

# РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Отчет по результатам круглого стола  
Бишкек, 29 мая 2012 г.



**OSCE** Organization for Security and  
Co-operation in Europe  
Centre in Bishkek



## **СОДЕРЖАНИЕ**

<b>СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ.....</b>	<b>3</b>
<b>КРАТКИЙ ОБЗОР .....</b>	<b>4</b>
<b>ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ.....</b>	<b>5</b>
<b>КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ КРУГЛОГО СТОЛА</b>	
<b>Краткий обзор презентаций .....</b>	<b>8</b>
<b>Выводы рабочих групп.....</b>	<b>14</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>18</b>

## Сокращения и аббревиатуры

БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ
ВК	Венецианская комиссия, Европейская комиссия за демократию через право, Совет Европы
МНВ	Миссия по наблюдению за выборами
МФИС	Международный фонд избирательных систем
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ППВ КР	Проект ПРООН по поддержке выборов в Кыргызской Республике (ПРООН, Европейский Союз, Правительства Австрии и Германии)
ПРООН	Программа развития ООН
РИС	Разрешение избирательных споров
ЦвБ	Центр ОБСЕ в Бишкеке
ЦИК	Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР

## КРАТКИЙ ОБЗОР

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) хорошо известно благодаря своей деятельности в области наблюдения за выборами. Каждый раз по окончании работы Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами (МНВ) представляется заключительный отчет, в котором содержатся основные выводы миссии и рекомендации по укреплению избирательного процесса, а также практикуемые нормы в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ и международными стандартами.<sup>1</sup> Вопрос разрешения избирательных споров является одним из существенных компонентов такого рода отчетов, так как он направлен на обеспечение защиты прав избирателей и кандидатов, являясь при этом эффективным способом для устранения нарушений избирательного законодательства.

В рамках решения № 5/03 Совета министров ОБСЕ по вопросу выборов (Маастрихт, 2003) была признана «необходимость доверия электората ко всему [избирательному] процессу в целом», в то время как на БДИПЧ была возложена задача «рассмотреть пути повышения эффективности своего содействия государствам-участникам в принятии мер по рекомендациям, сформулированных в докладах БДИПЧ о наблюдении за выборами». В соответствии с этой задачей 29 мая 2012 г. БДИПЧ провел пилотный круглый стол в Кыргызской Республике, который стал прямым следствием визита директора БДИПЧ, посла Яноша Ленарчича, в марте 2012 г. В ходе своего визита посол Я. Ленарчич представил заключительный отчет МНВ по президентским выборам 2011 года властям Кыргызстана, предложив помощь БДИПЧ ОБСЕ в деле дальнейшего укрепления системы разрешения избирательных споров (РИС).

БДИПЧ ОБСЕ выступил соорганизатором круглого стола, посвященного вопросу РИС, в тесном сотрудничестве с Центром ОБСЕ в Бишкеке (ЦвБ), Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов КР (ЦИК), Международным фондом избирательных систем (МФИС) и Проектом ПРООН по поддержке выборов в Кыргызской Республике, который финансируется Европейским Союзом и Правительствами Австрии и Германии. Для участия в круглом столе было собрано более 50 экспертов со всех учреждений и нескольких организаций, занимающихся вопросом РИС в КР, с целью представить и обсудить те аспекты рекомендаций из последних заключительных отчетов МНВ БДИПЧ ОБСЕ по парламентским выборам 2010 г. и президентским выборам 2011 г., которые напрямую касаются РИС, правовые оценки, проведенные совместно с Венецианской комиссией Совета Европы, а также соответствующие международные стандарты в этой области. Круглый стол также послужил своеобразной площадкой для обсуждения путей улучшения системы РИС в Кыргызской Республике согласно предыдущим рекомендациям БДИПЧ.

---

<sup>1</sup> Все отчеты МНВ БДИПЧ ОБСЕ по Кыргызской Республике можно найти на сайте: [www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan](http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan).

Участники горячо приветствовали инициативу ОБСЕ по проведению круглого стола, признав значимость данного рода мероприятия, где впервые на техническом уровне были собраны все соответствующие заинтересованные стороны для обсуждения трудностей, связанных с приведением системы РИС в соответствие с обязательствами в рамках ОБСЕ и международными стандартами. Мероприятие также способствовало обсуждению вынесенных уроков, в рамках которого национальные заинтересованные стороны смогли поделиться своим опытом и способами дальнейшего продвижения предыдущих рекомендаций БДИПЧ в будущем.

Круглый стол состоял из презентаций ключевых национальных и международных заинтересованных сторон и экспертов, которые разъясняли национальную практику, международные обязательства и стандарты в сфере РИС. После этого участники поделились на рабочие группы, где состоялось обсуждение и были выработаны выводы по трем темам, которые были вычленены из заключительных отчетов МНВ БДИПЧ ОБСЕ организаторами: право на доступ к РИС, наличие информации о РИС и прозрачность данного процесса, а также право на эффективное устранение возникших нарушений. Выводы, к которым пришли рабочие группы, показали, что все три группы определили схожие проблемы и предложили аналогичные пути для их разрешения открытым и конструктивным путем.

## **ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ**

В основном все группы сошлись на том, что следующий список вопросов требует наиболее неотложного внимания, а сами вопросы должны решаться в рамках любого рода инициативы по реформированию системы РИС в Кыргызской Республике:

- Способствовать обучению и повышению образованности среди заинтересованных сторон и граждан по правилам и процедурам подачи жалоб, касающихся выборов;
- Привести положения выборного законодательства в соответствие с нужными положениями гражданского и административно-процессуального кодексов, а также разработать четкие убедительные правила, которые касались бы всех аспектов избирательного процесса;
- Разработать и принять простую единую процедуру РИС, а также обучить все заинтересованные стороны ее реализации, в особенности юристов и избирательные комиссии;
- Обеспечить высокую степень прозрачности системы РИС, включая своевременное обнародование всех жалоб и решений на сайте ЦИК;
- Собирать судебные решения и широко распространять судебную практику среди лиц, задействованных в процессе РИС, включая потенциальных пользователей (избиратели, партии, кандидаты, наблюдатели и т.д.);

- Предусмотреть ответственность для членов избирательных комиссий за отказ принимать и/или нерассмотрение надлежащим образом поданных жалоб;
- Прояснить (на законодательном и практическом уровнях) сферу полномочий органов по РИС на различных уровнях и пересмотреть право подачи жалобы в несколько органов по РИС, поскольку это создает путаницу среди заявителей и может приводить к противоречащим друг другу решениям;
- Разработать механизм по контролю за единообразным применением законодательства избирательными комиссиями;
- Предоставить эффективные правовые механизмы защиты для повышения точности и регулярного обновления списков избирателей в целях включения всех граждан после подачи законной жалобы в надлежащее время до дня выборов, тем самым обеспечив их право голоса;
- Обеспечить распределение достаточных ресурсов, чтобы все учреждения, задействованные в процессе РИС, могли действовать в соответствии с требованиями системы эффективным и справедливым способом.

Вышеперечисленные выводы служат доказательством согласия среди национальных заинтересованных сторон в отношении необходимости дальнейшего реформирования системы РИС в стране. Большая часть предложенных реформ носят технический характер, и судя по всему, среди национальных заинтересованных сторон существует высокая степень согласия в отношении тех шагов, которые должны быть предприняты в целях приведения избирательного права в полное соответствие с обязательствами в рамках ОБСЕ и международными стандартами. Круглый стол также показал, что вовлеченные стороны с самым разнообразным опытом и интересами могут работать вместе в целях реформирования системы РИС, так как все из них сталкиваются со схожими препятствиями, а также и то, что процесс реформирования может проходить при самой широкой поддержке всех вышеуказанных лиц.

Более того, данные выводы более полно отражают и помогают в решении вопросов, которые ранее поднимались в заключительных отчетах МНВ БДИПЧ ОБСЕ и Совместной оценке БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии (ВК) Совета Европы проекта закона о президентских и парламентских выборах, проекта закона по выборам в местные органы власти и проекта закона по формированию избирательных комиссий в Кыргызской Республике.<sup>2</sup>

Власти страны должны рассмотреть вариант создания рабочей группы, состоящей из представителей всех заинтересованных учреждений, присутствовавших на круглом столе, для выработки плана действий в отношении эффективной реализации предыдущих рекомендаций в соответствии с выводами круглого стола. Работа этой группы может быть дополнена экспертной поддержкой со стороны

<sup>2</sup> См. Совместную оценку БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии на сайте: <http://www.osce.org/odihr/80842>

международного сообщества с упором на международные стандарты и возможный положительный опыт в других странах на пространстве ОБСЕ.

Центр ОБСЕ в Бишкеке, БДИПЧ ОБСЕ, МФИС и ПРООН готовы предоставить дальнейшую поддержку и техническую помощь по реализации выводов, содержащихся в данном отчете, на основании запроса со стороны властей Кыргызской Республики.

## **КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ КРУГЛОГО СТОЛА**

Круглый стол состоял из двух сессий. В рамках утренней сессии был сделан обзор национальной практики соответствующими национальными вовлеченными сторонами, а также презентации со стороны международных экспертов в отношении обязательств и стандартов, касающихся РИС. В ходе послеобеденной сессии состоялась дискуссия в рабочих группах и пленарное заседание. Исходя из заключительных отчетов МНВ БДИПЧ ОБСЕ, организаторы предложили три темы, касающиеся системы РИС, для проведения дискуссии и послеобеденной сессии в рабочих группах: 1) право на доступ к системе РИС; 2) наличие информации о системе РИС и прозрачность системы; 3) право на эффективные механизмы защиты.

### **1. Краткий обзор презентаций**

Утренняя сессия была посвящена презентациям национальных и международных экспертов. Встречу открыла заместитель председателя ЦИК Гульнара Джурабаева, поблагодарив организаторов круглого стола за предоставление площадки для обсуждения, в рамках которого собрались все заинтересованные в избирательном процессе стороны, также подчеркнув, что отчеты МНВ БДИПЧ ОБСЕ должны рассматриваться в качестве отправной точки и фундамента для проведения мероприятия.

Глава отдела верховенства права при Департаменте по демократизации БДИПЧ ОБСЕ Бенджамин Моро подчеркнул готовность БДИПЧ предоставить конкретную поддержку в деле реализации рекомендаций БДИПЧ и ВК, которые были даны ими в Совместной оценке проекта закона, а также рекомендаций, содержащихся в заключительных отчетах МНВ БДИПЧ ОБСЕ. Он указал на то, что в результате последних парламентских и президентских выборов и принятия новых законодательных рамок появилась возможность и достаточный отрезок времени для дальнейшего продвижения вопроса реформирования системы РИС. Он подчеркнул, что задачей круглого стола было проведение технической беспристрастной дискуссии на тему совершенствования системы РИС посредством обзора международных стандартов и обмена примерами положительного опыта. Господин Моро сообщил, что в качестве результата мероприятия ожидалось предоставление рекомендаций государственным органам власти и совместная работа в направлении общего понимания трудностей, сопряженных с системой РИС.

Другие организаторы круглого стола также выступили с приветственным словом. Советник Постоянного Представителя ПРООН в Кыргызской Республике Эркинбек Касыбеков обратил внимание присутствующих на возможность укрепления системы РИС после последних выборов, представив круглый стол в качестве упражнения по обсуждению вынесенных уроков в целях совершенствования системы РИС до будущих выборов. Глава офиса МФИС (IFES)



в Кыргызской Республике Дмитрий Шевкун призвал к плодотворному обсуждению среди присутствующих заинтересованных сторон с учетом их разнообразных взглядов и мнений.

Глава исследовательского центра при Министерстве внутренних дел Шамшыбек Мамыров инициировал серию презентаций со стороны национальных заинтересованных сторон, проинформировав о работе, проделанной министерством в ходе последних выборов, включая публикацию специальных пособий и карманных книг для сотрудников правоохранительных органов по обращению с жалобами касательно избирательного процесса. Он также обратил внимание присутствующих на важность обсуждения системы РИС в период между выборами до объявления следующих выборов. Г-н Мамыров особо указал на отсутствие крупных инцидентов во время президентских выборов в октябре 2011 г., сделал обзор поступивших жалоб и предложил проведение дальнейшего обучения по данному вопросу для правоохранительных органов.

Депутат Жогорку Кенеша от партии «Республика» Абдыжапар Бекматов обратил внимание присутствующих на отсутствие в действующем законодательстве положений относительно привлечения к ответственности представителей государственных органов, которые преднамеренно не принимают решений либо принимают неправильные решения по жалобам, касающимся избирательного процесса. Он также указал на необходимость внесения изменений и дополнений в действующее законодательство по вопросу повышения степени соответствия системы РИС международным стандартам по данному вопросу.

Член ЦИК Рашид Бекбасаров отметил, что в настоящее время, после принятия нового выборного законодательства в 2011 г., система РИС переживает интересные времена и преобразования.<sup>3</sup> Он указал на то, что основные трудности, стоящие перед системой, это короткие крайние сроки для подачи жалоб и заявлений, точность избирательных списков и отсутствие эффективных механизмов защиты для восстановления права голоса в некоторых случаях. Также было отмечено, что в целом ЦИК удовлетворен качеством судебных решений по избирательным спорам. Выступающий заметил, что качество законодательства оказывает воздействие на эффективность процесса разрешения споров.

И.о. заместителя председателя Верховного суда Рысбубу Эсенгулова сделала обзор работы судов по вопросу РИС и оценила новое законодательство в качестве положительного шага по улучшению судебной деятельности в области избирательных споров в сторону справедливости и прозрачности. Согласно выступлению г-жи Эсенгуловой, анализ жалоб показывает, что они касаются

---

<sup>3</sup> Новое законодательство, принятое в 2011 г., включает три основных закона: Закон КР об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов в Кыргызской Республике; конституционный закон о выборах Президента и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Закон КР о выборах депутатов местных кенешей. См. Совместную оценку БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии на сайте: <http://www.osce.org/odihr/80842>

целого спектра вопросов: сомнения в отношении законности избрания председателей и заместителей председателей избирательных комиссий; просьбы избирателей быть включенными в избирательные списки; нарушения на стадии сбора подписей в поддержку кандидатов; просьбы о признании недействительными решений Комиссии по государственному языку.

Старший прокурор Инвиль Абралиев разъяснил полномочия прокуратуры по приему жалоб и сделал обзор полученных дел. Он пояснил, что компетенция по надзору за точным и единообразным исполнением законодательства, возложенная на прокуратуру Конституцией, ограничивается «органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами»<sup>4</sup>, что исключает избирательные комиссии. Таким образом, по мнению г-на Абралиева, прокуратура не обладает достаточными полномочиями по рассмотрению жалоб, связанных с исполнением закона избирательными комиссиями, а потому такие жалобы должны направляться в ЦИК, соответствующую территориальную избирательную комиссию, Государственный комитет национальной безопасности или соответствующие органы Министерства внутренних дел. Он выразил искреннюю признательность Центру ОБСЕ в Бишкеке за обучение прокуроров вопросам, связанным с РИС.

В заключение, председатель НПО «Коалиция за демократию и гражданское общество» Динара Ошурагунова перечислила нарушения, которые были отмечены национальными наблюдателями, и которые остались безнаказанными в ходе последних выборов, включая вброс бюллетеней, конфликт интересов среди членов комиссий, незаконное печатание избирательных материалов. Г-жа Ошурагунова отметила, что жалобы в отношении вышеперечисленных административных правонарушений и более серьезных уголовных дел, таких как фальсификация результатов выборов, которые были направлены в органы прокуратуры самым надлежащим образом, так и остались без внимания. Коалиция также отметила, что все заявления, направленные ею в суды, остались нерассмотренными по существу. Исходя из прямого наблюдения сотрудников Коалиции, как было также отмечено председателем организации, власти должны исполнять новое законодательство более систематическим образом. Г-жа Ошурагунова подчеркнула, что в законодательстве не предусмотрена ответственность за бездействие или нарушения со стороны властей в отношении РИС.

Эксперт БДИПЧ ОБСЕ Дональд Биссон и член Венецианской комиссии Айварс Эндзинс в рамках своих презентаций сделали акцент на рекомендациях, представленных в Совместной оценке БДИПЧ ОБСЕ и ВК, а также двух последних заключительных отчетах МНВ БДИПЧ ОБСЕ. В самом начале г-н Биссон отметил, что в целом государства-участники имеют свободу по созданию системы РИС на основании своих правовых традиций и культуры, если данная система не выходит за рамки международных стандартов и добросовестной практики, касающейся их исполнения. Более того, любая попытка реформировать систему РИС должна рассматриваться в контексте общей реформы судебной системы, поскольку

---

<sup>4</sup> Ст. 104 Конституции Кыргызской Республики (в редакции 2010 г.)

невозможно добиться справедливой и доверительной системы РИС, если отсутствуют гарантии независимости судебной ветви власти, и если нормы отправления правосудия не соблюдаются и не реализуются должным образом на законодательном и правоприменительном уровне.

Он указал на два основных принципа в международном праве и стандартах<sup>5</sup>, которые были вычленены в результате последнего исследования в области РИС, и которые должны приниматься за основу при разработке любой системы разрешения избирательных споров:

- (1) Право каждого лица либо политической партии на механизм защиты от нарушения их политических и избирательных прав, включая право голоса, право быть зарегистрированным в качестве избирателя, право баллотироваться в качестве кандидата, а также проведение предвыборной кампании и другие права политических партий;
- (2) Обязательство государства по обеспечению скорого разрешения жалоб, касающихся избирательного процесса, в ходе самого процесса, а также эффективного их разрешения независимым и беспристрастным органом власти, таким как избирательная комиссия либо суды.

Далее выступающий привел примеры других государств-участников ОБСЕ, где рекомендации БДИПЧ и Венецианской комиссии, касающиеся тех же вопросов, которые были подняты в отчетах МНВ БДИПЧ по Кыргызской Республике, были выполнены. Он указал на то, что вопрос одновременной подачи жалоб в суды и комиссии был разрешен в ряде государств. К примеру, Украина и Молдова приняли к рассмотрению рекомендацию БДИПЧ/ВК по использованию одного назначенного органа по обращению с жалобами в целях повышения последовательности и единообразия решений. Статьи законов вышеуказанных стран, посвященные вопросу жалоб, четко прописывают полномочия органов по разрешению избирательных споров, с тем чтобы не возникало никакой путаницы в отношении учреждения, в которое должна подаваться жалоба. Возможность судебного надзора на определенной стадии процесса обжалования должна всегда оставаться доступной. Еще одним примером добросовестной практики является уточнение, согласно которому орган по разрешению избирательных споров,

---

<sup>5</sup> Основой обязательств ОБСЕ в области РИС является Документ Копенгагенского совещания от 1990 г., в котором государства-участники ОБСЕ заявили, что «эффективные средства правовой защиты против административных решений» относятся «к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей». В п. 5 (10) Копенгагенского документа отмечается, что административные решения должны быть «полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты». В п. 18 (4) Московского документа было сделано дополнение, согласно которому государства-участники должны стремиться к судебному рассмотрению такого рода положений и решений. Право на эффективные средства правовой защиты также гарантированы ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и ст. 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ).

получивший жалобу и не имеющий полномочий по ее рассмотрению, должен уведомить об этом заявителя и передать дело в соответствующую инстанцию.

Более того, для построения доверия к системе РИС, как было также отмечено докладчиком, важно, чтобы решения принимались открыто, а также чтобы они предоставлялись в письменной форме и публиковались. Такого рода прозрачность помогает предотвращать манипулирование системой и противостоять впечатлению о наличии предвзятого отношения к определенной партии или кандидату. Прозрачность можно повысить путем разработки механизма отслеживания жалоб, что и было рекомендовано БДИПЧ. Такого рода базы данных избирательных жалоб, к которым открыт общественный доступ, в настоящее время применяются в Молдове, России и Азербайджане. ЦИК Азербайджана также публикует все жалобы и решения, касающиеся выборов, на своем официальном сайте.

Как было повторно отмечено выступающим, в целях обеспечения права на эффективные средства защиты БДИПЧ и ВК неоднократно рекомендовали, чтобы органы по РИС рассматривали и формально принимали решения по всем жалобам во время открытых заседаний, предоставляя решение в письменном виде заявителю. Данный вопрос был затронут и в других государствах-участниках ОБСЕ, и усовершенствован благодаря принятию процесса детального изучения писем и заявлений в целях определения того, в самом ли деле в них поднимаются законные проблемы, требующие рассмотрения и разрешения. Как минимум, заявитель должен получить ответ в письменной форме относительно причин, почему его жалоба или заявление не были рассмотрены. Еще одна практика, применяемая в государствах-участниках ОБСЕ, заключается в принятии стандартной формы подачи жалоб<sup>6</sup>, к которой общественность имеет легкий доступ.

В этой связи эксперт сделал ссылку на Закон об избрании народных депутатов Украины, Кодекс о выборах Республики Молдова и процессуальные правила, принятые ЦИК Азербайджана. Несмотря на то, что в соответствии с вышеуказанными законодательными актами не предусмотрена конкретная форма для подачи жалоб, они содержат положения, детально описывающие информацию, которая должна содержаться в жалобе.<sup>7</sup> Там также содержатся конкретные положения, в которых перечислены процессуальные объективные правила, подробно регулирующие такие вопросы как уведомление сторон, приглашение на слушания, возможность представления доказательств и виды доказательств, которые могут быть представлены.<sup>8</sup>

Член ВК Айварс Эндзинс обратил внимание присутствующих на совершенствование последних изменений и дополнений в законодательство Кыргызской Республики по вопросу разрешения избирательных споров, а также подытожил некоторые стандарты, которые могут применяться в системе РИС с

---

<sup>6</sup> Заключительный отчет о президентских выборах, 30 октября 2011, стр. 21.

<sup>7</sup> Ст. 110 Закона об избрании народных депутатов Украины.

<sup>8</sup> Там же, ст. 273.

большей ясностью. Он подчеркнул потребность в скором судебном рассмотрении жалоб, связанных с выборами, а также в единой системе их обработки в ЦИК. Далее эксперт упомянул проблемы, отмеченные в рамках наблюдения за президентскими выборами Парламентской Ассамблеей Совета Европы, такие как неточности при составлении списков избирателей и препятствия для обеспечения правильных данных в базах данных избирателей. В день выборов многие избиратели столкнулись с ситуацией, когда их имена отсутствовали в избирательных списках, несмотря на то, что они указывали о существующих неточностях избирательным комиссиям заблаговременно. В данной ситуации у избирателей отсутствовали эффективные средства правовой защиты, которые могли бы гарантировать их право голоса.

Старший координатор программ МФИС Александр Орехов представил результаты исследования МФИС по вопросу разрешения избирательных споров в ходе парламентских выборов (выборы депутатов Жогорку Кенеша) в октябре 2010 г. Он рассказал о пятилетнем опыте МФИС в области РИС, включая несколько мероприятий совместно с Верховным судом и учебный центр для судей. Г-н Орехов также упомянул, что МФИС опубликовал Руководство для понимания, рассмотрения и разрешения споров во время выборов (англ. - GUARDE).

Выступающий подчеркнул важность того, чтобы все участники избирательного процесса, включая побежденную сторону, были удовлетворены и принимали решения по разрешению споров, касающихся выборов. Этого можно достичь только в том случае, если повысится качество системы РИС, а сам механизм будет прозрачным, четким и простым. В этой связи он вспомнил несколько общих рекомендаций из вышеупомянутого отчета МФИС о том, как улучшить процесс разрешения споров в Кыргызской Республике:

- Обеспечить максимальную прозрачность на стадии рассмотрения избирательных споров;
- Обязать избирательные комиссии всех уровней выносить решения по всем поступающим жалобам в письменной форме и в установленные сроки, гарантируя право на обжалование на законодательном и практическом уровнях;
- Укреплять/развивать механизмы контроля и повышать уровень ответственности избирательных комиссий за ненадлежащее рассмотрение избирательных споров;
- Разработать и принять на уровне ЦИК единые формы для жалоб и процедуры подачи жалоб в адрес избирательных комиссий и судов; обеспечить, чтобы с одной стороны суды и комиссии реже возвращали жалобы исключительно по формальным причинам, и с другой стороны, чтобы заявители подавали документы надлежащим образом;
- Проводить регулярное обучение по вопросу РИС для всех участников избирательного процесса. Следует разработать ряд четких и простых пособий, которые объясняли бы, каким образом действия по разрешению избирательных споров работают на практическом уровне; данные пособия

- Изучить и обменяться международным опытом деятельности специализированных судов по вопросу РИС с его возможным применением в Кыргызской Республике.

Координатор Проекта ПРООН Медер Дастабенков разъяснил, что Проект по поддержке выборов в Кыргызской Республике состоит из трех основных компонентов: а) техническая помощь избирательным комиссиям; б) образование избирателей; в) содействие мирному проведению выборов. За последние два года в рамках Проекта были проведены ряд обучающих тренингов для судей, прокуроров, сотрудников правоохранительных органов и наблюдателей по вопросу РИС, включая подачу жалоб и заявлений, а также рассмотрение и разрешений споров. Он указал на потребность в четких процедурах по вопросу РИС, а также в приостановлении практики частого изменения выборного законодательства и внесения изменений за несколько месяцев до выборов, в особенности по процедурам РИС.

Г-н Орехов внес предложение по проведению дальнейшей обучающей деятельности для представителей власти после принятия нового законодательства и процедур, для чего потребуются широкие консультации, подобно настоящему круглому столу. В заключение, он призвал к дополнительным усилиям в области гражданского образования по этому вопросу.

## **2. Выводы рабочих групп**

Во время послеобеденной сессии участники разбились на три рабочие группы для обсуждения трех заданных тем, касающихся разрешения избирательных споров, в частности, для обсуждения вопросов доступа, открытости информации и прозрачности, а также эффективных средств правовой защиты при РИС. Участники разбились на рабочие группы в зависимости от профессиональной деятельности: в одной группе оказались представители судебной ветви власти, во второй – представители гражданского общества и в третьей – представители ЦИК. Каждой группе было поручено обсудить все три темы, а затем представить свои выводы и рекомендации на пленарном заседании.

Во время пленарного заседания вышеуказанные рабочие группы представили следующие результаты работы:

### **Рабочая группа – Судебные органы власти**

Тема 1: Доступ к системе разрешения избирательных споров

- Улучшение механизмов для эффективной реализации правовых средств защиты относительно включения избирателей в списки и качества работы избирательных комиссий при составлении и регулярном обновлении

- Развитие инициатив по образованию избирателей, кандидатов и участников избирательного процесса в сотрудничестве с государственными институтами.

#### Тема 2: Открытость информации и прозрачность

- Публиковать информацию о финансировании предвыборных кампаний на протяжении всего избирательного процесса, а не только в самом конце, с тем чтобы заинтересованные или вовлеченные стороны могли использовать механизмы РИС своевременно;
- Избирательные комиссии должны стандартизировать доступ, рассмотрение и разрешение процедур, а также предоставить доступ и обеспечить участие наблюдателей в заседаниях комиссий всех уровней;
- Установить четкие временные рамки на законодательном уровне для вступления в силу решений ЦИК;
- Комиссии и суды должны более широко публиковать и распространять свою практику в сфере РИС;
- Установить аудио и видео-оборудование в залах суда и обеспечить, чтобы такого рода записи были доступными при обжаловании вынесенных решений.

#### Тема 3: Право на эффективные средства правовой защиты

- Далее совершенствовать избирательное законодательство, приводя его в соответствие с международными стандартами;
- Привести в соответствие с Гражданско-процессуальным кодексом и избирательным законодательством;
- Улучшать общие условия работы судей и повышать их независимость;
- Обеспечить наличие большего количества залов суда, тем самым повысив способность судов к проведению слушаний, когда требуется присутствие нескольких сторон и наблюдателей;
- Обеспечить безопасность судей и работников судебных органов власти во время процесса разрешения избирательных жалоб, поскольку давление на вышеуказанных служащих является распространенной практикой и остается безнаказанным.

### **Рабочая группа – Гражданское общество**

#### Тема 1: Доступ к системе разрешения избирательных споров

- Обеспечить единообразие при толковании и применении правовых положений со стороны органов власти, в особенности в отношении временных рамок, форм для подачи жалоб и ограничений доступа НПО к судам и другим государственным учреждениям в целях защиты прав избирателей;
- Прояснить полномочия государственных органов власти (органы внутренних дел, прокуратура) по разрешению избирательных споров.

#### Тема 2: Открытость информации и прозрачность

- Информировать и регулярно предоставлять свежую информацию общественности по вопросу обработки жалоб, полученных избирательными комиссиями, правоохранительными органами и судами на своевременной основе;
- Повышать прозрачность относительно процедур разрешения избирательных споров;
- Повышать общественный доступ к информации относительно жалоб и их разрешения;
- Стандартизировать и собрать воедино правоприменительную практику избирательных комиссий при рассмотрении избирательных споров.

#### Тема 3: Право на эффективные средства правовой защиты

- Установить более регулярный мониторинг списков избирателей (напр. на ежемесячной основе);
- Устранить несоответствия между избирательным законодательством и Гражданско-процессуальным кодексом;
- Разработать правила и процедуры по разрешению жалоб избирательными комиссиями.

### **Рабочая группа – Центральная избирательная комиссия**

#### Тема 1: Доступ к системе разрешения избирательных споров

- Разграничить временные рамки для подачи жалоб и их разрешения в соответствии с этапами избирательного процесса: до дня выборов; в день выборов; на стадии определения результатов выборов;
- Усовершенствовать обучение и образование для участников избирательного процесса (кандидатов, избирателей, партий, наблюдателей и т.д.) в целях повышения осведомленности относительно подачи жалоб и заявлений, а также норм доказательственного права, как определено законодательством;
- Внедрить положение, обязывающее суды уведомлять соответствующие избирательные комиссии при поступлении жалобы в суд, с тем чтобы данная избирательная комиссия могла приостановить рассмотрение аналогичной жалобы;
- Обучить и организовать группу адвокатов, специализирующихся на избирательном законодательстве и жалобах.

#### Тема 2: Открытость информации и прозрачность

- Принять законодательство, предусматривающее ответственность за неоправданный отказ в рассмотрении жалобы со стороны членов комиссии;
- Публиковать все жалобы и соответствующие решения на сайте ЦИК;
- Разработать систему по сбору и анализу судебной практики и сделать ее доступной на сайте ЦИК (с указанием имен судей).

#### Тема 3: Право на эффективные средства правовой защиты



- Внедрить право осуществлять надзор и разрешать жалобы по вопросам, связанным с избирательным процессом, в качестве одного из полномочий ЦИК;
- Разработать механизм, согласно которому ЦИК будет наделен правом принимать обязательные для исполнения положения в целях единообразной правоприменительной практики;
- Прояснить на уровне уголовного законодательства определение фальсификации и действий, расцениваемых в качестве фальсификации.

Вышеперечисленные выводы служат доказательством согласия среди национальных заинтересованных сторон в отношении необходимости дальнейшего реформирования системы РИС в стране. Большая часть предложенных реформ носят технический характер, и судя по всему, среди национальных заинтересованных сторон существует высокая степень согласия в отношении тех шагов, которые должны быть предприняты в целях приведения избирательного права в полное соответствие с обязательствами в рамках ОБСЕ и международными стандартами. Круглый стол также показал, что вовлеченные стороны с самым разнообразным опытом и интересами могут работать вместе в целях реформирования системы РИС, так как все из них сталкиваются со схожими препятствиями, а также и то, что процесс реформирования может проходить при самой широкой поддержке всех вышеуказанных лиц.

Более того, данные выводы более полно отражают и помогают в решении вопросов, которые ранее поднимались в заключительных отчетах МНВ БДИПЧ ОБСЕ и Совместной оценке БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии (ВК) Совета Европы.<sup>9</sup>

Власти страны должны рассмотреть вариант создания рабочей группы, состоящей из представителей всех заинтересованных учреждений, присутствовавших на круглом столе, для выработки плана действий в отношении эффективной реализации предыдущих рекомендаций в соответствии с выводами круглого стола. Работа этой группы может быть дополнена экспертной поддержкой со стороны международного сообщества с упором на международные стандарты и возможный положительный опыт в других странах на пространстве ОБСЕ.

Центр ОБСЕ в Бишкеке, БДИПЧ ОБСЕ, МФИС и ПРООН готовы предоставить дальнейшую поддержку и техническую помощь по реализации выводов и рекомендаций, содержащихся в данном отчете, на основании запроса со стороны властей Кыргызской Республики.

---

<sup>9</sup> См. сноску 4.



**Круглый стол  
«Разрешение избирательных споров в Кыргызстане»**

**Бишкек, 29 Мая 2012**

**ПРОГРАММА**

08:30-09:30	Регистрация
09:30-10:00	<p>Приветствие и введение</p> <p>Модератор Круглого стола – Галия Алымбекова, независимый эксперт.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Туйгунаалы Абдраимов, Председатель Центральной избирательной комиссии Кыргызской Республики</li> <li>- Бенжамин Моро, Глава отдела по вопросам верховенства права Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ/ОБСЕ)</li> <li>- Эркинбек Касыбеков, Советник Постоянного Представителя ООН в КР</li> <li>- Дмитрий Шевкун, Глава Международного фонда избирательных систем в КР</li> </ul>
10:00-11:00	<p>Обзор отчетов Миссий БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами в части касающейся разрешения избирательных споров- Дональд Биссон, международный эксперт (БДИПЧ/ОБСЕ).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Бекматов Абдыжапар Бекматович, депутат от фракции «Республика» Жогорку Кенеша</li> <li>- Рашид Бекбасаров, член Центральной избирательной комиссии КР</li> <li>- Рысбубу Эсенгулова, и.о. Заместителя Председателя Верховного суда КР</li> <li>- Инвиль Абраимов, Старший прокурор Управления по надзору за законностью деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления Генеральной прокуратуры КР</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Шамшыбек Мамыров, Начальник Научно-исследовательского центра Министерства внутренних дел КР</li> <li>- Динара Ошурагунова, директор, Коалиция за демократию и гражданское общество</li> </ul>
11:00-11:15	Обзор национальной практики по Разрешение Избирательных Споров (Модератор: Бенжамин Моро, заведующий отделом «Верховенство закона», департамент Демократизации, БДИПЧ/ОБСЕ)
	Обсуждение докладов
11:45-12:00	Кофе брейк
12:00-12:30	<p>Сессия международных экспертов</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Европейские стандарты по разрешению избирательных споров (Айварс Эндзиньш, Венецианская комиссия)</li> <li>- Презентация отчета МФИС по наблюдению за выборами Президента Кыргызской Республики 30 октября 2011 года и Руководящих принципов по пониманию, рассмотрению и разрешению избирательных споров (Александр Орехов, МФИС)</li> <li>- Презентация «Проект по поддержке выборов в Кыргызстане (KESP) - выводы и достижения» (Медер Дастанбеков, ПРООН);</li> </ul>
12:30- 13:00	Вопросы и дискуссия по презентациям международных экспертов
13:00-14:00	Обед
14:00- 15:30	<p>Сессии рабочих групп</p> <p>Тема №1: Право доступа к системе разрешения избирательных споров Тема №2: Гласность и прозрачность Тема №3: Право на эффективную судебную защиту</p>
15:30-15:45	Кофе брейк
15:45-16:45	Презентации рабочих групп
16:45-17:30	Дискуссия в пленарной сессии
17:30-17:45	Краткое изложение заключений и рекомендаций (Дональд Биссон, международный эксперт, БДИПЧ/ОБСЕ)
17:45-17:50	Закрытие (Бенжамин Моро, Глава отдела по вопросам верховенства права БДИПЧ/ОБСЕ)

**Список участников**  
**Круглый стол «Разрешение избирательных споров в Кыргызстане»**

**29 мая 2012 года**

<b>№</b>	<b>ФИО</b>	<b>Институт/ организация</b>	<b>Должность</b>
1.	Джурабаева Гульнар Курашбековна	ЦИК, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики	Заместитель председателя
2.	Султанов Марат Сейтбаевич	ЦИК	руководителя аппарата ЦИК
3.	Акматов Женишбек Аманбекович	ЦИК	Член
4.	Асаналиев Алмаз Турдакунович	ЦИК	Член
5.	Баатырова Гульнара Маришовна	ЦИК	Член
6.	Бапанова Жаркын Базановна	ЦИК	Член
7.	Бекбасаров Рашид Бердибаевич	ЦИК	Член
8.	Кадырбеков Ишенбай Дюшенбиевич	ЦИК	Член
9.	Кадыркулова Асель	ЦИК	Сотрудник правового отдела
10.	Дюшенбиева Бермет	ЦИК	Сотрудник правового отдела
11.	Маматов Кайрат Адамкалиевич	Бишкекская территориальная избирательная комиссия	Председатель
12.	Турумбеков Максат Бейшенбекович	ТИК	Спецпредставитель
13.	Малабаев Болот Нурбаевич	Центр избирательных технологий ЦИК	Директор
14.	Агибаева Жания Бауыржановна	ЦИТ	Заместитель директора
15.	Асанбаев Мелис	Парламент	Партия «Ар–Намыс»
16.	Косых Валера	Парламент	Партия «Ар–Намыс»

17.	Ибралиев Жылдызбек	Парламент	Партия «Ар–Намыс»
18.	Верхоланцев Денис	Парламент	Партия «Ар–Намыс»
19.	Бекматов Абдыжапар Бекматович	Парламент	Фракция “Республика”
20.	Бекбоева Динара Мукашевна	Верховный суд	Судья
21.	Кудайбергенов Алмазбек Нурсеитович	Верховный суд	Судья
22.	Кульматова Дильбар Сабиловна	Верховный суд	Судья
23.	Эсенгулова Рысбубу Эсенгуловна	Верховный суд	Судья
24.	Жаманкулова Бурулкан Тологоновна	Верховный суд	Судья
25.	Досмамбетов Азиз Анарбекович	Верховный суд	Зав. отдела по связям с СМИ, международных отношений и протоколов аппарата Верховного Суда
26.	Орозова Дамира Токтоналиевна	Суд Первомайского района г. Бишкек	Судья
27.	Абралиев Инвил Чынарбекович	Генеральная Прокуратура	Старший прокурор Управления по Надзору за законностью деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления ГП КР
28.	Мамыров Шамшыбек	Министерство Внутренних Дел	Начальник Научно-исследовательского центра
29.	Ошуракунова Динара Мажановна	Коалиция за демократию и гражданское общество, гражданский сектор	Директор
30.	Усупбекова Айнура Максатбековна	Таза Шайлоо, гражданский сектор	Директор
31.	Эрнест Автандиль	Таза Шайлоо, гражданский сектор	Программный координатор
32.	Бакыт Асизбаев	Таза Шайлоо, гражданский сектор	Юрист

33.	Эрик Ырыскулбеков	Юридическая клиника «Адилет», гражданский сектор	Эксперт, юрист
34.	Алымбекова Галлия Темирхановна		Независимый эксперт
35.	Сыдыгалиев Бакыт Арленович		Юрист, эксперт
36.	Сыдыков Нурлан Берикович		независимый эксперт
37.	Исхак Масалиев		Председатель политической партии Коммунистов
38.	Фабио Пиана	Центр ОБСЕ в Бишкеке	Старший Советник по правам человека
39.	Шмите Синтия	Центр ОБСЕ в Бишкеке	Советник по правам человека
40.	Сабыров Атай	Центр ОБСЕ в Бишкеке	Старший программный ассистент
41.	Мурзаканова Махабат	Центр ОБСЕ в Бишкеке	Старший программный ассистент
42.	Масылканова Умут	Центр ОБСЕ в Бишкеке	Старший программный ассистент
43.	Касыбеков Эркинбек	ПРООН	Сщветник Постоянного Представителя ПРООН
44.	Дастанбеков Медер	Проект ПРООН по поддержке выборов в Кыргызской Республике	Координатор
45.	Исыкеева Эллина	Проект ПРООН по поддержке выборов в Кыргызской Республике	Административный ассистент
46.	Бау Кэтрин	Посольство Германии в Кыргызской Республике	Постоянный представитель
47.	Дмитрий Шевкун	Международный Фонд Избирательных Систем в КР(IFES)	Глава миссии
48.	Александр Орехов	Международный Фонд Избирательных Систем в КР(IFES)	Старший программный координатор
49.	Назгуль Акишева	USAID	Специалист по управлению проектами Отдел по развитию демократии Представительства США по международному развитию (USAID) в Кыргызской Республике
50.	Скотт Кирин	Национальный Демократический Институт (NDI)	Директор
51.	Аида Суйундуева	Национальный Демократический Институт (NDI)	Менеджер программы

52.	Дональд Биссон	ОБСЕ/БДИПЧ	Эксперт
53.	Бенжамин Моро	ОБСЕ/БДИПЧ	заведующий отделом «Верховенство закона», департамент Демократизации
54.	Инмакулада Арнаэз	ОБСЕ/БДИПЧ	Офицер, «Верховенство закона»
55.	Айварс Эндзиньш	Венецианская комиссия	Член
56.	Гульнара Умарова	Национальный Демократической Институт (NDI)	Ассистент программы
57.	Кристин Никольсон	Международный Фонд Избирательных Систем в КР(IFES)	Офицер по операциям