

*Неофициальный перевод с английского языка
Английская версия отчета является единственным официальным документом*



Бюро по демократическим институтам и правам человека

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
30 октября 2011 г.

ОТЧЕТ МИССИИ БДИПЧ/ОБСЕ ПО ОЦЕНКЕ
ПОТРЕБНОСТЕЙ

13-15 июля 2011 г.



Варшава
22 августа 2011 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ВВЕДЕНИЕ	1
II.	КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ	1
III.	РЕЗУЛЬТАТЫ	3
A.	ПРЕДЫСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ	3
B.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РАМКИ	5
C.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ.....	6
D.	РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	8
E.	РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	9
F.	ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ	9
G.	ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ И СМИ	10
H.	МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ	11
IV.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	12
	ПРИЛОЖЕНИЕ: СПИСОК ВСТРЕЧ	13

**КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА
ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
30 октября 2011 г.**

**Отчет миссии БДИПЧ/ОБСЕ по оценке потребностей
13-15 июля 2011 г.**

I. ВВЕДЕНИЕ

В ожидании приглашения для наблюдения за президентскими выборами, намеченными на 30 октября 2011 г., с 13 по 15 июля 2011 г. Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ) предприняло Миссию по оценке потребностей (МОП) в Кыргызской Республике. В состав МОП БДИПЧ/ОБСЕ вошли глава Отдела по выборам БДИПЧ/ОБСЕ Беата Мартин-Розумилович, старший советник по выборам БДИПЧ/ОБСЕ Армин Рабитч, советник по выборам БДИПЧ/ОБСЕ Лусине Бадалян и директор по программам Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ) Анна Чернова.

Цель миссии заключалась в оценке предвыборной ситуации и хода подготовки к президентским выборам. Предполагалось, что на основании данной оценки МОП сможет предоставить свои рекомендации касательно возможности осуществления деятельности, связанной с выборами, со стороны БДИПЧ/ОБСЕ, а в случае положительного ответа на данный вопрос – относительно тех видов деятельности, которые наилучшим образом удовлетворяли бы обозначенные потребности. Члены миссии провели ряд встреч с представителями государственных органов, избирательной администрации, политических партий, средств массовой информации, гражданского общества и международного сообщества. Список встреч прилагается отдельно в конце данного отчета.

25 июля Министерство иностранных дел Кыргызской Республики (МИД КР) отправило приглашение БДИПЧ/ОБСЕ и ПА ОБСЕ для наблюдения за президентскими выборами 30 октября 2011 г. БДИПЧ/ОБСЕ и ПА ОБСЕ хотели бы выразить признательность МИД КР за направленное приглашение и оказание помощи в ходе работы МОП. БДИПЧ/ОБСЕ и ПА ОБСЕ также выражают благодарность Центру ОБСЕ в Бишкеке за помощь, оказываемую на протяжении всей работы МОП. БДИПЧ/ОБСЕ признателен всем собеседникам, которые согласились встретиться с членами миссии.

II. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ

30 июня 2011 г. Парламент Кыргызской Республики принял решение о проведении президентских выборов 30 октября 2011 г. Это будут первые президентские выборы, которые будут проводиться в соответствии с новой Конституцией и новым избирательным законодательством. Президент избирается сроком на шесть лет, и один и тот же человек не может переизбираться на этот пост дважды. В результате референдума, состоявшегося в июне 2010 г., ныне действующий Президент получила легитимное право оставаться на своем посту на ограниченный срок времени, который истекает в конце 2011 г., без права переизбрания на эту должность.

Политические трения в стране по-прежнему носят серьезный характер, в то время как основное внимание на политической арене уделяется разграничениям между северным

и южным регионами республики. Данная ситуация характеризуется повышением риторики националистического толка среди политиков и в средствах массовой информации. Как и раньше, проблемой является отсутствие доверия среди населения к органам, занимающимся вопросом выборов. В частности, налицо ярко выраженное отсутствие доверия к судебным и правоохранительным органам власти. Лица, с которыми беседовали члены МОП БДИПЧ/ОБСЕ, высказывались в пользу того, что предвыборная кампания будет сосредоточена на личностях кандидатов, а не на идеологии или политике партии. Некоторые потенциальные кандидаты выразили намерение об инициировании конституционных изменений, которые наделили бы президента большими полномочиями. Регистрация кандидатов на пост президента будет продолжаться до 25 сентября, и по состоянию на 16 августа, как было объявлено Центральной избирательной комиссией (ЦИК), о своем намерении участвовать в выборах заявило 83 человека.

Выборы в стране регулируются новыми избирательно-правовыми рамками, которые состоят преимущественно из Конституции и новых законов о национальных выборах и избирательных комиссиях. Ряд мер, принятых в рамках нового законодательства, указывает на достигнутый прогресс в этой сфере, что также включает в себе принятие во внимание некоторых предыдущих рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ. Тем не менее, некоторые вопросы в этой области по-прежнему вызывают беспокойство, что включает ограничение права голоса и участия в выборах в качестве кандидатов осужденных граждан вне зависимости от степени тяжести содеянного, вопрос жалоб и заявлений, положения о финансировании предвыборной кампании и ряд вопросов, связанных с правом на свободу выражения.

Избирательные комиссии оперируют на трех уровнях: Центральная избирательная комиссия (ЦИК), 58 территориальных избирательных комиссий (ТИК) и около 2300 участковых избирательных комиссий (УИК). Формирование настоящего состава ЦИК проходило на фоне противоречий и трений между Парламентом и Президентом. Впервые за все время ТИК и УИК формируются на постоянной основе. Наполовину они состоят из представителей политических партий, в то время как другая половина избирается местными органами самоуправления. В ходе встреч некоторые собеседники выразили обеспокоенность в отношении способности избирательных комиссий заниматься технической подготовкой к выборам на профессиональном уровне и беспристрастно.

В соответствии с национальным избирательным законодательством ЦИК ответственен за создание и функционирование единой системы регистрации избирателей. Однако, в законе ничего не говорится о том, каким образом должны собираться данные. Похвальным новшеством является то, что регистрация избирателей в день выборов была упразднена. В ходе встреч с членами МОП БДИПЧ/ОБСЕ многие собеседники выразили обеспокоенность в отношении качества списков избирателей, а также трудности по созданию единого списка избирателей за короткий период времени до президентских выборов.

Новое законодательство содержит детальные положения касательно финансирования предвыборной кампании. По всей видимости, требованиям к отчетности и механизмам реализации недостает надлежащих мер по обеспечению полной прозрачности в

раскрытии информации о финансировании предвыборной кампании и по вынесению наказания за возможные нарушения.

Невзирая на общее соблюдение права на свободу выражения, беспокойство вызывают определенные события в сфере средств массовой информации, на что также указал Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. В частности, особую озабоченность вызывают недавно принятые положения, которые могут потенциально ограничивать плюрализм в средствах массовой информации. Данные положения включают блокирование определенных страниц в Интернете, запрет на трансляцию предвыборной агитации в прямом эфире в иностранных СМИ, а также национализацию частных телеканалов. Заслуживающим одобрения является тот факт, что в конце июля 2011 г. Парламент исключил клевету из числа уголовно наказуемых преступлений.

Национальное выборное законодательство предусматривает наблюдение за избирательным процессом как со стороны национальных, так и международных наблюдателей. В качестве положительного шага можно отметить снятие ранее существовавшего запрета на высказывание мнений о выборах со стороны международных наблюдателей до окончания голосования.

Все собеседники, с которыми встречались члены МОП БДИПЧ/ОБСЕ, подчеркнули необходимость наблюдения за предстоящими выборами. При рассмотрении вопроса о наблюдательной деятельности БДИПЧ/ОБСЕ принял во внимание различные заключения, обозначенные в данном отчете, а также вопросы, вызывающие беспокойство у заинтересованных сторон. Это включает в себя ряд вопросов, связанных с исполнением законодательных рамок, составлением списков избирателей, ролью средств массовой информации в ходе выборов (в особенности СМИ на кыргызском языке), соблюдением положений о финансировании предвыборной кампании, а также возможные вопросы, касающиеся проведения выборов. С учетом вышесказанного на предстоящих президентских выборах МОП БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует размещение стандартной Миссии по наблюдению за выборами (МНВ). При вынесении данной рекомендации также принималась во внимание вся предыдущая работа БДИПЧ/ОБСЕ с Кыргызской Республикой по вопросам выборов.

МОП БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует размещение МНВ к середине сентября в целях обеспечения надлежащего наблюдения за всеми стадиями избирательного процесса. В дополнение к основной команде экспертов МОП БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует государствам-участникам отправить 24 долгосрочных наблюдателя, которые будут работать на всей территории республики, а также 350 краткосрочных наблюдателей для обеспечения широкого и сбалансированного географического покрытия по всей стране для осуществления наблюдения в день выборов. Такая же схема предполагается в случае проведения второго тура голосования.

III. РЕЗУЛЬТАТЫ

A. ПРЕДЫСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Политические трения в стране по-прежнему носят серьезный характер, в то время как основное внимание на политической арене уделяется разграничениям между северным

и южным регионами республики. После событий июня 2010 г. ситуация на юге страны, по словам Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, «на поверхностном уровне кажется более стабильной, но эта стабильность представляется шаткой».¹ Тем не менее, некоторые политики, по всей видимости, пытаются поднять свою популярность за счет нагнетания риторики националистического толка, в особенности в некоторых кыргызскоязычных средствах массовой информации, что по-прежнему вызывает определенную обеспокоенность. В соответствии с данными переписи населения от 2009 г. этнические узбеки составляют 14.3%, а этнические русские – 7.8% от общего населения Кыргызстана. Национальные меньшинства и женщины по-прежнему плохо представлены на уровне политического лидерства.

В результате парламентских выборов, которые состоялись 10 октября 2010 г., в Парламент республики прошло пять партий.² 17 декабря со второй попытки была сформирована коалиция, в которую вошли партии «Республика», «Ата-Журт» и СДПК. Ключевые посты были распределены между представителями вышеуказанных партий: лидер СДПК Алмазбек Атамбаев стал премьер-министром, один из лидеров партии «Ата-Журт» Ахматбек Келдибеков был избран спикером Жогорку Кенеша (Парламента), а лидер партии «Республика» Омурбек Бабанов получил должность первого заместителя премьер-министра.

До начала работы МОП БДИПЧ/ОБСЕ выдвигались самые разные мнения касательно даты проведения президентских выборов. Как было одобрено в рамках конституционного референдума, состоявшегося в июне 2010 г., президентские выборы должны состояться не позже двух месяцев до истечения полномочий Президента (31 декабря 2011 г.), т.е. не позже 30 октября. Некоторые высказывались в пользу проведения выборов в ноябре. В конечном итоге, 30 июня Парламент принял решение о проведении президентских выборов 30 октября 2011 г.

Крайним сроком для выдвижения кандидатов было назначено 16 августа, в то время как 25 сентября является крайним сроком для регистрации кандидатов в ЦИК. 16 августа ЦИК объявил о том, что о своем намерении участвовать в выборах заявило 83 человека. Это число включает 16 представителей, номинированных политическими партиями, и 67 потенциальных независимых кандидатов-самовыдвиженцев.

В ходе встреч с членами МОП БДИПЧ/ОБСЕ собеседники высказали мнение о том, что предвыборная кампания будет сосредоточена на личностях кандидатов, а не идеологии или политике партий. Существуют самые разные мнения в отношении успеха принятой полупарламентской системы государственного управления, в то время как некоторые потенциальные кандидаты уже заявили о том, что попытаются изменить Конституцию в целях расширения полномочий президента после выборов.

Невзирая на продолжение реформ, нацеленных на реструктуризацию судебной ветви власти, в ходе встреч собеседники выразили отсутствие доверия к институтам, которые

¹ См. выступление Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств Кнута Воллебека на 868-м пленарном заседании Постоянного совета ОБСЕ, <http://www.osce.org/hcnm/78915>. См. также сжатую версию отчета миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за референдумом, <http://www.osce.org/odihr/elections/70938>.

² «Ата-Журт», «Ата-Мекен», «Ар-Намыс», «Республика» и Социал-демократическая партия Кыргызстана (СДПК).

занимаются выборами, в особенности судебным и правоохранительным органам. Потенциальные участники избирательного процесса высказывались о возможности нарушений в ходе выборов, таких как покупка голосов и запугивание. Собеседники БДИПЧ/ОБСЕ выразили особую обеспокоенность касательно точности составления списков избирателей.

Начиная с 2000 г., БДИПЧ/ОБСЕ осуществлял в Кыргызской Республике наблюдение за выборами и одним референдумом, что в подавляющем большинстве случаев проходило во взаимодействии с Парламентской Ассамблеей ОБСЕ.³ В рамках последней такой деятельности при написании окончательного отчета о парламентских выборах, состоявшихся в 2010 г., БДИПЧ/ОБСЕ сделал заключение о том, что данные выборы представляли собой дальнейшее упрочение демократического процесса и характеризовались политическим плюрализмом, оживленной предвыборной кампанией и доверием к Центральной избирательной комиссии (ЦИК). Тем не менее, в данном отчете была подчеркнута необходимость проведения глубокой избирательно-правовой реформы.

В. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РАМКИ

Принятие новой Конституции в ходе национального референдума в 2010 г. привело к усилению необходимости комплексного реформирования избирательно-правовых рамок, что и было одной из самых давних рекомендаций со стороны БДИПЧ/ОБСЕ. В целях гармонизации законов с новой Конституцией следовало принять важное избирательное законодательство в качестве конституционных законов. Таким образом, Парламент инициировал разработку трех законопроектов: конституционного закона о президентских и парламентских выборах (далее – закон о выборах), закона об избирательных комиссиях и закона о местных выборах. После этого Президент вернула законопроекты в Парламент, представив свои комментарии и дополнения. Законы были окончательно приняты и подписаны Президентом в конце июня. Как следствие, законодательные рамки, регулирующие предстоящие президентские выборы, в основном включают в себя Конституцию 2010 г., новый закон о выборах, закон об избирательных комиссиях, другие правовые акты, а также инструкции и решения ЦИК. Некоторые собеседники сообщили членам МОП БДИПЧ/ОБСЕ о планах внесения изменений и дополнений в закон о политических партиях.

В соответствии с Конституцией Президент избирается сроком на шесть лет, и одно и то же лицо не может переизбираться на данный пост дважды. В результате референдума, состоявшегося в июне 2010 г., ныне действующий Президент получила легитимное право оставаться на своем посту на ограниченный срок времени, который истекает в конце 2011 г., без права переизбрания на эту должность. Президентом может стать любой гражданин возрастом от 35 до 70 лет, проживавший на территории республики в общей сложности более 15 лет и владеющий государственным языком. Избранным считается кандидат, набравший более половины голосов избирателей. В сравнении с предыдущими выборами в ходе предстоящих выборов результаты будут подсчитываться по отношению к количеству фактических голосов, а не количеству зарегистрированных избирателей, что было рекомендовано ранее БДИПЧ/ОБСЕ. Отсутствуют какие-либо требования к явке избирателей. В случае если ни один

³ См. все отчеты Миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ и правовые обзоры по Кыргызской Республике по адресу в Интернете: <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan>.

кандидат не наберет необходимого большинства голосов, проводится второй тур голосования с участием двух кандидатов, набравших наибольшее количество голосов в первом туре. В законе не регулируется самый поздний срок для проведения второго тура, но говорится о том, что второй тур голосования не должен проводиться ранее двух недель после оглашения результатов первого тура.

БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы сделали совместный обзор вышеуказанных законопроектов и указали на то, что ряд изменений и дополнений свидетельствуют о достигнутом прогрессе, в то время как были также учтены некоторые более ранние рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ. Тем не менее, ряд вопросов по-прежнему вызывают озабоченность, включая ограничение некоторых гражданских и политических прав, таких как право голоса и участие в выборах в качестве кандидата для осужденных граждан вне зависимости от степени тяжести содеянного, вопрос жалоб и заявлений, положения о финансировании предвыборной кампании и ряд вопросов, связанных с правом на свободу выражения.⁴

Закон о выборах предусматривает многочисленные и широкие основания для отмены регистрации кандидатов. Он также разрешает отмену регистрации кандидата, если последний задействован в любого рода нарушении правил ведения предвыборной агитации, либо в случае совершения мошенничества по время выборов его представителями. Более того, в законе сохранена возможность отмены регистрации кандидатов после проведения выборов, что противоречит обязательствам в рамках ОБСЕ.

В законе о выборах появилась возможность подачи жалобы либо на имя избирательной комиссии, либо в суд. В своем Общем заключении БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия отметили, что «это может создать возможность подачи жалобы в «благоприятное» место для разрешения спора, а также привести к отсутствию последовательности в решениях». Более того, в законе более не содержится обязательство избирательной комиссии уведомлять суд в случае, если жалоба подается в оба учреждения одновременно. В ходе встреч собеседники МОП БДИПЧ/ОБСЕ высказались об отсутствии доверия к судебной ветви власти, что привело к низкому количеству жалоб на имя избирательных комиссий и судов во время предыдущих выборов.⁵

С. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

Закон об избирательных комиссиях регулирует деятельность избирательной администрации, предусматривая трехуровневую систему: ЦИК, 58 территориальных избирательных комиссий (ТИК) и около 2300 участковых избирательных комиссий (УИК). ЦИК состоит из 12 членов, которые назначаются сроком на пять лет. Назначения производятся Парламентом на основании кандидатов, представленных

⁴ Общее заключение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии по законопроекту о президентских и парламентских выборах, законопроекту о выборах в местные органы власти и законопроекту о формировании избирательных комиссий в Кыргызской Республике, CDL-AD(2011)025, принято Советом по демократическим выборам на 37-м заседании 16 июня 2011 г. См. по адресу в Интернете: <http://www.osce.org/odihr/80842>.

⁵ См. также окончательный отчет Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах 10 октября 2010 г., <http://www.osce.org/odihr/74649>.

Президентом, парламентским большинством и парламентской оппозицией. Каждая из сторон представляет одну треть от общего числа кандидатов. Представители одного пола не могут представлять более 70% членов ЦИК. На время нахождения на своих должностях члены ЦИК обязаны временно приостановить свое членство в политических партиях.

Формирование настоящего состава ЦИК проходило на фоне противоречий и трений между Парламентом и Президентом. Парламент назначил своих кандидатов единым списком, но принял решение голосовать по кандидатам, предложенным Президентом, в индивидуальном порядке, одоблив только две кандидатуры из четырех. В своем письме спикеру Парламента Президент пожаловалась о процедурных и правовых нарушениях при формировании ЦИК, также ссылаясь на тот факт, что восемь членов ЦИК от Парламента были назначены в то время, когда закон об избирательных комиссиях еще не вступил в законную силу. 4 июля ЦИК в новом составе провел свое первое заседание, избрав председателя и двух его заместителей из состава присутствующих членов комиссии.

На настоящий момент ЦИК одобрил календарный план по подготовке и проведению выборов, принял ряд решений и утвердил формы и образцы избирательных документов. Формирование ТИК и УИК завершилось 25 июля и 1 августа соответственно.

ТИК и УИК формируются сроком на два года. Впервые за все время ТИК и УИК создаются на постоянной основе. Каждая комиссия состоит наполовину из представителей политических партий, наполовину – из представителей, избранных кенешами (местными органами самоуправления). ТИК формируются ЦИК и состоят не менее чем из одиннадцати человек, в то время как УИК формируются ТИК и состоят не менее чем из семи членов. В законе отсутствуют какие-либо критерии, на основании которых соответствующие избирательные комиссии должны отбирать членов ТИК и УИК. Ни одна политическая партия не может иметь более одного своего представителя в каждой ТИК и УИК. В случае если количество кандидатов от партий превышает количество должностей, назначающая избирательная комиссия отбирает членов посредством жребия. Новшеством в законодательстве явился тот факт, что все члены ТИК должны получать финансовое вознаграждение за организацию и проведение выборов. Говоря об УИК, только председатель и секретарь комиссии могут претендовать на оплату своей работы.

В рамках предстоящих выборов за рубежом будет открыто 29 избирательных участков, но только в дипломатических представительствах Кыргызской Республики. Такой подход в корне отличается от более ранней практики, когда избирательные участки за рубежом размещались в самых разных местах. Эта практика подвергалась критике со стороны БДИПЧ/ОБСЕ в прошлом.

Некоторые собеседники МОП БДИПЧ/ОБСЕ выразили низкий уровень доверия к избирательной администрации и обеспокоенность по поводу ее профессионализма и беспристрастности. Принимая во внимание новые законодательные рамки и более широкие полномочия ЦИК, в ходе встреч также звучала озабоченность в отношении способности избирательных комиссий провести всю необходимую техническую подготовку к выборам.

D. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет ко дню выборов, имеют право голоса. В соответствии с законом о выборах лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, не имеют права голоса независимо от тяжести содеянного. Как было упомянуто в прошлых отчетах БДИПЧ/ОБСЕ, а также в недавнем Общем заключении БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии, лишение данной категории лиц права голоса должно быть соразмерно совершенному ими правонарушению.

В соответствии с ныне действующим законом о выборах ЦИК несет основную ответственность за подготовку списков избирателей. Законом также предусмотрено создание единой системы регистрации избирателей. Однако, там не указывается, каким именно образом должны собираться и обновляться данные для подобного рода системы. Регулирование данного вопроса передано в ведение ЦИК. Создание централизованного регистра избирателей является одной из самых давних рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ.

ТИК отвечают за точность и своевременное предоставление списков избирателей соответствующим УИК. В соответствии с рекомендациями БДИПЧ/ОБСЕ ЦИК должен опубликовать списки избирателей на своей официальной странице в Интернете, а также направить их УИК не позже 40 дней до дня выборов. После этого списки избирателей выносятся на ознакомление общественностью, и избиратели могут обратиться с прошением о внесении соответствующих изменений не позже 10 дней до выборов. Внесение избирателей в списки в день выборов более не является возможным – данное изменение соответствует рекомендации, выдвигавшейся БДИПЧ/ОБСЕ в прошлых отчетах. МОП БДИПЧ/ОБСЕ была также проинформирована о том, что ЦИК намеревается внедрить практику нанесения несмываемой маркировки в день выборов в качестве дополнительной меры безопасности в целях предотвращения «множественного голосования».

В новом законе также внедрена концепция «избирательного адреса», позволяющая избирателям голосовать по месту фактического жительства, независимо от места их прописки.⁶ Данная концепция получила поддержку в республике – она способна наделить правом голоса многих избирателей. Тем не менее, пока не будет создана единая база данных избирателей, а также с учетом существующих проблем с регистрацией избирателей, на что неоднократно указывалось в предыдущих отчетах БДИПЧ/ОБСЕ, новая созданная концепция может привести к дополнительным трудностям.

В ходе встреч с членами МОП БДИПЧ/ОБСЕ большая часть собеседников выразила обеспокоенность относительно качества списков избирателей на настоящий момент, а также в отношении перспективы создания единого регистра избирателей до президентских выборов. Международное сообщество в Кыргызской Республике выразило готовность оказать поддержку ЦИК в этой задаче посредством предоставления технической помощи по объединению различных источников данных. В ходе визита миссии также обсуждалась помощь в проверке данных по каждому избирателю.

⁶ См. Общее заключение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии, CDL-AD(2011)025, пп. 68-69.

Е. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Кандидаты на пост президента назначаются политическими партиями либо выдвигаются в независимом порядке. Кандидаты должны собрать 30 000 подписей граждан в свою поддержку, что является положительным сдвигом по сравнению с ранее существовавшей нормой (в прошлом – 50 000 подписей). Данный шаг также являет собой соблюдение одной из прошлых рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ. В соответствии с законом либо все, либо часть предоставленных подписей, собранных на случайной основе, подлежат последующей проверке. Положение закона, регулирующее подписи в поддержку кандидатов, является слишком широким, и ему недостает более подробного изложения. ЦИК проинформировал МОП БДИПЧ/ОБСЕ о том, что издаст дополнительные инструкции по этому поводу, поясняющие данный вопрос. Кандидаты также обязаны внести избирательный депозит в размере 100 000 сомов (около 1600 евро). Депозит возвращается тем кандидатам, которые набрали более 5% голосов на выборах. Для регистрации кандидаты также обязаны сдать экзамен на знание кыргызского языка. БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия выразили обеспокоенность по этому поводу, указывая на то, что в законе не содержится четких и объективных критериев по определению степени владения языком, что может приводить к субъективной оценке языковых навыков кандидатов.

Ф. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ

В новом законодательстве впервые содержатся подробные положения относительно финансирования предвыборной кампании. В целях финансирования своих кампаний кандидаты обязаны создать избирательный фонд, который может состоять из собственных средств и пожертвований со стороны политических партий, отдельных граждан и юридических лиц. В законодательстве содержится порог на пожертвования и расходы на проведение предвыборной агитации.⁷ Общие затраты одного кандидата на предвыборную кампанию не должны превышать 50 миллионов сомов (около 800 000 евро). Пожертвования в виде наличных средств запрещены и должны перечисляться посредством банковских переводов. Нематериальные пожертвования (например, предоставление услуг на безвозмездной основе) также не допускаются. В своем Общем заключении БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия указали на то, что такого рода общее положение не позволяет другим людям жертвовать своим временем и трудом в целях поддержки того или иного кандидата.

Контролем за финансовыми средствами на проведение предвыборной кампании уполномочен заниматься ЦИК, который в целях надзора за расходами формирует контрольно-ревизионную группу. Банки обязаны предоставлять информацию ЦИК о доходах и расходах на счетах кандидатов, и эта информация должна вывешиваться на официальной странице ЦИК в Интернете. Кандидаты и политические партии обязаны предоставлять отчеты о своих доходах и затратах в ЦИК не позже 10 дней после выборов, но в законе нет обязательного требования об обнародовании данных отчетов.

⁷

В законе установлены следующие ограничения на денежные пожертвования для поддержания кандидатов в президенты: личный вклад кандидата не должен превышать 1,5 миллиона сомов (около 24 000 евро), пожертвования от политических партий – 2,5 миллиона сомов (около 40 000 евро), частные пожертвования от граждан – 5000 сомов (80 евро), пожертвования со стороны юридических лиц – 2,5 миллиона сомов (около 40 000 евро).

Большинство собеседников МОП БДИПЧ/ОБСЕ выразили обеспокоенность по поводу того, что кандидаты не соблюдают требования о затратах во время предвыборной кампании. Они объясняют это отсутствием функционирующего механизма надзора, соразмерных мер взыскания и требования о полном раскрытии информации.

G. ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ И СМИ

Кандидаты могут начинать свою предвыборную кампанию с последнего дня регистрации кандидатов (25 сентября). Любая деятельность агитационного характера должна быть приостановлена за сутки до начала выборов, в то время как публикация данных социологических опросов должна быть прекращена не позже пяти дней до выборов. МОП БДИПЧ/ОБСЕ была также проинформирована о том, что кандидаты могут организовывать собрания под открытым небом без получения предварительного разрешения, но такое разрешение им понадобится в случае проведения встречи на территории государственных объектов.

Конституция гарантирует право на свободу выражения. Собеседники МОП БДИПЧ/ОБСЕ указали на то, что невзирая на общую свободу выражения, наблюдаются некоторые проблемные тенденции. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ выразил обеспокоенность в отношении законов и решений, принятых недавно Парламентом Кыргызстана, которые потенциально могут ограничить плюрализм в средствах массовой информации. В частности, было отмечено, что вышеуказанные законодательские инициативы могут оказать отрицательное воздействие на освещение в СМИ некоторых важных вопросов. Особую озабоченность вызвало блокирование определенных веб-сайтов, запрет на трансляцию в прямом эфире иностранными СМИ во время предвыборной кампании, а также лишение аккредитации журналистов.⁸

По словам собеседников МОП БДИПЧ/ОБСЕ, основным источником информации являются электронные средства массовой информации, в особенно национальное телевидение и определенные русскоязычные каналы. Основные телевизионные станции включают в себя общественный телеканал, КТРК, а также другие, включая ЭлТР, «Пятый канал», НТС и «Пирамида». Совсем недавно Парламент национализировал «Пятый канал», который в настоящее время контролируется Фондом госимущества КР.

В соответствии с законом о выборах государственные и частные теле- и радиоканалы должны предоставлять эфирное время всем кандидатам на равной основе. Стоимость эфирного времени в государственных средствах массовой информации должна быть одинаковой для всех кандидатов, а также не должна превышать коммерческие тарифы на момент шести месяцев до выборов. Средства массовой информации обязаны опубликовать тарифы на эфирное время и печатное пространство в течение десяти дней после объявления даты выборов.

Кандидаты имеют право на бесплатное эфирное время и печатное пространство в тех средствах массовой информации, которые частично или полностью финансируются из государственного или местного бюджетов. Бесплатное эфирное время должно предоставляться в пиковое время («прайм-тайм»), которое определяется законом как время с 8 до 12 часов вечера, и в общей сложности не должно быть меньше одного часа

⁸ См. заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по адресу в Интернете: <http://www.osce.org/fom/78809>.

в один рабочий день. Как минимум одна треть бесплатного эфирного времени должна использоваться для проведения дебатов и дискуссий на основании равного доступа для всех кандидатов.

Частные средства массовой информации регулируются в меньшей степени. В законе о выборах указывается, что объем и время показа программ в целях предвыборной агитации регулируются избирательной комиссией на основании консультаций с теле- и радиоканалами.

Для освещения предвыборной кампании средство массовой информации должно быть аккредитовано в ЦИК. На настоящий момент аккредитацию получили 40 теле- и радиостанций и 103 печатных СМИ. 21 июля ЦИК опубликовал решение о том, что аккредитация новостных агентств в Интернете не является его прерогативой. В своем решении ЦИК сослался на то, что средства массовой информации, являющиеся Интернет-ресурсами, не попадают под положения закона о СМИ.⁹ Члены МОП БДИПЧ/ОБСЕ полагают, что данное решение не запрещает СМИ, являющимся Интернет-ресурсами, освещать ход выборов.

В законе о выборах содержится запрет на прямую трансляцию предвыборной гонки иностранными средствами массовой информации. В соответствии с данным законом любой репортаж в иностранных средствах массовой информации должен быть записан до выхода в эфир. Местные СМИ, занимающиеся ретрансляцией иностранных программ, несут ответственность за распространение любой информации, расцениваемой как унижение чести, достоинства и репутации кандидата. В своем Общем заключении БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия подчеркнули, что такого рода ограничение лишено каких бы то ни было правовых оснований, а также что оно не соответствует обязательствам в рамках ОБСЕ. ЦИК уполномочен надзирать за соблюдением средствами массовой информации избирательных правил, но в настоящее время в законе отсутствуют правовые рамки для выполнения данной функции.

Недавно Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ поприветствовал решение об отмене уголовной ответственности за клевету, выразив надежду, что оставшиеся статьи – оскорбление и оскорбление должностного лица – не будут использоваться в целях ограничения высказываний критического характера.¹⁰

Н. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

В законе о выборах предусматривается наблюдение за выборами как со стороны национальных, так и международных наблюдателей. Кандидаты, политические партии и неправительственные организации могут назначать своих наблюдателей. Некоторые национальные организации гражданского общества намереваются наблюдать за предстоящими президентскими выборами.

⁹ См. выступление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ на слушании Хельсинской комиссии по вопросу свободы в Интернете – «Наши обещания в Интернете: свобода в Интернет-пространстве в странах ОБСЕ», <http://www.osce.org/fom/81007>. См. также обязательства ОБСЕ в отношении потока информации и Интернета, включая Документ Саммита в Будапеште от 1994 г. и Решение Постоянного совета ОБСЕ №633 от 2004 г.

¹⁰ См. заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по адресу в Интернете: <http://www.osce.org/fom/81026>.

Международные наблюдатели должны получить приглашение от одного из четырех институтов: президент, парламент, правительство или ЦИК. В новом законе снят ранее существовавший запрет на то, чтобы международные наблюдатели выражали свое мнение в отношении избирательного законодательства либо подготовки и проведения выборов до окончания голосования. Тем не менее, ЦИК опубликовал решение, согласно которому он начнет аккредитацию наблюдателей за 30 дней до выборов. БДИПЧ/ОБСЕ попытался прояснить этот вопрос, получив заверения от ЦИК, что в случае получения заявления об аккредитации ранее установленного срока комиссия рассмотрит его в ходе одного из своих заседаний, тем самым допуская возможность аккредитации наблюдателей на более ранних стадиях процесса. БДИПЧ/ОБСЕ надеется на то, что данное положение не станет препятствием для наблюдателей при наблюдении за важными стадиями выборов, такими как регистрация кандидатов, регистрация избирателей и начало предвыборной гонки. В соответствии с законом наблюдатели должны обладать полным доступом ко всем стадиям организации и проведения выборов.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Все собеседники, с которыми встречались члены МОП БДИПЧ/ОБСЕ, подчеркнули необходимость наблюдения за предстоящими выборами. При рассмотрении вопроса о наблюдательной деятельности БДИПЧ/ОБСЕ принял во внимание различные заключения, обозначенные в данном отчете, а также вопросы, вызывающие беспокойство у заинтересованных сторон. Это включает в себя ряд вопросов, связанных с исполнением законодательных рамок, составлением списков избирателей, ролью средств массовой информации в ходе выборов (в особенности СМИ на кыргызском языке), соблюдением положений о финансировании предвыборной кампании, а также возможные вопросы, касающиеся проведения выборов. С учетом вышесказанного на предстоящих президентских выборах МОП БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует размещение стандартной Миссии по наблюдению за выборами (МНВ). При вынесении данной рекомендации также принималась во внимание вся предыдущая работа БДИПЧ/ОБСЕ с Кыргызской Республикой по вопросам выборов.

МОП БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует размещение МНВ к середине сентября в целях обеспечения надлежащего наблюдения за всеми стадиями избирательного процесса. В дополнение к основной команде экспертов МОП БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует государствам-участникам отправить 24 долгосрочных наблюдателя, которые будут работать на всей территории республики, а также 350 краткосрочных наблюдателей для обеспечения широкого и сбалансированного географического покрытия по всей стране для осуществления наблюдения в день выборов. Такая же схема предполагается в случае проведения второго тура голосования.

ПРИЛОЖЕНИЕ: СПИСОК ВСТРЕЧ

Государственные и избирательные органы власти

Министерство иностранных дел

Асеин Исаев, Статс-секретарь МИД КР

Улан Джусупов, директор Департамента международных организаций и безопасности

Айбек Омокеев, заместитель директора Международно-правового департамента

Кайрат Турсункулов, первый секретарь Международно-правового департамента

Мирбек Карыбаев, атташе Департамента международных организаций и безопасности

Администрация Президента

Эркин Мамкулов, первый заместитель главы Администрации Президента

Орозбек Молдалиев, глава Отдела стратегического анализа и мониторинга развития

Эркин Мамыров, глава Отдела правового обеспечения и экспертизы

Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов

Туйгунаалы Абдраимов, Председатель

Марат Султанов, руководитель Аппарата ЦИК

Акжол Бердиев, глава Центра избирательных технологий

Марат Сыдыков, помощник Председателя ЦИК

Министерство внутренних дел

Усуп Кашкараев, заместитель главы Отдела общественной безопасности

Политические партии¹¹

Ар-Намыс

Феликс Кулов, лидер фракции «Ар-Намыс» в Парламенте

Ак-Шумкар

Темир Сариев, лидер партии

Ата-Мекен

Омурбек Текебаев, лидер фракции «Ата-Мекен» в Парламенте

Средства массовой информации

Сабыралы Абдумомунов, глава «Биринчи радио» при Общественной телерадиокорпорации (ОТРК)

Мырзакат Тыналиев, глава раздела политики и права, газета «Кыргыз Туусу»

Толкун Наматбаева, корреспондент, Франс Пресс

Таттуу Мамбеталиева, «Гражданская инициатива Интернет-политики»

Аделя Лайшева, директор по программам, Интерньюс

¹¹ МОП БДИПЧ/ОБСЕ запрашивала встречи с представителями всех парламентских фракций.

Гражданское общество

Чинара Жакыпова, Генеральный директор, Институт общественной политики

Айнура Усупбекова, исполнительный директор, Ассоциация «Таза шайлоо»

Атыр Абдрахманова, исполнительный директор «Коалиции за демократию и гражданское общество»

Чолпон Жакупова, директор правовой клиники «Адилет»

Толекан Исмаилова, директор правозащитного центра «Граждане против коррупции»

Аида Байжуманова, заместитель директора, координатор правозащитного центра «Граждане против коррупции»

Международное сообщество

Центр ОБСЕ в Бишкеке

Лилиан Дарий, заместитель главы Центра

Фабио Пиана, старший сотрудник по человеческому измерению

Посольства

Посол Шанталь Эбберехт, глава делегации Европейского союза в Кыргызской Республике

Джибек Джонсон, сотрудник по политическим вопросам, делегация Европейского союза в Кыргызской Республике

Евгений Терехин, советник-посланник Посольства Российской Федерации в КР

Булат Мубаракшин, атташе, Посольство Российской Федерации в КР

Катрин Баух, заместитель посла Федеративной Республики Германия в КР

Майкл Латам, и.о. главного сотрудника по политическим вопросам, Посольство США в КР

Бенджамин Виторш, сотрудник по политическим вопросам, Посольство США в КР

Международные организации и НПО

Кевин Гэш, специалист по вопросам демократии, Агентство США по международному развитию (USAID)

Дэн Малинович, старший технический советник, Проект ПРООН по поддержке выборов в Кыргызстане

Пол Квин-Джадж, директор проекта, советник по Центральной Азии, Международная кризисная группа (ICG)

Джейсон Сمارт, постоянный директор по Кыргызстану, Международный республиканский институт (IRI)

Аида Суюндуева, менеджер гражданских программ, Национальный демократический институт (NDI)

Азамат Керимбаев, директор по Кыргызстану, Американская ассоциация юристов – Инициатива верховенства права

Нурлан Бакиров, штатный юрист, Американская ассоциация юристов – Инициатива верховенства права

Дмитрий Шевкун, руководитель, Международный фонд избирательных систем (IFES)

Евгений Гречко, старший сотрудник по программам, Международный фонд избирательных систем (IFES)

Александр Орехов, старший координатор программ, Международный фонд избирательных систем (IFES)

Фиона Фрейзер, региональный представитель, региональное представительство Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) в Центральной Азии

Зарона Исмаилова, представитель Мадридского клуба в Кыргызстане