г. (лишение мандата после выборов не совместимо с самой сущностью права быть кандидатом и занимать должность парламентария, и посягает на свободу электората осуществлять свободное и всеобщее избирательное право).

также должно быть изменено таким образом, чтобы указывать какое физическое присутствие в границах Кыргызской Республики требуется, чтобы считалось, что кандидат “проживал” в Кыргызской Республике и при каких обстоятельствах “проживание” продолжается в периоды временного нахождения за пределами Кыргызской Республики. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в Кодекс было внесено уточнение в отношении требования о 15-летнем сроке проживания для кандидатов в Президенты.

Статья 61 требует, чтобы кандидат “владел” государственным языком, что определяется в статье как “ умение читать, писать, излагать свои мысли и публично выступать на государственном языке”.<sup>19</sup> Далее, статья 61 предъявляет требование к кандидату “ письменно изложить свою предвыборную программу, объемом не более трех страниц”; “прочитать печатный текст объемом не более, трех страниц”; и “выступить устно в течение не более, чем 15 минут с изложением основных положений своей предвыборной программы”.

Конституция Кыргызской Республики не требует, чтобы Президент был умелым оратором и автором, и тем более умелым оратором и автором на “государственном языке”. Статья 5(4) Конституции напрямую указывает, что “не допускается ущемление прав и свобод граждан по признаку незнания государственного или официального языков”. Это положение Конституции также предусматривает, что “в Кыргызской Республике в качестве официального языка употребляется русский язык”. Таким образом, требования статьи 61 не соответствуют положениям Конституции.

Более того, статья 61 не содержит четких и объективных критериев того, как должен быть определен уровень знания кандидата, а вместо этого позволяет Языковой Комиссии, одобренной парламентом выносить субъективное решение об уровне владения языком. Таким образом, использование этого положения может стать причиной исключения кандидатур граждан, обладающих дефектами зрения или голосовые дефекты и дискриминации против подобных лиц.<sup>20</sup> **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправки в статью 61 с целью решения этих проблем.

#### **4. Статья 65(4) - Ограничение политических прав как условие для кандидатов**

Поправка, дополнившая Кодекс статьей 65(4) требует, чтобы кандидат в Президенты подписал соглашение, которое ограничивает свободу слова, собраний и объединений “после вынесения Конституционным судом Кыргызской Республики заключения о результатах голосования и правомерности выборов Президента Кыргызской Республики”. Текст этого ограничения широк и применим неопределенно к “совершению или способствованию совершению” любых “действий, дестабилизирующих

<sup>19</sup> Статья 61 расширяет смысл текста статьи 43 Конституции, которая требует, что президентом может быть гражданин “владеющий государственным языком”.

<sup>20</sup> Международные стандарты запрещают несправедливую дискриминацию. См. Параграф 7.3 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 г., статьи 2 и 21 Всеобщей Декларации Прав Человека; статьи 25 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

обстановку” в стране. Это ограничение могло бы быть применено с целью наложения юридической ответственности на проигравшего кандидата, который выразит мнение на публичном собрании о том, что голоса были подсчитаны нечестно.<sup>21</sup> Термин “дестабилизирующие” неясен и может стать объектом различных интерпретаций. Более того, текст не соответствует обязательству, содержащемуся в параграфе 24 Копенгагенского Документа, в котором ясно указано, что любое ограничение на право или свободу в стране-участнице ОБСЕ должно быть строго необходимо в демократическом обществе и должно быть приспособлено таким образом, чтобы соответствовать этой необходимости. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 65(4) была либо удалена из закона, либо пересмотрена так, чтобы соответствовать строгим требованиям параграфа 24 Копенгагенского Документа.

## 5. Сбор подписей в поддержку кандидатов в Президенты

Статья 62 выдвигает требование о том, что для регистрации кандидатом в Президенты необходимо набрать не менее 50,000 подписей избирателей в поддержку своей кандидатуры. Число подписей, которое необходимо собрать может быть чрезмерно велико, если число зарегистрированных избирателей меньше чем 5,000,000. Передовая международная практика устанавливает, что число подписей в поддержку кандидата не должно превышать одного процента от общего числа зарегистрированных в соответствующем округе избирателей.<sup>22</sup> Требование по сбору подписей, выдвигаемое статьей 62 также представляет собой проблему в случае досрочных выборов Президента, когда сроки для всех избирательных процессов, включая сбор подписей, сокращаются на четверть. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 62 Кодекса была пересмотрена в свете передовой международной практики и предусматривала сбор подписей в поддержку кандидата в количестве, не превышающем один процент от общего числа зарегистрированных избирателей.

Статья 62 (10) предписывает, что процесс проверки подписей в поддержку кандидата производится только на основе случайной выборки. Данное положение не соответствует передовой международной практике.<sup>23</sup> Экстраполяция процента недостоверных подписей в образце выборки на общее число собранных подписей не дает точной картины всех собранных подписей. Достоверность всех подписей должна проверяться до тех пор, пока не установлено, что собрано достаточное количество достоверных подписей или больше нет подписей на проверку. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы процедура проверки подписей в поддержку кандидатов была пересмотрена с учетом передовой международной практики и пользы от требования единообразной процедуры, которая может быть объективно оценена кандидатами и наблюдателями, от всех избирательных комиссий.

<sup>21</sup> Статья 65(4) относится только к “неизбранным” кандидатам. Избранный кандидат оставляет за собой полное право на свободу слова, собраний и объединений.

<sup>22</sup> “Свод рекомендуемых норм при проведении выборов – Руководство и разъяснительный отчет” Венецианской комиссии Совета Европы, октябрь 2002 г. [http://venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.asp)

<sup>23</sup> То же.

Статья 63(3) Кодекса требует от кандидата в Президенты внесения избирательного залога “в тысячекратном размере установленной законодательством минимальной месячной заработной платы”. Сомнительно, являются ли *оба* требования – о сборе подписей и внесении залога оправданными. Либо требование об обоснованном количестве подписей, *либо* обоснованном размере избирательного залога является приемлемым для обеспечения того, чтобы ложные кандидаты не тратили зря избирательные ресурсы. Требовать оба, и подписи, и избирательный залог – чрезмерно и может стать препятствием для подлинных кандидатов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы совместное требование о сборе подписей и избирательном залоге было удалено из Кодекса.

#### **6. Требование о цензе оседлости для кандидатов в парламент**

Статья 56(1) Конституции предусматривает, что кандидатом в депутаты Парламента может стать лицо “постоянно проживающее в республике в течение пяти последних лет перед выдвижением”. Статья 69(1) Кодекса о выборах содержит положение, в котором говорится, что правовой статус “постоянного проживания” на территории Кыргызской Республики не считается утраченным, в случае если есть “перерывы в постоянном проживании” до шести месяцев “в связи с командировкой за границу по производственной, научной, служебной и иной деятельности”. Положительным фактом является поправка к статье 69, ранее рекомендованная БДИПЧ/ОБСЕ, которая расширила состав этой статьи, отменив требование о постоянном проживании для “дипломатов, коммерческих представителей и других лиц, работающих по поручению Президента, Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики”.

#### **7. Исправление неточностей в регистрационных документах кандидата.**

Кодекс предписывает, что в течение 10 дней (или пяти дней, в зависимости от выборов) после получения регистрационных документов кандидата, соответствующая избирательная комиссия обязана зарегистрировать кандидата, либо принять мотивированное решение об отказе в регистрации. Несмотря на то, что статья 27(5) предусматривает, что недостающие регистрационные документы могут быть представлены до окончания срока регистрации, Кодекс не предусматривает возможности для кандидата вносить исправления в документы. Кандидатам не должно быть отказано в регистрации на основании неточностей в документах, если они могли быть своевременно исправлены. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статьи 27, 63, 73, 84 и 91 Кодекса были изменены, так чтобы, в случае обнаружения неверной или неполной информации соответствующая избирательная комиссия немедленно оповестила об этом кандидата, который будет иметь возможность в течение 48 часов представить исправленную информацию, даже если исправленные документы будут представлены уже по истечении регистрационного периода. Избирательная комиссия должна быть обязана принять вновь представленные документы в течение 24 часов и принять решение о регистрации кандидата либо вынести мотивированный отказ в регистрации. Несмотря на то, что такое положение может слегка отсрочить начало избирательной кампании для

данного кандидата, это даст возможность этому кандидату участвовать в выборах и не получать отказ в регистрации на основании наличия незначительных ошибок в представленных документах.<sup>24</sup>

## 8. Избирательные залоги

Несколько статей Кодекса выдвигают требование о том, чтобы кандидат при предоставлении регистрационных документов, участвуя на любых выборах, внес избирательный залог. Внесенный избирательный залог возвращается кандидату, если за его кандидатуру проголосовало не менее 15 процентов зарегистрированных избирателей (в случае президентских выборов 15 процентов избирателей, принявших участие в голосовании). Общепринято, что сумма избирательного залога и необходимое для возврата залога число голосов избирателей не должны быть чрезмерными.<sup>25</sup> Показатель в 15 % является довольно высоким для порога, необходимого для возврата избирательного залога. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статьи 63(3), 73(2), 84(2), 91(2) Кодекса были изменены, с целью существенно понизить порога числа голосов, необходимого для возврата избирательного залога кандидата. Более того, такой процент должен рассчитываться из количества действительных голосов.

Сумма избирательного залога также должна быть тщательно пересмотрена в каждой из этих статей. Сумма избирательного залога в “тысячекратном размере установленной законодательством минимальной месячной заработной платы”, предусмотренная для кандидата в Президенты эквивалентна минимальной, установленной законодательством заработной плате, получаемой в течение 83 лет. Данное положение может быть препятствием для участия многих лиц на основании их экономического и социального положения. Это также создает впечатление, что закон позволяет участвовать в выборах только состоятельным кандидатам. Право участвовать в управлении государством, включая, право быть кандидатом в Президенты, должно быть широким и включительным и не быть прерогативой лишь некоторых членов общества. Кроме того, высокий избирательный залог может иметь дискриминационное воздействие на женщин-кандидатов, так как зачастую в экономическом плане по сравнению с мужчинами, женщины более ущемлены.<sup>26</sup> Факт того, что избирательный залог возвращается кандидатам, набравшим соответствующее количество голосов, не является решением проблемы. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы все статьи Кодекса, предусматривающие избирательный залог были тщательно пересмотрены. Несмотря на то, что сумма избирательного залога должна быть достаточной, чтобы препятствовать участию ложных кандидатов, требование о залоге не должно быть причиной отказа в избирательных правах.

<sup>24</sup> Поправка к пункту (5) статьи 27, которая позволяет представлять “недостающие” документы до конца срока регистрации, не полностью решает эту проблему.

<sup>25</sup> “Свод рекомендуемых норм при проведении выборов – Руководство и разъяснительный отчет” Венецианской комиссии Совета Европы, октябрь 2002 г.

<sup>26</sup> См. “Обобщенное резюме и выводы Председателя, Семинар ОБСЕ по человеческому измерению, Участие женщин в общественной и экономической жизни” 13-15 мая 2003 г. См. на [www.osce.org/documents/odihr/2003/07/518\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/07/518_en.pdf)

## 9. Излишнее регулирование деятельности политических партий/избирательных блоков

Пункт (3) статьи 25 определяет, что “решение о вхождении в избирательный блок принимается на съезде (конференции) политической партии”. Пункт (4) статьи 72 определяет, что “выдвижение кандидатов в депутаты по одномандатным территориальным избирательным округам осуществляется на съездах (конференциях) с указанием избирательного округа, в котором будет баллотироваться каждый кандидат”. Эти положения не учитывают предыдущие рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ, которые призывают предоставить более либеральные условия для образования избирательных блоков и выдвижения кандидатов. Это вызывает беспокойство в связи с тем, что на одних из прошедших выборах, ЦИК приняла решение снять с регистрации целый избирательный блок, потому что съезд, на котором был утвержден список кандидатов блока, был признан недействительным по решению суда. Такое излишнее регулирование деятельности политических партий и избирательных блоков выступает, как ограничение права быть кандидатом. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, внести поправки в Статьи 25 и 72, для устранения излишнего регулирования и обеспечить партиям свободу определять процедуры для вступления в коалиции и выдвижения кандидатов в соответствии с их уставами.

Пункт (1) Статьи 60 и пункт (4) Статьи 72 дает право представителям ЦИК и Министерства юстиции присутствовать на партийных съездах, во время которых выдвигаются кандидаты на выборы от политической партии (или избирательного блока). Пункт (3) Статьи 83 дает право представителям окружной избирательной комиссии и Министерства юстиции присутствовать на съездах партий, во время процедуры выдвижения кандидатов от политической партии на выборах в местные органы. Политические партии и блоки должны иметь свободу приглашать гостей на проводимые ими мероприятия, а любое вторжение на подобное мероприятие неприемлемо, так как оно является прямым нарушением права на свободу собрания. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** удалить из Кодекса, указанные три положения.

## 10. Невозможность быть кандидатом на повторных выборах

Статья 46(3) устанавливает, что повторные выборы имеют место, если (1) в голосовании приняло участие число избирателей менее числа, установленного Кодексом для того, чтобы выборы считались состоявшимися; (2) “число голосов избирателей, поданных за кандидата (кандидатов), набравшего (набравших) наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов”. Статья 46(3) также устанавливает, что прежние кандидаты не могут быть выдвинуты на повторных выборах.<sup>27</sup> Для такого запрета нет разумных правовых оснований. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы данное положение статьи 46 было удалено из закона.

<sup>27</sup> Запрет, по всей видимости, основывается на той логике, что “слабый” кандидат, как то видно из того, что он не победил на предыдущих выборах, лишается права избираться. Такое безразличие к основному избирательному праву человека противоречит всеобщим принципам и обязательствам ОБСЕ.

## Б. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

БДИПЧ/ОБСЕ ранее выражало свою озабоченность в связи с тем, что избирательные комиссии не являются достаточно плюралистичными, а также подвержены контролю со стороны государственных властей и не всегда действуют независимо.<sup>28</sup> Поправка к статье 11 частично вносит улучшения в Кодекс, создавая возможность для политических партий предлагать, в общем, до 1/3 членов избирательной комиссии. Эта поправка, несмотря на то, что является улучшением Кодекса, она не гарантирует достаточного плюрализма или беспристрастности избирательных комиссий или того, что они будут более независимы от государственной власти. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** законодателю внести дальнейшие поправки в правовые положения, которые определяют формирование избирательных комиссий. Необходимо внести изменения в Кодекс и в законодательство о Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК), чтобы существенно гарантировать представительство политических партий в избирательных комиссиях прозрачным и включительным методом. В дополнение к этому, Кодекс должен конкретно указывать, что не более чем 1/3 членов комиссии должна быть из одной организации.

**БДИПЧ/ОБСЕ также рекомендует** внести изменения в положение о замене членов избирательных комиссий с тем, чтобы не допустить исключение ее членов по политическим мотивам.<sup>29</sup> Как минимум, поправка должна предусматривать (1) извещение члена комиссии в письменном виде о предлагаемых основаниях для его исключения, (2) возможность представлять доказательства и аргументы для опротестования письменных оснований (3) право апелляции в суд для опротестования решения об исключении.

Поправка к пункту (3) Статьи 11 предусматривает, что в дополнение к Председателю ЦИК, председатели областных, Бишкекской городской и Ошской городской избирательных комиссий должны быть освобожденными должностными лицами, работающими на полную ставку. Это изменение, представляет собой улучшение, так как оно потенциально может привести к повышению профессионализма и стабильности в администрировании выборов, а также содействовать лучшей подготовке к выборам.

Пункт (7) Статьи 11 также был изменен в отношении членства избирательных комиссий. Во время предыдущих выборов БДИПЧ/ОБСЕ отмечало, что местные

---

<sup>28</sup> См. Оценка Кодекса о выборах с поправками, внесенными Законодательным собранием во втором чтении 25-го декабря 2003 г., Кыргызская Республика (15 января, 2004 г.), стр. 11; Оценка предстоящих изменений в Кодексе о выборах, Кыргызская Республика (5 ноября 2003 г.), стр. 11; Анализ поправок в Кодекс о выборах, Кыргызская Республика (15 февраля 2002 г.); Заключительный отчет БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах в Кыргызской Республике, 20 февраля и 12 марта 2000 г. (10 апреля 2000 г.); Итоговый отчет по президентским выборам в Кыргызской Республике, 29 октября 2000г (16 января 2001 г.).

<sup>29</sup> Пункт (3) статьи 16 регулирует замещение члена избирательной комиссии. Поправки в пунктах (10) и (11) статьи 11, которая относится к вопросу о замещении всей комиссии, не решает эту проблему.

и государственные должностные лица доминировали в участковых и окружных избирательных комиссиях, и что это вредило непредвзятости или, по меньшей мере, представлению о непредвзятости этих комиссий. Это изменение предусматривает, что “Государственные и муниципальные служащие не должны составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии”. Несмотря на содержащееся улучшение, это число должно быть более строго ограничено. Более того, число лиц, работающих в *одном и том же* учреждении, также должно быть строго ограничено от работы в *одной и той же* избирательной комиссии. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** соответствующее изменение статьи 11.

Кодекс не затрагивает вопроса о том, где может быть расположено помещение избирательной комиссии. Размещение избирательной комиссии в здании государственного учреждения можно объяснить с организационной точки зрения возможностью обеспечения достаточного содействия процессу администрирования выборов. Тем не менее, расположение избирательной комиссии в помещении государственной организации может вызвать беспокойство. Похвальное усилие законодателя решить эту проблему, сделано в статье 1(4) Закона о Центральной Избирательной Комиссии по проведению выборов и референдумов, требующую расположить ЦИК в негосударственных зданиях. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует также**, внести поправку в Кодекс, требующую, по возможности, располагать все избирательные комиссии в зданиях, где не находятся другие органы государственной или местных властей.

Права и обязанности членов участковых избирательных комиссий (УИК) назначенных кандидатами должны быть уточнены. Несмотря на то, что пункт (8) статьи 11 распространяет на такого члена право “ совещающегося голоса”, пункт (11) статьи 16 может рассматриваться как ограничение этого права. С целью предотвращения излишней конфронтации или путаницы в отношении статуса членов, назначенных кандидатами, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы Кодекс напрямую устанавливал права и обязанности членов избирательных комиссий, назначенных кандидатами.

Президентские выборы в 2005 г. Были досрочными ввиду досрочного прекращения срока исполнения президентских полномочий. Согласно статье 58, в случае таких выборов сроки исполнения избирательных действий сокращаются на четверть. Однако, не предусматривается никаких дальнейших инструкций по расчету сроков при досрочных выборах. Данное упущение может, как это было во время Президентских выборов 2005 г., создать значительные проблемы в администрировании выборов и помешать эффективности избирательных процессов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправки в Кодекс с целью включения стандартного метода расчета сроков в избирательном календаре, там, где должны применяться сокращенные сроки избирательных действий.



## **В. ПРАВИЛА ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ**

### **1. Образование избирательных округов**

Передовой практикой в образовании избирательных округов является их пересмотр как минимум каждые десять лет. Это позволяет по необходимости приводить округа в соответствие с изменениями в населении округов. Статья 19 Кодекса, однако, позволяет производить изменения в избирательных округах намного чаще, а именно - перед каждыми выборами. Частых изменений границ избирательных округов необходимо избегать, в особенности изменений непосредственно перед выборами, дабы поддержать доверие общественности в непредвзятость процесса разграничения округов и предотвратить даже подобие выборных манипуляций.<sup>30</sup> Более того, когда депутаты знают, что у них будут новые избиратели во вновь образованных округах перед каждыми выборами, подрывается основополагающее логическое обоснование одномандатных округов, состоящее в том, что депутаты становятся подотчетны своему электорату и создается “связь между депутатом и избирателями”. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 19 был включено положение, которое не позволит вновь образовывать избирательные округа слишком близко ко времени выборов и позволит избежать переразграничение округов перед каждыми выборами, кроме тех случаев, когда это необходимо ввиду особых обстоятельств, таких как перемещение существенного числа избирателей в округах.

Для местных выборов депутатов в областные, Бишкекский и Ошский городские кенешы, статья 82 Кодекса предусматривает возможность образования до 20 многомандатных избирательных округов. На выборах в районные и городские (областного значения) кенешы образуется до 10 многомандатных округов. На выборах в городские (районного значения), поселковые, айльные кенешы образуется до семи многомандатных избирательных округов. Статья 86 предусматривает, что кандидаты в этих многомандатных округах избираются по мажоритарной избирательной системе. Мажоритарная избирательная система в многомандатных округах (статьи 82 и 86) может иметь отрицательные последствия для возможности меньшинств избирать кандидатов.

### **2. Списки избирателей**

БДИПЧ/ОБСЕ ранее отмечало, что неточности в списках избирателей представляли собой проблему на предыдущих выборах, что привело к включению большого числа избирателей в дополнительные списки. Доклады наблюдателей отмечают, что качество списков избирателей продолжает быть проблемой. Некоторые избиратели могут лишиться своего права избирать, а другие могут быть внесены в списки более одного раза в результате неточностей в списках избирателей. Эта ситуация подрывает принцип всеобщего и равного избирательного права. Ныне действующий процесс внесения избирателей в список требует повышенного уровня ответственности,

<sup>30</sup> “Свод рекомендуемых норм при проведении выборов – Руководство и разъяснительный отчет” Венецианской комиссии Совета Европы, октябрь 2002 г.

ресурсов и координации со стороны государственных учреждений, вовлеченных в составление списков избирателей. Тем не менее, Кодекс может служить правовой основой для точного списка избирателей, если он применяется добросовестно и со своевременным предоставлением для этого значительных ресурсов.

Несмотря на то, что Кодекс может служить правовой основой для составления точных списков избирателей, в этом направлении, возможно, внести усовершенствования. Пункты (2) и (3) статьи 22 позволяют исправлять список избирателей или вносить в дополнительный список в день выборов избирателя, который по ошибке не был включен в списки ранее. Хотя, такое положение используется в некоторых странах, оно может стать предметом злоупотреблений. Так как статья 22(1) предоставляет достаточно времени для пересмотра и уточнения списка избирателей, в добавлениях в день выборов не должно быть необходимости и, учитывая проблемы, отмеченные на предыдущих выборах, их нужно избегать.<sup>31</sup> **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 22 была соответственно изменена. Если в Кодексе сохранится возможность регистрации избирателей со стороны УИК в день выборов, то **рекомендуется**, чтобы эта возможность допускалась по предъявлению решения суда, допускающего включение избирателя в список и, чтобы это решение прикреплялось к списку.

### 3. Положения о предвыборной агитации

Отвечая на предыдущие рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ, Кодекс предусматривает единую дату начала агитации для всех кандидатов, сразу после завершения регистрации.<sup>32</sup>

Пункт (2) Статьи 30 определяет разрешенные виды деятельности во время предвыборной агитации. Определяя “допускаемые формы” деятельности, может предполагаться, что другие законные виды деятельности, которые не указаны конкретно в статье 30, являются недопустимыми. Это представляет проблему, так как агитационная деятельность почти неизменно является проявлением прав человека на свободу выражения и/или объединения, которые являются правами применимыми всегда, вне зависимости от того, проводятся ли в это время выборы. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести в пункт (2) Статьи 30 поправку, устанавливающую, что статья 30 ни в коем случае не является ограничением прав на свободу выражения, слова, собраний и объединений.

Пункт (2) статьи 30 устанавливает: “В период избирательной кампании проведение юбилеев и иных торжественных мероприятий, имеющих общественное и государственное значение, запрещается”. Неясно, что может считаться “торжественным мероприятием” или как определяется “общественное и государственное значение”. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы это положение было уточнено или содержало бы ссылку на соответствующее

<sup>31</sup> См. также, “Свод рекомендуемых норм при проведении выборов – Руководство и разъяснительный отчет” Венецианской комиссии Совета Европы, октябрь 2002 г.

<sup>32</sup> Итоговый отчет по президентским выборам в Кыргызской Республике, 29 октября 2000г. (16 января 2001 г).

законодательство, регулирующее “проведение юбилеев и иных торжественных мероприятий, имеющих общественное и государственное значение”, дабы было ясно какие действия запрещены и чтобы обеспечивалось, что текст этого положения не ограничивает права на свободу объединения, собраний и передвижения.

Статья 30(2) устанавливает, что “Граждане Кыргызской Республики, кандидаты, политические партии, избирательные блоки вправе... вести агитацию”. Это положение может быть истолковано или применено как ограничение прав на свободу слова и объединений не граждан в период предвыборной агитации. Права на свободу выражения и объединений, согласно международным принципам прав человека принадлежат всем лицам в юрисдикции государства. Даже если не граждане (лица без гражданства, лица с иностранным гражданством) не имеют права голосовать, у них имеется право свободно выражать свое мнение, объединяться и участвовать в политических обсуждениях. Статья 30(2) может быть применена как ограничение основополагающих прав не граждан, проживающих в Кыргызской Республике.<sup>33</sup> Похожее ограничивающее положение содержится в статье 30(1). **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 30 Кодекса была уточнена.

Пункт (7) Статьи 30 указывает: “Запрещается проведение предвыборной агитации в зарубежных средствах массовой информации, распространяемых на территории Кыргызской Республики”. Для такого ограничения нет рациональных оснований. Государства-члены ОБСЕ признают, что граждане имеют право “получать и распространять информацию и идеи без помех со стороны государственных властей независимо от границ, включая и использование иностранных публикаций и иностранных радиопередач.”<sup>34</sup> Государства-члены ОБСЕ также обязуются “предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества”.<sup>35</sup> **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изъять этот запрет из Кодекса.

Пункт (3) Статьи 31 указывает: “С момента регистрации кандидатов опубликование в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с выборами, не допускается”. Этот запрет создает две проблемы. Во-первых, такой срок действия запрета на результаты опроса является чрезмерным. Во вторых, включение в запрет “иных результатов исследований” является двусмысленным и может создать ограничения на нормальное освещение выборов в СМИ, особенно это касается аналитических программ, а также опубликование результатов “экзит полов” (exit poll). Кроме того, неясно,

<sup>33</sup> См. Параграф 5.21 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 г., Параграфы 10 и 11 Пражского Документа ОБСЕ 1992 г.; и главу по человеческому измерению Парижской Хартии 1990 г.

<sup>34</sup> Пункт 26.1 Московского документа ОБСЕ 1991 г.

<sup>35</sup> Пункт 26 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 г.

когда заканчивается такой запрет и разрешается ли опубликование такой информации после дня выборов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** исключить ссылку на “иные исследования” и ограничить любой запрет на опубликование результатов опросов общественного мнения до более разумного периода.

Статьи 30 и 32 разрешают покупку платного эфирного времени или газетной площади для политических объявлений. Однако Кодекс не требует, чтобы эти передачи в эфире были обозначены как платная политическая реклама. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести изменения в Статьи 30 и 32, требующие соответствующее обозначение этих объявлений как оплаченной политической рекламы, а также ввести соразмерные санкции за несоблюдение этого требования. Примером соразмерной санкции являлось бы удаление необозначенной рекламы с эфира, пока в нее не будет включено соответствующее обозначение.

Пункт (1) статьи 35 ограничивает право издавать печатные агитационные материалы “кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками”. Поскольку каждый в Кыргызской Республике имеет право на свободу выражения, объединений и слова, что охватывает также право издания печатных агитационных материалов, пункт (1) ограничивает эти права. Это ограничение противоречит международным нормам.<sup>36</sup> **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести изменение в пункт (1) таким образом, чтобы он включал каждого в Кыргызской Республике. Далее, пункт (1) также требует представления этих материалов в избирательные комиссии для проверки их соответствия Кодексу. Это требование утверждения печатных агитационных материалов до их распространения может представлять собой форму цензуры.<sup>37</sup> **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изъять из Кодекса второе предложение пункта (1) Статьи 35.

Нарушение требования, содержащегося в статье 35(2) об указании обязательной информации может привести к отмене регистрации кандидата по статье 36(9). **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 35 было внесено изменение, так как отмена регистрации является несоразмерной санкцией для нарушения этого положения и должна быть удалена из статьи 35. Статья 35 должна указывать соразмерную санкцию за несоблюдение требований статьи 35(2). Примером соразмерной санкции являлось бы требование удалить материал, который не соответствует требованиям статьи 35(2) пока он не будет исправлен, и будет содержать всю необходимую информацию.

Пункт (2) Статьи 36 запрещает многие виды агитационных материалов, в том числе и агитационные материалы, которые “возбуждают” или создают “социальную” “вражду”. Действующая формулировка этого пункта слишком широка. Позволительно запрещать агитацию и речи, которые рассчитаны на возбуждение насилия. Однако, в своей нынешней формулировке, этот пункт

<sup>36</sup> См. статьи 19 и 20 Всеобщей Декларации Прав Человека; статьи 19 и 22 Articles Международного Пакта о гражданских и политических правах; статьи 10 и 11 Европейской Конвенции защиты прав человека и основных свобод.

<sup>37</sup> То же. См. также, Глава II, 1 “Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Руководство по выборам” (2002 г.) Венецианской комиссии Совета Европы.

может быть истолкован как ограничение выступлений и политических обсуждений на темы важных проблем и вопросов в стране. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы этот пункт был переформулирован так, чтобы он не мог быть ограничением законных политических дебатов во время предвыборной кампании.

Пункт (б) статьи 36 запрещает использование агитационных материалов, “способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидатов”. Статья 36 устанавливает, что в случае нарушения пункта б, лицо его нарушившее подлежит судебному преследованию. Это ограничение свободы выражения и политического мнения не дает вести энергичную и живую агитационную кампанию, что является важнейшим условием для проведения предвыборной кампании в демократическом обществе. В контексте политической кампании, в которой кандидаты принимают сознательное решение выйти на общественную арену для борьбы за государственную должность, закон о защите репутации или прав других не может применяться для ограничения, ущемления или подавления права человека на свободу политического выражения и слова.<sup>38</sup> **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы пункт (б) был изменен в соответствии с международными стандартами. По тем же причинам, **БДИПЧ/ОБСЕ также рекомендует**, изменение пункта (3) статьи 57.

#### 4. Финансирование выборов

Изменение в Статье 50 частично снимает ранее выказанную обеспокоенность ОБСЕ/БДИПЧ в отношении того, что запрет на иностранное финансирование может стать препятствием для законной деятельности по наблюдению за выборами и поддержке национальных групп наблюдателей. Тем не менее, статья 50 требует дальнейшего усовершенствования, для более близкого соответствия пункту 10.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., в котором государства-участники ОБСЕ обязались в отношении групп национальных наблюдателей “разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом.” **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести изменение в пункт (1) Статьи 50, чтобы запрет на иностранное финансирование не смог применяться для недопущения международных и национальных организаций к полноценной деятельности по наблюдению за выборами, включая обучение наблюдателей, размещение персонала, сбор данных, обнаружение фактов и

<sup>38</sup> См. например, *Обершлик против Австрии*, дело № 6/1990/197/257, Европейского суда по правам человека от 23 мая 1991 г.; *Лопес Гомес Да Сильва против Португалии*, дело № 37698/97, Европейского суда по правам человека от 28 сентября 2000 г.; *Боуман против Соединенного Королевства*, дело № 141/1996/760/961, Европейского суда по правам человека от 19 февраля 1998 г.; *Энкай против Турции*, дело № 41/1997/825/1031, Европейского суда по правам человека от 9 июня 1998г.

последующий анализ, и составление отчетов, а также, чтобы обеспечить соответствие его пункту 10.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

Пункт 1 (а) статьи 56 вызывает беспокойство, так как он дает дополнительные основания для отмены регистрации кандидата. В соответствии с этим пунктом некоторые нарушения порядка финансирования предвыборной кампании (например, превышение лимита расходов кандидата на 0,5 процента) может привести к отмене регистрации кандидата. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изъять это положение из пункта 1 статьи 56 и заменить его соразмерной санкцией, такой как штраф, пропорциональный сумме превышения лимита расходов.

Поправка к статье 64 удаляет ограничение расходования средств из избирательного фонда кандидата. Несмотря на то, что кандидаты должны иметь возможность использовать необходимое количество средств, чтобы донести свою политическую программу до избирателей, удаление лимита может стать результатом преобладания богатых кандидатов над остальными. Удаление лимита расходования средств также может повредить доверию общества к выборам, так же как и создать убеждение, что результаты выборов могут быть “куплены” с помощью расходования больших средств на избирательную кампанию. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внимательно пересмотреть это положение и внести изменения в статью 64, чтобы установить разумный предел расходования средств для всех кандидатов, чтобы создать благоприятную обстановку для эффективной борьбы и дать возможность кандидатам донести свою политическую программу до избирателей, и в то же время сохранить доверие общественности к выборам.

## 5. Положения о СМИ

Отношения, связанные со средствами массовой информации во время выборов регулируются положениями в статьях 30 – 36 Кодекса о выборах, также Законом о средствах массовой информации (1992 г.), Законом о профессиональной деятельности журналистов (1997 г.) и Кодексом об административной ответственности (1998 г.). Также применима статья 16 Конституции, которая гарантирует свободу выражения и слова, свободу получать, передавать и распространять информацию, и запрещает цензуру. Статья 7 Закона о профессиональной деятельности журналистов требует от журналистов предоставлять объективную информацию.

Статьи 30–36 Кодекса о выборах регулируют поведение электронных и печатных СМИ во время предвыборной кампании, среди прочего предписывая предоставление бесплатного и платного эфирного времени и печатной площади кандидатам на равных условиях. Государственные СМИ обязаны предоставлять кандидатам установленное количество эфирного времени и печатной площади бесплатно, с момента официального начала агитации. В то же время как минимум одна треть предоставляемого времени должно быть посвящено телевизионным дебатам.

Положения о СМИ в статьях 30 по 36 должны быть уточнены и усилены. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы эти статьи в Кодексе о выборах были изменены так, чтобы:

- уточнить разницу между “информированием” и “агитацией” в отношении освещения избирательной кампании со стороны СМИ;
- указывать, что СМИ не должны быть ответственны за “незаконные” высказывания со стороны кандидатов (ответственность за содержание бесплатной и платной агитационной рекламы должна оставаться на соревнующихся сторонах); и
- требовать, чтобы все бесплатное и платное эфирное время было четко различимо.

Эти поправки улучшили бы правовую базу, относящуюся к средствам массовой информации во время выборов.

## **6. Досрочное голосование**

Статья 41 Кодекса предусматривает процесс досрочного голосования для граждан Кыргызстана, которые могут доказать, что они будут находиться за пределами страны в день голосования. Такое голосование может проходить только в вышестоящих избирательных комиссиях “за 9 - 1 день до дня голосования”. Это положение является попыткой к обеспечению, в ограниченном масштабе, избирательного права тех избирателей, которые будут за пределами страны в день голосования. Однако, осознавая увеличенную нагрузку, которую процедуры досрочного голосования создают для избирательных комиссий, наблюдателей и представителей кандидатов, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 41 была изменена таким образом, чтобы увеличить прозрачность процесса, путем предъявления требования к территориальным избирательным комиссиям заполнять протокол, в котором будут указываться число проголосовавших избирателей за каждый день по участкам, требования к участковым избирательным комиссиям составлять протокол при передаче им бюллетеней. В статью 41 должна быть также внесена поправка, указывающая, что процесс досрочного голосования открыт для наблюдателей.

## **7. Голосование вне помещения для голосования**

В положения о “голосовании вне помещения” в Статье 42 были внесены поправки. Положительная поправка в пункте (1) заменяет выражение “или по другим причинам” выражением “или инвалидности”. Эта поправка согласуется с предшествующей рекомендацией БДИПЧ/ОБСЕ о том, что голосование вне помещения для голосования должно предоставляться только избирателю, который не может прийти на избирательный участок по причине состояния здоровья или инвалидности. Однако, Статья 42 должна также предусматривать, что все другие положения о голосовании и прозрачности применяются и к процессу голосования вне помещения для голосования. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** указать в Статье 42, что все процедуры установления личности избирателя, выдачи бюллетеня и наблюдения за процессом голосования

применяются и к порядку голосования вне помещения для голосования. Кроме того, члены участковой избирательной комиссии, которые организуют голосование вне помещения для голосования, должны принадлежать к различным политическим партиям.

## 8. Процедуры голосования

Поправка в подпункт (13) пункта (1) статьи 10 требует, чтобы ЦИК устанавливала образцы ящиков для голосования, которые должны быть изготовлены из прозрачного материала. Поправка в пункт (1) статьи 40 устанавливает процедуры для маркировки пальцев избирателей. Обе поправки являются похвальными шагами к увеличению прозрачности и доверия населения к выборному процессу.

Пункт (2) Статьи 20 устанавливает, что “Избирательные участки образуются ... из расчета не более 3000 избирателей на каждом участке”. Это очень большое число, и оно налагает чрезвычайно большую административную нагрузку на участковые избирательные комиссии. В тех местах, где имеются соответствующие ресурсы, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** уменьшить число избирателей на один избирательный участок до более удобного для работы числа в диапазоне между 1000 и 1500 человек.

Пункт (5) статьи 20 устанавливает, что голосование на территориях иностранных государств проходит в участках, образованных руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Кыргызской Республики. Однако, Кодекс о выборах не устанавливает ясных правил или процедур, регулирующих процесс голосования за пределами Кыргызской Республики. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в Кодексе ясно описывались правила и процедуры голосования за пределами Кыргызской Республики.

Статья 39 Кодекса о выборах регулирует текст избирательного бюллетеня. С целью достижения более включительной среды для национальных меньшинств во время выборов, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 39 была изменена таким образом, чтобы устанавливать, что бюллетени должны печататься также на узбекском языке в тех местах, где имеется значительное узбекское население. Это увеличило бы участие этого значительного национального меньшинства в выборах.

Статья 39(10) устанавливает, что участковые избирательные комиссии вычеркивают в избирательных бюллетенях данные о кандидатах, в случае выбытия кандидатов, после того как были напечатаны бюллетени. Такой метод занимает много времени и создает значительную возможность ошибок и злоупотреблений. На бюллетенях не должно быть никаких отметок, кроме отметки о выборе, сделанном избирателем рукой самого избирателя. В законе должен указываться последний срок для снятия кандидатуры, который должен быть таким, чтобы не задерживать печатание бюллетеней. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 39(10) была соответствующим образом изменена.



Статья 40 предписывает порядок голосования. Пункт (4) статьи 40 должен более четко определять порядок, которому необходимо следовать избирателям, которые по ошибке не были включены в список избирателей и избирателям, голосующим по открепительным удостоверениям. Несмотря на то, что пункт (4) статьи 40 позволяет включать избирателей в дополнительный список избирателей, было бы полезно, если бы в текст статьи 40 были прямо включены требования статьи 22 к спискам избирателей.

Статья 44(5e) устанавливает, что число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на избирательном участке, устанавливается по числу подписей избирателей в дополнительном списке избирателей. Статья также предусматривает проверку этого числа по числу открепительных удостоверений, полученных от избирателей УИК. С целью обеспечения однообразности и соответствующего применения статьи 44(5e), **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 40(3) была изменена и включала прямое требование о том, что открепительные удостоверения не только представляются УИК, но и прикрепляются к дополнительному списку избирателей.

Пункт (5) Статьи 40 предусматривает, что на избирательных участках с числом зарегистрированных избирателей менее 500 человек, от избирателя не требуется предъявлять документ, удостоверяющий его личность. Принцип всеобщего и равного избирательного права требует, чтобы ко всем избирателям применялись одинаковые общие правила голосования.<sup>39</sup> **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** убрать это положение в Статье 40 и включить в Статью 40 общее положение, требующее применения всего порядка установления личности избирателя и выдачи бюллетеня для голосования на “специальных” избирательных участках (в воинских частях, больницах, удаленных районах и т.п.).<sup>40</sup>

Пункт 7 статьи 40 позволяет избирателю голосовать “против всех кандидатов”. Принципиально, необходимо поощрять избирателя голосовать за предпочитаемого им кандидата или партию. Задачей выборов является совершение положительного выбора из множества представленных вариантов. Выборы в своей сущности не должны содержать возможность бесчисленного ряда несостоявшихся выборов, явившихся результатом того, что вариант голосования “против всех кандидатов”, набрал наибольшее количество голосов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы возможность голосования “против всех кандидатов” была удалена. Более того, пункт (12) статьи 44 должен быть изменен так, чтобы точно определять, что бюллетень для голосования без отметок в нем признается недействительным.

## 9. Определение результатов выборов

Статья 43(1) разрешает, чтобы заполнение протоколов результатов голосования на избирательных участках было произведено на более чем одной странице, с

<sup>39</sup> См. например, Параграф 7.3 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 г.; статьи 2 и 21 Всеобщей Декларации Прав Человека; статьи 25 и 26 Международного Пакта о гражданских и политических правах.

<sup>40</sup> Схожие положения должны быть включены в соответствующие статьи для определения, объявления и опубликования результатов специальных избирательных участков.

нумерованием последующих страниц. Такая практика может способствовать возможным манипуляциям с протоколами до их представления в вышестоящую избирательную комиссию. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, внести в Кодекс изменения, которые будут требовать от всех избирательных комиссий заполнения протокола результатов голосования на едином листе бумаги.

Статья 44(22) устанавливает, что увеличенная копия протокола участковой избирательной комиссии “вывешивается для всеобщего ознакомления в месте, установленном участковой избирательной комиссией”. Тем не менее, не существует требования, чтобы это “место” находилось на территории участковой избирательной комиссии (избирательного участка), которая является логическим месторасположением протокола для обозрения его наблюдателями и избирателями. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, изменить статью 44(22) так, чтобы она устанавливала, что местом для вывешивания протокола, кроме “установленного участковой избирательной комиссией места” является именно территория участковой избирательной комиссии (избирательный участок).

Статья 44(6) требует, чтобы все бюллетени в переносном ящике для голосования были признаны недействительными и погашены, если число бюллетеней в переносном ящике для голосования больше, чем число заявлений избирателей, содержащих отметку о количестве полученных избирательных бюллетеней. Сомнительно, является ли наличие одного лишнего бюллетеня достаточным обоснованием для признания недействительными всех бюллетеней в переносном ящике для голосования. Лучшей практикой будет отмечать любое расхождение в числе бюллетеней в переносном ящике в протоколе, таким образом, сохраняя доказательную базу для дальнейшего пользования, в случае если будет математическая возможность того, что лишний бюллетень в переносном ящике может повлиять на определение победителя в данном округе. Не должно существовать возможности признания недействительными всех бюллетеней в переносном ящике путем простого вбрасывания в переносной ящик лишнего бюллетеня. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** пересмотреть статью 44 (6) на предмет решения этой проблемы.

Статья 45 регулирует процедуру определения результатов выборов вышестоящими избирательными комиссиями. Несмотря на то, что статья 43 (4) указывает, что информация в протоколах вышестоящих комиссий должна включать информацию, содержащуюся на протоколах УИК, не существует требования о том, чтобы информация в протоколе, указанном в статье 45, была разбита по участкам. Эта степень детализации необходима, чтобы дать возможность наблюдателям проследить результаты и конкретно определить, где могли быть допущены ошибки или потенциальные манипуляции, если цифры незаконно подтасовывались во время процесса подведения итогов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести в Статью 45 поправки, ясно указывающие, что итоговая таблица, требуемая пунктом (3) статьи 45, должна содержать всю информацию, разбитую по: 1) участкам на территории округа соответствующей ОИК (районной или городской избирательной комиссии на президентских выборах) и 2) округам на территории соответствующего следующего вышестоящего уровня избирательных комиссий. Это позволит проследить

результаты с самого нижнего уровня на каждый следующий уровень подведения итогов в вышестоящей избирательной комиссии вплоть до ЦИК.

Статья 45 (8) позволяет избирательной комиссии созвать заседание и составить “повторный” протокол, если после подписания протокола об итогах голосования и (или) сводной таблицы и направления их первых экземпляров в вышестоящую избирательную комиссию избирательная комиссия, направившая протокол, сводную таблицу, выявила в них неточность. Это необычное положение и оно является предметом для злоупотребления. Комиссия должна сводить результаты и заполнять протокол аккуратно. После того как протокол подписан и первый экземпляр направлен в вышестоящую избирательную комиссию, работа комиссии должна считаться завершенной, кроме тех случаев, когда вышестоящая избирательная комиссия обнаружит неточность и потребует пересчета голосов. Не должно быть возможности пересматривать результаты, после того как протокол был направлен в вышестоящую избирательную комиссию, и когда наблюдатели и представители кандидатов уже вероятно покинули помещение комиссии. Та же обеспокоенность касается следующего уровня комиссий. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы пункт (8) статьи 45 был удален.

Пункт (9) Статьи 45 позволяет производить повторный подсчет голосов, на основании решения соответствующей избирательной комиссии. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправку в этот пункт, устанавливающую, что извещение наблюдателей о повторном подсчете голосов должно производиться своевременно. Предпочтительно будет в пункте указать конкретно минимальное количество часов достаточных для того, чтобы для наблюдателя процесса повторного подсчета голосов хватило времени прибыть к месту подсчета. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, также, чтобы в пункт (9) статьи 45 была внесена поправка, требующая размещения на всеобщее обозрение протокола повторного подсчета голосов и предоставления копий всем наблюдателям, присутствующим при заполнении протокола.

Статья 48 определяет опубликование результатов выборов. Замечательный уровень прозрачности достигается, когда ЦИК, как это было сделано в 2005 г., публикует результаты всех уровней избирательных комиссий на своем сайте в сети Интернет по мере их появления. Это положительная практика. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в Кодекс была внесена поправка, требующая опубликования предварительных результатов, разбитых по избирательным участкам на сайте ЦИК в сети Интернет, по мере их появления.

Статья 56(4) позволяет отложить определение результатов выборов и приостановить регистрацию кандидата в ожидании судебного акта в уголовном деле против кандидата. Эта поправка позволяет отсрочить на неопределенный срок определение результатов выборов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** удалить это положение из Кодекса.

Также сомнительно должен ли определяться победитель в выборах в местные органы власти в тех случаях, когда кандидаты получили равное число голосов на основе того (статья 86.2) кто из них был зарегистрирован кандидатом раньше. Это положение необходимо пересмотреть.

## 10. Признание результатов выборов недействительными и несостоявшиеся выборы

Статья 46 содержит положения о несостоявшихся и недействительных выборах. Последнее предложение пункта (4) статьи 46 предусматривает проведение переголосования в двухнедельный срок на избирательном участке в случае признания на нем недействительными итогов голосования, “которые влияют на результаты выборов в целом по избирательному округу”. Этот текст необходимо уточнить. Несомненно, то, что итоги голосования на каждом отдельном участке *влияют* на результаты в соответствующем целом округе. Однако, возможно, что результаты в конкретном участке, несмотря на то, что *влияют* на результаты в округе в целом, *не могут иметь воздействия на определение победившего кандидата* из-за процента, при котором достигнута победа в этом округе. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в статью 46 была внесена поправка, четко указывающая обстоятельства, при которых требуется проведение переголосования, используя текст, более точный, чем “влияют”.

Более того, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 45(9) была уточнена с целью установления *требования* о пересчете голосов, если это необходимо, чтобы фактически установить какова воля избирателей в округе. Нынешний текст “...вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей...” означает, что проведение повторного подсчета голосов является необязательным. Там где воля избирателей в округе может быть определена путем повторного подсчета голосов, в первую очередь должно быть требование провести повторный подсчет до того, как признавать результаты недействительными. Если воля избирателей в округе не может быть определена и после повторного подсчета голосов, тогда должна иметься возможность правового урегулирования путем признания результатов недействительными.

Статья 44 Конституции и статьи 65(3) (первый тур) и 66(4) (второй тур) Кодекса о выборах устанавливают, что для того, чтобы президентские выборы считались состоявшимися, должны проголосовать не менее 50% всех избирателей внесенных в список избирателей. В случае, если нет необходимой явки избирателей, статья 67 предусматривает, чтобы выборы проводились повторно. Таким образом, закон создает возможность цикла несостоявшихся выборов, что может провоцировать совершение избирательных манипуляций. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы эти требования были удалены из Конституции и Кодекса о выборах.

## Г. ПРОЗРАЧНОСТЬ

Кодекс о выборах предусматривает определенный процесс наблюдения за выборами. Однако Кодекс требует усовершенствования в плане прозрачности.

Пункт (2) Статьи 17 не включает национальных или международных наблюдателей в список лиц, которые имеют общее право посещать заседания избирательных комиссий, а пункт (6) ограничивает объем наблюдения национальными и международными наблюдателями действий избирательных

комиссий в день выборов определением “при установлении ими итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей”. В результате такой формулировки национальные и международные наблюдатели ограничены в своей деятельности по наблюдению. Прозрачность *избирательных процессов* является основополагающим принципом, соблюдение которого требуется обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами. Пункт 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. признает важность присутствия наблюдателей как национальных, так и международных для улучшения *избирательных процессов*. Наблюдение должно включать право наблюдать все избирательные процессы, включая всю деятельность, заседания и принятие решений избирательными комиссиями до, во время и после выборов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести в пункты (2) и (6) статьи 17 соответствующие изменения.

Несмотря на то, что Кодекс о выборах содержит похвальное положение о наблюдении в день голосования, пункт (4) Статьи 17 ограничивает присутствие от наблюдающей организации до одного наблюдателя на один избирательном участке. Так как наблюдающие организации часто направляют наблюдателей в группах по два человека, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы из пункта (4) статьи 17 было исключено это ограничение.

Формулировка пункта (7) Статьи 17 подразумевает, что наблюдателю будет разрешено наблюдать только на одном избирательном участке или в одной избирательной комиссии. Эффективное наблюдение требует, чтобы наблюдатель был аккредитован и мог посетить несколько избирательных участков и избирательных комиссий. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** соответствующим образом изменить пункт (7) статьи 17.

Кодекс должен четко указывать, что все наблюдатели имеют право изучать документы, посещать заседания и наблюдать деятельность по проведению выборов на всех уровнях, а также получать копии протоколов и таблиц результатов на всех уровнях *на протяжении всего избирательного процесса*. Кодекс также должен устанавливать ускоренный процесс защиты прав наблюдателя в случаях, когда избирательная комиссия отказывает ему в его правах наблюдателя, включая право регистрации в качестве наблюдателя, или не рассматривает заявление на аккредитацию в качестве наблюдателя. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в Кодекс была внесена поправка, ясно указывающая эти права избирателей.

Статья 39 Кодекса о выборах не определяет, кто может наблюдать за печатанием избирательных бюллетеней, и кто может присутствовать, когда бюллетени доставляются из типографии. Далее, статья 39 ограничивает наблюдение уничтожения дефектных бюллетеней в типографии только членами избирательной комиссии и представителями депутатов. Как печатание и доставка, так и уничтожение дефектных бюллетеней должны быть на том же уровне прозрачности, как и другие части избирательного процесса. Соответственно, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправку в Кодекс, четко

делающую открытым для наблюдателей и представителей СМИ процесс печатания, доставки бюллетеней в избирательные комиссии и уничтожения дефектных бюллетеней.<sup>41</sup>

В дополнение, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы в Кодекс были введены следующие меры прозрачности:

- Протоколы всех заседаний и совещаний ЦИК в течение 24 часов после их завершения должны подготавливаться в письменном виде и быть доступными для общественности.
- Член избирательной комиссии или любое другое лицо, которое препятствует, мешает или вмешивается в процесс законного наблюдения должно быть строго ответственно перед законом.
- Все заседания и совещания ЦИК и ее рабочих и специальных групп должны быть открыты для общественности. Не менее чем за двадцать четыре (24) часа до заседания, ЦИК должна оповещать о каждом заседании путем вывешивания информации об этом на своем сайте в сети Интернет и при главном входе в помещение ЦИК. Эта информация должна содержать повестку всех вопросов, которые будут обсуждаться на этом заседании.
- В течение всего выборного периода и до окончательного опубликования результатов выборов, ЦИК должна проводить регулярные заседания в заранее установленные сроки и проводить дополнительные заседания по мере необходимости.

Эти поправки помогут улучшить прозрачность и открытость избирательного процесса и усилят доверие общественности к результатам.

#### **Д. ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА**

##### **1. Невозможность оспорить потенциальные фальсификации, обнаруженные после подписания протоколов**

Пункт (б) статьи 46 делает невозможным оспаривание фальсифицированных результатов в тех случаях, когда фальсификации обнаруживаются, после того, как были подписаны протоколы. Законная жалоба или заявление не должны быть отклонены только лишь из-за того, что лицо забывает внести пометку или ему не дают внести пометку в протокол. Это положение значительно сужает возможности борьбы с нарушениями в избирательном процессе и отказывает в возможности эффективного устранения нарушений закона. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы статья 46(б) была удалена из Кодекса.

---

<sup>41</sup> Осознавая, что большое количество людей, может пожелать наблюдать за данной стадией избирательного процесса и то, что существует определенная обеспокоенность в плане безопасности, ЦИК должна установить равноправные основания, на которых аккредитованные наблюдатели и представители кандидатов будут иметь доступ к этим процедурам.

## 2. Отсутствие единообразного и последовательного процесса правовой защиты избирательных прав

Статьи 54 и 55 Кодекса о выборах не устанавливают единообразного и последовательного процесса правовой защиты избирательных прав. Хотя пункт (3) статьи 55 предусматривает, что избирательная комиссия должна “приостановить” свое рассмотрение жалобы, если эта жалоба также была подана в суд, возможность подачи жалобы либо в избирательную комиссию (Статья 54), либо в суд (Статья 55) создает возможность подачи жалобы в более “благоприятную” инстанцию, вместо ее подачи в более логичную или честную. Эта возможность подавать в разные инстанции приводит также к противоречивости решений.<sup>42</sup> Так как единообразие и последовательность решений является важным фактором, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** указать, что оспаривание решений должно осуществляться только в одном органе, определенном Кодексом – либо в суде, либо в вышестоящей избирательной комиссии. Если Кодекс определяет, что таким органом является вышестоящая избирательная комиссия, тогда Кодекс должен предусмотреть, что право на обжалование решения в суд может использоваться после того, как все административные возможности исчерпаны.

**БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** изменить Статьи 54 и 55 таким образом, чтобы установить ясный процесс обжалования решений, который будет определять роль каждого уровня избирательных комиссий и каждого уровня судов. Этот процесс также должен определять, какие органы действуют как органы первой инстанции, выясняющие факты, а какие органы действуют как апелляционные надзорные инстанции. Процедуры рассмотрения жалоб и заявлений относительно нарушений избирательных прав, включая таковые в избирательных комиссиях и в судах, должны быть прозрачными. Слушания и процедуры рассмотрения жалоб и заявлений должны быть открыты для общественности и наблюдателей. Решения по жалобам и заявлениям должны приниматься в письменной форме и содержать разъяснения соответствующего законодательства и факты. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправки в статьи 54 и 55, требующие, чтобы все слушания и процедуры рассмотрения споров были открыты для общественности, наблюдателей и СМИ. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправки в статьи 54 и 55, устанавливающие простые и доступные процедурные и доказательные правила для рассмотрения избирательных споров, таким образом, чтобы граждане и субъекты выборных отношений могли защищать свои права без наличия углубленных знаний и нюансов различных законов. Более того, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** в статьи 54 и 55 внести поправки, требующие, чтобы решения по жалобам и заявлениям принимались в письменной форме и содержали разъяснения соответствующего законодательства и факты.

<sup>42</sup> Пункт 5 статьи 27 так же позволяет, что решение об отказе в регистрации кандидата “может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию или в суд”.

#### **IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

БДИПЧ/ОБСЕ выражает готовность продолжать свой диалог и сотрудничество с властями и гражданским обществом Кыргызской Республике по поддержке их усилий, направленных на проведение выборов, соответствующих обязательствам ОБСЕ и другим стандартам демократических выборов.