



МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

Кыргызская Республика – Президентские выборы, 30 октября 2011г.

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЫВОДАХ И ЗАКЛЮЧЕНИЯХ

Бишкек, 31 октября 2011г. – Настоящее Заявление о предварительных выводах и заключениях является результатом совместных усилий Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Европейского парламента (ЕП).

Глава делегации ПА ОБСЕ Вальбурга Хабсбург Дуглас (Швеция) была назначена действующим председателем ОБСЕ в качестве специального координатора миссии краткосрочных наблюдателей. Нурсуна Мемекан (Турция) возглавила делегацию ПАСЕ, Инесе Вайдере (Латвия) – делегацию Европейского парламента, а Корин Ёнкер (Нидерланды) является Главой Миссии по наблюдению за выборами (МНВ) ОБСЕ/БДИПЧ.

Выборы оценивались на предмет их соответствия обязательствам в рамках ОБСЕ и стандартам Совета Европы, а также национальному законодательству. Настоящее заявление о предварительных выводах и заключениях представлено до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет зависеть, частично, от осуществления оставшихся этапов избирательного процесса, в частности, подсчета и объявления результатов, а также рассмотрения возможных жалоб и апелляций после проведения выборов. Примерно через восемь недель после завершения избирательного процесса ОБСЕ/БДИПЧ выпустит исчерпывающий окончательный отчет, содержащий рекомендации по возможным улучшениям. ПА ОБСЕ представит свой отчет на зимнем совещании в феврале. Отчет делегации ЕП об этих выборах будет размещен на сайте www.europarl.europa.eu примерно через шесть недель после выборов. Делегация ПАСЕ представит свой отчет Постоянному Комитету 25 ноября в Эдинбурге.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Президентские выборы 30 октября прошли мирно, но недостатки подчеркнули, что целостность избирательного процесса необходимо улучшить с тем, чтобы закрепить соответствие демократической практики международным обязательствам. Регистрация кандидатов была инклюзивной, предоставив избирателям широкий выбор, а агитационная кампания была открытой и была проведена с уважением основных свобод. Это омрачалось существенными недостатками в день выборов, особенно во время подсчета голосов и подведения итогов голосования. Необходимо принять меры по улучшению списков избирателей, по внесению изменений в избирательное законодательство и укреплению процесса голосования.

Выборы проводились на основе новой правовой базы, учитывающей ряд предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ. Однако не были соблюдены некоторые обязательства в рамках ОБСЕ.

Работа Центральной избирательной комиссии (ЦИК) осуществлялась адекватно, с соблюдением сроков, установленных законодательством. В состав ЦИК входило четыре женщины, а доля женщин среди членов ТИК и УИК составила более половины. Работа ЦИК

была в значительной степени непрозрачна. ЦИК проводила заседания за закрытыми дверями, иногда ограничивала информацию, отказалась раскрыть меры безопасности избирательных бюллетеней и запретила проведение наблюдения за процессом печатания избирательных бюллетеней из соображений безопасности.

Улучшением стало принятое решение о создании единой системы регистрации избирателей при ЦИК. Тем не менее, общее качество и точность списков избирателей по-прежнему вызывают серьезную озабоченность. Ранее существовавшая возможность внесения дополнительных избирателей в списки в день выборов была отменена, тем самым сократив возможность подтасовки голосов на выборах.

Большое количество кандидатов предоставило избирателям возможность широкого выбора. Трудности в осуществлении регистрации кандидатов привели к сокращению возможностей некоторых кандидатов в проведении агитационной кампании. В целом, в предвыборной гонке состязались 16 кандидатов; среди них не было ни одной женщины или представителей национальных меньшинств.

В целом, предвыборная кампания проходила неактивно, в спокойной обстановке, несмотря на скрытое напряжение. Все кандидаты в президенты имели возможность беспрепятственно вести свободную агитацию. Во время проведения предвыборной агитации по всей стране соблюдались свобода собраний и свобода слова. В течение всего предвыборного периода делались заявления о злоупотреблении институциональной властью в форме давления или запугивания, что подрывало доверие к избирательному процессу. Один из кандидатов прибегал к националистической риторике, способствуя скрытому напряжению на юге страны.

В некоторой степени динамика выборного соревнования характеризовалась переговорами между кандидатами, что привело к позднему выходу из гонки ряда претендентов. Избирательное право разрешает кандидатам отзывать свою кандидатуру за три дня до выборов. Столь поздний срок привел к дополнительной нагрузке по вычеркиванию из списка имен этих кандидатов вручную в каждом отпечатанном избирательном бюллетене членами УИК.

Контрольно-ревизионная группа ЦИК предприняла согласованные усилия по непредвзятому обеспечению выполнения юридических условий финансирования предвыборной агитации. Хотя юридические требования и выполнялись через еженедельную публикацию сводок финансирования кампании на сайте ЦИК, подробная информация о доходах и расходах публично кандидатами не представлялась, что не считается хорошей практикой.

В целом, избирателям предоставлялся широкий диапазон информации. Однако, отсутствие независимого редакционного освещения подрывало качество информации, предоставляемой избирателям для того, чтобы они могли сделать свой информированный выбор. К сожалению, большая часть СМИ воздерживались от освещения кампании вне официальных агитационных сюжетов и не проводили анализ. Это происходило из-за осторожного толкования неясных правовых положений. СМИ с государственным финансированием в целом выполнили свое обязательство по предоставлению бесплатной площади всем претендентам. Политические дебаты предоставили кандидатам возможность донести свои взгляды и платформы до сведения избирателей. Несмотря на это, отношение к конкретным кандидатам было неравным, о чем свидетельствовало отношение модераторов во время дебатов. Несколько международных информационных каналов были исключены из эфира на основании нового предписания закона.

Отсутствовала прозрачность принятия ЦИК решений по спорам. Многочисленные собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ говорили об ограниченном количестве формальных жалоб, так как существовал низкий уровень общественного доверия судам и ЦИК. Сочетание нового и непроверенного [на практике] избирательного законодательства и отсутствие Конституционной палаты привело к тому, что граждане не могли опротестовывать конституционность ключевых положений и были лишены права на эффективную судебную защиту.

Отсутствие адекватной интеграционной политики и медленный прогресс в улучшении положения с безопасностью в областях, населенных национальными меньшинствами, создавало у этих сообществ общее чувство опасения и изоляции. И, как следствие, вовлечение национальных меньшинств в процесс предвыборной агитации было весьма ограниченным. Избирательные материалы предоставлялись только на кыргызском и русском языках, что ограничивало доступ к информации на языках национальных меньшинств. Это противоречит обязательствам в рамках ОБСЕ.

День выборов прошел в спокойной обстановке без эксцессов и процесс голосования в целом был оценен положительно. Значительное количество избирателей отсутствовало в списках избирателей, что стало проблемой в день выборов. Ситуация изменилась к худшему во время подсчета голосов и подведения итогов: существенное количество избирательных участков получили негативную оценку со стороны наблюдателей. Во многих случаях возможность наблюдателей наблюдать за подсчетом и подведением итогов была ограничена.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Предыстория

30 июня 2011 г. парламент наметил президентские выборы на 30 октября. После принятия новой Конституции референдумом 2010 г., проведение президентских выборов стало еще одним важным шагом в переходном периоде после изгнания президента Бакиева в 2010 г. Срок нахождения Розы Отунбаевой на посту Президента переходного периода истекает 31 декабря 2011 г., и она не могла участвовать в этих выборах.¹

На основании результатов выборов 10 октября 2010 г., в состав парламента (*Жогорку Кенеш*) вошли пять политических партий. Была создана управляющая коалиция трех партий («*Ата-Джурт*», *Социал-демократическая партия Кыргызстана* и «*Республика*»), в то время как партии «*Ар Намыс*» и «*Ата-Мекен*» в этот период оставались в оппозиции.

ОБСЕ/БДИПЧ дало осторожно-оптимистическую оценку конституционному референдуму 2010 г. и парламентским выборам, состоявшимся 10 октября 2010 г., несмотря на некоторые очевидные недостатки.²

Правовая основа и избирательная система

¹ Постановление Правительства 39 от 19 мая 2010 г., утверждающее Закон о принятии Конституции Кыргызской Республики и определяющее г-жу Отунбаеву в качестве президента на переходный период до 31 декабря 2011 г.

² Все предыдущие отчеты ОБСЕ/БДИПЧ можно найти на сайте: <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan>.

Новая правовая основа, которая явилась результатом всесторонней реформы избирательного законодательства, включает Конституцию 2010 г., Конституционный Закон о президентских и парламентских выборах (здесь и далее по тексту, избирательный закон), а также Закон об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов (здесь и далее закон об избирательных комиссиях), инструкции и решения Центральной избирательной комиссии (ЦИК), а также соответствующее законодательство, регулирующее деятельность СМИ, неправительственных организаций и политических партий.³ Это были первые президентские выборы, которые проводились на базе новой правовой основы. Правовая основа все еще не соответствует некоторым обязательствам в рамках ОБСЕ, хотя некоторые из предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ были выполнены.⁴

Новая Конституция гарантирует верховенство закона и основные права и свободы, необходимые для проведения демократических выборов. Однако, она отменяет право быть избранным тех граждан, у которых есть криминальное прошлое. Она также отменяет право голосовать находящимся в заключении. Оба ограничения не учитывают тяжесть совершенного преступления в противоположность международным обязательствам. Кроме того, лица в возрасте старше 70 лет не имеют права участвовать в президентской гонке; данное положение не соответствует обязательствам ОБСЕ по недопущению дискриминации.⁵

После выхода президентского указа 7 апреля 2010 г. Конституционный суд был распущен. Новая Конституционная палата в Верховном суде, предусмотренная в законе, принятом 13 июня 2011 г., еще не создана.⁶ Хотя Верховный суд продолжает слушание апелляций на решения суда нижней инстанции, отсутствие Конституционной палаты лишает заинтересованные стороны возможности опротестовать конституционность закона или решений ЦИК. Три претендента в кандидаты указывали на свое намерение опротестовать конституционность статей, предусматривающих экзамен по языку и распоряжения ЦИК о сборе и верификации подлинности подписей, но не смогли это сделать.

Управление выборами

Управление Президентскими выборами 2011 г. осуществлялось трехуровневой системой: ЦИК, 58 территориальными избирательными комиссиями (ТИК)⁷ и 2 318 участковыми избирательными комиссиями (УИК).⁸ Новый закон об избирательных комиссиях обеспечивал более плюралистический состав комиссий на всех уровнях.

ЦИК избирается парламентом сроком на пять лет и состоит из 12 членов. Их кандидатуры предоставляются президентом, парламентским большинством и парламентской оппозицией по 4 кандидатуры членов каждый. Не более 70 процентов членов ЦИК могут быть одного пола, и имеются четыре члена женского пола. Работа ЦИК осуществляется адекватно, с учетом

³ Конституция гарантирует всем мужчинам и женщинам равные права и возможности избирать и быть избранными, как требуют международные обязательства по участию женщин, включая Конвенцию об устранении всех форм дискриминации женщин, к которой Кыргызская Республика присоединилась в 1997 г.

⁴ См. также общее мнение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии о законопроектах на сайте: <http://www.osce.org/odihr/80842>.

⁵ В параграфе 7.5 Копенгагенского Документа указывается, что государства-участники ОБСЕ обеспечивают «соблюдение права граждан добиваться политической или государственной должности, индивидуально или в качестве представителей политических партий или организаций, без дискриминации.»

⁶ Закон о Конституционной палате Верховного суда, от 13 июля 2011г.

⁷ 57 ТИК для голосования внутри страны и одна ТИК для голосования за пределами страны

⁸ 2 289 УИК для голосования внутри страны и 29 УИК для голосования за пределами страны.

сроков, установленных законодательством. Однако в ее работе по утверждению и публикации своих распоряжений отсутствовала прозрачность и эффективность. Хотя заседания ЦИК по принятию решения были открыты для общественности, ЦИК регулярно проводила внутренние рабочие заседания за закрытыми дверями, что противоречит закону.

ТИК и УИК создаются на двухлетний срок. Их состав на одну половину состоит из представителей политических партий, а на другую – из половины представителей, избранных местными органами самоуправления (*кенешами*). Женщины составляют более половины состава членов ТИК и УИК. В некоторых регионах МНВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала выход из их состава значительного количества членов по причине отсутствия материального вознаграждения.⁹

Оперативные приготовления к выборам, такие как формирование нижестоящих избирательных комиссий, обучение членов комиссий, печатание избирательных бюллетеней, распределение избирательных материалов нижестоящим комиссиям, в целом, осуществлялось своевременно.

Наблюдателям не разрешалось вести наблюдение за процессом печатания 3 051 000 избирательных бюллетеней, и ЦИК не раскрыла меры по обеспечению безопасности избирательных бюллетеней. Решение по формату избирательного бюллетеня было принято, когда список зарегистрированных кандидатов все еще состоял из 23 человек.

ЦИК проводила просвещение избирателей в отношении изменений, внесенных в избирательный закон, в частности, в отношении процедур регистрации избирателей. Она выпустила ряд телевизионных и радио сюжетов, программ и плакатов на кыргызском и русском языках. Избиратели также информировались через новостные интернет сайты и посредством текстовых сообщений.

Регистрация избирателей

В рамках нового избирательного законодательства, ЦИК приняла на себя обязательство по управлению списками избирателей. Была введена единая система регистрации избирателей.¹⁰ ЦИК также попыталась соединить некоторые источники для большей точности данных об избирателях. Эта объединенная база данных, однако, не использовалась, поскольку в ней были неисправимые дублирования. Вместо этого, ЦИК вернулась к использованию данных об избирателях из предыдущих списков избирателей, которые были частично обновлены.

Два фундаментальных изменения были введены в процедуры регистрации избирателей. Была отменена возможность быть добавленным в списки избирателей в день выборов.¹¹ Кроме того, избирательный закон установил концепцию «избирательного адреса», которая позволяет избирателям голосовать по месту своего фактического жительства, независимо от своей постоянной прописки.

⁹ Показатели регистрации в некоторых областях были довольно значительными: Джеты-Огузском, Каракольском, Тюпком, Ак-Суйском, Тонском, Балыкчийском районах и в Ошской области.

¹⁰ Раньше регистрация избирателей основывалась на информации, получаемой из гражданского регистра, где местные системные администраторы обновляли списки избирателей, используя государственную автоматизированную систему для выборов (*ГАС Шайлоо*).

¹¹ Во время предыдущих выборов избиратели могли вноситься в дополнительные списки в день выборов. Сейчас, для того, чтобы проголосовать, избиратели должны быть в списках уже за 10 дней до дня выборов.

Решение о создании единой системы регистрации избирателей при ЦИК является улучшением. Тем не менее, общее качество и точность списков избирателей по-прежнему вызывают серьезную озабоченность. ЦИК все еще имеет ограниченные возможности проводить перепроверку данных и исправлять ошибки. Кроме того, непоследовательные процедуры регистрации избирателей привели к лишению значительного количества избирателей их прав.¹²

Общее количество зарегистрированных избирателей составило 3 034 046 человек. Списки избирателей большей частью были поздно доставлены в УИК, хотя и до дня выборов. В большинстве УИК они были доступны для общественного изучения, но вывешивались лишь от случая к случаю. Избиратели также могли проверить информацию о себе на сайте ЦИК.

ЦИК обработала более 270 000 заявлений избирателей, включая более 147 000 тех избирателей, которые хотели проголосовать по избирательному адресу. Ограничение времени и ресурсов заставили ЦИК продолжить работу по обновлению окончательных списков избирателей после последнего срока 27 октября. Хотя концепция избирательного адреса является положительным событием, непоследовательная обработка продолжает вызывать озабоченность в отношении способности ЦИК разрешить проблемы с регистрацией избирателей.

ЦИК полагалась на мобильные группы проверки, которые совершали подворный обход и обновляли данные об избирателях. Хотя предпринимались значительные усилия для охвата всех избирателей, реализация этого мероприятия отличалась от района к району из-за непоследовательного понимания процедур мобильной проверки.

По подсчетам, более 700 000 граждан проживают за рубежом, и только 38 056 человек зарегистрированы для голосования. Голосование за пределами страны проводилось на 29 избирательных участках в 23 странах. Признавая улучшения в правовой основе для введения гарантий голосования за рубежом, можно рассмотреть другие мероприятия по улучшению реализации избирательного права.

Регистрации кандидатов

После последнего срока регистрации 25 сентября девять кандидатов опротестовали решение ЦИК об отказе в регистрации из-за отсутствия достаточного количества подписей в их поддержку. Суд установил, что ЦИК неправильно выполнила процедуры по проверке подлинности подписей.¹³ ЦИК провела новую проверку подлинности подписей, при которой было установлено, что четыре кандидата имеют необходимое количество подписей в их поддержку. Ни одна из пяти жалоб на результаты языковой комиссии или решение ЦИК об отказе в регистрации на основании результатов языкового тестирования не была удовлетворена. Тем самым, кандидаты, зарегистрированные после последнего срока, были лишены равного количества времени для проведения агитационной кампании.

¹² Разные варианты списков избирателей были первоначально вывешены на избирательных участках для изучения, затем вывешивались списки, используемые мобильными группами проверки. Кроме того, ЦИК решила исключить из списков всех избирателей, родившихся до 1920 г., а все избиратели, которые были неправильно исключены из списков, должны были заново обращаться за включением.

¹³ Первомайский районный суд установил, что сроки не были соблюдены, кандидаты не были предупреждены о дате и времени проверки подлинности подписей, отсутствовали печати и подписи на документах о проверке подлинности, а процедуры использования письменного экспертного анализа не были определены.

На 10 октября, когда было принято решение о форме избирательного бюллетеня, были зарегистрированы 23 кандидата (ни одного кандидата-женщины), включая 13 самовыдвиженцев и 10 кандидатов, выдвинутых политическими партиями. К 27 октября 7 кандидатов отозвали свои кандидатуры.

Условия проведения агитации

Хотя агитационная деятельность немного увеличилась за последние две недели до дня выборов, кампания была в целом вялой, и проводилась, в общем, в спокойной обстановке, несмотря на скрытую напряженность. Все кандидаты в президенты смогли агитировать свободно и без помех. Свобода собраний и слова соблюдались повсеместно в стране во время проведения агитационной кампании. Десять кандидатов в президенты подписали Кодекс Чести для партий, кандидатов и их сторонников.¹⁴

Динамика избирательного соперничества была определена, в какой-то степени, переговорами между кандидатами. Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ высказывали мнение, что цель этого заключалась в обмене отзыва своих кандидатур некоторыми кандидатами на обещания будущих выгодных должностей от лица более сильных кандидатов, что часто происходило в последние недели гонки. Избирательное законодательство позволяет кандидатам отзываться свои кандидатуры за три дня до выборов. Этот поздний срок привел к дополнительному бремени на членов УИК по вычеркиванию вручную имен таких кандидатов в каждом избирательном бюллетене.

Кампания приводилась в движение скорее личностью, чем проблемами. Тем не менее, тематика агитации включала вопросы экономического развития, безработицы, коррупции и законности, формы правления, состояния инфраструктуры, миграции, безопасности и единства страны. Существенно различались уровни и виды агитационной деятельности. Только у шести кандидатов печатные агитационные материалы отличались высокой видимостью, была также разница в количестве проводимых агитационных митингов.¹⁵

Большинство конкурентов в выборах использовали нейтральный язык и призывали своих сторонников вести себя спокойно и не агрессивно. Однако один кандидат при проведении ряда агитационных митингов допускал явно националистическую риторику и подстрекательский язык.¹⁶

В течение всего предвыборного периода поступали заявления о злоупотреблении институциональной властью в форме давления и запугивания, что подрывало доверие к избирательному процессу.¹⁷ В некоторых случаях студенты и работники университетов подвергались давлению с тем, чтобы они подавали заявления на получение возможности

¹⁴ Кодекс чести был разработан представителями кандидатов при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке и других международных организаций. Документ был подписан десятью кандидатами: Темирбеком Асанбековым, Кубатбеком Байболовым, Сооронбаем Дыйкановым, Маратом Иманкуловым, Кубанычбеком Исабековым, Акылбеком Джапаровым, Искаком Масалиевым, Алманбетом Матубраимовым, Романом Оморовым и Миратом Султановым.

¹⁵ Г-н Атамбаев, г-н Байболов, г-н Калматов, г-н Мадумаров, г-н Суваналиев и г-н Ташиев.

¹⁶ Согласно наблюдениям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ за проведением агитационных митингов г-ном Ташиевым в Базар-Коргоне 14 октября, в Джалал-Абаде 16 октября и в Кербене 20 октября.

¹⁷ 29 сентября парламент принял постановление «О мерах по обеспечению реализации Закона о Президентских и Парламентских выборах», усиливающих избирательное законодательство и предусматривающее применение строгих мер в случаях злоупотребления такими ресурсами.

проголосовать по избирательному адресу.¹⁸ Кроме того, в некоторых из этих случаев, им также приказывали голосовать за одного конкретного кандидата. Работники других учебных и медицинских учреждений также сообщали об отдельных случаях запугиваний и попыток принуждения.

Ревизионно-контрольная группа ЦИК предприняла согласованные беспристрастные усилия по реализации законных положений в отношении финансирования агитационной кампании.¹⁹ ЦИК подтвердила, что за редким исключением, все финансовые институты и кандидаты представили отчеты о вкладах и расходах, с соблюдением сроков.²⁰ ЦИК публиковала информацию о финансах предвыборной кампании еженедельно. Однако подробная информация о доходах и расходах не была представлена для общественного изучения. В соответствии с информацией, предоставленной ЦИК, все кандидаты соблюдали пределы расходования, предусмотренные законом - 50 миллионов кыргызских *сом* (примерно 800 000 *евро*).

Средства массовой информации

В целом, позитивные изменения в медийной среде с апреля 2010 г. были отмечены представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, которая недавно одобрила достигнутый прогресс, включая решение о создании общественного вещателя и первое из стран центрально-азиатского региона решение о декриминализации клеветы.²¹ Тем не менее, остается несколько вопросов, вызывающих озабоченность, таких как безопасность журналистов, самоцензура и уровень профессионализма. Кроме того, уязвимость СМИ к политическому вмешательству воспринимается как опасность для сохранения достижений свободы СМИ.²²

Кампания стала видимой в СМИ с начала ее официального старта 25 сентября. Однако, отслеживаемые вещающие СМИ, за исключением радио «*Азаттык*», воздерживались от редакционного освещения кампании в новостных и информационных программах, что способствовало бы большей информированности электората. СМИ уделяли наибольшее внимание другим аспектам кампании, таким как деятельность ЦИК, правительства или Президента.

Неясные положения в избирательном законодательстве относительно равных условий для всех претендентов толковались СМИ с осторожностью.²³ Некоторые СМИ были озабочены тем, что обычная информация может быть воспринята как агитация. Это не воодушевляло вещателей на независимое редакционное обозрение. В результате, общественность в основном информировалась через многочисленные платные рекламные ролики и бесплатные программы,

¹⁸ Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о случаях в Бишкеке и Караколе.

¹⁹ Группа, созданная 16 июля в составе шести членов, включая специалиста из государственных налоговых органов, во главе с членом ЦИК.

²⁰ Четыре кандидата – Айтикеев, Исабеков, Колубаев, Матубраимов (вышел) – получили официальные предупреждения от ЦИК по причине непредставления своих вторых отчетов о финансировании агитационной кампании до 20 октября.

²¹ См. заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ на сайте: <http://www.osce.org/fom>.

²² Спикер парламента подписал 19 октября закон, национализирующий 5-й канал для преобразования его в парламентского вещателя. Закон дважды возвращался Президентом и опротестовывался НПО и экспертами.

²³ ЦИК сформировала свою консультационную рабочую группу, наделенную полномочиями контролировать работу СМИ во время агитационной кампании. Однако ни один орган не предоставил никаких официальных руководящих указаний по толкованию избирательного законодательства.

предоставленные кандидатам. Кроме того, мониторинг СМИ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ показал, что во многих случаях платное освещение не было явно определено как таковое. Это могло ставить аудиторию в заблуждение относительно характера содержания.

Основные вещатели, включая общественную *КТРК*, предлагали зрителям практически ежедневные отчеты о работе исполняющего обязанности Премьер-министра, как в качестве должностного лица, так и в качестве представителя партии. *КТРК* посвятила 24 процента своего политического освещения деятельности правительства, что косвенно способствовало продвижению кандидатуры Премьер-министра.²⁴

Общественные и финансируемые государством СМИ, в целом, следовали своим обязательствам предоставлять бесплатную медийную площадку различного формата зарегистрированным кандидатам. Ими также было соблюдено требование закона о соответствующей трансляции в промежутке между 20:00 и 24:00. Однако и общественный, и финансируемый государством канал (*КТРК*, *ЭлТР*) запустили свои бесплатные программы только почти через две недели после официального старта кампании. Таким образом, они не полностью выполнили требование предоставления бесплатного эфирного времени с самого начала кампании.²⁵

И *КТРК* и *ЭлТР* проводили телевизионные дебаты, что является важным форумом для обмена взглядами и для информирования электората. *КТРК* столкнулась с многочисленными жалобами на предвзятое отношение модератора к некоторым кандидатам и отсутствие полемики между кандидатами.²⁶ С другой стороны, г-ну Атамбаеву разрешили изменить дату своих дебатов, поскольку его первоначальный оппонент выбыл из гонки.²⁷

Хотя печатные СМИ предлагали читателям более широкий диапазон информации, многие информационные агентства давали весьма несбалансированное описание претендентов. Некоторые газеты открыто демонстрировали свое редакционное предпочтение, часто представляя материалы, дискредитирующие конкретных кандидатов («*Алиби*», «*Де Факто*»).

В конце сентября несколько международных новостных каналов, включая Би-би-си, *CNN* и *Euronews* были исключены из кабельного пакета Бишкека местным кабельным оператором «*АлаТВ*».²⁸ Эта мера была принята в соответствии со статьей 22 избирательного законодательства, запрещающей агитацию через иностранные СМИ. Для такого ограничения не существует легитимных оснований, и оно противоречит обязательствам ОБСЕ.²⁹

²⁴ Телеканал *ЭлТР* с государственным финансированием представил аналогичный подход, уделив правительству 21 процент своего политического новостного освещения, большей частью позитивного по тону. А другой вещатель НТС освещал деятельность правительства более экстенсивно, чем другие отслеживаемые каналы (более 35 процентов), 5-й канал продемонстрировал очевидное предпочтительное отношение к г-ну Атамбаеву через несколько рекламных материалов, выпущенных в эфир в своей новостной программе.

²⁵ Распределение бесплатных сюжетов в формате, предложенном СМИ, было осуществлено 6 октября с помощью жеребьевки, в соответствии с требованиями закона.

²⁶ Г-н Мадумаров и г-н Ташиев.

²⁷ Первоначальные дебаты г-на Атамбаева были назначены на 25 октября. ЦИК разрешила ему принять участие в последних дебатах, проведенных *КТРК* 27 октября, несмотря на то, что 26 октября были другие дебаты и что первоначально намечалось, что он примет участие в дебатах, организованных другим телевидением с государственным финансированием - *ЭлТР*.

²⁸ В то же время, Первый российский канал транслировался с запозданием, также как и некоторые другие российские каналы, такие как *РТР*, *РТР 24* или *ТВ Центр*, а *Deutsche Welle* продолжал транслироваться в прямом эфире.

²⁹ См. также общее мнение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии.

Жалобы и апелляции

В соответствии с избирательным законодательством, жалобы или апелляции могут подаваться в избирательные комиссии, судебные и правоохранительные органы. Все, кроме трех жалоб или апелляций были поданы крупными политическими партиями, представителями кандидатов или выдвиженцев, которым отказали в регистрации.³⁰ Отсутствовала прозрачность при принятии ЦИК решений по спорам. Многочисленные собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ говорили об ограниченном количестве формальных жалоб по причине низкого уровня общественного доверия судам и ЦИК.

В целом, на 28 октября, в районные и межрегиональные суды было подано 45 жалоб и апелляций, большинство из которых относилось к регистрации кандидатов. Дела, поданные в районный суд, заслушивались в кратчайшие сроки, обычно в течение одного-двух дней. Большинство судебных решений опротестовывались в Верховном суде. Продолжающаяся реформа судебной системы и задержанное назначение судей Верховного суда вызвали озабоченность среди гражданского общества.

Задержка в доступе к полной информации о жалобах, рассматриваемых ЦИК, ограничила наблюдение МНВ ОБСЕ/БДИПЧ. ЦИК сообщила о получении 26 жалоб, связанных с нарушениями при проведении агитационной кампании, регистрацией кандидатов и созданием ТИК и УИК. Во многих случаях ЦИК не соблюдала трехдневный срок рассмотрения жалоб. Избирательное законодательство дает заинтересованным сторонам право быть проинформированными о времени и месте рассмотрения жалобы, представлять доказательства и давать объяснения. Но на практике это не делалось.

Участие национальных меньшинств

После событий в июне 2010 г., межэтническая ситуация, особенно на юге страны, «кажется, на поверхности, более стабильной, но эта стабильность хрупка» по словам Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.³¹

Среди 86 первоначально номинированных кандидатов, лишь два кандидата были не кыргызами. Оба вышли на ранней стадии периода регистрации.

Лишь один член в составе ЦИК – представитель национальных меньшинств (казах). Хотя этнический состав ТИК в общем и целом отвечает этническому составу всего населения в соответствующих регионах, в некоторых регионах с большим населением этнических узбеков, это национальное меньшинство в недостаточной степени представлено в ТИК.³²

ЦИК выпустила все избирательные документы на двух языках – кыргызском и русском. Хотя это и не вызвало большого недовольства среди представителей других этнических групп, такая практика не отвечает международным стандартам и обязательствам ОБСЕ.³³ Это также может

³⁰ В одном отдельном случае после агитационного митинга Мадумарова 17 октября, было подано 13 жалоб районному прокурору участниками агитационного митинга, в которых все они жаловались на два конкретных заявления, сделанных Мадумаровым.

³¹ См. Заявление Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств на 868 Пленарном заседании постоянного совета ОБСЕ, <http://www.osce.org/hcnm/78915>.

³² Например, ТИК в Оше, Кара-Суу и Озгоне.

³³ Общий комментарий 25, принятый Комитетом по правам человека ООН в 1996 г., устанавливает, что «информация и материалы о голосовании должны быть доступны на языке меньшинства». Параграф 32.5 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 г., в котором говорится, что «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право [...] распространять, иметь доступ и обмениваться информацией на своем родном языке».

привести *де факто* к лишению прав голоса граждан из числа представителей национальных меньшинств, которые не в достаточной степени владеют кыргызским или русским.

Отсутствие адекватных интеграционных политик и медленный прогресс в улучшении ситуации с безопасностью в областях, населенных национальными меньшинствами, создало общее чувство опасения и изоляции среди этих сообществ. Как следствие, вовлечение национальных меньшинств в деятельность по проведению предвыборной кампании было довольно ограниченным. Они избегали участвовать в агитационных митингах и других мероприятиях по охвату общественности. Кандидаты ограничивались раздачей печатных агитационных материалов через лидеров узбекского сообщества. Вопросы национальных меньшинств и межэтнических отношений не выделялись в предвыборной кампании, когда некоторые кандидаты призывали к единству нации без конкретного рассмотрения вопросов, связанных с интеграцией или участием национальных меньшинств.

Местные и международные наблюдатели

Избирательное законодательство позволяет местным и международным наблюдателям отслеживать весь избирательный процесс. Местные наблюдатели свободно вели наблюдение до и после дня выборов. Примерно 3 000 таких наблюдателей были привлечены различными местными организациями.

ЦИК аккредитовала 792 международных наблюдателя, и присутствие международных и местных наблюдателей увеличило прозрачность процесса. Однако 11 июля 2011 г. ЦИК приняла решение аккредитовать международных наблюдателей только за 30 дней до дня выборов, тем самым необоснованно ограничив период наблюдения. Процедура аккредитации для международных наблюдателей была чрезмерно обременяющей и сложной. Определенные проверки, которые предпринимались ЦИК, оказались юридически необоснованными. Процесс необходимо прояснить во избежание неправильного толкования, что в этом случае чуть не привело к неправильному ограничению обязательств Кыргызской Республики в рамках ОБСЕ.³⁴

День выборов

День выборов прошел в спокойной обстановке без эксцессов. Согласно ЦИК явка избирателей составила 60.27 процентов. Более 24 процентов избирательных участков по наблюдениям были открыты с опозданием, хотя все важные избирательные материалы были получены своевременно.

Голосование на 94 процентах избирательных участков было оценено наблюдателями положительно. В некоторых случаях наблюдатели сообщали о проблемах с применением видимой маркировки; процедуры проверки и нанесения маркировки не всегда выполнялись.³⁵ В ряде случаев наблюдался вброс бюллетеней, многократное и семейное голосование, покупка голосов доставка избирателей автобусами («карусель»). Также наблюдались такие недостатки, как присутствие неуполномоченных лиц на избирательных участках и переполнение избирательных участков.

Наблюдатели сообщали о большом количестве местных наблюдателей, в том числе представителей партий и непартийных наблюдателей. В составе УИК женщины были хорошо

³⁴ См. параграф 8 Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 г.

³⁵ Inking was checked in 97 per cent of the polling stations visited. Inking was applied in 87 per cent of the polling stations visited.

представлены в день выборов; 56 процентов работали председателями на избирательных участках, в которых проводилось наблюдение. Однако присутствие неуполномоченных лиц на 26 процентах избирательных участков, которые мы посетили, и их вмешательство в работу комиссий в 7 процентах случаев, вызывали озабоченность.

На многих избирательных участках избиратели в количестве от нескольких до более сотни человек, не могли найти себя в списках избирателей. По всей стране было отмечено плохое качество списков избирателей. Избиратели, проверившие свое наличие в списках, ранее были включены в списки или обратились за включением их в списки не находили себя в списках в день выборов. Как минимум в нескольких областях (Чуйской, городе Ош, в Каракуле Кочкорском районе и Нарынской области), УИК разрешали избирателям голосовать даже когда их не было в списках избирателей. Это делалось вопреки избирательному законодательству или указаниям ЦИК, и, как сообщалось, с одобрения ТИК. В Тюпском районе, как сообщалось, ТИК выпустила инструкцию с указанием, что избирателям разрешается голосовать в случаях, когда они включены в предыдущие версии списков, использованных в первоначальный показательный период.

Процесс ухудшился во время подсчета, что получило отрицательную оценку на 28 процентах избирательных участках, где проводилось наблюдение. Неуполномоченные лица присутствовали на 39 процентах избирательных участках, на которых велось наблюдение, и вмешивались в работу в 13 процентах таких случаях. Наблюдатели отметили наличие заранее подписанных протоколов на 16 процентах избирательных участков и на 39 процентах участках протоколы не вывешивались для публичного обозрения. Во многих случаях наблюдатели были ограниченными в возможности вести свое наблюдение (16 процентов).

Ситуация еще более ухудшилась во время подведения итогов на 28,6 процентах ТИК, и процесс был оценен негативно. В ряде случаев протоколы заволакивались или исправлялись ТИК. Наблюдатели столкнулись с ограничением их возможности наблюдать на 13 процентах ТИК, бывших под наблюдением. Наблюдателям не разрешали присутствовать при подведении итогов в *Октябрьской* ТИК в Бишкеке.

Власти должны полностью расследовать все жалобы, поданные представителями партий и группами местных наблюдателей, и привлечь ответственности виновных в допущенных нарушениях. Это необходимо для создания доверия в честности голосования.

Английская версия данного отчета является единственным официальным документом.

Имеются неофициальные переводы на кыргызский и русский языки.

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Бишкек, 31 октября 2011 г. – Миссия по наблюдению за выборами (МНВ) ОБСЕ/БДИПЧ открылась в Бишкеке 16 сентября 2011 г. с основной командой в составе 14-и экспертов и 28-ю долгосрочными наблюдателями, распределенными во все регионы страны.

В день выборов, были привлечены около 400 наблюдателей, включая 292 краткосрочных наблюдателей из ОБСЕ/БДИПЧ, 32 члена делегации ПА ОБСЕ, 8 членов делегации ПАСЕ, и 7 членов делегации от ЕП. В общем, наблюдатели представляли 40 государств-участников ОБСЕ. Наблюдение за голосованием осуществлялось на более чем на 877 избирательных участках. Наблюдение за подсчетом велось на 130 избирательных участках во многих избирательных округах. Процесс подведения итогов наблюдался в 47 ТИК.

Наблюдатели выражают благодарность властям Кыргызской Республики за приглашение осуществить наблюдение за выборами, а также Центральной избирательной комиссии и Министерству иностранных дел за их

помощь. Наблюдатели также выражают признательность за сотрудничество другим государственным учреждениям, политическим партиям и организациям гражданского общества. Наблюдатели также желают выразить признательность Центру ОБСЕ в Бишкеке и другим международным институтам за их сотрудничество и поддержку.

Для получения дополнительной информации просьба обращаться к:

- Корин Ёнкер, Главе Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ в Бишкеке;
- Йенсу-Хагену Эшенбахеру, Представителю ОБСЕ/БДИПЧ (+48 603 683 122), или Люсине Бадалян, Советнику по выборам ОБСЕ/БДИПЧ, (+48 22 520 0600);
- Нейлу Симону, Директору по связям ПА ОБСЕ, (+45 60108380 или +996 779842358); или Тине Шон Заместителю Генерального Секретаря (+ 45 40304985);
- Иви-Триин Одратс, ПАСЕ (+996 779842352 or +33662462979);
- Валери Рамет, ЕП (+996 778809166).

Адрес офиса МНВ ОБСЕ/БДИПЧ:

Бишкек, ул.Чокморова, 127, 720040

Кыргызская Республика

Тел.: +996 312 626485; Факс: +996 312 621260

Эл.адрес: office@eom.kg