



Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ 4 октября 2015

Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами
Заключительный отчет



Варшава
28 января 2016

СОДЕРЖАНИЕ

I. РЕЗЮМЕ.....	1
II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	4
III. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ	5
IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА.....	6
V. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ.....	8
A. ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ	8
B. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И УЧАСТКОВЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ	9
C. НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ГОЛОСОВАНИЯ	10
VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	11
VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	14
VIII. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ	16
IX. ФИНАНСИРОВАНИЕ АГИТАЦИИ.....	18
X. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	20
A. СИТУАЦИЯ СО СМИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА	20
B. ОСВЕЩЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ	22
XI. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ	24
XII. МЕСТНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ	25
XIII. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ	25
XIV. ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ	27
A. ОТКРЫТИЕ УЧАСТКОВ И ГОЛОСОВАНИЕ	27
B. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ	29
C. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ	29
XV. МЕРОПРИЯТИЯ ПОСЛЕ ДНЯ ГОЛОСОВАНИЯ	30
XVI. РЕКОМЕНДАЦИИ	32
A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	32
B. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	33
ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ.....	36
ПРИЛОЖЕНИЕ II: СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В МЕЖДУНАРОДНОЙ МИССИИ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ.....	37
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ/ОБСЕ	43

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА
ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
4 октября 2015

Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами¹

I. РЕЗЮМЕ

После получения приглашения от Центральной комиссии по выборам и референдумам (ЦИК) Кыргызской Республики, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ/ОБСЕ) учредило Миссию по наблюдению за парламентскими выборами (МНВ) 4 октября. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ оценивала соответствие избирательного процесса обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. Для создания Международной миссии по наблюдению за парламентскими выборами (ММНВ) в день голосования МНВ БДИПЧ/ОБСЕ объединила усилия с Парламентской Ассамблеей ОБСЕ, Парламентской Ассамблеей Совета Европы и Европейским парламентом. Все организации, принимавшие участие в ММНВ, придерживаются Декларации о Принципах международного наблюдения за выборами, принятой в 2005 году.

В Заявлении о предварительных результатах и выводах, подготовленном ММНВ 5 октября 2015, сделаны выводы о том, что выборы “Парламентские выборы в Кыргызской Республике, прошедшие 4 октября 2015 года, имели состязательный характер, обеспечив избирателей широким спектром альтернатив, но меры по организации избирательного процесса выявили необходимость усовершенствования процедур и повышения уровня прозрачности. Выборы характеризовались активной агитацией, но объем независимой информации, доступной избирателям в новостных сообщениях, оказался ограниченным. И хотя использование новых технологий при голосовании, которое являлось выражением политической воли улучшить выборы, было успешным во многих отношениях, поспешное внедрение биометрической регистрации вылилось в ряд значительных проблем с целостностью списков избирателей. Данное обстоятельство, опасения по поводу соблюдения тайны голосования и значительные процедурные проблемы в ходе подсчета голосов относятся к основным проблемам, омрачившим, в целом, спокойный день голосования.”

Законодательная база в сфере выборов, в целом, обеспечивает адекватную основу для проведения демократических выборов. Закон о выборах 2011 года с поправками, внесенными в апреле 2015 года, учитывает некоторые из ранее сделанных рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ и Европейской комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия), в то время как другие остаются невыполненными. Существующие противоречия между законодательными актами, регулирующими аспекты избирательного процесса, негативно повлияли на правовую определенность. Правовые акты ЦИК не всегда твердо основывались на законодательной базе, и большая четкость отдельных решений ЦИК могла бы обеспечить единообразное применение законодательства.

Пропорциональная избирательная система с закрытыми партийными списками предусматривает двойной избирательный порог и ограничивает общее количество мандатов, которые может получить любая отдельная партия, что уменьшает принцип свободного выражения воли избирателей. Безоговорочное ограничение избирательного права для лиц, приговоренных

¹ Версия настоящего отчета на английском языке является единственным официальным документом. Перевод отчета на кыргызский и русский языки является неофициальным.

к тюремному заключению, противоречит обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам.

Процесс подготовки и проведения выборов осуществлялся ЦИК, 54 территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и 2374 участковыми избирательными комиссиями (УИК). Большинство собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ не ставили под сомнение их непредвзятость и, в целом, выразили доверие к их работе. Заседания ЦИК проводились открыто для представителей политических партий, СМИ, а также местных и международных наблюдателей. Однако, организация деятельности ЦИК, в том числе, проведение неофициальных “рабочих заседаний” при закрытых дверях, а также недостаток полной и актуальной информации на официальном сайте ЦИК снизили степень прозрачности в ее работе. ТИК и УИК осуществляли свою работу, в целом профессионально; однако отсутствие достаточного числа кандидатур на замещение мест в составе комиссий, а также большое количество замен членов ТИК и УИК в некоторых случаях негативно сказались на работе избирательных комиссий. В составе нижестоящих избирательных комиссий женщины были хорошо представлены.

Биометрическая регистрация и идентификация личности избирателя на основе единого общенационального реестра населения была внедрена на этих выборах впервые в качестве заявленной меры, направленной на сокращение возможностей для нарушений в ходе избирательного процесса, а также для повышения доверия со стороны избирателей. Большинство собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ поддержали новую систему. Несмотря на усилия, направленные на создание полнейшего охвата населения за короткий промежуток времени, некоторые избиратели не прошли биометрическую регистрацию, в том числе ввиду опасений по поводу защиты персональных данных или из-за проживания в отдаленной местности. Это поставило под сомнение полноту списков избирателей и эффективность существующих мер по обеспечению возможности осуществления всеми лицами их избирательного права. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ также получила убедительные сообщения об оказании давления на граждан, в частности на работников публичного сектора, в целях прохождения ими биометрической регистрации накануне выборов.

Процесс регистрации кандидатов был инклюзивным, что предоставило избирателям широкий спектр выбора. ЦИК зарегистрировала списки кандидатов от всех 14 политических партий, представивших необходимые документы и внесших установленный избирательный залог. Законодательная база не предусматривает участие в выборах независимых кандидатов, что противоречит обязательствам ОБСЕ. Регистрация одного из кандидатов была отменена ЦИК менее чем за неделю до дня выборов на основании нарушения правил проведения агитации, при этом не было предварительного письменного предупреждения о таком нарушении, как того требует закон. Большое число выбытий кандидатов после дня голосования, некоторые из которых были основаны на заранее подписанных заявлениях о снятии кандидатуры, подрывали право избирателей на осознанный выбор и право избранных кандидатов на вступление в должность.

На момент регистрации в списках кандидатов были соблюдены квоты по половой принадлежности, по наличию представителей национальных меньшинств, молодежи и людей с ограниченными возможностями, но не существует положения о соблюдении квот после регистрации, что подрывает их эффективность. Хотя во всех списках кандидатов была соблюдена 30% квота на половую принадлежность, после выбытия кандидатов после дня голосования среди членов нового парламента оказалось лишь 20% женщин.

Дню голосования предшествовала острая борьба. Основные политические партии провели масштабную предвыборную агитацию по всей стране, в то время как политические партии с более ограниченными ресурсами проводили интенсивную агитацию только на последних

этапах агитационной кампании. Агитация проводилась в спокойной обстановке, было отмечено незначительное количество инцидентов. Президент был сильно замечен в течение всей предвыборной кампании и в период тишины. В качестве положительного достижения, злоупотребление административным ресурсом не было серьезной проблемой на этих выборах. Однако обвинения в подкупе избирателей были широко распространены, и были возбуждены несколько уголовных дел.

Закон о выборах регулирует вопросы финансирования избирательных кампаний и устанавливает ограничения на суммы взносов, пожертвований и расходов соперников на проведение агитации. Эти лимиты были значительно повышены по сравнению с прошлыми выборами. ЦИК сформировала контрольно-ревизионную группу, которая публиковала отчеты о суммах поступлений и расходов политических партий на проведение агитации до дня голосования. Однако финансированию агитации не помешало бы обеспечение более высокого уровня прозрачности, в том числе за счет раскрытия информации о поступлениях до дня голосования и быстрого опубликования итоговой финансовой отчетности политических партий после дня голосования.

Средства массовой информации служили платформой для представления взглядов соперников на выборах. Соперники крайне активно использовали политическую рекламу, а дебаты между кандидатами позволили избирателям получить представление об участниках предвыборной гонки. Ограниченное освещение избирательной кампании в новостных репортажах и программах, посвященных текущим событиям, в большинстве СМИ, а также ощутимый дефицит журналистских расследований и аналитических репортажей значительно сократили объем объективной информации, доступной избирателям. Практическое отсутствие редакционных материалов, посвященных кандидатам и агитационной кампании, резко контрастировало с масштабным позитивным освещением деятельности Президента и других официальных лиц всеми СМИ, финансируемыми из государственного бюджета. ЦИК, выйдя за пределы своих полномочий, установила требования по аккредитации СМИ и интернет-сайтов, оставив за собой право отзыва аккредитации, что фактически оказалось запретом на размещение платной рекламы в некоторых СМИ.

Некоторые политические партии в местах компактного проживания этнического узбекского населения распространяли агитационные материалы на узбекском языке. Представители национальных меньшинств принимали участие в массовых мероприятиях, проводимых различными политическими партиями. Положительным моментом является то, что большинство политических партий не прибегало к националистической риторике, а также не поступало сообщений ни о проведении пропагандистских мероприятий, направленных против меньшинств, ни о каких-либо угрозах в их адрес. В местах компактного проживания национальных меньшинств их представленность в целом ряде ТИК и УИК была недостаточной. Ни информационные материалы для избирателей, ни избирательные бюллетени не изготавливались на языках национальных меньшинств, что противоречит обязательствам ОБСЕ.

Гражданское сообщество было активно вовлечено в процесс наблюдения за выборами, проводя долгосрочное и краткосрочное наблюдение и публикуя отчеты о результатах наблюдения. ЦИК начала аккредитацию международных наблюдателей только за 30 дней до выборов, что фактически ограничило их возможность наблюдать все этапы избирательного процесса, включая регистрацию кандидатов и оспаривание результатов выборов.

Последние поправки в законодательстве упорядочили процесс урегулирования избирательных споров. В то время как избирательные комиссии реагировали на жалобы, поданные до дня голосования, и, по всей видимости, в большинстве случаев обеспечивали их своевременное

рассмотрение, они не всегда укладывались в установленный срок, и степень прозрачности и единообразия всего процесса были недостаточными. До дня голосования суд подтвердил все кроме одного решения ЦИК, но зачастую не сопровождал свои решения достаточным обоснованием. Многие собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ выражали недостаток уверенности в эффективности системы урегулирования избирательных споров и независимости правосудия.

День голосования прошел в спокойной обстановке. Процедуры открытия и голосования были оценены положительно на большинстве избирательных участков, где проводилось наблюдение. Однако в существенных 32% наблюдаемых избирательных участков не все избиратели смогли найти себя в списках. Оборудование для биометрической идентификации и автоматические считывающие устройства (АСУ) в целом работали хорошо, однако отдельные технические проблемы вызвали регулярные кратковременные перебои в работе. На многих избирательных участках наблюдатели ММНВ сообщали о том, что тайна голосования не всегда гарантировалась, а также о попытках оказания влияния на выбор избирателей и о случаях коллективного голосования. В нескольких случаях наблюдателями ММНВ были обнаружены признаки подкупа избирателей.

Процесс подсчета голосов был оценен негативно на более чем трети избирательных участков в основном из-за нарушения или игнорирования процедур подсчета, что является высоким показателем и вызывает беспокойство. Многие УИК не проводили базовые процедуры сверки, не раскладывали бюллетени отдельно по партиям или не подсчитывали все бюллетени правильно. Многими УИК протокол не заполнялся полностью и не чернилами, либо с заранее проставленными подписями. Процесс определения результатов был оценен негативно в 21 из 45 ТИК, где проводилось наблюдение. Многочисленные процедурные нарушения были отмечены в процессе обработки итоговых протоколов УИК, данные которых зачастую не были сверены или не совпадали с результатами, полученными на АСУ. Иногда УИК не осуществляли ручной подсчет голосов, игнорируя юридические гарантии обеспечения общественного доверия к результатам выборов. Наблюдатели ММНВ отмечали случаи, когда цифры в протоколах изменялись без пересчета. В качестве положительного элемента, ЦИК начала публикацию предварительных результатов сразу после закрытия участков, однако впоследствии ЦИК не опубликовала официальные протоколы.

После дня голосования ЦИК согласилась пересчитать бюллетени на 9 из 296 поставленных под сомнение избирательных участках. Она также объявила недействительными результаты на 8 других избирательных участках, где были обнаружены существенные расхождения между количеством проголосовавших по данным биометрической регистрации и количеством опущенных бюллетеней. После дня голосования заявления о снятии кандидатур были поданы от имени 136 кандидатов, оставляя избирателей в неведении о том, кто именно из поддержанных ими кандидатов получит мандаты. Некоторые кандидаты заявили, что им пришлось представлять подписанные заявления о выбытии с открытой датой еще до регистрации кандидатов, и обжаловали решения ЦИК об их исключении из списков. В соответствии с решениями Верховного Суда ЦИК восстановила семь кандидатов 27 октября и перераспределила мандаты.

II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

После получения приглашения от Центральной комиссии по выборам и референдумам (ЦИК) Кыргызской Республики и основываясь на рекомендации Миссии по оценке потребностей, проведенной с 3 по 6 августа, Бюро ОБСЕ по Демократическим Институтам и Правам Человека (БДИПЧ/ОБСЕ) 25 августа разместило Миссию по наблюдению за выборами (МНВ). МНВ БДИПЧ/ОБСЕ во главе с послом Борисом Фрлецом включала 16 экспертов, находящихся

в Бишкеке и 22 долгосрочных наблюдателя, размещенных по всей стране. Члены миссии были представлены из 19 государств-участников ОБСЕ.

В день голосования МНВ БДИПЧ/ОБСЕ объединила усилия с делегациями Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Европейского Парламента (ЕП) для учреждения Международной Миссии по наблюдению за выборами (ММНВ). Действующий Председатель ОБСЕ назначил Специальным Координатором и руководителем краткосрочной миссии наблюдателей ОБСЕ Игнасио Санчез Амора (Испания). Делегацию ПА ОБСЕ возглавила Ивана Добесова (Чешская республика), Мериткселл Матеу Пи (Андорра) — делегацию ПАСЕ, а делегацией ЕП руководил Рычард Цзарнецки (Польша). В целом было задействовано 313 наблюдателей из 40 стран, включая 253 долгосрочных и краткосрочных наблюдателя от БДИПЧ/ОБСЕ, а также 30 парламентариев и сотрудников от ПА ОБСЕ, 18 от ПАСЕ и 11 от ЕП.

МНВ БДИПЧ/ОБСЕ провела оценку избирательного процесса на соответствие обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. Настоящий заключительный отчет следует за Заявлением о предварительных результатах и выводах, сделанным на пресс-конференции в Бишкеке 5 октября.²

МНВ БДИПЧ/ОБСЕ выражает благодарность ЦИК за приглашение и предоставление аккредитационных документов, Министерству Иностранных Дел и другим органам власти за оказанную поддержку и сотрудничество. МНВ также выражает благодарность кандидатам, представителям политических партий, средств массовой информации, гражданского общества за обмен мнениями. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ также выражает благодарность Центру ОБСЕ в Бишкеке, Верховному Комиссару ОБСЕ по делам национальных меньшинств, другим международным организациям и посольствам за их поддержку и сотрудничество.

III. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

25 июля 2015 года Президент Алмазбек Атамбаев назначил проведение парламентских выборов на 4 октября. Выборы прошли в политической обстановке, которую, отчасти, можно охарактеризовать текущими спорами относительно будущей политической системы страны. Конституция 2010 года устанавливает полу-парламентскую систему правления с всенародно избираемым президентом. Правительство, возглавляемое премьер-министром, предложенным парламентским большинством, назначается президентом. Однако среди политических элит продолжается дискуссия о возвращении к президентской республике с передачей президенту больших полномочий исполнительной власти, либо о переходе к полностью парламентской системе. Хотя полномочия парламента по изменению Конституции законодательно ограничены до 2020 года, некоторые из членов парламента, а также Президент Атамбаев выразили поддержку внесению изменений в Конституцию путем референдума. Данные инициативы столкнулись с критикой со стороны некоторых политических партий и представителей отдельных сегментов гражданского общества.

В состав правительства, сформированного по результатам парламентских выборов 2010 года, вошли представители трех партий, составивших правящую коалицию. Во время срока работы предыдущего парламента правящая коалиция переформировывалась три раза. До выборов 2015 года Социал-Демократическая Партия Кыргызстана (СДПК, получившая 26 мест в парламенте), “Ар-Намыс” (25 мест) и “Ата-Мекен” (18 мест) составляли парламентское

² См. [Все предыдущие отчеты БДИПЧ/ОБСЕ по Кыргызской Республике](#).

большинство. Партии “Ата-Журт” (28 мест) и “Республика” (23 места) находились в оппозиции.

Система политических партий в Кыргызской республике фрагментарна: министерством юстиции зарегистрированы 203 политические партии. Политические партии не могут быть созданы на этнической или религиозной основе.³ Политические партии определяются личностью их лидеров, а не политическими платформами, которые во многом совпадают. Лояльность кандидатов своим политическим партиям не постоянна, о чем свидетельствует количество действующих депутатов парламента, которые переизбирались по спискам от других политических партий.⁴

Несмотря на конституционные гарантии равенства, в целом имеет место недостаточная представленность женщин в политической жизни, в том числе на выборах должностях. На 24 сентября, женщины занимали должности 1 из 4 вице-премьер-министров, 2 из 15 министров в кабинете правительства, 1 из 7 губернаторов областей, а также 10 из 48 статс-секретарей и заместителей министров.⁵ В последние годы Комитет ООН по Правам Человека (КПЧ) также выражал озабоченность низким уровнем представленности меньшинств в политических и государственных институтах.⁶

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Парламентские выборы регулируются, в первую очередь, Конституцией 2010 г., Конституционным Законом от 2011 г. “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” (далее Закон о Выборах) и Законом “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов” от 2011 г.⁷ В апреле 2015 г. в Закон о выборах были внесены изменения после всестороннего обсуждения политическими партиями, государственными институтами и гражданским сообществом.⁸ Последние изменения были в целом поддержаны парламентскими политическими партиями, в них предусматривается обязательная биометрическая регистрация избирателей и использование АСУ, упорядочена процедура рассмотрения избирательных споров, повышен избирательный

³ В статье 3.1 Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 года говорится: “Лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права...индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации.”

⁴ Из 120 депутатов уходящего парламента 93 баллотировались вновь. Только 4 из 20 депутатов от “Республики” и 5 из 21 от “Ата-Журт” баллотировались в списке объединенной политической партии “Республика-Ата-Журт”, в то время как 16 бывших депутатов от “Республики” и 16 от “Ата-Журт” (70% и 57% соответственно) вступили в другие политические партии. Аналогично лишь 7 из 25 бывших депутатов от “Ар-Намыс” (28%) избирались по своему собственному списку, 14 из них (56%) - по спискам других политических партий. 3 депутата от СДПК и 3 от “Ата-Мекен” также вышли из соответствующих политических партий и вступили в другие во время выборов.

⁵ См. Параграф 23 [Заключительных замечаний по четвертому докладу Кыргызстана](#) Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ).

⁶ См. Параграф 27 [Заключительных замечаний по второму периодическому докладу Кыргызстана](#) Комитета ООН по правам человека (23 апреля 2014).

⁷ Другие соответствующие законы включают Закон о политических партиях, Закон о мирных собраниях, Закон о биометрической регистрации, Кодекс об административной ответственности и Уголовный Кодекс.

⁸ Раздел II.2.6 Свода Рекомендуемых Норм При Проведении Выборов Венецианской Комиссии 2002г. рекомендует, что “следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах...менее чем за год до проведения выборов”. Однако, воплощение рекомендаций считается исключением для принципа стабильности законодательства о выборах, на которое “не следует ссылаться...чтобы не препятствовать выполнению рекомендаций международных организаций”. См. Раздел II.2 [Разъяснительной декларации по стабильности закона о выборах](#) Венецианской Комиссии.

залог для политических партий, пересмотрен избирательный порог, а также увеличены пределы финансирования и расходов на предвыборную агитацию.

Недавние изменения в законодательстве учитывают некоторые из предыдущих рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ и Европейской Комиссии за Демократию через Право Совета Европы (Венецианская Комиссия).⁹ Тем не менее, другие рекомендации, в число которых входит возможность участия в парламентских выборах независимых кандидатов, обеспечение соблюдения гендерных квот вплоть до распределения мандатов, пересмотр ограничений права на участие в выборах для лиц с судимостью, пересмотр двойного порога для прохождения в парламент, а также ограничение оснований для отмены регистрации кандидатов и повышение прозрачности финансирования предвыборной агитации, не были учтены. В то время как законодательная база в сфере выборов, в целом, обеспечивает адекватную основу для проведения демократических выборов, ей недостает комплексности, а существующие пробелы и противоречия негативно сказались на правовой определенности и эффективном осуществлении избирательных прав.¹⁰ В целом, законодательные недостатки не были компенсированы ЦИК.¹¹

В соответствии с предыдущими рекомендациями БДИПЧ/ОБСЕ следует провести пересмотр, консолидацию и гармонизацию законодательной базы для проведения выборов.

Депутаты парламента избираются на пять лет по единому общенациональному избирательному округу по пропорциональной системе по закрытым спискам политических партий. Для получения депутатских мандатов политическая партия должна получить, по меньшей мере, 7% действительных голосов, поданных в целом по республике и, по меньшей мере, 0,7% действительных голосов, поданных в каждой из семи областей, а также в Бишкеке и Оше.¹² Конституция содержит ограничение, согласно которому ни одна партия не может получить более 65 мандатов в 120-местном однопалатном парламенте (*Жогорку Кенеш*). ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская Комиссия ранее давали оценку и двойному порогу прохождения в парламент и ограничению по количеству мест.¹³ Требование двойного порога для прохождения в парламент ставит под сомнение цели общенациональной системы пропорционального представительства. Ограничение количества мест, получаемых политической партией, до 65, вне зависимости от количества полученных голосов избирателей, угрожает принципу равенства голосов и свободному выражению воли избирателей.¹⁴

⁹ См. Предыдущие отчеты БДИПЧ/ОБСЕ и [Общее мнение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссии по проекту Избирательного Закона Кыргызской Республики](#).

¹⁰ Например, вопросы защиты персональных данных не адекватно урегулированы Законом о биометрической регистрации; Закон о выборах не дает ясности, когда выносятся предупреждения кандидатам и политическим партиям о нарушениях правил проведения агитации; Гражданский процессуальный кодекс (Статья 256) не согласован с Законом о Выборах (Статья 44.1); полномочия избирательных комиссий по работе со списками избирателей различаются в Законе об Избирательных Комиссиях и в Законе о Выборах. При этом Закон о нормативных актах (Статья 11) требует, чтобы нормативные акты были внутренне согласованными и в них содержались понятные и недвусмысленные термины.

¹¹ Согласно Закону о нормативных актах (Статья 4.1) у ЦИК есть полномочия выпускать постановления в пределах своей компетенции и на основе закона.

¹² В 2010 г. политической партии необходимо было получить более 5% голосов по всей республике и, по меньшей мере, 0,5% голосов в каждом регионе; оба порога рассчитывались исходя из количества зарегистрированных избирателей.

¹³ См. Параграфы 12, 18-19 [Общего мнения по проекту Избирательного Закона Кыргызской Республики](#).

¹⁴ В соответствии с параграфом 7.9 Копенгагенского Документа ОБСЕ от 1990 г. государства-участники “обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность”. В параграфе 21 Общих Замечаний КПЧ ООН №25 к Статье 25 МПГПП утверждается, что “любая [избирательная] система...должна гарантировать и обеспечивать свободное выражение воли избирателей”.

Хотя ограничение количества мест в парламенте, которое может получить политическая партия, можно рассматривать как временное условие, способствующее созданию плюрализма в политической среде, его долгосрочное включение в закон следует тщательно пересмотреть. Можно было бы пересмотреть региональный порог, так как он может скомпрометировать принцип пропорциональной системы представительства в едином общенациональном избирательном округе.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

Подготовка и проведение выборов осуществлялись трехуровневой системой избирательных комиссий: ЦИК, 54 территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и 2374 участковыми избирательными комиссиями (УИК), в том числе 36 УИК в 26 странах мира для голосования за рубежом.

A. ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ

ЦИК является постоянно действующим органом, избираемым парламентом на пятилетний срок. В состав ЦИК входят 12 человек, по 4 члена комиссии, выдвигаемых соответственно президентом, парламентским большинством и парламентской оппозицией.¹⁵ Четыре члена ЦИК, включая двух заместителей председателя, - женщины. Большинство собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ не выразили сомнений в беспристрастности комиссий при проведении выборов и, в целом, выразили доверие к их работе. Заседания ЦИК проводились открыто для представителей политических партий, СМИ, местных и международных наблюдателей. Однако ЦИК также проводила регулярные “рабочие встречи” в закрытом для наблюдателей режиме.¹⁶ Решения ЦИК не всегда основывались на законодательной базе и, время от времени, прямо ей противоречили.¹⁷

Решения ЦИК должны твердо основываться на законе и не должны создавать дополнительные административные барьеры для участников избирательного процесса, а скорее способствовать осуществлению их прав и вносить ясность в правовые нормы.

ЦИК не всегда обновляла информацию, публикуемую на официальном сайте, что приводило к ограничению объема информации о процессе подготовки к выборам, доступной для населения, что в свою очередь вызывало замешательство относительно того, какая информация с сайта относилась именно к текущим выборам.¹⁸ Некоторые постановления ЦИК были опубликованы

¹⁵ Один из членов ЦИК прекратил свои полномочия в августе в связи с участием в выборах в качестве кандидата и до конца выборов не был заменен.

¹⁶ Закон о выборах определяет, что ЦИК осуществляет свою деятельность на основе законности, коллегиальности и открытости.

¹⁷ К примеру, процедуры, установленные ЦИК для аккредитации СМИ, не предусмотрены законом (см. *Средства Массовой Информации*), а процедуры по регистрации для голосования на дополнительных избирательных участках в Бишкеке и Оше содержали больше ограничений, чем предусмотрено в законе. Кроме того, даты начала и окончания аккредитации международных наблюдателей, установленных ЦИК, не предусмотрены законом. Наконец, постановление ЦИК, предусматривающее проведение голосования и подсчет голосов на 11 избирательных участках за пределами страны без использования сканеров отпечатков пальцев и АСУ противоречило Закону о Выборах.

¹⁸ К примеру, ЦИК не опубликовала на своем официальном сайте окончательные списки кандидатов, которые бы давали избирателям четкое представление о том, кто именно участвует в выборах по состоянию на день голосования. Список аккредитованных международных наблюдателей остался еще с прошлых выборов.

не полностью или с опозданием,¹⁹ ЦИК также не публиковала повестку дня своих заседаний. Подобная практика ЦИК повлияла на снижение прозрачности процесса, что противоречит международным стандартам.²⁰

Работа по организации выборов на всех уровнях должна соотноситься с принципом прозрачности. Все заседания и собрания избирательных комиссий должны проходить публично. В соответствии с предыдущими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ все решения ЦИК, относящиеся к выборам, должны быть полностью и своевременно опубликованы.

ЦИК подготовила и распространяла материалы по предоставлению информации избирателям в том числе посредством государственных и онлайн СМИ. Эти материалы побуждали граждан проверять и обновлять свои данные избирателя, предоставляли информацию о новых процедурах голосования, особенностях голосования в местах временного проживания и голосования вне помещения для голосования, а также подчеркивали важность тайны голосования.

В. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И УЧАСТКОВЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

ТИКи и УИКи являются постоянными органами, сформированными на 2-х летний срок из представителей, выдвигаемых всеми политическими партиями, зарегистрированными в Министерстве Юстиции, и органами местного самоуправления. ТИКи формируются ЦИК, в них входит не менее 11 членов, а УИКи формируются ТИК, и в них входит не менее 7 членов. Однако, по мнению некоторых собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, отсутствие достаточного числа кандидатур на замещение мест в составе комиссий, а также отсутствие заинтересованности среди некоторых членов ТИК и УИК в надлежащем выполнении своих обязанностей или их невыполнение могли оказывать негативное влияние на работу комиссий. Кроме того, многие члены ТИК и УИК были заменены незадолго до дня выборов.²¹ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ положительно оценила работу нижестоящих избирательных комиссий до дня голосования, в том числе в части содействия уточнению списков избирателей, а также тестирования нового оборудования. Не все заседания ТИК были открытыми для представителей политических партий и наблюдателей.²² Большинство ТИК положительно оценили материально-техническую поддержку со стороны местных властей.

Можно было бы рассмотреть адекватное вознаграждение всех должностных лиц, задействованных в выборах, включая членов ТИК и УИК, согласно их затраченным усилиям.

ЦИК организовала подготовку нижестоящих комиссий. Подготовительные занятия, которые наблюдались МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, были оценены как эффективные, хотя они в основном

¹⁹ Постановления ЦИК об утверждении форм протоколов и об утверждении формы избирательного бюллетеня были опубликованы без приложения самих форм. Постановление об утверждении сметы расходов на выборы не включало в себя разбивку по статьям расходов. Постановления об аккредитации международных наблюдателей были опубликованы со значительным опозданием.

²⁰ Параграф 19 Замечания общего порядка №34 КПЧ ООН от 2011г. к статье 19 МПГПП предусматривает “С целью эффективного осуществления права на доступ к информации, государствам-участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам-участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации”.

²¹ Среди причин замены являлись отсутствие вознаграждения за работу большинства членов УИК (только председатели и секретари УИК получают вознаграждение), отставки членов комиссий для участия в агитации, а также отставки членов УИК, занятых сбором урожая.

²² Несмотря на многочисленные просьбы, ТИКи не всегда информировали МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о предстоящих заседаниях. Некоторые ТИКи в Баткенской и Таласской областях, а также в городе Ош, проводили заседания ad-hoc и неофициальные встречи.

касались работы АСУ, а не обеспечения правильности всех процедур дня голосования. ЦИК закрепила за каждой ТИК своего представителя для облегчения работы ТИК и взаимодействия на всех уровнях организации выборов. В то время как большинство ТИК положительно оценивали роль представителей ЦИК, некоторые собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отмечали чрезмерное вмешательство представителей ЦИК в работу ТИК.²³

Женщины представлены в территориальных и участковых избирательных комиссиях на высоком уровне, составляя 45% членов ТИК и 56% членов УИК (включая 62% председателей) на участках, которые посетили наблюдатели ММНВ в день голосования.

С. НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ГОЛОСОВАНИЯ

Впервые все избирательные участки были оснащены автоматическими считывающими устройствами, прикрепленными к урнам для голосования. АСУ подсчитывали бюллетени по мере того, как они опускались в урну, и сообщали о результатах голосования после закрытия избирательных участков, печатая бланк с результатами подсчета голосов и отсылая эти результаты в ЦИК, где они непосредственно добавлялись в базу данных о результатах голосования. Однако по Закону о выборах юридическую силу имеют только результаты последующего ручного подсчета голосов. ЦИК и другие государственные органы проинформировали МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что автоматическое сканирование бюллетеней введено во избежание фальсификации результатов выборов, а также в целях повышения прозрачности процесса определения и опубликования результатов. Введение АСУ нашло широкую поддержку среди политических партий и гражданского сообщества.

Использование АСУ было протестировано только один раз на местных выборах в мае 2015г. примерно на 50 избирательных участках. Положительным шагом было то, что ЦИК разработала запасной план, согласно которому у всех ТИК и некоторых УИК присутствовало резервное оборудование на случай сбоя в работе АСУ, который трудно было бы быстро устранить в ходе голосования.²⁴ В случае повторного сбоя в работе АСУ, процесс голосования был бы продолжен с использованием обычных урн для бюллетеней. Местные власти были обязаны предоставить УИК альтернативные источники энергии.

ЦИК провела тестирование и публичные демонстрации работы АСУ перед размещением их на участках, где и далее на ежедневной основе членами УИК, а также в присутствии любых заинтересованных избирателей или наблюдателей проводилось тестирование.²⁵ Однако ЦИК публично не представила детального описания функционирования АСУ и программного обеспечения и не опубликовала какой-либо документации устройств, что противоречит хорошей практике.²⁶ Кроме того, ни в законодательстве, ни на практике не предусмотрены независимый общественный аудит или сертификация такой системы.²⁷ Это снизило прозрачность и привело к обеспокоенности о том, что из-за нераскрытой функциональной документации под угрозой может быть поставлена тайна голосования, а также могли бы

²³ Например, в ТИК в Кара-Куль, Кемине и Токтогуле.

²⁴ В соответствии с Законом о выборах АСУ можно было заменить только один раз на каждом избирательном участке.

²⁵ Публичные демонстрации и тестирование АСУ в УИК проходили с 23 сентября по 2 октября.

²⁶ См., к примеру, параграф 21 [Рекомендаций \(2004\) 11 Совета Европы по Юридическим, Рабочим и Техническим Стандартам Электронного Голосования](#), где говорится, что информация о новых технологиях голосования должна быть доступна общественности. ЦИК не предоставила МНВ БДИПЧ/ОБСЕ возможности встретиться с техническим персоналом ЦИК для выяснения технических деталей работы АСУ. Кроме того, не было предоставлено информации о процессе закупки оборудования и результатах исследования возможностей внедрения данной системы.

²⁷ МНВ БДИПЧ/ОБСЕ была проинформирована, что компоненты системы были сертифицированы в Южной Корее, где эта система была произведена, однако общедоступные отчеты отсутствуют.

появиться преждевременные результаты голосования. Хотя ручной подсчет голосов закреплен юридически и обеспечивает проверку точности машинного подсчета в целях дальнейшего использования АСУ, другие важные аспекты этого процесса, такие как тайна голосования, не прошли всестороннего тестирования, тем самым подчеркивая необходимость постепенного введения новых технологий голосования на выборах. Члены УИК, работавшие с АСУ, прошли двухдневное обучение, организованное ЦИК, что, в целом, получило положительную оценку со стороны МНВ БДИПЧ/ОБСЕ.

Для укрепления общественного доверия и повышения прозрачности функционирования АСУ, власти могли бы опубликовать соответствующую техническую документацию. Власти могли бы также рассмотреть возможность проведения общественного аудита, а также формальной сертификации оборудования и программного обеспечения независимыми организациями. Все отчеты о результатах аудита и сертификации должны быть публичными.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Право голоса предоставлено гражданам, достигшим возраста 18 лет ко дню голосования, за исключением тех, кто отбывает тюремное наказание независимо от тяжести преступления, и тех, кто по закону признан недееспособным. Безоговорочный отказ в праве голоса для всех отбывающих тюремное наказание, независимо от тяжести преступления, противоречит обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам.²⁸

Следует внести поправки в законодательную базу и снять безоговорочное ограничение права голоса для отбывающих тюремное наказание.

Система регистрации избирателей для данных выборов претерпела существенные изменения по инициативе президента, запущенной в 2013г. Как положительный момент можно отметить то, что списки избирателей составлялись на основе единого общенационального реестра населения, который ведется Государственной регистрационной службой (ГРС).²⁹ В качестве дополнительного требования, направленного, в том числе, на устранение неточностей при составлении списков избирателей, граждане были обязаны пройти биометрическую регистрацию; в противном случае, они не вносились в списки избирателей. Биометрическая регистрация, которую граждане были обязаны пройти в любом из более чем 700 пунктов сбора данных внутри страны или в дипломатических представительствах за ее пределами, включала сканирование отпечатков всех десяти пальцев граждан, фотографии и подписи. Идентификация голосующих в день выборов была основана на сравнении отпечатков пальцев голосующих с отпечатками пальцев в записи.³⁰ От голосующих требовалось принести действующую ID карту или паспорт. Другие виды документов, которые использовались на предыдущих выборах, были исключены.

²⁸ Параграфом 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г. предусматривается, что государства-участники обеспечивают “гарантии всеобщего и равного избирательного права совершеннолетним гражданам”, в то время, как параграфом 14 предусматривается, что ограничение прав и свобод должно быть “прямо пропорционально цели закона”. Параграф 14 Замечания общего порядка №25 КПЧ ООН к статье 25 МПГПП 1996г. предусматривает, что лишение избирательного права должно быть “объективным и обоснованным”.

²⁹ В единый реестр дополнительно внесены данные из реестра документов, удостоверяющих личность, и паспортов, а также из записей жилищных контор и актов гражданского состояния.

³⁰ В случае несовпадения данных после пяти попыток, использовался личный идентификационный номер и фотография избирателя. Закон о выборах не предусматривает запасных процедур в случае отказа оборудования.

Власти внедрили систему биометрической регистрации и идентификации в целях сокращения возможностей для нарушений в ходе избирательного процесса, а также для повышения доверия со стороны избирателей и политических партий. Большинство собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ поддержали эту систему. Однако некоторые из них были против нее в связи с тем, что прохождение биометрической регистрации, как условия включения в списки избирателей, ограничивало их возможность осуществления конституционного права голоса. Претензии к неконституционности применения биометрической регистрации были отклонены.³¹

Всего для участия в голосовании на этих выборах было зарегистрировано 2 761 297 избирателей. Власти были ограничены временными рамками для проведения биометрической регистрации. Кампания по обязательной сдаче биометрических данных была начата в октябре 2014г., вскоре после принятия Закона о биометрической регистрации; однако, биометрическая регистрация стала необходимым условием для внесения в списки избирателей только в апреле 2015, после того, как были внесены изменения в Закон о выборах. В результате, сохранялась серьезная озабоченность по поводу полноты списков избирателей ввиду того, что некоторые граждане были практически исключены из процесса сбора биометрических данных, а следовательно и из списка избирателей, так как проживали в отдаленной местности, были не в состоянии выйти из дома или же находились за рубежом.³² ГРС сообщила, что на 19 сентября общее количество граждан свыше 16 лет, прошедших биометрическую регистрацию, составляло 2 849 000 (примерно 75%). Однако 23 сентября правительство сообщило, что было зарегистрировано примерно 95% всех избирателей, проживающих в стране и обладающих правом голоса.³³ Различные собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ оценили обе эти цифры как нереалистичные.³⁴ Хотя значительное количество кыргызских граждан проживает за границей,³⁵ только 15 312 из них были зарегистрированы для участия в голосовании за пределами страны, а из них, как сообщалось, только около 2 500 проголосовали в день выборов. Это ставит под сомнение эффективность существующих мер, направленных на реализацию права голоса всеми гражданами, имеющими это право.³⁶

Принимая биометрическую идентификацию, как условие для участия в голосовании, и с учетом того, что полнота составления списков избирателей является предпосылкой для

³¹ 14 сентября Конституционная Палата Верховного Суда подтвердила конституционность Закона о биометрической регистрации. 23 сентября Палата подтвердила конституционность требования Закона о выборах проходить биометрическую регистрацию для включения в списки избирателей.

³² В статье 41 Международной Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей говорится, что “Трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право участвовать в общественной жизни государства своего пребывания, избирать...в соответствии с законодательством этого государства. Государства...содействуют... осуществлению этих прав”. Согласно статье 2 в Конвенции СНГ 2002г. “Каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод”.

³³ 2 октября председатель ЦИК проинформировал международных наблюдателей, что было зарегистрировано 99% избирателей, проживающих в стране и имеющих право голоса.

³⁴ В то время как ГРС основывала свои данные на предыдущем бумажном реестре записей гражданского состояния и данные переписи населения, правительство и ЦИК ссылались на уточненную версию предыдущего реестра избирателей.

³⁵ Министерство Иностранных Дел проинформировало ГРС, что за границей проживает 612 742 кыргызских граждан в возрасте старше 16 лет.

³⁶ Параграф 11 Замечания общего порядка №25 КПЧ ООН от 1996г. к Статье 25 МКГПП устанавливает, что “Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли его осуществлять. При регистрации избирателей ее процедура должна быть упрощена и лишена каких-либо препятствий”. См. также параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г.

осуществления всеобщего избирательного права, властям следует предпринять всесторонние усилия для убеждения всех избирателей пройти регистрацию и ее упрощения.

Кроме того, некоторые лица проявили отсутствие интереса либо нежелание пройти биометрическую регистрацию ввиду опасений из-за порядка использования и защиты персональных данных — аспектов, недостаточно урегулированных действующим законодательством.³⁷

Граждане должны быть в курсе того, как хранится, защищается и используется их персональная информация. Для достижения этой цели, властям следует урегулировать доступ к персональным данным граждан и их использование для достижения специальных и четко определенных целей.

Властями была проведена полномасштабная общественная информационная кампания по биометрической регистрации, не в последнюю очередь из-за ограниченных сроков проведения столь комплексного мероприятия. Однако МНВ БДИПЧ/ОБСЕ также получила заслуживающие доверия сообщения об оказании различных форм несоразмерного давления на некоторых граждан, в частности на служащих государственного сектора, в целях прохождения ими биометрической регистрации. Более того, МНВ БДИПЧ/ОБСЕ отметила, что центральными и местными органами власти не было предоставлено достаточной информации о практических последствиях внедрения нового процесса регистрации избирателей,³⁸ что является нарушением международных стандартов.³⁹ Органы власти оказались не в состоянии разрешить опасения, выражаемые некоторыми гражданами.

В рамках зачастую открытого процесса в период с 20 августа по 19 сентября избиратели имели возможность проверить наличие своих данных в списках избирателей на соответствующем избирательном участке, в сети Интернет, так и по телефону горячей линии ГРС, и могли попросить внести изменения в свои данные.⁴⁰ В это же время избиратели могли ознакомиться с процессом биометрической идентификации. Избиратели, к которым относится значительное количество лиц, проживающих, но не зарегистрированных в городах Бишкек и Ош, могли также обратиться с просьбой о голосовании по месту временного пребывания.⁴¹ Некоторые избиратели прошли биометрическую регистрацию незадолго до истечения срока, и то

³⁷ Например, не ясно, почему собирались подписи граждан как часть биометрических данных. Статья 3 Руководящих принципов Генеральной Ассамблеи ООН 1990г., касающихся компьютеризированных картотек, содержащих персональные данные, утверждает, что “Все персональные данные подлежащие сбору и хранению [должны] соответствовать и быть адекватными установленным целям”.

³⁸ К примеру, избиратели не были проинформированы о том, как происходит процесс составления и уточнения списков избирателей, о том, сколько времени после прохождения ими биометрической регистрации необходимо для того, чтобы их данные появились в списках избирателей, о возможности существования разночтений между электронной и бумажной версиями списков в период публикации списков для сверки, или о том обстоятельстве, что место прохождения гражданами биометрической регистрации не имеет отношения к участку, к которому они будут прикреплены для голосования.

³⁹ Параграф 11 Общих замечаний КПЧ ООН № 25 к Статье 25 МКГПП устанавливает, среди прочего, что “кампания по информированию и регистрации избирателей является необходимой для обеспечения эффективной реализации прав информированного местного сообщества, определяемых статьей 25”.

⁴⁰ ГРС разместило на сайте полный список избирателей. Телефонная линия ГРС обслуживалась несколькими операторами, однако она часто оказывалась недоступной в “часы пик”, например 18 сентября.

⁴¹ Всего было обработано 237 000 заявлений на участие в голосовании по месту фактического проживания. Из примерно 200 000 граждан, проживающих в городе Бишкек, но зарегистрированных на избирательных участках в другой местности по адресу постоянного проживания, и прошедших биометрическую регистрацию, 79 195 человек обратились с просьбой о голосовании в Бишкеке. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ обратила внимание на длинные очереди избирателей, пытавшихся зарегистрироваться для голосования по месту временного пребывания, и, по всей видимости, не всем из этих избирателей удалось зарегистрироваться в срок до 19 сентября.

обстоятельство, что их данные не были немедленно внесены в списки избирателей на участках для голосования, в отдельных случаях вызвало недопонимание.⁴²

Первоначальное прикрепление избирателей к участкам для голосования было проведено автоматически с использованием недавно созданного адресного реестра ГРС. Однако из-за недостаточного качества этого адресного реестра, ГРС пришлось перераспределять примерно 15% общего числа избирателей на иные участки, соответствующие границам, ранее утвержденным ЦИК,⁴³ что привело к тому, что, в ряде случаев избиратели были перераспределены уже после того, как они проверили свои данные в списках в установленный для этого период. Как сообщалось, на точность списков избирателей влиял и тот факт, что изменения в списки вносились как ГРС, так и сотрудниками ЦИК.

ГРС следует усовершенствовать адресный реестр и систему прикрепления избирателей к участкам для голосования заблаговременно до следующих выборов. Следует более четко разделить полномочия между ГРС и ЦИК, а процесс внесения изменений в списки избирателей должен проводиться в соответствии с законом.

VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Граждане, достигшие возраста 21 года ко дню выборов, могут избираться в парламент, при условии, что у них нет неснятой или непогашенной согласно закону судимости. Независимые кандидаты не допускаются к участию в парламентских выборах, что противоречит обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам.⁴⁴

Следует внести поправки в законодательную базу, чтобы позволить независимым кандидатам принимать участие в парламентских выборах.

Процесс выдвижения кандидатов на эти выборы начался 28 июля и закончился 25 августа. В рамках инклюзивного процесса ЦИК зарегистрировала все 14 политических партий, подавших списки кандидатов и заплативших избирательный залог в размере 5 миллионов сом.⁴⁵ Размер залога был увеличен в 10 раз по сравнению с предыдущими выборами. Несмотря на то, что это создает потенциальное препятствие для участия небольших партий, большинство собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ отметили это повышение как позитивный шаг, способствующий консолидации партий и обеспечивающий избирателям более понятный выбор.⁴⁶ Залог возвращается партиям, получившим более 5% всех голосов.

Для содействия представительности списков кандидатов, Закон о выборах предусматривает ряд квот, которые партии должны соблюсти для регистрации списков. Списки кандидатов от каждой партии должны включать не менее 30% кандидатов каждого пола, при этом как минимум каждый четвертый кандидат должен принадлежать к менее представленному полу.

⁴² Некоторые избиратели не обнаружили свое имя ни в бумажных списках, ни в электронной версии, хотя заявляли, что прошли ранее биометрическую регистрацию. Как сообщили представители ГРС, примерно 4 000 избирателей не были включены в списки в силу различных проблем в ходе биометрической регистрации.

⁴³ До этих выборов ЦИК отвечала за ведение и внесение изменений в списки избирателей.

⁴⁴ Параграф 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 г. поручает государствам-участникам “уважать право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации”.

⁴⁵ Соответствует примерно 72 800 евро (на момент регистрации 1 евро равнялся примерно 68,6 кыргызскому сому).

⁴⁶ Еще 20 партий, заявлявших о своем намерении принять участие в выборах, не представили всех необходимых документов, включая подтверждение уплаты избирательного залога.

Кроме того, партии должны гарантировать присутствие в списках не менее 15% кандидатов, принадлежащих к национальным меньшинствам, не менее 15% кандидатов в возрасте моложе 35 лет, а также наличие в списке хотя бы двух лиц с ограниченными возможностями, один из которых должен быть в числе первых 50 кандидатов этого списка.⁴⁷

Квоты в списках должны обеспечиваться на момент регистрации, но не на этапе распределения мест в парламенте. При этом закон не требует сохранения квот после регистрации списка, что нивелирует эффективность мер, направленных на повышение уровня участия менее представленных групп, особенно женщин.⁴⁸ Процент женских кандидатур в списках политических партий, зарегистрированных на этих выборах, варьировался от 30,1% до 35,3%. Однако, ни одна из политических партий, представленных в новом парламенте, после выборов не соблюла гендерную квоту, и женщины представляют только 24 из 120 вновь избранных членов парламента (20%).⁴⁹ Расхождение между количеством зарегистрированных и избранных кандидатов демонстрирует, что отсутствие требования сохранять гендерную квоту вплоть до распределения мандатов снизило ее эффективность.⁵⁰

Для достижения целей закона, все требования к квотам должны применяться и после регистрации списков кандидатов, а в случае их несоблюдения следует применять соответствующие санкции. Этого можно было бы достичь, установив требование о том, чтобы вакантная позиция в парламенте заполнялась следующим кандидатом из списка по соответствующей квоте. Следует рассмотреть включение кандидатов менее представленного пола, по меньшей мере, на каждую третью позицию списка кандидатов. Могли бы быть введены равноценные требования по месту размещения представителей национальных меньшинств в списках.

Политическим партиям были известны правила выдвижения и регистрации списков; представителям партий и местным наблюдателям была предоставлена возможность участвовать в заседаниях рабочих групп ЦИК в ходе процесса проверки регистрационных документов. По требованию ЦИК некоторым партиям пришлось вносить изменения в первоначальные списки, чтобы обеспечить соответствие установленным квотам. ЦИК отказала в регистрации одного кандидата от партии “Ата-Мекен”, который не имел права избираться в связи с наличием уголовной судимости. Многие кандидаты, которые не имели права участвовать в выборах из-за наличия судимости, либо отозвали свои кандидатуры, либо были исключены из списков самими партиями, их выдвигавшими.⁵¹

В соответствии с Законом о выборах, ЦИК выносит решение о регистрации списка кандидатов в течение 10 дней со дня принятия документов партии на регистрацию. Этот срок не был

⁴⁷ Квота на кандидатов с ограниченными возможностями является новой. Не существует требований по месту размещения в списках кандидатов от молодежи и национальных меньшинств.

⁴⁸ См. [Национальную стратегию КР по достижению гендерного равенства до 2020 года и Национальный план действий по достижению гендерного равенства в КР на 2012-2014 годы](#): “Следование международным обязательствам и национальному законодательству подразумевает соблюдение приоритетов продвижения гендерного паритета и расширения политического участия путем увеличения репрезентативности женщин до 50% на всех уровнях принятия решений”.

⁴⁹ В парламенте было представлено 3 женщины из 11 депутатов от “Ата Мекен” (27.3%); 3 из 12 (25%) от “Бир Бол”; 9 из 38 (23.7%) - от СДПК ; 5 из 28 (17.9%) - от “Республики-Ата Журт”; 3 из 18 (16.7%) от “Кыргызстан” и 1 из 13 (7.7%) депутатов от “Онугуу-Прогресс”.

⁵⁰ Президент Атамбаев в своем [заявлении вновь избранному парламенту от 6 ноября](#) отметил, что в результате способов обойти закон “фактически были нарушены требования о квотах для женщин, этнических меньшинств и молодежи”. См. Также параграф 33 Рекомендаций КЛДЖ общего характера №23 О роли женщин в политической и общественной жизни.

⁵¹ По данным Министерства внутренних дел, этот запрет затронул 234 выдвинутых кандидата. Информации о количестве отозванных на этом основании кандидатов от ЦИК не поступало.

соблюден ЦИК, которая зарегистрировала все списки кандидатов 3 сентября, в день истечения крайнего срока регистрации индивидуальных списков, вне зависимости от дат их подачи. 28 сентября, менее чем за неделю до дня голосования, ЦИК отменила регистрацию одного из двух сопредседателей партии “Республика-Ата Журт” Камчыбека Ташиева за нарушение правил проведения агитации.⁵² ЦИК отменила регистрацию г-на Ташиева, не предоставив ему предварительного письменного предупреждения о нарушении правил проведения агитации, как того требует закон.⁵³ В законе нет ясности по поводу того, какие нарушения могут привести к санкциям против кандидатов или целых партийных списков.

Следует рассмотреть возможность изменения закона, чтобы возможность отмены регистрации списков кандидатов и отдельных кандидатов соответствовала принципу пропорциональности и основывалась на четких юридических основаниях.

На своем официальном сайте ЦИК разместила списки с именами всех зарегистрированных кандидатов после того, как зарегистрировала списки, но не обновляла их после отмены регистрации ряда кандидатов, что противоречит хорошей практике.⁵⁴ Ввиду недостаточности данных, опубликованных ЦИК, МНВ БДИПЧ/ОБСЕ не имела возможности подтвердить соблюдение политическими партиями установленных квот.

Для обеспечения права избирателей на получение информации о кандидатах, участвующих в выборах, можно было бы рассмотреть возможность опубликования окончательных списков кандидатов и их наличие на избирательных участках в день голосования.

VIII. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

В ходе агитационного периода, который начался 4 сентября и завершился за 24 часа до начала голосования, политические партии вели активную агитацию по всей стране, проводя собрания и встречи с избирателями. Рекламные щиты, постеры и другие виды визуальной агитации, включая наклейки и небольшие плакаты, размещаемые на частных домах и автомобилях, были широко представлены во всех местностях, равно как и штабы политических партий. Избирательная кампания проводилась, в целом, в спокойной обстановке, что позволяло политическим партиям и кандидатам реализовать основные свободы собрания и слова; инцидент с применением насилия со стороны г-на Ташиева из партии “Республика-Ата Журт” явился наиболее заметным исключением (см. раздел Регистрация кандидатов). Кроме того, поступали сообщения об имевших место единичных конфликтах между сторонниками

⁵² Г-н Ташиев был исключен из списка кандидатов вследствие насильственных действий, предположительно предпринятых по отношению к кандидату от “Онугуу-Прогресс” в городе Джалал-Абад. Положения Закона о выборах о проведении агитации ничего не говорят по поводу такого поведения, и оно не упомянуто в списке оснований для отмены регистрации. Кроме того, в законе не четко очерчена ответственность отдельных кандидатов и политических партий за нарушение правил проведения агитации.

⁵³ В соответствии со Статьей 28.9 Закона о Выборах, ЦИК может отменить регистрацию кандидатов или списков кандидатов вследствие повторных нарушений правил проведения предвыборной агитации. В параграфе 24 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года содержится требование, что “любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона”.

⁵⁴ В разделе III. 3.1.b/(i,ii) Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской Комиссии Совета Европы от 2002 года говорится, что “на государственные органы возложен ряд позитивных обязательств; в частности, они обязаны давать избирателям возможность ознакомиться со списками кандидатов и отдельными кандидатами, участвующими в выборах, например, путем надлежащего размещения средств наглядной агитации”.

различных партий и случаях уничтожения либо повреждения визуальных агитационных материалов.⁵⁵ Положительным фактом явилось то, что по инициативе ЦИК все 14 политических партий, принимавших участие в выборах, подписали кодекс поведения с обязательством воздерживаться от распространения ложной информации, не применять “грязные” методы агитации и соблюдать общественную безопасность.

Политические партии “Ата Мекен”, “Республика-Ата Журт” и СДПК в течение всего агитационного периода проводили заметные избирательные кампании по всей стране с использованием значительных ресурсов. Также активные мероприятия по привлечению избирателей были проведены партиями “Бир-Бол”, “Кыргызстан” и “Онугуу-Прогресс”. Во всех областях республики наблюдались партийные офисы этих шести партий, а также “Бутун Кыргызстан-Эмгек” и “Замандаш”. Партия “Ар-Намыс”, у которой было несколько заметных кандидатов, пыталась извлечь максимальную выгоду из факта своего участия в правящей коалиции, хотя партия проводила более умеренную предвыборную кампанию ввиду ограниченности ресурсов. Другие партии, располагавшие ограниченными средствами на проведение предвыборной кампании, сконцентрировались на интенсивной агитации на заключительных этапах агитационного периода. Также, многие собеседники сообщали о распространенных случаях участия в выборах “технических” партий предположительно для “перетягивания” голосов от определенных партий.

В то время, как одни партии проводили свои предвыборные агитационные кампании на основе собственной политической платформы, другие направляли свои усилия, чтобы напомнить избирателям о достижениях, которые принесли определенные блага их электорату, включая реализацию инфраструктурных проектов, обеспечение населения услугами и повышение заработной платы для государственных служащих. Президент был сильно замечен в течение всей предвыборной кампании.⁵⁶ В то время, как власти заявляли, что деятельность Президента относилась к событиям инаугурации, запланированным задолго до избирательной кампании, во время самой агитации и в период тишины он сделал несколько заявлений, которые содержали критику по отношению к другим партиям, участвующим в выборах или к заметным членам оппозиционных партий.⁵⁷ В день голосования Президент выразил журналистам надежду, что СДПК получит больше мест в парламенте, чем на предыдущих выборах.

Во время проведения предвыборной агитации СДПК пыталась пользоваться престижем Президента в своих интересах.⁵⁸ Некоторые представители политических партий и

⁵⁵ СМИ сообщали об инциденте с кандидатом от партии “Республика-Ата Журт”, который нанесен ножевое ранение члену партии “Кыргызстан” в Кошкорском районе (Нарынская область). Полиция разъяснила, что этот инцидент не имел отношения к выборам.

⁵⁶ Президент Атамбаев поддержал создание СДПК в 1993 году, был ее руководителем с 1999 года до тех пор, пока не вышел из партии в 2011 году. 13 октября руководитель партии “Эгемен Кыргызстан” Бектур Асанов (эта партия не принимала участие в этих выборах) подал в межрайонный суд города Бишкек иск с требованием привлечь к административной ответственности Президента Атамбаева за его открытую поддержку СДПК, что является нарушением Статьи 63.3 Конституции. Суд отказался рассматривать это дело.

⁵⁷ 3 октября Президент дал пресс-конференцию на открытии школы возле рынка Дордой в Бишкеке, на которой отметил, что владельцы рынков Дордой и Оберон потратили много денег на свою рекламу, но не построили ни одной школы на своих территориях; владелец рынка Дордой - крупнейшего в Средней Азии, является сопредседателем партии “Бутун Кыргызстан-Эмгек”. 2 октября Президент заявил, что те партии, которые стремятся провести в парламент преступников, или чьи члены применяли силу, не уважают закон. Для многих наблюдателей было понятно, что это заявление относится к партии “Ата Мекен”, в список кандидатов которой входил бывший мэр города Ош Мелиз Мырзакматов, которому впоследствии вынесли заочный приговор за коррупцию и который в данное время находится за пределами страны, а также, соответственно, и к г-ну Ташиеву из партии “Республика Ата Журт”.

⁵⁸ Например, СДПК на последних этапах предвыборной агитации разместила рекламные щиты с надписью “Мы поддерживаем страну, мы поддерживаем Президента”.

гражданского общества выразили в беседах с членами МНВ БДИПЧ/ОБСЕ свою озабоченность в связи с тем, что СДПК, ввиду своей аффилированности с Президентом, приписывала себе заслуги в реализации государственных проектов. Различные участники избирательного процесса заявляли о якобы имевших место случаях злоупотребления государственными ресурсами, однако в ходе прошедших выборов данное явление, судя по всему, не представляло особой проблемы.

В ходе предвыборной кампании также были широко распространены спекуляции на тему подкупа избирателей,⁵⁹ которые вылились в подачу некоторого количества официальных жалоб и открытие уголовных дел.⁶⁰ Представители политических партий сообщили МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, что в обмен на свои голоса избиратели рассчитывали на получение либо денег, либо обещаний конкретной выгоды. Президент признал, что во время прошедших выборов имел место подкуп избирателей и что подобной практике нужно положить конец.⁶¹

Для повышения доверия к избирательному процессу необходимо предпринять дополнительные усилия для решения вопроса с подкупом избирателей, как посредством просвещения избирателей, так и путем судебного преследования. Следует рассмотреть возможность сделать подкуп избирателей уголовным преступлением, подлежащим преследованию в порядке публично-правового обвинения. Политические партии могли бы проявить подлинные и конкретные усилия по осуждению практики подкупа избирателей.

В то время, как на прошедших выборах было отмечено участие нескольких известных женщин, а также на некоторых плакатах и постерах кандидаты-женщины соседствовали с кандидатами-мужчинами, их освещение в СМИ было незначительным. Во время предвыборной агитации общественный телевизионный канал КТРК посвятил 95% времени в новостных программах и 91% времени в программах, посвященных освещению текущих событий, политикам-мужчинам. Остальные СМИ также осуществили непропорциональное освещение; от 88 до 98% времени было посвящено кандидатам-мужчинам. В целом, роль, которую играют женщины в деятельности политических партий, варьируется в очень широких пределах: в некоторых партиях, согласно их собственным данным, женщины не занимают никаких руководящих должностей (“Бир Бол” и “Онугуу-Прогресс”), а по сообщениям других, женщинами являются до 40% членов политсоветов.⁶²

IX. ФИНАНСИРОВАНИЕ АГИТАЦИИ

Политические партии могут осуществлять финансирование своей предвыборной агитации за счет собственных средств и за счет средств кандидатов, а также добровольных пожертвований

⁵⁹ Премьер-министр Темир Сариев в ходе встречи с политическими партиями в Бишкеке 15 сентября призвал партии прекратить подкуп избирателей и сбор номеров их паспортов.

⁶⁰ Представители правоохранительных органов в Джалал-Абаде подтвердили МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, что 3 октября пятеро жителей города Джалал-Абад сообщили о получении ими денежного вознаграждения и риса от политической партии в обмен на свои голоса. СМИ в день голосования сообщили, что, по словам заместителя министра МВД, 80 случаев подкупа избирателей были зарегистрированы в ходе предвыборной кампании, и открыто 6 уголовных дел.

⁶¹ Во время встречи с международными наблюдателями за выборами, проходившей 5 октября, Президент Атамбаев отметил, что имел место подкуп избирателей.

⁶² Эти цифры были действительны по состоянию на 15 октября 2015 года. Среди остальных партий в новом парламенте “Ата Мекен” сообщила, что в их политсовете присутствует 40% женщин, СДПК — 14%, “Кыргызстан” - 7% и “Республика-Ата Журт” - 6%.

граждан и юридических лиц.⁶³ Закон устанавливает ограничения на суммы взносов и расходов партий на проведение агитации, которые значительно увеличились по сравнению с предыдущими выборами.⁶⁴ Сумма расходов была увеличена в пять раз и достигла 500 миллионов сом. Наличные пожертвования запрещены; финансирование предвыборной агитации должно осуществляться через специальные банковские счета, открытые политическими партиями для проведения выборов. Партии не получают прямого государственного финансирования.

Закон о Выборах запрещает участникам проводить благотворительные мероприятия с момента объявления предвыборной агитации. Однако, в ходе предвыборной агитации, проводимой отдельными партиями, заметное внимание уделялось благотворительным проектам и мероприятиям, проведенным в прошлом.⁶⁵ Для проведения мероприятий в ходе предвыборной агитации и наблюдения за процедурами дня голосования многими политическими партиями были задействованы партийные активисты. Широкое использование оплачиваемых активистов увеличило уровень наличных транзакций в период проведения выборов, несмотря на то, что правила финансирования избирательной кампании были созданы для предотвращения проведения политическими партиями финансовых операций наличными.

На встречах с МНВ БДИПЧ/ОБСЕ политические партии отмечали “продажу мест” или верхних позиций в партийных списках как потенциальный механизм для сбора денег.⁶⁶ Финансовые отчеты показывают, что некоторые партии получали значительную долю финансирования своей кампании от кандидатов.⁶⁷ Хотя эта практика не нарушает законодательство, возникают сомнения по поводу чрезмерной зависимости политических партий от частных жертвователей и господства интересов бизнеса в парламенте.

ЦИК сформировала контрольно-ревизионную группу под председательством одного из членов ЦИК в целях контроля соблюдения правил финансирования предвыборной деятельности. От банков требовалось предоставлять ЦИК финансовую информацию политических партий, а ЦИК до дня голосования регулярно публиковала итоговую сумму поступлений и расходов каждой политической партии. Согласно закону, все политические партии сдали ЦИК промежуточные отчеты с разбивкой взносов и расходов по категориям, которые были опубликованы ЦИК 24 сентября. Однако, политические партии не обязаны до дня голосования раскрывать информацию об источниках средств и индивидуальные суммы взносов. На основании данных контрольно-ревизионной группы, ЦИК вынесла формальные официальные предупреждения партиям “Аалам”, “Бир Бол” и Конгрессу Народов Кыргызстана за проведение финансовых транзакций предвыборной кампании наличными.

Политические партии также обязаны представить окончательный финансовый отчет в течение 10 дней после дня голосования. Однако в случае непредставления партией этого отчета не существует никаких санкций. На момент публикации этого отчета ЦИК не было опубликовано

⁶³ Закон о Выборах запрещает пожертвования из иностранных, государственных и анонимных источников, а также от религиозных и благотворительных организаций. Кандидаты не могут создавать собственные избирательные фонды.

⁶⁴ В то время, как частные и юридические лица могут пожертвовать в фонд партии до 200.000 и 3 миллионов сом соответственно, отдельный кандидат может внести до 1,5 миллионов, а отдельная партия — до 100 миллионов сом.

⁶⁵ Например, политическими партиями “Бутун Кыргызстан-Эмгек”, “Онугуу-Прогресс”, “Республика-Ата Журт”, СДПК и “Замандаш”.

⁶⁶ Одна из основных партий сообщила МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, что она так поступала на предыдущих выборах, в то время как другие партии обвиняли своих соперников в подобной практике.

⁶⁷ В соответствии с финансовым отчетом от 24 сентября, 46% всего избирательного фонда “Республики-Ата Журт” поступило от ее кандидатов, так же как 41% - в партии “Бир Бол”, 38% - в “Онугуу-Прогресс”, 33% - в СДПК и 20% - в “Ата Мекен”.

окончательных финансовых отчетов политических партий, а закон, не обязывая ЦИК это делать, ограничивает прозрачность финансирования агитации.⁶⁸

Для увеличения прозрачности финансирования избирательной кампании можно было бы потребовать, чтобы промежуточные отчеты, представляемые до дня голосования, включали информацию об источниках и суммах взносов, а публикация окончательных отчетов после выборов должна быть обязательной. Можно было бы изменить закон в части введения эффективных, пропорциональных и превентивных санкций за его невыполнение и потенциальное нарушение.

X. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. СИТУАЦИЯ СО СМИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Для подавляющего большинства населения телевидение (ТВ) является основным источником политической информации, при этом общественная Теле-Радио компания (КТРК) занимает ведущее положение в плане охвата территории и зрителей. Со времени национализации двух известных телеканалов “5 Канал” и “ Пирамида” а 2011 г., НТС является единственным частным телеканалом из пяти телеканалов с общенациональным охватом.⁶⁹ Несмотря на большое количество печатных изданий СМИ, их распространение ограничено городскими центрами. Маленький рынок рекламы ограничивает развитие СМИ и подрывает их финансовую независимость. Многие собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ критически высказывались по поводу того, что освещение Президента во всех СМИ координируется и контролируется президентской администрацией.

Закон о Выборах предусматривает пропорциональное освещение участников и требует, чтобы распространяемая СМИ информация была беспристрастной и правдивой. Он также запрещает любое распространение заведомо ложной информации, которая могла бы опорочить честь и достоинство участников избирательного процесса, что потенциально ограничивает проведение предвыборной агитации и распространение информации о кандидатах. Любая предвыборная агитация в зарубежных СМИ запрещена, и, на период проведения предвыборной агитации, зарубежные СМИ должны ретранслироваться в записи, а не в режиме прямого эфира, что противоречит обязательствам ОБСЕ.⁷⁰ Законодательная база по СМИ была дополнена рядом решений ЦИК.

По Закону о Выборах, все государственные либо финансируемые из госбюджета СМИ обязаны бесплатно выделять участникам 1 час эфирного времени в рабочие дни, однако, отсутствует уточнение, должно ли это время выделяться каждый рабочий день или только в отдельные дни.

⁶⁸ Статья 7.3 Конвенции ООН против коррупции от 2003г. призывает государства “рассмотреть принятие соответствующих законодательных и административных мер ... для обеспечения прозрачности в финансировании кандидатов на выборные публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий”. Параграф 200 Руководящих Принципов Венецианской Комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ от 2010 по Правовому Регулированию Деятельности Политических Партий рекомендует, что “отчеты о расходовании средств на нужды избирательной кампании должны быть переданы уполномоченным органам в установленные сроки — в любом случае не позднее 30 дней после окончания выборов”.

⁶⁹ Согласно реестру юридических лиц, опубликованному на официальном сайте Министерства Юстиции, собственником НТС является Омурбек Бабанов, руководитель партии “Республика-Ата Журт”.

⁷⁰ В параграфе 26.1 Московского документа ОБСЕ от 1991 года говорится, что “Общественность будет пользоваться [неограниченной] свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы иностранного телерадиовещания”. См. также параграф 26 Стамбульского документа ОБСЕ от 1999 года.

С учетом неопределенности этого требования, КТРК и государственная Национальная Телерадиокомпания (ЭлТР) изначально выделили бесплатное эфирное время, взяв за основу формулу: по одному часу на каждого участника выборов.⁷¹ Как положительный момент можно отметить, что после официального выделения бесплатного эфирного времени, КТРК решила предоставить на своем ТВ канале каждому участнику выборов дополнительные 15 минут. “5 Канал” и “Пирамида”, национализированные в 2011 году и получившие в 2015 году государственное финансирование, не выделяли бесплатного эфирного времени, несмотря на соответствующее требование в законодательстве.⁷² Газеты, имеющие государственное финансирование, обязаны на протяжении всей предвыборной агитации выделять каждому участнику бесплатно не менее 1 страницы формата А4. Две из трех общенациональных газет, финансируемых государством, предоставили всем участникам половину требуемых по закону бесплатных площадей, а газета “Слово Кыргызстана” вообще не выделила бесплатного печатного пространства.

Закон о Выборах позволяет СМИ предоставлять платное эфирное время и печатную площадь политическим партиям при условии установления одинаковых расценок для всех партий, которые, в свою очередь, должны быть опубликованы в течение 10 дней после назначения даты выборов. ЦИК установила порядок аккредитации СМИ, решивших освещать деятельность ЦИК, и СМИ, решивших публиковать платную политическую рекламу, хотя последнее не предусмотрено законом. На этих выборах ЦИК было аккредитовано 66 ТВ и радио каналов и 137 газет. ЦИК оставила за собой право отозвать аккредитацию, приостанавливая таким образом право на публикацию платной политической рекламы, если СМИ не обеспечивает объективного освещения агитации или самих выборов, или в случае попыток опорочить честь и достоинство членов избирательных комиссий. Хотя законодательная база, в целом, не регулирует работу интернета, ЦИК установила подобные требования и для вебсайтов, предусмотрев 10-дневный срок для их аккредитации.⁷³ Популярный веб-портал *namba.kg* не получил аккредитацию из-за поздней подачи документов. *Namba.kg* оспорил решение ЦИК в суде, который 3 сентября подтвердил решение ЦИК.⁷⁴ Многие собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ посчитали такие требования к аккредитации излишними и выходящими за пределы полномочий ЦИК.

Следует пересмотреть особые требования к аккредитации СМИ, которые желают освещать предвыборную кампанию или публиковать политическую рекламу, т. к. это создает дополнительные препятствия для СМИ, тем самым потенциально ограничивая информацию, доступную для избирателей.

В Законе о выборах требуется, чтобы в ЦИК представлялись копии всех агитационных материалов, включая оплаченную политическую рекламу. Комиссия интерпретировала это требование таким образом, что установила неофициальный порядок, согласно которому все агитационные материалы обязаны проходить предварительный просмотр и согласование в ЦИК перед их опубликованием, а в ряде случаев ЦИК предложила внести изменение в их содержание. Это привело к чрезмерному контролю содержания материалов предвыборной агитации.⁷⁵ Некоторые политические партии, однако, приветствовали предварительный просмотр, заявляя, что подобные процедуры значительно снизили риск того, что ЦИК может отменить их регистрацию из-за нарушения правил проведения предвыборной агитации.

⁷¹ Порядок появления и участия партий в дебатах был определен ЦИК 7 сентября путем жеребьевки.

⁷² 16 февраля 2015 г. правительство выделило “5 Каналу” и “Пирамиде” 5.7 миллионов сом на каждого.

⁷³ На этих выборах ЦИК аккредитовала 23 официальных сайта.

⁷⁴ Суд разъяснил, что *namba.kg* поздно обратились в ЦИК с заявлением об аккредитации. Судом не было рассмотрено, соответствует ли решение ЦИК закону, и не чрезмерно ли оно ограничивает права СМИ.

⁷⁵ 1 октября ЦИК вынесла официальное предупреждение КТРК за трансляцию видеоролика без предварительного согласования.

Следует пересмотреть требования получения у ЦИК предварительного одобрения платной политической рекламы, так как это позволяет ЦИК чрезмерно контролировать предвыборную агитацию политических партий. Можно было бы рассмотреть введение более эффективных санкций за нарушение правил, относящихся к содержанию платной политической рекламы, так как отмена регистрации в случае незначительных нарушений правил агитации является непропорциональной санкцией.

В. ОСВЕЩЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ



Предвыборная агитационная кампания была хорошо заметна в СМИ. СМИ предоставили кандидатам платформу для презентации своих взглядов в виде политической рекламы и ряда свободных дебатов. Однако, ограниченное освещение предвыборной кампании в новостных и иных информационных программах в большинстве СМИ, а также дефицит журналистских расследований и аналитических репортажей значительно сократили объем объективной информации, доступной избирателям.⁷⁶

В основном, СМИ восприняли выборы как возможность заработать, посвятив освещению предвыборной кампании крайне ограниченный объем редакционных материалов в новостных и иных информационных программах; по мнению некоторых собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, это было сделано для получения максимальной прибыли от платной рекламы. Результаты медиамониторинга МНВ БДИПЧ/ОБСЕ показывают, что подавляющее большинство эфирного времени, посвященного предвыборной деятельности участников, и площадей в печатных изданиях было платной рекламой.⁷⁷ В частности, примерно 79% от общего объема эфирного времени, посвященного участникам выборов на КТРК, были платными, в то время, как время, посвященное участникам выборов в новостных и иных информационных программах составляло примерно 2%. Схожий подход наблюдался на других телеканалах, мониторинг которых проводился МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, где оплаченным оказалось от 77% до 95% эфирного времени, посвященного предвыборной деятельности участников.

Государственным и общественным теле- и радиоканалам следует предпринять большие усилия по беспристрастному и равномерному освещению предвыборной деятельности кандидатов в своих новостных и иных информационных программах. Наличие такой информации в новостных и иных информационных программах могло бы способствовать осознанному выбору избирателей.

Сообщения, подготовленные политическими партиями о себе и своих кандидатах, в новостных и иных информационных программах составили от 54% до 72% оплаченного времени на телеканалах, где осуществлялся мониторинг. Подобные репортажи транслировались в рамках регулярных новостных выпусков, и часто были внешне неотличимы от редакционных регулярных новостных иных информационных материалов. Хотя выход большинства таких

⁷⁶ Право получать и передавать информацию гарантировано статьей 19 Всеобщей Декларации Прав Человека от 1948 года. Параграф 25 Замечания общего порядка №25 КПЧ ООН 1996г. к Статье 25 МПГПП устанавливает, что “особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других СМИ, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность”.

⁷⁷ С 4 сентября МНВ БДИПЧ/ОБСЕ начала количественный и качественный медиа мониторинг 6 телевизионных каналов (5 Канал, ЭлТР, КТРК, НБТ, НТС и “Пирамида”), 2 радиостанций (радио “Азаттык” и радио “Биринчи”) и 11 газет (финансируемых государством “Эркин-Тоо”, “Кыргыз Туусу” и “Слово Кыргызстана”, а также частных “Азия-Ньюс”, “Де-Факто”, “Дело №”, “Фабула”, “Новые Лица”, “Республика”, “Супер-Инфо” и “Вечерний Бишкек”).

материалов сопровождался уведомлением о факте из оплаты, обычно такие объявления показывались лишь в конце передачи и мелким шрифтом.⁷⁸ Несмотря на то, что подобная практика отвечает требованиям закона, она подрывает редакционную независимость и уровень доверия к СМИ, так как потенциально вводит избирателей в заблуждение относительно характера заказного контента.

Следует рассмотреть возможность запрета трансляции материалов предвыборной агитации в новостных и иных информационных программах. Кроме того, можно было бы потребовать четкого и постоянного уведомления о платном политическом контенте. Это понизило бы уровень потенциального заблуждения избирателей относительно характера заказного контента.

Практическое отсутствие новостных материалов, посвященных участникам предвыборной гонки, резко контрастировало с широкомасштабным положительным освещением деятельности президента и иных должностных лиц во всех СМИ, аффилированных с государством. Они посвятили от 29% до 42% всех имеющихся отношение к политике материалов освещению деятельности президента, в основном, в позитивном ключе, и от 25% до 48% - деятельности правительства, преимущественно в нейтральных тонах. Для сравнения, освещению деятельности всех участников предвыборной гонки вместе взятых было посвящено от 7% до 17% новостного контента в аффилированных с государством СМИ. Освещение Президента в новостях и иных информационных программах часто содержало элементы (такие как музыкальное сопровождение, заставки или видеосъемка), которые также были частью агитационных материалов СДПК.

В течение последней недели агитационной кампании, объемы редакционного освещения деятельности партий “Республика-Ата Журт”, СДПК и, в меньшей степени, “Ата Мекен” в программах КТРК и частного телеканала НТС выросли; при этом, тон такого освещения существенно различался. В то время как КТРК сообщала о партиях “Республика-Ата Журт” и “Ата Мекен” преимущественно в негативном ключе, СДПК представлялась, в основном, положительным образом. Также превалировало негативное освещение партии “Республика-Ата Журт”, хотя и в меньшей степени, на аффилированных с государством телеканалах ЭлТР, Канал 5 и “Пирамида”. НТС широко освещала события вокруг партии “Республика-Ата Журт”, связанные, преимущественно, с отзывом регистрации кандидата К.Ташиева, в позитивном и нейтральном ключе.

Результаты медиа мониторинга МНВ БДИПЧ/ОБСЕ выявили яркий контраст между характером освещения предвыборных кампаний на общественном “Радио Биринчи” (входящего в состав КТРК) и радио “Азаттык” (Кыргызская служба Радио Свободная Европа/Радио Свобода). Программы на “Радио Биринчи”, в основном, были посвящены деятельности представителей власти, в то время как все политические партии, участвовавшие в выборах, получили в сумме около 1 часа (или 11%) от общего объема новостных материалов в течение всего агитационного периода. Радио “Азаттык” больше концентрировало внимание на политических партиях и их платформах: примерно половина всего контента, имеющего отношение к выборам и политике, была посвящена участникам, без выраженного предпочтения какой-либо отдельной партии.

Подобно телевидению, результаты мониторинга печатных СМИ показали, что последние, в основном, представляли участников предвыборной гонки посредством платной политической рекламы. Единственным исключением была газета “Слово Кыргызстана”, которая не представила в ЦИК документы для аккредитации в срок и, таким образом, не получила

⁷⁸ ЭлТР был единственным каналом из охваченных мониторингом МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, которые отображал уведомление о платном контенте на протяжении всех оплаченных партиями программ.

разрешение на размещение какой-либо платной политической рекламы. В остальных газетах, от 52% до 96% печатных площадей посвященных участникам кампании, были оплачены.

XI. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Кыргызская Республика является страной этнического многообразия, в которой титульная нация составляет 73% от всего населения, а меньшинства составляют 27%. К меньшинствам относятся этнические узбеки (14,5%), русские (6,2%), дунгане (1,1%), уйгуры (0,9%), а также группы казахов, корейцев, турок-месхетинцев, таджиков, татар и украинцев.⁷⁹ Конституция не дает прямых ссылок на национальные меньшинства и не позволяет создавать политические партии по этническому принципу. Хотя в Конституции закреплены принципы недискриминации и равенства, в национальном законодательстве отсутствуют какие-либо специальные законодательные акты о недискриминации. Согласно Конституции, русскому языку придан статус официального.

Списки всех кандидатов от политических партий на момент их регистрации учитывали требование о выделении квоты для национальных меньшинств, и многие партии расположили представителей национальных меньшинств в первой десятке своих списков. Однако, также как и в случае других квот, не существует требования или механизма соблюдать квоты в отношении меньшинств после регистрации списка кандидатов. После дня голосования ряд представителей меньшинств были исключены из списков кандидатов. В целом, в новом парламенте будут представлены 15 человек, принадлежащих к национальным меньшинствам (12%).

В местах компактного проживания национальных сообществ дунган, таджиков и узбеков, их представленность в целом ряде ТИК и УИК была недостаточной. Ни информационные материалы для избирателей, ни избирательные бюллетени не изготавливались на языках национальных меньшинств. Подобная практика не отвечает международным стандартам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ,⁸⁰ и могла бы, де факто, привести к исключению из избирательного процесса лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, не владеющих в достаточной степени кыргызским либо русским языками.

В местах компактного проживания национальных меньшинств следовало бы рассмотреть возможность подготовки и распространения информации, имеющей отношения к избирательному процессу, и материалов для голосования на языках этих меньшинств. Также, можно было бы рассмотреть возможность принятия мер по обеспечению адекватного представительства национальных меньшинств в избирательных комиссиях на этих территориях.

Представители национальных меньшинств принимали участие в различных массовых мероприятиях, проводимых политическими партиями. Одним из положительных моментов является то, что большинство политических партий не прибегало к националистической риторике, а в ходе всей предвыборной кампании не поступало сообщений ни о проведении пропагандистских мероприятий, направленных против меньшинств, ни о каких-либо угрозах в

⁷⁹ См. [данные о населении](#) Национального Комитета Кыргызской Республики по Статистике.

⁸⁰ Параграф 32.5 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года устанавливает, что “лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право (...) на распространение, получение доступа и обмен информацией на своем родном языке”. В параграфе 12 Общих Замечаниях №25 КПЧ ООН от 1996 года к Статье 25 МПГПП говорится, что “информация и материалы о голосовании должны быть доступными на языках этнических меньшинств”.

их адрес. Тем не менее, имели место случаи размещения направленного против национальных меньшинств контента в интернете, в том числе в социальных сетях.⁸¹

ХII. МЕСТНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Закон позволяет осуществлять наблюдение за всеми этапами избирательного процесса как местным, так и международным наблюдателям. В то время как международные наблюдатели должны получить аккредитацию в ЦИК, местные наблюдатели приобретают свой статус после подачи направляющей их организацией письма с именами наблюдателей в избирательную комиссию, где они будут наблюдать за выборами (ЦИК, ТИК или УИК). Положительным шагом является то, что в ходе этих выборов гражданское общество, в том числе “Коалиция за демократию и гражданское общество” и “Таза Шайлоо” было активно вовлечено в проведение как долгосрочного, так и краткосрочного наблюдения и осуществляло публикацию отчетов о результатах наблюдения, что, в свою очередь, способствовало повышению прозрачности процесса выборов в целом.

В соответствии с постановлением ЦИК №87 от 28 июля, ЦИК начала аккредитацию международных наблюдателей только 4 сентября, тем самым ограничивая их возможность наблюдать все стадии избирательного процесса.⁸² Срок аккредитации истек, как только ЦИК утвердила окончательные результаты выборов, что ограничило возможность наблюдения за возможным обжалованием результатов.

Решения ЦИК и другие административные барьеры не должны ограничивать возможность проводить независимое наблюдение за всем процессом избирательной кампании, в том числе после публикации официальных результатов выборов.

ХIII. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

В соответствии с недавними поправками в Закон о выборах, большинство жалоб, связанных с выборами, рассматривается избирательными комиссиями. Решения, а также действия либо бездействие избирательных комиссий, нарушающие права участников избирательного процесса, могут быть обжалованы в вышестоящие избирательные комиссии. Жалобы в отношении ЦИК и ее апелляции на ее решения могут подаваться в Первомайский районный суд г.Бишкека и далее могут быть обжалованы в Верховный Суд. Остальные жалобы на действия или решения государственных органов и должностных лиц, а также на действия других участников выборов, могут быть поданы в милицию, органы прокуратуры, избирательные комиссии и суды.⁸³ Жалобы и апелляции могут подаваться избирателями, политическими партиями, кандидатами, общественными наблюдателями и НКО. Кандидаты,

⁸¹ См. Также параграф 18 [Заключительных замечаний по пятому-седьмому периодическим докладом Кыргызстана](#) (19 апреля 2013) Комитета по ликвидации расовой дискриминации.

⁸² В начале избирательного процесса у МНВ БДИПЧ/ОБСЕ не было возможности наблюдать за процессом регистрации кандидатов, так как ее члены еще не получили аккредитацию. Кроме того, ТИК в Аксы, городе Баткен, Баткенском районе и Караколе первоначально отказывали МНВ БДИПЧ/ОБСЕ в наблюдении за их деятельностью из-за задержки с получением аккредитационных документов.

⁸³ Гражданский процессуальный кодекс сохраняет положения о разрешении судами споров, связанных с выборами. Однако, Закон о выборах является конституционным законом и имеет приоритет. И Верховный Суд, и ЦИК проинформировали МНВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что судьи были проинструктированы о приоритете Закона о выборах.

политические партии и их представители, а также общественные наблюдатели имеют право оспаривать результаты выборов.⁸⁴

Жалобы и апелляции должны быть поданы в течение двух дней с момента, когда заявителю стало известно о нарушении.⁸⁵ Жалобы на результаты выборов должны быть поданы в течение трех дней после подписания протокола о результатах. Избирательные комиссии и суды должны принимать решения по жалобам и апелляциям в течение трех дней, этот срок может быть продлен до пяти дней в случае, если факты, на которые ссылается заявитель, нуждаются в дополнительной проверке. Милиция и органы прокуратуры должны реагировать на жалобы в течение двух дней, этот срок может быть продлен до трех дней, если требуется дополнительная проверка. Все жалобы и апелляции, поданные в день голосования или на следующий день, должны рассматриваться незамедлительно.

Избирательные комиссии реагировали на поданные до дня голосования жалобы, но не всегда соблюдали установленные законодательством сроки и не всегда информировали политические партии о времени и дате их рассмотрения. До дня голосования ЦИК получила более 300 обращений.⁸⁶ Большинство из них были рассмотрены рабочими группами ЦИК по жалобам и по контролю за проведением предвыборной агитации, но только несколько были заслушаны на заседаниях ЦИК. Документации по рассмотрению избирательными комиссиями жалоб не хватало прозрачности.⁸⁷ Решения ЦИК демонстрировали недостаток единообразия в применении закона, а в некоторых решениях не хватало юридического обоснования.⁸⁸ Большинство решений ЦИК, обжалованных до дня голосования, были поддержаны в судах, чьи пределы исследования были, в основном, ограничены.⁸⁹ В ходе судебных разбирательств все установленные законом сроки и процессуальные права, в основном, соблюдались, но политические партии не всегда были проинформированы о времени проведения слушаний.⁹⁰ Многие собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ сообщали о недостатке уверенности в эффективности системы правовой защиты, особенно в отношении неадекватной подготовки и квалификации избирательных комиссий; также остается озабоченность по поводу осязаемого

⁸⁴ Параграф 3.3 Свода Рекомендуемых Норм При Проведении Выборов Венецианской Комиссии 2002г. предусматривает, что “все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование. Для обжалования результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей”.

⁸⁵ Судами было отказано в приеме трех жалоб на основании того, что заявители пропустили установленные законом сроки. Судами была принята во внимание только дата принятия соответствующих решений, а не дата их опубликования.

⁸⁶ ЦИК регистрирует всю входящую корреспонденцию, как таковую, при этом жалобы не выделяются из других сообщений, таких как запросы о разъяснении Закона о выборах.

⁸⁷ Встречи рабочей группы не были задокументированы в протоколах, но ЦИК утверждала, что эти встречи записывались на видеокамеру. Подобные видео-протоколы были представлены при рассмотрении нескольких дел в судах.

⁸⁸ Например, ЦИК приняла решение, что плакат партии “Аззатык” с изображением ребенка нарушает законодательный запрет на участие малолетних в избирательной кампании. В то же время, ЦИК не дала оценки избирательным плакатам с изображением детей, выпущенным другими политическими партиями, такими как СДПК. В своих решениях о прекращении регистрации кандидата партии “Республика-Ата Журт” (№157), предупреждении партии “Ата Мекен” о нарушении правил проведения предвыборной агитации (№129) и предупреждении партии “Республика-Ата Журт” о нарушении этих правил (№106) ЦИК не сообщала, какие положения закона были нарушены.

⁸⁹ Первомайский районный суд поддержал 14 решений ЦИК и отменил 1 по апелляции, и 10 из этих решений были оспорены и в дальнейшем поддержаны Верховным Судом. Судьи, в большей степени, полагались на понимание ЦИК избирательного законодательства и, в большинстве решений, просто повторяли позиции двух сторон, не проводя собственного анализа фактов и юридического обоснования.

⁹⁰ Представители партии “Эгемен Кыргызстан”, а также гражданский активист Эрик Ирискулбеков и представитель Коалиции за Демократию и Гражданское общество Тимур Арыков, которые оспорили решения ЦИК, не были проинформированы Первомайским районным судом о времени проведения соответствующих слушаний.

недостатка независимости судебной власти.⁹¹ Это ярко проявилось в увольнении судьи Верховного Суда.⁹²

Процедуры рассмотрения жалоб, поданных в избирательные комиссии, и принятия по ним решений должны быть прозрачными, и гарантировать эффективную правовую защиту. Следует предпринять дальнейшие усилия для обеспечения адекватной подготовки должностных лиц избирательных комиссий и судей по рассмотрению жалоб.

Со дня накануне голосования и до объявления результатов ЦИК получила 53 жалобы.⁹³ МНВ БДИПЧ/ОБСЕ имела информацию о 20 официальных жалобах, поданных в день голосования в УИКи и ТИКи. Большинство этих жалоб имели отношение к регистрации избирателей, и многие из них были либо не приняты комиссиями либо избиратели направлялись в ГРС. Законодательство не гарантирует своевременного и эффективного рассмотрения вопросов, относящихся к регистрации избирателей.

Следует внести поправки в законодательство и гарантировать своевременное и эффективное рассмотрение жалоб, имеющих отношение к регистрации избирателей, включая сокращенные сроки их рассмотрения, четкую компетенцию и процедуры.

В период проведения выборов, органами прокуратуры было получено 13 жалоб, имеющих отношение к избирательному процессу и касающихся материалов предвыборной агитации, действий и бездействия избирательных комиссий, подкупа избирателей и других предполагаемых нарушений. В соответствии с Уголовным Кодексом подкуп избирателей является преступлением, но относится к делам частного обвинения.⁹⁴ Требуется, чтобы все жалобы в отношении подкупа избирателей направлялись в правоохранительные органы и должным образом расследовались.⁹⁵ Было открыто как минимум 4 уголовных дела в связи с подкупом избирателей, и в одном случае ЦИК аннулировала итоги голосования на избирательном участке.

XIV. ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

A. ОТКРЫТИЕ УЧАСТКОВ И ГОЛОСОВАНИЕ

День голосования прошел в спокойной обстановке. Несмотря на то, что предписанные процедуры по открытию избирательных участков не всегда соблюдались, процесс открытия был положительно оценен на всех, кроме 3 из 121 избирательных участков, где велось

⁹¹ КПЧ ООН в своих Замечаниях по Второму Периодическому докладу Кыргызстана (январь 2015) рекомендовал, чтобы Кыргызская Республика продолжила проведение судебных реформ для обеспечения независимости и беспристрастности судебной системы, включая установление объективных критериев подбора и увольнения судей. Верховным Комиссаром по Правам Человека при ООН и Советом по Правам Человека были сделаны такие же рекомендации.

⁹² Судей-докладчиком на слушании по Закону о Биометрической Регистрации была назначена Клара Сооронкулова, судья Конституционной Палаты Верховного Суда. Во время слушаний эта Палата отстранила ее от этого дела. Г-жа Сооронкулова публично заявила, что на ее отстранение оказала влияние президентская администрация, тем самым отражая вмешательство исполнительной власти в это дело. Совет Судей инициировал против г-жи Сооронкуловой дисциплинарную процедуру и рекомендовал ее увольнение. 30 июня это предложение было одобрено парламентом.

⁹³ ЦИК ответила на 21 жалобу, 9 были переданы в ГРС, а 23 жалобы были отклонены.

⁹⁴ Заявители, таким образом, должны поддерживать обвинение, чтобы обеспечить вынесение приговора.

⁹⁵ В ТИК города Ош, также как и в ЦИК поступило несколько жалоб на подкуп избирателей, но они не были переданы в милицию, а вместо этого были отклонены ввиду недостатка оснований.

наблюдение. К основным причинам, вызвавшим позднее открытие 46 наблюдаемых избирательных участков, относились технические проблемы, связанные с запуском оборудования для идентификации личности избирателей и АСУ (17 наблюдений); в большинстве случаев задержки открытия участков были незначительными (до 15 минут).

Процесс голосования на 95% из 1 227 наблюдаемых избирательных участках был оценен позитивно, где голосование шло упорядоченно и организовано. Чрезмерное скопление людей было отмечено на 9% и возле 25% наблюдаемых избирательных участков, где избиратели ждали своей очереди проголосовать. Наблюдатели ММНВ отметили лишь относительно незначительные технические проблемы с оборудованием для идентификации избирателей и АСУ.

Почти на всех наблюдаемых участках для голосования соблюдались процедуры идентификации избирателей, но почти в половине случаев возникали проблемы с идентификацией избирателей по отпечаткам пальцев.⁹⁶ На значительном количестве (32%) наблюдаемых избирательных участков были зафиксированы случаи отказа в выдаче бюллетеня, т.к. соответствующих имен избирателей в списке обнаружено не было. Сотрудники ГРС, направленные на участки для оказания помощи избирателям в поиске нужного им избирательного участка, сами не смогли найти некоторых избирателей в списках избирателей, несмотря на то, что последними, по их сообщениям, была пройдена биометрическая регистрация (См. *Регистрация Избирателей*).

На 3% наблюдаемых участков для голосования АСУ приходилось заменять из-за сбоев оборудования. В целом, оборудование для идентификации избирателей работало хорошо. Однако, отдельные проблемы как с оборудованием для идентификации избирателей и АСУ, так и применяемым программным обеспечением, вызывали регулярные, но зачастую быстро устраняемые перебои в процессе голосования (См. *Новые Технологии Голосования*).

Тайна голосования обеспечивалась не во всех случаях. На 13% наблюдаемых участков не все избиратели заполняли бюллетени тайно. На 27% наблюдаемых участках для голосования выбор, сделанный избирателями, был виден в момент, когда они несли свой бюллетень из кабинки на АСУ. В 11% наблюдений отметка в бюллетене была видна с обратной стороны, т.к. бумага была относительно тонкой, а отметки в бюллетенях ставились перманентными маркерами. Эти наблюдения подчеркнули необходимость в систематическом порядке рассмотреть вопрос тайны голосования.

Избирательным комиссиям следует принять ряд специальных целенаправленных мер для обеспечения тайны голосования. Меры могут включать информирование сотрудниками избирательных комиссий избирателей об их праве и обязанности соблюдения тайны голосования, обеспечение избирателей папками для бюллетеней, запрет наблюдателям и членам УИК стоять слишком близко к избирателям во время опускания ими бюллетеня.

Наблюдатели ММНВ сообщали о процедурных нарушениях, в частности, урны для голосования не были соответствующим образом опечатаны (13%). Также были отмечены случаи серьезных нарушений, включая попытки оказания влияния на выбор избирателей (1%) и коллективное голосование (4%). Недалеко от 2% наблюдаемых участков наблюдателями ММНВ были обнаружены признаки подкупа избирателей. Позитивным аспектом прошедших выборов был низкий уровень использования “каруселей” и незаконного вброса бюллетеней.

⁹⁶ В таких случаях идентификация избирателей проходила по их фотографиям, которые являются частью биометрических данных.

Представители политических партий присутствовали на всех, кроме двух участках для голосования, где велось наблюдение, а местные наблюдатели — более чем на половине этих участков. На 30% наблюдаемых участков было отмечено присутствие лиц, не уполномоченных там находиться, в основном сотрудников милиции; на 4% наблюдаемых участков лица, не являющиеся членами УИК, руководили или вмешивались в работу УИК. Хотя в Законе о выборах определены некоторые категории людей, которые могут присутствовать на избирательных участках, например наблюдатели, в отношении остальных нет ясности; например, могут ли на избирательных участках присутствовать правоохранительные органы.

В. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ

Процесс подсчета голосов был оценен негативно на более чем трети из 113 наблюдаемых избирательных участков, что является высоким показателем и вызывает озабоченность. Не соблюдались многие ключевые меры, которые должны обеспечивать целостность процесса подсчета. Многие УИК не проводили простейшие процедуры сверки, включая погашение неиспользованных бюллетеней (11 наблюдений) или подсчет количества подписей в списках избирателей и отражение этого показателя в итоговом протоколе (24 и 13 наблюдений, соответственно). В 12 случаях бюллетени не раскладывались отдельно по партиям, а в 12 случаях не все бюллетени были подсчитаны правильно. Наблюдатели ММНВ сообщили о том, что двумя УИК подсчет голосов не производился вообще, а итоги голосования были переписаны из протокола, произведенного АСУ. Часто действительность бюллетеней определялась безосновательно либо не последовательно (18 и 15 наблюдений, соответственно).

Почти в половине случаев наблюдения за процедурой подсчета голосов итоги ручного подсчета голосов не совпадали с результатом, автоматически выдаваемым АСУ (см. *Новые технологии голосования*). Многими УИК протокол заполнялся не полностью и не чернилами (15 и 10 наблюдений, соответственно), либо с заранее проставленными подписями (12 наблюдений). Копии итоговых протоколов часто не выдавались лицам, имеющим право на их получение, либо не вывешивались для информирования общественности (28 и 39 наблюдений, соответственно). В 12 случаях в подсчете голосов принимали участие лица, не входящие в состав УИК. Представители политических партий присутствовали при подсчете голосов на всех участках, где осуществлялось наблюдение, а местные наблюдатели — примерно на половине из них. Посторонние лица (практически всегда представители правоохранительных органов) присутствовали при подсчете голосов в 46 случаях.

Избирательным комиссиям следует соблюдать все установленные процедуры для подсчета голосов и обратить внимание на ошибки и недочеты, отмеченные во время процедур сверки итогов.

Как позитивный шаг можно отметить то, что ЦИК начала публиковать предварительные результаты, полученные из АСУ, сразу после закрытия избирательных участков, тем самым увеличивая прозрачность и укрепляя доверие общественности в результатам выборов.

С. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

Процесс определения результатов был оценен негативно в 21 из 45 ТИК, где проводилось наблюдение в ночь после выборов. Почти в половине сообщений о процедуре определения результатов выборов отмечено отсутствие адекватных условий для приема и обработки протоколов УИК, что во многих случаях приводило к чрезмерному скоплению людей (33 наблюдения) и оказывало негативное влияние на обеспечение прозрачности (24 наблюдения).

Наблюдатели ММНВ отмечали, что во многих случаях доставляемые итоговые протоколы УИК

не были полностью заполнены (40 наблюдений), либо данные во многих протоколах не были сверены (36 наблюдений) или не совпадали с результатами, выданными АСУ (31 наблюдение). Наблюдатели ММНВ непосредственно наблюдали 21 случай, когда цифры в итоговых протоколах изменялись в ТИК без пересчета. В 14 наблюдениях были отмечены проблемы с компьютерной обработкой данных итоговых протоколов.

Следует рассмотреть возможность принятия исчерпывающих инструкций и проведения соответствующей подготовки по всем избирательным процедурам. Такие инструкции и подготовка должны быть сосредоточены в равной степени и на умении обращаться с техническим оборудованием и на обязанностях, которые должны выполнять члены комиссий во время открытия избирательных участков, голосования, подсчета голосов и определения результатов.

XV. МЕРОПРИЯТИЯ ПОСЛЕ ДНЯ ГОЛОСОВАНИЯ

Хотя результаты АСУ были доступны на официальном сайте ЦИК сразу после получения ее сервером, ЦИК не опубликовала протоколы результатов ручного подсчета голосов, которые являются единственным законным основанием официальных результатов выборов.⁹⁷ Это снизило прозрачность и сделало невозможным систематическое сравнение результатов, полученных при ручном подсчете и с помощью АСУ, тем самым снижая возможность оценки точности результатов, выданных оборудованием АСУ.

Для дальнейшего увеличения прозрачности ЦИК могла бы публиковать на своем официальном сайте детальные отчеты о предварительных и официальных результатах в целом и в разрезе избирательных участков.

Политическая партия “Бутун Кыргызстан-Эмгек” потребовала пересчета голосов на 69 избирательных участках. ЦИК согласилась пересчитать итоги голосования на 9 избирательных участках, но не нашла достаточных оснований для пересчета на остальных 60 участках.⁹⁸ ЦИК также провела свою собственную проверку и, в результате, отменила итоги голосования на 8 избирательных участках, где ею были обнаружены значительные расхождения между числом избирателей, прошедших идентификацию по биометрическим данным, и числом обнаруженных бюллетеней. Материалы с этих избирательных участков были также отправлены на рассмотрение в прокуратуру. 12 и 14 октября “Бутун Кыргызстан-Эмгек” подала еще три жалобы с требованием пересчета голосов на 227 избирательных участках и признания результатов общенациональных выборов недействительными. ЦИК отклонила эти жалобы ввиду истечения сроков.⁹⁹

15 октября ЦИК объявила окончательные результаты выборов, согласно которым шесть политических партий преодолели двойной порог и, таким образом, получили право участвовать в распределении мандатов. ЦИК оценила явку избирателей в 59.0%.

Хотя Закон о выборах не позволяет политической партии произвольно выбирать, кому из кандидатов из списка этой партии становиться членом парламента, или же менять порядок в

⁹⁷ По восьми избирательным участкам, которые не использовали АСУ по техническим причинам, ЦИК вообще не обнародовала итоги голосования.

⁹⁸ Это решение не было принято официально или опубликовано на сайте ЦИК.

⁹⁹ Решение ЦИК об отказе в рассмотрении жалоб было обжаловано в Первомайский районный суд, который отменил решение ЦИК ввиду отсутствия законных оснований и принятия решения за пределами срока, установленного законом. Однако Верховный Суд отменил решение районного суда, т. к. первоначальная жалоба была подана позже срока, установленного законом.

списке после его регистрации, закон позволяет кандидатам покидать список после выборов. После дня голосования от имени 136 кандидатов, принадлежащих 5 из 6 политическим партиям, которые получили мандаты, были поданы заявления об исключении их из списков.¹⁰⁰ Это означало, что избирателям не было известно, кто из кандидатов может получить место в парламенте в результате их поддержки определенной партии. Некоторые кандидаты заявили, что их попросили представить подписанное заявление об исключении из списка (без указания даты) еще до того, как начался процесс регистрации кандидатов.¹⁰¹ Подобная практика подрывает право избранных кандидатов на вступление в должность и может снизить доверие к демократическим институтам и политическим партиям, что противоречит обязательствам ОБСЕ¹⁰² (см. *Регистрация Кандидатов*).

15 октября 10 кандидатов от партии “Республика-Ата Журт” и 1 от “Онугуу-Прогресс” подали апелляцию на решения ЦИК об исключении их из списков.¹⁰³ Первомайский районный суд поддержал эти решения ЦИК. 20 октября ЦИК приняла решение, где заявлялось, что у нее не было законных оснований пересматривать спорные вопросы, имеющие отношение к внутренним делам политических партий, тем самым исключая в дальнейшем возможность подачи таких жалоб в ЦИК.¹⁰⁴ 22 и 23 октября, Верховный Суд отменил решения Первомайского районного суда в отношении семи кандидатов и отменил решения ЦИК об отмене их регистрации, т. к. они смогли доказать, что лично не подавали заявления об исключении из списков.¹⁰⁵ 27 октября ЦИК восстановила этих кандидатов в партийных списках.¹⁰⁶

В законе следует четко указать, при каких условиях кандидаты могут быть исключены из зарегистрированных списков кандидатов после дня голосования.

¹⁰⁰ Семьдесят кандидатов от политической партии “Республика-Ата Журт”, 45 - от “Кыргызстан”, 16 - от “Онугуу-Прогресс”, 3 - от СДПК и 2 - от “Ата Мекен”.

¹⁰¹ 16 октября несколько кандидатов от “Республика-Ата Журт” устроили протест возле здания ЦИК с требованием отменить решение ЦИК об исключении из списка партии 15 кандидатов.

¹⁰² См. Параграф 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года: “Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность... в соответствии с процедурой, установленной законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами”.

¹⁰³ Эти кандидаты заявили, что решение ЦИК не является законным, т. к. заявления об отставке были, якобы, поддельными. Некоторые из исключенных кандидатов заявили, что они никогда не подписывали никаких заявлений об отставке, в то время как остальные признали, что они подписали такие заявления до того, как списки кандидатов были зарегистрированы. Кандидаты также оспаривали законность принятия ЦИК заявлений об отставке, т. к. в соответствии с законом кандидаты должны подавать такие заявления в ЦИК лично.

¹⁰⁴ В своем Решении №158 ЦИК постановила, что “в период составления списков кандидатов действия политических партий и их представителей основываются на соглашениях и взаимных обязательствах между кандидатами и выдвигающими их партиями. Заявления (об отставке), подписанные кандидатами без указания даты, также подпадают под условия этих соглашений. Целью этих соглашений было обеспечить [усилиями кандидатов] достаточное число голосов за политические партии на соответствующих избирательных участках. Рекомендуется ввести более детальное законодательное регулирование процесса выдвижения кандидатов политическими партиями. Проблемы, относящиеся к исключению из списков тех кандидатов, которые не получили достаточно голосов на закрепленных за ними избирательных участках, являются объективными и неизбежными.”

¹⁰⁵ В соответствии с Законом о выборах, кандидаты имеют право подать заявление в ЦИК о своей отставке до распределения мандатов. Суд установил, что во многих случаях это сделано не было.

¹⁰⁶ Пять кандидатов из политической партии “Республика-Ата Журт” получили мандаты на основании этого решения. Два других кандидата занимали более низкие позиции в соответствующих списках, чем число мандатов, полученных этими партиями.

XVI. РЕКОМЕНДАЦИИ

Настоящие рекомендации, приведенные по всему тексту, предлагаются с целью улучшения проведения выборов в Кыргызской Республике и поддержаний усилий по их приведению в полное соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами проведения демократических выборов. Эти рекомендации следует читать в совокупности с предыдущими рекомендациями БДИПЧ/ОБСЕ и с рекомендациями, приведенными в совместных заключениях БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссии по избирательному законодательству Кыргызстана, которые остаются невыполненными. БДИПЧ/ОБСЕ готово оказывать властям и гражданскому обществу Кыргызской Республики содействие в дальнейшем усовершенствовании избирательного процесса.¹⁰⁷

A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. В соответствии с предыдущими рекомендациями БДИПЧ/ОБСЕ следует провести пересмотр, консолидацию и гармонизацию законодательной базы для проведения выборов.
2. В законе следует четко указать, при каких условиях кандидаты могут быть исключены из зарегистрированных списков кандидатов после дня голосования.
3. Принимая биометрическую идентификацию, как условие для участия в голосовании, и с учетом того, что полнота составления списков избирателей является предпосылкой для осуществления всеобщего избирательного права, властям следует предпринять всесторонние усилия для убеждения всех избирателей пройти регистрацию и ее упрощения.
4. Решения ЦИК должны твердо основываться на законе и не должны создавать дополнительные административные барьеры для участников избирательного процесса, а скорее способствовать осуществлению их прав и вносить ясность в правовые нормы.
5. Следует внести поправки в законодательную базу, чтобы позволить независимым кандидатам принимать участие в парламентских выборах.
6. Для достижения целей закона, все требования к квотам должны применяться и после регистрации списков кандидатов, а в случае их несоблюдения следует применять соответствующие санкции. Этого можно было бы достичь, установив требование о том, чтобы вакантная позиция в парламенте заполнялась следующим кандидатом из списка по соответствующей квоте. Следует рассмотреть включение кандидатов менее представленного пола, по меньшей мере, на каждую третью позицию списка кандидатов. Могли бы быть введены равноценные требования по месту размещения представителей национальных меньшинств в списках.
7. Для повышения доверия к избирательному процессу необходимо предпринять дополнительные усилия для решения вопроса с подкупом избирателей, как посредством просвещения избирателей, так и путем судебного преследования. Следует рассмотреть возможность сделать подкуп избирателей уголовным преступлением, подлежащим преследованию в порядке публично-правового обвинения. Политические партии могли

¹⁰⁷

В параграфе 25 Стамбульского документа ОБСЕ от 1999 года, государства-участники ОБСЕ обязались “незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ о проведения выборов и его рекомендации”.

бы проявить подлинные и конкретные усилия по осуждению практики подкупа избирателей.

8. Следует рассмотреть возможность запрета трансляции материалов предвыборной агитации в новостных и иных информационных программах. Кроме того, можно было бы потребовать четкого и постоянного уведомления о платном политическом контенте. Это понизило бы уровень потенциального заблуждения избирателей относительно характера заказного контента.
9. Для увеличения прозрачности финансирования избирательной кампании можно было бы потребовать, чтобы промежуточные отчеты, представляемые до дня голосования, включали информацию об источниках и суммах взносов, а публикация окончательных отчетов после выборов должна быть обязательной. Можно было бы изменить закон в части введения эффективных, пропорциональных и превентивных санкций за его невыполнение и потенциальное нарушение.

В. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

10. Хотя ограничение количества мест в парламенте, которое может получить политическая партия, можно рассматривать как временное условие, способствующее созданию плюрализма в политической среде, его долгосрочное включение в закон следует тщательно пересмотреть. Можно было бы пересмотреть региональный порог, так как он может скомпрометировать принцип пропорциональной системы представительства в едином общенациональном избирательном округе.

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

11. Работа по организации выборов на всех уровнях должна соотноситься с принципом прозрачности. Все заседания и собрания избирательных комиссий должны проходить публично. В соответствии с предыдущими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ все решения ЦИК, относящиеся к выборам, должны быть полностью и своевременно опубликованы.
12. Можно было бы рассмотреть адекватное вознаграждение всех должностных лиц, задействованных в выборах, включая членов ТИК и УИК, согласно их затраченным усилиям.
13. Для укрепления общественного доверия и повышения прозрачности функционирования АСУ, власти могли бы опубликовать соответствующую техническую документацию. Власти могли бы также рассмотреть возможность проведения общественного аудита, а также формальной сертификации оборудования и программного обеспечения независимыми организациями. Все отчеты о результатах аудита и сертификации должны быть публичными.
14. Решения ЦИК и другие административные барьеры не должны ограничивать возможность проводить независимое наблюдение за всем процессом избирательной кампании, в том числе после публикации официальных результатов выборов.

РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

15. Следует внести поправки в законодательную базу и снять безоговорочное ограничение права голоса для отбывающих тюремное наказание.
16. Граждане должны быть в курсе того, как хранится, защищается и используется их персональная информация. Для достижения этой цели, властям следует урегулировать доступ к персональным данным граждан и их использование для достижения специальных и четко определенных целей.
17. ГРС следует усовершенствовать адресный реестр и систему прикрепления избирателей к участкам для голосования заблаговременно до следующих выборов. Следует более четко разделить полномочия между ГРС и ЦИК, а процесс внесения изменений в списки избирателей должен проводиться в соответствии с законом.

РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

18. Следует рассмотреть возможность изменения закона, чтобы возможность отмены регистрации списков кандидатов и отдельных кандидатов соответствовала принципу пропорциональности и основывалась на четких юридических основаниях.
19. Для обеспечения права избирателей на получение информации о кандидатах, участвующих в выборах, можно было бы рассмотреть возможность опубликования окончательных списков кандидатов и их наличие на избирательных участках в день голосования.

СМИ

20. Следует пересмотреть особые требования к аккредитации СМИ, которые желают освещать предвыборную кампанию или публиковать политическую рекламу, т. к. это создает дополнительные препятствия для СМИ, тем самым потенциально ограничивая информацию, доступную для избирателей.
21. Следует пересмотреть требования получения у ЦИК предварительного одобрения платной политической рекламы, так как это позволяет ЦИК чрезмерно контролировать предвыборную агитацию политических партий. Можно было бы рассмотреть введение более эффективных санкций за нарушение правил, относящихся к содержанию платной политической рекламы, так как отмена регистрации в случае незначительных нарушений правил агитации является непропорциональной санкцией.
22. Государственным и общественным теле- и радиоканалам следует предпринять больше усилий по беспристрастному и равномерному освещению предвыборной деятельности кандидатов в своих новостных и иных информационных программах. Наличие такой информации в новостных и иных информационных программах могло бы способствовать осознанному выбору избирателей.

УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

23. В местах компактного проживания национальных меньшинств следовало бы рассмотреть возможность подготовки и распространения информации, имеющей отношение к избирательному процессу, и материалов для голосования на языках этих меньшинств. Также, можно было бы рассмотреть возможность принятия мер по

обеспечению адекватного представительства национальных меньшинств в избирательных комиссиях на этих территориях.

ЖАЛОБЫ

24. Процедуры рассмотрения жалоб, поданных в избирательные комиссии, и принятия по ним решений должны быть прозрачными, и гарантировать эффективную правовую защиту. Следует предпринять дальнейшие усилия для обеспечения адекватной подготовки должностных лиц избирательных комиссий и судей по рассмотрению жалоб.
25. Следует внести поправки в законодательство и гарантировать своевременное и эффективное рассмотрение жалоб, имеющих отношение к регистрации избирателей, включая сокращенные сроки их рассмотрения, четкую компетенцию и процедуры.

ПРОЦЕДУРЫ В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

26. Избирательным комиссиям следует принять ряд специальных целенаправленных мер для обеспечения тайны голосования. Меры могут включать информирование сотрудниками избирательных комиссий избирателей об их праве и обязанности соблюдения тайны голосования, обеспечение избирателей папками для бюллетеней, запрет наблюдателям и членам УИК стоять слишком близко к избирателям во время опускания ими бюллетеня.
27. Избирательным комиссиям следует соблюдать все установленные процедуры для подсчета голосов и обратить внимание на ошибки и недочеты, отмеченные во время процедур сверки итогов.
28. Следует рассмотреть возможность принятия исчерпывающих инструкций и проведения соответствующей подготовки по всем избирательным процедурам. Такие инструкции и подготовка должны быть сосредоточены в равной степени и на умении обращаться с техническим оборудованием и на обязанностях, которые должны выполнять члены комиссий во время открытия избирательных участков, голосования, подсчета голосов и определения результатов.
29. Для дальнейшего увеличения прозрачности ЦИК могла бы публиковать на своем официальном сайте детальные отчеты о предварительных и официальных результатах в целом и в разрезе избирательных участков.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Данные Протокола ЦИК	Общее количество
Число избирателей, включенных в списки избирателей на избирательных участках	2 761 297
Число избирателей, получивших бюллетени на избирательном участке	1 615 108
Число избирателей, получивших бюллетени для голосования вне помещения для голосования (обнаруженные в действительных урнах для голосования)	14 949
Число избирателей, получивших бюллетени для голосования вне помещения для голосования (обнаруженные в недействительных урнах для голосования)	68
Число избирателей, получивших бюллетени	1 630 125
Число избирателей, принявших участие в выборах	1 630 125
Число действительных бюллетеней	1 593 845
Число недействительных бюллетеней	32 342
Число бюллетеней из недействительных переносных урн для голосования	68

Партия	Количество голосов	Процент	Количество мест
СДПК	435 968	27.35%	38
Республика-Ата Журт	320 115	20.08%	28
Кыргызстан	206 094	12.93%	18
Онугуу-Прогресс	148 279	9.30%	13
Бир-Бол	135 875	8.52%	12
Ата Мекен	123 055	7.72%	11
Бутун Кыргызстан-Эмгек	97 869	6.14%	
Замандаш	43 405	2.72%	
Улуу Кыргызстан	23 899	1.50%	
Ар-Намыс	12 807	0.80%	
Мекен Ынтымагы	12 679	0.80%	
Конгресс Народов Кыргызстана	9 619	0.60%	
Аалам	6 398	0.40%	
Азатык	5 355	0.34%	
Против всех	12 428	0.78%	

[Источник: сайт ЦИК, www.shailoo.gov.kg]

ПРИЛОЖЕНИЕ II: СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В МЕЖДУНАРОДНОЙ МИССИИ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ

Парламентская Ассамблея ОБСЕ

Ignacio Sanchez Amor	Специальный координатор	Испания
Ivana Dobešová	Глава Делегации	Чехия
Roman Haider	Член парламента	Австрия
Romana Jerković	Член парламента	Хорватия
Branko Vukšić	Член парламента	Хорватия
Zuzka Bebarová-Rujbrová	Член парламента	Чехия
Petr Gawlas	Член парламента	Чехия
Jan Horník	Член парламента	Чехия
Jaanus Marrandi	Член парламента	Эстония
Mati Raidma	Член парламента	Эстония
Michel Voisin	Член парламента	Франция
Egon Jüttner	Член парламента	Германия
Thomas Stritzl	Член парламента	Германия
Zsolt Csenger-Zalan	Член парламента	Венгрия
Andrejs Klementjevs	Член парламента	Латвия
Edvards Smiltens	Член парламента	Латвия
Andrzej Jaworski	Член парламента	Польша
Jan Rulewski	Член парламента	Польша
Ilya Kostunov	Член парламента	Российская Федерация
Isabel Pozuelo	Член парламента	Испания
Margareta Elisabeth Cederfelt	Член парламента	Швеция
Cahit Bağcı	Член парламента	Турция
John Woodcock	Член парламента	Великобритания
Milovan Petković	Персонал делегации	Хорватия
Silvia Demir	Персонал делегации	Чехия
Anne-Cecile Blauwblomme-Delcroix	Персонал делегации	Франция
Aleš Jakubec	Персонал делегации	Чехия
Andreas Baker	Секретариат ПА ОБСЕ	Дания
Maria Chepurina	Секретариат ПА ОБСЕ	Российская Федерация
Iryna Sabashuk	Секретариат ПА ОБСЕ	Украина

Парламентская Ассамблея Совета Европы

Meritxell Mateu Pi	Глава Делегации	Андорра
Gisela Wurm	Член парламента	Австрия
Stefan Vercamer	Член парламента	Бельгия
Andres Herkel	Член парламента	Эстония
Josette Durrieu	Член парламента	Франция
Chiora Taktakishvili	Член парламента	Грузия
Attila Tilki	Член парламента	Венгрия
Deborah Bergamini	Член парламента	Италия
Nelliya Kleinberga	Член парламента	Латвия
Inese Lībiņa-Egnere	Член парламента	Латвия
Ingebjørg Godskesen	Член парламента	Норвегия
André Bugnon	Член парламента	Швейцария
Lord Richard Balfe	Член парламента	Великобритания
Sonja Langenhaeck	Персонал делегации	Бельгия
Nicolae Esanu	Венецианская Комиссия	Молдова
Chemavon Chahbazian	Секретариат ПАСЕ	Армения
Daniele Gastl	Секретариат ПАСЕ	Франция
Gaël Martin-Micallef	Секретариат ПАСЕ	Франция

Европейский Парламент

Ryszard Czarnecki	Глава Делегации	Польша
Joachim Zeller	Член Европарламента	Германия
Ignazio Corrao	Член Европарламента	Италия
Tatjana Ždanoka	Член Европарламента	Латвия
Marietje Schaake	Член Европарламента	Нидерланды
Juan Fernando Lopez Aguilar	Член Европарламента	Испания
Georges Kottos	Политические группы	Франция
Magdalena Majerczyk	Политические группы	Ирландия
Michayl Christov	Секретариат ЕП	Болгария
Pilar Gonzalez Murillo	Секретариат ЕП	Испания
Tim Boden	Секретариат ЕП	Великобритания

Краткосрочные наблюдатели МНВ БДИПЧ/ОБСЕ

Lusine Hakobyan	Армения
Vanessa Graf	Австрия
Katja Haslwanter	Австрия
Eduard Pesendorfer	Австрия
Aleksandr Levanovich	Беларусь
Viachaslau Yarashevich	Беларусь
Marie Nathalie De Hemricourt De Grunne	Бельгия
Tim Anton Paul Ghislain Gemers	Бельгия
Yannick Ghelen	Бельгия
Bert Karel Schoofs	Бельгия
Fredericka Gregory	Канада
Viktoriya Thomson	Канада
Radek Cervinka	Чехия
Adam Gazda	Чехия
Barbora Jungova	Чехия
Oldrich Lacina	Чехия
Alena Obrusnikova	Чехия
Robert Zeman	Чехия
Marielise Berg-Sonne	Дания
Victor Christian Hjort	Дания
Erik Nielsen	Дания
Peter Ravn	Дания
Mette Selchau	Дания
Karen Benedikte Skipper	Дания
Grete Skov	Дания
Claus Stougaard-Andresen	Дания
Jens Holger Vang	Дания
Julika Luts	Эстония
Bo Mårten Eriksson	Финляндия
Anna-Kaisa Kotaviita	Финляндия
Rauli Samuli Lepisto	Финляндия
Elin Amanda Sundell	Финляндия
Uwe Ahrens	Германия
Walter Helmut Aschmoneit	Германия
Friedhelm Baltes-Meyer Zu Natrup	Германия
Fritz Birnstiel	Германия
Rolf Walter Boehnke	Германия
Jana Buegers	Германия
Regina Cordes Larson	Германия
Ulrike Elisabeth Daessler	Германия
Daiana Serafina Falloni	Германия

Jochen August Max Frede	Германия
Dorothea Gädeke	Германия
Katrin-Maria Jullien	Германия
Rainer Werner Kleffel	Германия
Jochen Ferdinand Kortlaender	Германия
Maren Krimmer	Германия
Janosch Neil Kullenberg	Германия
Andreas Hans Kunert	Германия
Eva-Maria Lauckner	Германия
Wolfgang Lichter	Германия
Dorothea Luke	Германия
Konrad Menny	Германия
Herbert Meyer-Bade	Германия
Wolfgang Milzow	Германия
Dirk Daniel Neumeister	Германия
Thomas Klaus Oye	Германия
Detlev Andreas Palluch	Германия
Renate Angelika Pasch	Германия
Katinka Patscher-Hellbeck	Германия
Oliver Scheel	Германия
Eckhard Jochen Strittmatter	Германия
Peter Horst Vogl	Германия
Gisbert Karl Von Haugwitz	Германия
Klaus Weidmann	Германия
Robert Werner	Германия
Martin Wolff	Германия
Györgyi Bezdán	Венгрия
Micheal Martin Coyne	Ирландия
John Lynch	Ирландия
Almha Caitriona O'keeffe	Ирландия
Fumiaki Inagaki	Япония
Terue Okada	Япония
Kotomi Tada	Япония
Akio Yagihashi	Япония
Katsuyuki Deguchi	Япония
Akhmet Baltabayev	Казахстан
Dinara Shakhmetova	Казахстан
Catherine Barbe Giorgetti	Люксембург
Jean Marie Ernest Joseph Klein	Люксембург
Elberel Davaa	Монголия
Guyenbaatar Terbish	Монголия
Maria Johanna Bergervoet	Нидерланды
Jonne Jacob Catshoek	Нидерланды
Phillip Jol	Нидерланды
Cornelis Jan Kooijmans	Нидерланды
Leontine Henriette Loeber	Нидерланды
Maria Nijenhuis	Нидерланды
Darko Pavlovic	Нидерланды
Sara Marie Van Halsema	Нидерланды
Liesbeth Jeanne Van Soest	Нидерланды
Knut Johan Ditlev-Simonsen	Норвегия
Erlend Harildstad Hvoslef	Норвегия
Kjersti Sjaatil	Норвегия
Krasimira Thingnes	Норвегия
Radzislawa Urszula Gortat	Польша
Aleksandra Jarosiewicz	Польша
Justyna Kucuk	Польша

Ayrat Abdullin	Российская Федерация
Aleksandr Afanasov	Российская Федерация
Andrey Alekseev	Российская Федерация
Stepan Anikeev	Российская Федерация
Pavel Artamonov	Российская Федерация
Sergei Azarov	Российская Федерация
Vladimir Bakhtin	Российская Федерация
Igor Bogdanov	Российская Федерация
Dmitrii Bogdanov	Российская Федерация
Andrey Bondarev	Российская Федерация
Igor Chamov	Российская Федерация
Polina Chepinitskaia	Российская Федерация
Daniil Devyatkin	Российская Федерация
Boris Diakonov	Российская Федерация
Alexey Dorovskikh	Российская Федерация
Tatiana Dovgalenko	Российская Федерация
Olga Efimova	Российская Федерация
Ksenia Gavryushina	Российская Федерация
Dmitry Groshev	Российская Федерация
Igor Inyushkin	Российская Федерация
Ivan Khoroshev	Российская Федерация
Mikhail Kormachev	Российская Федерация
Yulia Korotun	Российская Федерация
Kim Koshev	Российская Федерация
Aleksander Kosmodemiyanskiy	Российская Федерация
Vladislav Kurbatskiy	Российская Федерация
Svetlana Levina	Российская Федерация
Evgeny Loginov	Российская Федерация
Evgeny Mikhaylov	Российская Федерация
Alexey Mosin	Российская Федерация
Evgeniia Nasledskova	Российская Федерация
Alexey Novoselov	Российская Федерация
Vsevolod Perevozchikov	Российская Федерация
Stanislav Pritchkin	Российская Федерация
Roman Saiko	Российская Федерация
Alexander Sandrikov	Российская Федерация
Igor Savin	Российская Федерация
Olga Sedova	Российская Федерация
Igor Shaktar-Ool	Российская Федерация
Alexander Shamshurin	Российская Федерация
Anatoly Tabolkin	Российская Федерация
Lev Tarskikh	Российская Федерация
Evhenii Terekhin	Российская Федерация
Svyatoslav Terentyev	Российская Федерация
Evgeny Tereshchenko	Российская Федерация
Kudina Tuaeva	Российская Федерация
Feodosiy Vladyshevskiy	Российская Федерация
Petr Volokovykh	Российская Федерация
Iulia Vorobeva	Российская Федерация
Petr Yakhmenev	Российская Федерация
Lubica Bindova	Словакия
Irene Bernal Carcelen	Испания
María Nieves De La Hera Crespo	Испания
Tatiana Drosdov	Испания
Isabel Menchon Lopez	Испания
Mikel Ochoa Diego	Испания
Knut Bergknut	Швеция

Siv Caesar	Швеция
Mats Ekholm	Швеция
Lennart Glans	Швеция
Mattias Goldmann	Швеция
Tommy Karlsson	Швеция
Kristina Snoder	Швеция
Martin Vogel	Швеция
Sofia Zitouni	Швеция
Fabrizio Mario Comandini	Швейцария
Barbara Silva Egger Maldonado	Швейцария
Levent Basturk	Турция
Kemal Kaygisiz	Турция
Fiona Diana Anderson	Великобритания
Sherrida Carnson	Великобритания
Philip Cattle	Великобритания
Helen Duncan	Великобритания
Matthew Frear	Великобритания
Sarah Lain	Великобритания
Alan Lloyd	Великобритания
Linda Maclachlan	Великобритания
David Mccardle	Великобритания
Stephen Mcnamara	Великобритания
Mark Pascoe	Великобритания
Charles Shoebridge	Великобритания
Judith Strachan	Великобритания
Maureen Taylor	Великобритания
Julia Whitehead	Великобритания
Leonilla Connors	США
Scott Michael Driskel	США
Elizabeth Schnorf Elmore	США
Madiha Farhan	США
Eric William Fey	США
Kay Marie Fleischer	США
Michelle Ann Gavin	США
Stephen Joseph Hagerich	США
James Montgomery Heilman	США
Robert John Hellewell	США
Elizabeth Leigh Howard	США
Alka Rohini Kothari	США
Lawrence Burton Lesser	США
John William Lindback	США
Marie-Celeste Marcoux	США
Aubrey Францияs Menard	США
Alexander Stephens Nicholas	США
Matthew Lange Olmsted	США
Octavius Nairobi Pinkard	США
Irene Kerekes Ratner	США
Russell Wyatt Raymond	США
Timothy James Scott	США
Haris Sofradzija	США
Mary Ann Stegmaier	США
Margaret Jill Van Buren	США
Peter Arthur Van Haren	США
Elia Varela Serra	США
Douglas Bruce Wake	США
Susan Anne Ward	США
Kutina Lashon Williams	США

ДОЛГОСРОЧНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Основной Состав МНВ БДИПЧ/ОБСЕ

Boris Frlec	Глава Миссии	Словения
Enira Bronitskaya		Беларусь
Vasil Vashchanka		Беларусь
Goran Petrov		бывшая Югославская Республика Македония
Stefan Krause		Германия
Tomasz Janczy		Польша
Przemysław Piotr Laskowski		Польша
Robert Lech		Польша
Svetlana Chetaikina		Российская Федерация
Andrei Khanzhin		Российская Федерация
Jelena Stefanović		Сербия
Ranko Vukčević		Сербия
Anders Eriksson		Швеция
Egor Tilpunov		Украина
Andrew Jonathan Mellon		Великобритания
Christine Chung		США
Noah Lane		США

Долгосрочные наблюдатели МНВ БДИПЧ/ОБСЕ

Rashad Shirinov	Азербайджан
Petr Netuka	Чехия
Jette Albech Egelund	Дания
Peder Beyerholm Larsen	Дания
Katja-Helena Grekula	Финляндия
Heikki Markus Vihemaeki	Финляндия
Axelle Beatrice Mollet	Франция
Christoph Hubert Freiherr von Feilitzsch	Германия
Helmuth Willi Lages	Германия
Cornelis Ros	Нидерланды
Agatha Maria de Wit	Нидерланды
Turid Smith Polfus	Норвегия
Oeyvind Hvenekilde Seim	Норвегия
Ivan Ippolitov	Российская Федерация
Iliia Uvarov	Российская Федерация
Cornelia Maria Steiner	Швейцария
Alexander Newton Anderson	Великобритания
Julian Nundy	Великобритания
Mark Burnidge Waller	Великобритания
Susanne Cooper	США
Lester Daniel Margosian	США
Marsha Ann Weinerman	США

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ/ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) является основным институтом по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ, чтобы “обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и (...) создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в обществе”. (Документ Хельсинкского саммита, 1992г.). Это называется человеческим измерением ОБСЕ.

ОБСЕ/БДИПЧ, расположенное в Варшаве (Польша), было основано как Бюро по свободным выборам на Парижском саммите 1990 года и начало функционировать в мае 1991 года. Спустя год Бюро было переименовано в связи с расширением его мандата, который стал включать права человека и демократизацию. Сегодня в нем работает свыше 130 сотрудников.

ОБСЕ/БДИПЧ является ведущим агентством в Европе в области **наблюдения за выборами**. Каждый год оно координирует и организует размещение тысяч наблюдателей для оценки проведения выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов и национальному законодательству. Его уникальная методология обеспечивает углубленный анализ всех аспектов избирательного процесса. Посредством проектов содействия ОБСЕ/БДИПЧ помогает государствам-участникам улучшить их избирательную систему.

Деятельность Бюро в сфере **демократизации** включает вопросы верховенства закона, законодательной поддержки, демократического управления, миграции и свободы передвижения, а также гендерного равенства. ОБСЕ/БДИПЧ ежегодно реализует ряд программ целевой помощи, стремясь развивать демократические структуры.

ОБСЕ/БДИПЧ также содействует государствам-участникам в выполнении их обязательств по содействию и защите **прав человека и основных свобод** в соответствии с обязательствами ОБСЕ по человеческому измерению. Это достигается совместной работой с различными партнёрами по укреплению сотрудничества, наращиванию потенциала и проведению экспертиз по тематическим направлениям, в том числе в области прав человека при борьбе против терроризма, содействия защите прав жертв торговли людьми, образования и тренингов в сфере прав человека, мониторинга прав человека и отчетности, а также прав и безопасности женщин.

В рамках деятельности по обеспечению **терпимого отношения и недискриминации** ОБСЕ/БДИПЧ оказывает поддержку государствам-участникам по повышению эффективности реагирования на преступления на почве ненависти и проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости. Деятельность ОБСЕ/БДИПЧ в сфере терпимости и недискриминации сфокусирована на следующих направлениях: законодательство; обучение сотрудников правоохранительных органов; мониторинг, отчетность и отслеживание реагирования на преступления и случаи проявления ненависти; образовательная деятельность по популяризации терпимости, уважения и взаимопонимания.

ОБСЕ/БДИПЧ консультирует государства-участники по вопросам их политики в отношении народов **Рома и Синти**. Оно содействует наращиванию потенциала и налаживанию связей с сообществами Рома и Синти, и поощряет участие представителей Рома и Синти в работе определяющих политику органов.

Вся деятельность БДИПЧ выполняется в тесной координации и сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ, институтами ОБСЕ и его полевыми миссиями, а также другими международными организациями.

Дополнительная информация размещена на сайте БДИПЧ (www.osce.org/odihr).