



Бюро по демократическим институтам и правам человека

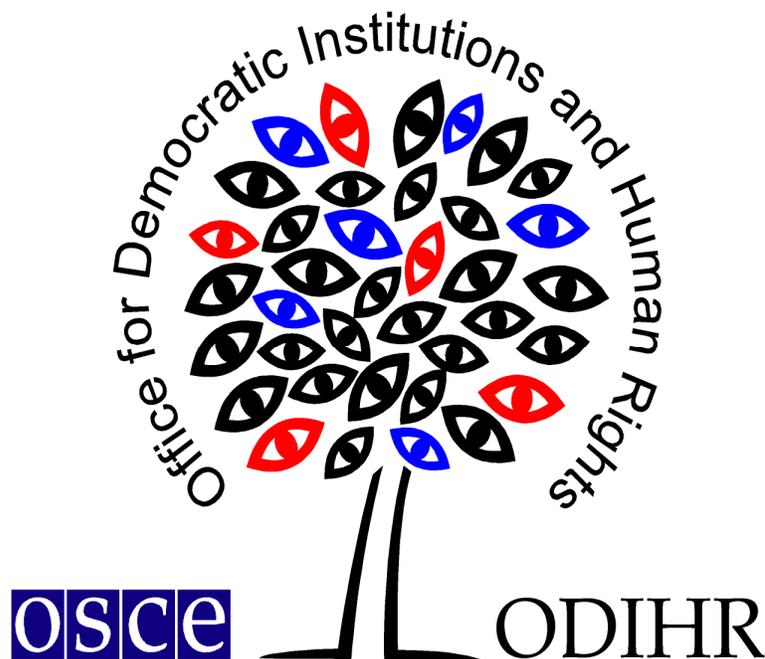
КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

РЕФЕРЕНДУМ ПО ВОПРОСУ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ

27 июня 2010 г.

Отчет

Ограниченной миссии по наблюдению за проведением референдума
БДИПЧ ОБСЕ



Варшава

27 июля 2010 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....	1
II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ.....	3
III. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ.....	4
IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА	5
V. ОРГАНИЗАЦИЯ РЕФЕРЕНДУМА.....	8
A. ЦЕНТРАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО ВЫБОРАМ И ПРОВЕДЕНИЮ РЕФЕРЕНДУМОВ (ЦИК)	8
B. НИЖЕСТОЯЩИЕ КОМИССИИ.....	9
VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	11
VII. ГРАЖДАНСКОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ И ПРОСВЕЩЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	13
IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	15
A. ОБЗОР СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	15
B. ПРАВОВЫЕ РАМКИ В ОТНОШЕНИИ СМИ	15
C. МОНИТОРИНГ СМИ	16
X. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН	18
XI. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ.....	18
XII. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ	19
XIII. МЕСТНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ.....	20
XIV. ДЕНЬ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА	21
XV. ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ И РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ ПОСЛЕ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА	23
XVI. РЕКОМЕНДАЦИИ.....	23
A. КРАТКОСРОЧНЫЕ ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	24
B. ИНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	28
ПРИЛОЖЕНИЕ: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ.....	30
ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОБСЕ/БДИПЧ.....	32

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА
РЕФЕРЕНДУМ ПО ВОПРОСУ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ
7 июня 2010 г.

Окончательный отчет
Ограниченной миссии по наблюдению за проведением референдума
БДИПЧ ОБСЕ¹

I. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

По приглашению властей Кыргызской Республики, а также на основании рекомендаций Миссии по оценке потребностей ОБСЕ, 21 мая 2010 года Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) направило в Кыргызскую Республику миссию по наблюдению за проведением референдума по вопросу принятия конституции, назначенного на 27 июня 2010 года. Из соображений безопасности, 18 июня БДИПЧ ОБСЕ приняло решение не размещать в стране краткосрочных наблюдателей и продолжить наблюдение над процессом в формате Ограниченной миссии по наблюдению за проведением референдума (ОМНР).

Невзирая на сложные обстоятельства, властям Кыргызской Республики удалось создать необходимые условия для мирного проведения конституционного референдума. Несмотря на видимые недостатки референдума, 72-процентная явка избирателей стала свидетельством стойкости граждан и их стремления повлиять на формирование будущего своей страны. Для закрепления положительных сдвигов и исправления недостатков в преддверии будущих парламентских выборов требуются срочные и решительные меры. В то же время следует рассмотреть возможность долгосрочной реформы с целью укрепления законодательной базы и порядка проведения выборов. Необходима сильная политическая воля для установления демократии, основанной на эффективных демократических институтах, нормах права, гарантиях безопасности для всех граждан и защите прав человека.

Референдум по принятию конституции проводился на фоне вооруженного конфликта в Оше и Джалал-Абаде, развязавшегося 10 июня, что создало новые трудности в отношении проведения референдума. Несмотря на временное прекращение подготовки к референдуму, избирательные органы сообщили, что все избирательные участки в зоне конфликта получили избирательные материалы и были полностью укомплектованы ко дню выборов. Более того, были предприняты усилия по обеспечению избирательных прав перемещенных лиц, в том числе лиц без удостоверяющих личность документов; однако беженцам не было предоставлено возможности принять участие в голосовании.² Общая атмосфера страха и запугивания, порожденная арестами видных общественных деятелей узбекской общины, могла настроить некоторых избирателей против

¹ Официальным документом является исключительно английская версия настоящего отчета. Документ также существует в неофициальном переводе на кыргызский и русский языки.

² Неясно, сколько беженцев все еще находились в Узбекистане в день проведения референдума. Однако публично сообщалось, что ко дню референдума большая часть беженцев вернулась в Кыргызскую Республику.

участия в голосовании. И действительно, явка избирателей на юге была ниже, чем в остальной части страны.

Законодательная база по вопросу проведения референдума была противоречивой и непоследовательной. Порой оправданные с практической точки зрения, но вносимые в последний момент поправки, а также изменчивость законодательства приводили к тому, что комиссии по проведению референдума и его участники не всегда были осведомлены о своих законных правах и соответствующей законодательной базе.

Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов (ЦИК), в значительной степени провела процесс открыто, коллегиально и в срок, особенно с учетом напряженной ситуации и сжатого графика. Заседания ЦИК были открыты для всех наблюдателей и СМИ, тем самым ЦИК демонстрировал открытость, которую в целом переняли и нижестоящие комиссии. Процесс выбора нижестоящих комиссии был изменен с тем, чтобы снизить возможность административного и политического влияния, а также гарантировать более сбалансированный состав комиссий. Однако то, как ЦИК реагировала на немногочисленные жалобы, полученные до дня проведения референдума, не позволило истцам добиться принятия эффективных и своевременных мер.

Формулировка вопроса, вынесенного на референдум, состоящая из нескольких пунктов, осложняла осуществление единичного выбора избирателями; ответ «да» означал принятие проекта конституции и закона о введении ее в действие, наделении Розы Отунбаевой полномочиями Президента Кыргызской Республики на переходный период до 31 декабря 2011 года и прекращение полномочий судей Конституционного суда. Возможно, избиратели поддерживали один из этих пунктов, но были против другого, однако единая формулировка этих трех вопросов не позволяла избирателям выразить свое мнение по каждому из них в отдельности.

Новая Конституция и референдум по вопросу принятия конституции были представлены стране как дальновидная инициатива временного правительства после отстранения президента Бакиева. Конституционный референдум также преследовал дополнительную политическую цель легитимации временного правительства, укрепления стабильности и налаживания связи с гражданами во всей стране. Однако ближе к дню проведения референдума кампания все больше строилась вокруг стабильности и легитимности временного правительства, в ущерб подлинной дискуссии по поводу сильных и слабых сторон проекта конституции.

Агитационная кампания была сдержанной, при этом большая часть партий призывала избирателей проголосовать «за». Однако скоординированных кампаний «за» или «против» так и не возникло. Как таковые подлинные дебаты между сторонниками позиций «за» и «против» в СМИ так и не состоялись. В целом, политические партии могли свободно проводить агитацию. Соображения безопасности на юге ограничивали возможности проведения агитации в этой части страны в последние две недели до проведения референдума. Конфликт привел к тому, что некоторые политические партии и представители гражданского общества призывали отложить референдум, однако позиция «против» ни разу открыто не прозвучала.

Сравнительно плюралистические средства массовой информации широко освещали референдум, хотя начиная с 10 июня, внимание СМИ в значительной степени переключилось с референдума на чрезвычайную ситуацию на юге. Государственные СМИ выполнили свои обязанности в отношении гражданского

просвещения и просвещения избирателей, тем самым предоставив им возможность принять участие в референдуме. Однако в выпусках новостей больше озвучивалась позиция «за».

Различные международные и неправительственные организации и власти страны предприняли значительные усилия с целью проинформировать граждан о содержании проекта конституции и призвать их к обсуждению ее содержания, а также к голосованию. Государственные представители часто переходили грань между информированием избирателей и активной агитацией голосовать «за».

Временное правительство издало декреты, позволяющие гражданам голосовать в любой части страны, а избирателям из Ошской и Джалал-Абадской областей – голосовать без документов, удостоверяющих личность, в случае, если они были признаны участковой избирательной комиссией. В то время как эти меры должны были способствовать всенародному голосованию, маркировка больших пальцев рук избирателей, которая, что заслуживает одобрения, была вновь введена в целях референдума, так и осталась единственной мерой защиты против возможного множественного голосования.

В соответствии со стандартной методикой БДИПЧ ОБСЕ в отношении ОМНР, миссия не осуществляла полномасштабного и систематического наблюдения над порядком проведения выборов, но посетила ограниченное количество участков для голосования и территориальных комиссий по проведению референдума по всей стране и поддерживала связь с местными группами наблюдателей.

Как сообщалось, участки для голосования по всей стране открылись вовремя. На посещенных миссией участках голосование проходило организованно. Сотрудники участков, как казалось, были знакомы с процедурами и в целом умело руководили процессом. Однако проверка маркировки на посещенных участках не всегда осуществлялась последовательно. Помимо этого, выбор, сделанный избирателями, часто становился достоянием гласности, поскольку бюллетени не были сложены должным образом, что нарушало тайну голосования. Процесс подсчета и табуляции результатов комиссиями по проведению референдума были оценены не столь положительно, поскольку члены комиссии не всегда знали, либо не всегда соблюдали процедуры. ЦИК сразу же опубликовал протоколы результатов с участков для голосования на своем веб-сайте, что обеспечило открытость и повысило доверие общественности к результатам голосования.

Настоящий отчет содержит ряд первоочередных рекомендаций на рассмотрение властей Кыргызской Республики до срока проведения следующих парламентских выборов. Помимо этого, предлагаются другие рекомендации для решения вопросов в более долгосрочной перспективе. БДИПЧ ОБСЕ готово оказать властям поддержку в дальнейшем усовершенствовании избирательного процесса в соответствии с обязательствами перед ОБСЕ и другими международными нормами в отношении демократических выборов.

II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

По приглашению властей Кыргызской Республики, а также на основании рекомендаций Миссии по оценке потребностей ОБСЕ, 21 мая 2010 года Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) направило в Кыргызскую Республику миссию по наблюдению за проведением

референдума по вопросу принятия конституции, назначенного на 27 июня. Из соображений безопасности, 18 июня БДИПЧ ОБСЕ приняло решение не размещать в стране краткосрочных наблюдателей в рамках наблюдения над проведением референдума. Наблюдение над процессом было продолжено в формате Ограниченной миссии по наблюдению за проведением референдума (ОМНР).

ОМНР БДИПЧ ОБСЕ, возглавляемая послом Борисом Фрлцом, состояла из 13 основных экспертов и первоначально из 14 долгосрочных наблюдателей (ДСН), размещенных во всех регионах страны.³ Члены миссии прибыли из 19 государств-участников ОБСЕ.

Проводилась оценка референдума на соответствие обязательствам перед ОБСЕ и иным международным нормам проведения демократических выборов, а также законодательству Кыргызской Республики. Настоящий «Окончательный отчет» проистекает из «Заявления о предварительных результатах и выводах», представленного на пресс-конференции в Бишкеке 28 июня 2010 г.⁴

ОМНР БДИПЧ ОБСЕ благодарит власти Кыргызской Республики за приглашение на референдумов качестве наблюдателей, а также ЦИК и Министерство иностранных дел за оказанную помощь и сотрудничество. Миссия также выражает благодарность за сотрудничество другим государственным ведомствам, политическим партиям и организациям гражданского общества. Наконец, миссия благодарит Центр ОБСЕ в Бишкеке и дипломатические представительства государств-участников ОБСЕ и международные организации в Бишкеке за помощь и поддержку.

III. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ

После народного восстания, закончившегося отставкой президента Аскара Акаева, президентом Кыргызской Республики в июле 2005 года был избран Курманбек Бакиев. В результате досрочных парламентских выборов в декабре 2007 года его партия, «Ак Жол», получила большинство мест в парламенте, а г-н Бакиев был переизбран на пост президента в июле 2009 года. По оценке БДИПЧ ОБСЕ, и парламентские, и президентские выборы не соответствовали обязательствам перед ОБСЕ.⁵ За последние годы политическая ситуация в Кыргызской Республике оставалась напряженной и характеризовалась частой конфронтацией между правительственными и оппозиционными силами.

Вооруженные протесты 7 апреля 2010 года привели к отстранению президента Бакиева от власти. Сформированное Временное правительство, возглавленное г-жой Отунбаевой, провозгласило программу «Возврат к демократии», предназначенную для мирного перехода к демократическому государству. Анализ существующего законодательства, в особенности Конституции, был назван ключевым этапом этого переходного процесса; и на 27 июня 2010 года был назначен референдум по поводу принятия новой конституции.

³ Группы ДСН были отозваны из Оша и Джалал-Абада 12 и 13 июня по соображениям безопасности. Два долгосрочных наблюдателя покинули миссию по личным причинам.

⁴ С «Заявлением о предварительных результатах и выводах» можно ознакомиться по адресу: http://www.osce.org/documents/odhr/2010/06/44868_en.pdf.

⁵ С отчетами БДИПЧ ОБСЕ О предыдущих выборах в Кыргызской Республики можно ознакомиться по адресу: <http://www.osce.org/odhr-elections/14475.html>.

Проект конституции был разработан в результате процесса консультаций с национальными и международными сторонами и предполагает введение полупарламентской системы правления. Временное правительство также объявило о планах проведения парламентских выборов 10 октября 2010 года и президентских выборов в октябре 2011 года. В соответствии с новой Конституцией, г-жа Отунбаева не будет иметь права выдвигать свою кандидатуру на этих президентских выборах.

Начиная с 10 июня между членами кыргызской и узбекской общин в Оше и Джалал-Абаде произошел ряд вооруженных столкновений, результатом которых стало большое количество жертв и перемещенных лиц, что осложнило ситуацию в отношении безопасности и вызвало беспокойство в связи с подготовкой к референдуму в этой части страны. В результате узбекская община оказалась исключенной из процесса проведения референдума из-за сложившихся гуманитарных условий, ограниченной свободы передвижения по соображениям безопасности, а также в результате того, что несколько видных общественных деятелей-узбеков были задержаны по обвинению в организации и участии в вооруженных столкновениях или скрылись, опасаясь преследования. Появились сообщения о нарушениях прав человека, произвольных арестах, жестоком обращении, пытках и изнасилованиях, а также обвинения в адрес сил, приближенных к бывшему президенту Бакиеву, в участии в столкновениях. Однако никаких расследований пока не проводилось, как не было предоставлено и окончательных доказательств в подтверждение этих обвинений и сообщений. Временное правительство создало государственную комиссию по расследованию событий, произошедших на юге страны.

В Ошской и Джалал-Абадской областях было введено чрезвычайное положение, которое было временно отменено до дня проведения референдума. Некоторые представители политических партий и гражданского общества призывали к отсрочке или отмене референдума. Они заявляли, что в подобных обстоятельствах неуместно предлагать народу голосовать, и что легитимность результатов будет сомнительна, если большое количество перемещенных лиц будет лишено возможности участвовать в голосовании. В отличие от них временное правительство постоянно заявляло о своей решимости провести референдум в запланированные сроки.

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Законодательная база, регулирующая проведение референдума по принятию конституции 27 июня, оказалась неполноценной. Основой для проведения референдума стала Конституция 2007 года и «Закон о референдуме» 2007 года, а также несколько положений кодекса «О выборах в КР» 2007 года и «Закона о Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов» 2004 года. Эти законодательные акты были дополнены декретами временного правительства и решениями ЦИК по поводу процедурных аспектов проведения референдума.

Конституционность постановлений временного правительства сомнительна. Хотя в соответствии с действующим законодательством декреты не являются нормативными актами, временное правительство постановило, что его декреты

должны иметь силу закона.⁶ Более того, согласно декретам №№19 и 20, проведение референдумов регулируется конституционными законами в том случае, если эти законы не противоречат этим декретам, что поставило декреты выше конституционных законов в иерархии норм права. Помимо этого, 12 апреля был расформирован Конституционный суд – единственный институт, имеющий полномочия надзора над конституционностью законодательных актов.⁷

Нестабильность законодательной базы до референдума и изменения, внесенные в ходе процесса его проведения, привели к тому, что избирательные комиссии и участники референдума не всегда были уверены в своих законных правах и соответствующих правовых рамках. Пункт 5.3 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года требует от государств-участников ОБСЕ выполнять требования Конституции и действовать согласно закону. Помимо этого, изменение правовой базы за столь короткий срок перед референдумом противоречит принципам добросовестной практики, поскольку может поставить под угрозу ее своевременное исполнение.⁸ Последние постановления и декреты не были должным образом переданы нижестоящим комиссиям по проведению референдума, что привело к протокольным несоответствиям. Это особенно касается постановлений в отношении регистрации участников голосования.

В целом, декреты временного правительства соответствовали установленным требованиям закона в отношении референдума, однако некоторые новые положения порождали неопределенность и допускали противоречивое истолкование. Например, Конституция 2007 года и «Закон о референдуме» гласят, что референдум считается действительным, если в голосовании приняло участие 50 процентов лиц, имеющих право голоса. Однако в декрете №20 это требование отсутствует. Ряд противоречивых заявлений официальных лиц, в том числе и накануне дня проведения референдума, только увеличили неуверенность общественности в том, было ли это требование обязательным. Помимо этого, Конституция 2007 года запрещает проведение референдума в условиях чрезвычайного положения, однако декретом №73 в декрет №20 были внесены поправки, которые допускали проведение референдума при условии, что количество избирателей в зоне действия чрезвычайного положения составляет менее половины от общего числа лиц, имеющих право голосования.⁹

Вопрос, представленный на референдум, состоял из нескольких пунктов, при этом от голосовавших требовалось дать только один ответ.¹⁰ Это противоречило существующему законодательству¹¹ и добросовестной практике проведения референдумов, требующих единства содержания вопроса референдума.

⁶ Постановление Временного правительства №8 (10 апреля 2010 г.). «Закон о нормативных актах» 2009 года не признает за декретами такой силы.

⁷ Декрет Временного правительства №2 (12 апреля 2010 г.).

⁸ Кодекс практики применения избирательного законодательства Венецианской комиссии Совета Европы: [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf).

⁹ Декрет Временного правительства №73 (16 июня 2010 г.).

¹⁰ Во время референдума голосовавших просили решить, желают ли они «принять конституцию Кыргызской Республики и Закон «О введении в действие конституции Кыргызской Республики», проекты которых предложены Временным правительством на референдум (всенародное голосование)». Последний закон содержит ссылки на Декреты Временного правительства №№2 и 39 об отставке судей Конституционного суда и утверждении г-жи Отунбаевой в качестве президента Кыргызии переходного периода до 31 декабря 2011 г. Новая Конституция предполагает преобразование Конституционного суда в палату Верховного суда.

¹¹ Статья 7.2 «Закона о референдуме».

Желательно также, чтобы один и тот же вопрос не относился одновременно к различным по уровням иерархии вопросам.¹² Возможно, избиратели поддерживали один из этих пунктов, но были против другого, однако единая формулировка этих трех вопросов не позволяла избирателям выразить свое мнение по каждому из них в отдельности.

Новая принятая Конституция вводит полупарламентскую систему правления, при которой президент сохраняет за собой определенные ключевые полномочия. До созыва нового парламента г-жа Отунбаева будет исполнять президентские полномочия согласно Конституции 2007 года; после созыва нового парламента она будет осуществлять полномочия, предусмотренные Конституцией 2010 года.¹³

Право на голосование имеют все граждане Кыргызской Республики старше 18 лет. Закон содержит положения, предназначенные способствовать отправлению всеобщего права голоса путем предоставления возможностей досрочного голосования, голосования за пределами страны и голосования на дому. Лица, признанные недееспособными решением суда, лишаются избирательного права. Вопреки предыдущим рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ, закон по-прежнему лишает права на голосование граждан, отбывающих сроки наказания, независимо от совершенного ими преступления. Этот безоговорочный отказ в избирательных правах не принимает во внимание тяжесть преступления. Он противоречит пунктам 7.3 и 24 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 г. Лишение политических прав должно быть соразмерно совершенному правонарушению, а после отбытия лицом тюремного наказания он должен быть восстановлен в своих избирательных правах.¹⁴

Основное законодательство, касающееся агитации – это Закон «О референдуме» и постановления ЦИК.¹⁵ В то время как оба акта оперируют аналогичными терминами, между ними существуют значительные несоответствия. Согласно конституционному закону, агитация начинается в день объявления о проведении референдума, в то время как по правилам ЦИК она начинается в день опубликования проекта конституции. Положительным сдвигом стало постановление ныне отправленного в отставку Конституционного суда от 2 марта 2010 г., признавшее неконституционным требование о проведении демонстраций в особо отведенных для этого местах.¹⁶

¹² Кодекс практики применения избирательного законодательства Венецианской комиссии Совета Европы: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008rev-e.asp).

¹³ Декрет Временного правительства №39 (19 мая 2010 г.), п. 5.

¹⁴ См., например, Общее замечание №25 Комитета по правам человека ООН 25 и Кодекс практики применения избирательного законодательства Венецианской комиссии Совета Европы. Также следует учесть, что в 2005 году Европейский суд по правам человека постановил, что безоговорочное ограничение избирательных прав заключенных, «независимо от срока заключения, и невзирая на характер и тяжесть их преступления и их индивидуальные обстоятельства», является нарушением Протокола 1, Статьи 3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд отметил также, что Протокол 1, Статья 3 «гарантирует индивидуальные права, включая право на голосование и участие в выборах». См. Хирст против Объединенного Королевства, №74025/01 (6 октября 2005 г.), доступный на сайте: www.echr.coe.int.

¹⁵ Постановление ЦИК в отношении проведения агитации во время подготовки и проведения референдума Кыргызской Республики (17 мая 2010 г.).

¹⁶ Статья 3 Закона «О свободе собраний» гласит, что граждане имеют право на свободу собраний без необходимости уведомлять местные органы самоуправления, если подобные мероприятия организуются (1) на территориях, специально отведенных для подобных целей

V. ОРГАНИЗАЦИЯ РЕФЕРЕНДУМА

A. ЦЕНТРАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО ВЫБОРАМ И ПРОВЕДЕНИЮ РЕФЕРЕНДУМОВ (ЦИК)

Организация референдума была четырехуровневой и осуществлялась под руководством ЦИК. Временное правительство отправило в отставку предыдущую ЦИК и назначила новую комиссию, состоящую из 15 человек, для организации референдума и предстоящих парламентских и президентских выборов.¹⁷ После двух отставок ЦИК включала в себя представителей семи политических партий шести представителей гражданского общества.¹⁸ Председатель ЦИК назначен временным правительством и является представителем гражданского общества. Еще шесть консультативных мест было отведено международным экспертам, из которых только одно было занято в день проведения референдума.

Процесс референдума, в значительной степени, был проведен Центризбиркомом открыто, коллегиально и в срок, особенно с учетом напряженной ситуации и сжатого графика.¹⁹ Заседания ЦИК были открыты для всех наблюдателей и СМИ, а решения публиковались на сайте ЦИК,²⁰ хотя некоторые вопросы обсуждались без предварительного объявления²¹. Тем самым ЦИК демонстрировал открытость, которую в целом повторяли и нижестоящие комиссии. ЦИК предприняла усилия для разъяснения процедур²² и приведения их в соответствие с декретами, изданными временным правительством. Некоторые декреты и правила ЦИК были изданы слишком поздно и вследствие этого не были предоставлены нижестоящим комиссиям и избирателям²³. Это повлияло на то, как нижестоящие комиссии осуществляли некоторые процедуры голосования в день проведения референдума.²⁴

решением местной администрации; (2) с разрешения владельца территории или уполномоченного лица.

¹⁷ Декрет Временного правительства №19 (21 апреля 2010 г.) и постановление №22 (30 апреля 2010 г.).

¹⁸ Постановлениями Временного правительства №№492 и 493 (23 июня 2010 г.) была принята отставка одного представителя политической партии и одного представителя гражданского общества.

¹⁹ Декретом Временного правительства №20 (21 апреля 2010 г.) и постановлением №22 (30 апреля 2010 г.) подготовительный период был сокращен с как минимум 3 месяцев (согласно статье 14.2 «Закона о референдуме») до 2 месяцев.

²⁰ Статья 13 Временного порядка проведения референдума (утвержденного декретом Временного правительства № 20 от 21 апреля 2010 года) обуславливает, что решения ЦИК в отношении организации и проведения референдума должны публиковаться в СМИ.

²¹ Включая решения ЦИК №№118, 120, 121 (25 и 26 июня 2010 г.).

²² В частности, в отношении подсчета и табуляции результатов, защиты документов, доступа для наблюдателей и СМИ и инструкций для УИК на случай чрезвычайных ситуаций.

²³ Списки избирателей были доставлены в УИК к 8 июня, однако постановление ЦИК по вопросу исключения из списков отсутствующих граждан было издано 14 июня. 21 и 23 июня, уже после того, как большая часть сотрудников УИК прошли подготовку, в процедуры голосования были внесены изменения на основании декретов Временного правительства №63 (10 июня 2010 г.), №73 (17 июня 2010 г.), №80 (23 июня 2010 г.).

²⁴ Например, результаты комиссий №№1004, 1005, 1006 и 1315 в Бишкеке были аннулированы ЦИК (1 июля) по той причине, что УИК должным образом не выполнили решение ЦИК № 120 (26 июня 2010 г.) по поводу голосования с использованием переносных урн.

В. НИЖЕСТОЯЩИЕ КОМИССИИ

В ведении ЦИК находятся 7 областных, Бишкекская и Ошская городские избирательные комиссии (ОИК), 56 территориальных (районных и городских) комиссий по проведению референдума (ТКР) и 2319 участковых комиссий по проведению референдума (УИК), включая 38 УИК, расположенных за пределами страны, в 22 странах.

Хотя ОИК были назначены после президентских выборов в 2009 г.,²⁵ временное правительство приняло решение об их роспуске до предстоящих парламентских выборов.²⁶ ЦИК решил не осуществлять замену ОИК до времени проведения референдума.

Процесс выбора нижестоящих комиссий был изменен с целью снижения возможности для оказания административного и политического давления, а также с целью обеспечения более сбалансированного состава. ЦИК внес изменения в процесс выбора членов комиссий с тем, чтобы половину состава комиссий составляли кандидатуры, выдвинутые политическими партиями, а другую половину – представители групп избирателей.²⁷ Этот шаг был с одобрением встречен гражданским обществом и укрепил доверие общественности к комиссиям по проведению референдума. Это также привело к тому, что в состав ТИК и УИК вошли люди, ранее не работавшие в избирательных комиссиях. Распределение выделенной квоты между политическими партиями осуществлялось путем жеребьевки, однако в отношении представителей групп избирателей не было установлено определенных критериев. Это предоставляло возможности для злоупотреблений в ходе избирательного процесса.

Вопреки требованиям закона, ЦИК в обход ОИК напрямую назначил членов ТИК.²⁸ ЦИК заявил, что эта мера сделает комиссии более независимыми. Члены ТИК и УИК, в основном, были назначены в предусмотренные законом сроки, хотя кандидатур от политических партий в УИК оказалось недостаточно.²⁹

Общую открытость работы ЦИК переняли и нижестоящие комиссии.³⁰ Однако назначение состава УИК вызвало проблемы на нескольких уровнях. В составе УИК должно было быть 5-9 членов,³¹ но ЦИК распорядился включать в территориальные избирательные комиссии по 7-13 членов, при этом не предоставив соответствующих инструкций или критериев для определения необходимого количества членов комиссии.³² Более того, территориальным

²⁵ Согласно ст.ст. 16.2-16.4 «Закона о референдуме», ОИК – это постоянно действующие органы, назначаемые на пятилетний срок, в то время как ТИК и УИК назначаются на время референдума.

²⁶ Декрет Временного правительства №19 (21 апреля 2010 г.).

²⁷ Положение ЦИК «О порядке формирования и расформирования комиссий по проведению референдума» (30 апреля 2010 г.) определяют группу избирателей как группу, состоящую, как минимум, из пяти избирателей, представивших соответствующей комиссии свои фамилии и протокол заседания.

²⁸ Статья 16.3 «Закона о референдуме» гласит, что ТИК назначаются соответствующими ОИК.

²⁹ Это отмечалось повсеместно, кроме Чуйской области.

³⁰ Однако наблюдателям ОМНР БДИПЧ ОБСЕ не было позволено наблюдать за процессом подсчета результатов в Свердловской ТИК в Бишкеке в ночь после проведения референдума.

³¹ Статья 16.4 «Закона о референдуме».

³² Положение ЦИК «О порядке формирования и расформирования комиссий по проведению референдума» (30 апреля 2010 г.).

комиссиям не было дано четких указаний насчет метода отбора членов комиссии в соответствии с требованиями закона.³³

ЦИК вместе с Международным фондом избирательных систем (МФИС) провел подготовку членов ТИК и УИК – обучение проводилось интерактивными методами, однако, по оценке ОМНР БДИПЧ ОБСЕ, было слишком краткосрочным с учетом общей неопытности состава УИК в избирательных процедурах.³⁴ Недостаточная подготовка членов ТИК означала, что временами помощь в работе им оказывали местные органы власти, что также ставило под сомнение независимость комиссий.³⁵ Другим фактором, могущим повлиять на независимость комиссий, стало их расположение в зданиях районных, областных и городских администраций, которое отмечалось по всей стране.

Вооруженные столкновения на юге страны создали новые трудности в проведении референдума. Некоторых членов УИК в городах Ош и Джалал-Абад, количество которых точно не установлено, либо не удалось найти, либо они отказались от исполнения своих обязанностей. ЦИК провел оценку ситуации на пострадавших территориях и призвал политические партии и НПО выдвинуть новые кандидатуры в комиссии, в результате чего в г. Ош было выбрано еще 87 новых членов комиссий.³⁶ По сообщениям ЦИК и ОИК, все избирательные участки в зоне конфликта получили избирательные материалы и открылись вовремя в день проведения референдума. Однако похищение шести работников избирательных участков после первого курса обучения в г. Ош усилило страхи среди сотрудников избирательных участков и помешало проведению дальнейшего обучения.

Были предприняты усилия для обеспечения права на голосование избирателей из числа перемещенных лиц без предъявления документов, удостоверяющих личность, в том числе и граждан из Оша и Джалал-Абада. Однако беженцам, которые остались в Узбекистане, не было предоставлено возможностей проголосовать.³⁷ Внутренние наблюдатели сообщили, что некоторым избирательным участкам не было известно о последних решениях, предназначенных гарантировать осуществление избирательного права избирателям, потерявшим удостоверяющие личность документы, и лицам, перемещенным в результате вооруженного конфликта.³⁸

³³ Членом комиссии может быть только один представитель от одной организации; не более одной трети членов комиссии могут быть госслужащими; членами комиссии не могут быть представители местных административных органов.

³⁴ Курс подготовки работников ТИК был однодневным. Подготовка работников УИК была сокращена до половины дня.

³⁵ Это отмечалось в Чуйской области и Балыкче.

³⁶ По информации ЦИК в участковых комиссиях г. Ош в целом работало 864 человек.

³⁷ Неясно, сколько беженцев по-прежнему находились в Узбекистане в день проведения референдума. Однако широко распространялась информация о том, что большая часть беженцев вернулись в Кыргызскую Республику в день референдума.

³⁸ По наблюдениям Коалиции «За демократию и гражданское общество», в г. Ош УИК не допустили на участки некоторых лиц без удостоверяющих личность документов по той причине, что на участке может не оказаться достаточного количества бюллетеней.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Качество и точность списков избирателей (СИ) вызывали растущее беспокойство во время предыдущих выборов, поэтому в период референдума использовались различные методы для повышения их точности и гарантии всеобщего избирательного права. Однако местная группа экспертов выразила обеспокоенность в связи с тем, что некоторые из этих мер могли быть восприняты как попытка манипулировать явкой избирателей, лишить некоторых избирателей права на голосование, либо ослабить меры по предотвращению множественного голосования.³⁹

Списки избирателей основаны на записях актов гражданского состояния по месту проживания – прописке, и ежеквартально пополняются данными, полученными из актов о рождениях, смертях и браках, а также из местных ЗАГСов при смене гражданами места проживания. Списки избирателей составляются при помощи ГАС «Шайлоо» («шайлоо» на кыргызском означает «выборы») – автоматической общенациональной системы, которая также используется для отражения результатов выборов.

Однако процесс обновления национальных паспортов является трудоемким, и для него требуется ряд различных документов.⁴⁰ Помимо этого, данные о прописке не компьютеризированы, что сильно замедляет процесс. Граждане не поощряются к сообщению новых данных о своем проживании при перемене местожительства. Высокие уровни внутренней и внешней миграции в Кыргызской Республике⁴¹ привели к большому количеству неточностей в прописке и, соответственно, в списках избирателей.

В соответствии с требованиями «Закона о референдуме», лица, находящиеся вне места своего проживания, могут голосовать на другом избирательном участке, используя «справку о заочном голосовании» (СЗГ).⁴² Согласно этому документу, избиратель должен быть удален из одного списка избирателей, прежде чем его имя будет внесено в другой список, что является мерой защиты от

³⁹ «Экспертная группа», которая включала в себя кыргызских экспертов по выборам и поддерживалась МФИС, 1 июня 2010 года направила открытое письмо в правительство, заявив, что с принятием мер по повышению качества списков избирателей следует подождать до тех пор, пока не будет проведен референдум, после чего будут получены более точные сведения об участниках из списков избирателей (СИ) и дополнительных списков избирателей (ДСИ).

⁴⁰ Свидетельство о рождении, свидетельство о проживании, копии предыдущего паспорта или письмо с объяснениями обстоятельств его утери, свидетельство о браке (если таковое имеется), официальный документ, удостоверяющий личность, например, водительское удостоверение (если у лица нет ни одного из вышеперечисленных документов, удостоверяющих личность). Если какой-либо из этих документов отсутствует, в соответствующее ведомство должен быть послан запрос по почте.

⁴¹ По официальным данным Департамента регистрации населения, за январь-июнь 2010 года зафиксировано 15943 эмигрантов, 79510 постоянных внутренних перемещений и 79732 временных переселенцев. Помимо этого, 2572 зарегистрировавшихся переехали в неформальные населенные пункты. Таким образом, около 3.2 процентов населения официально сменили место проживания в течение шести месяцев до проведения референдума.

⁴² Статья 38 гласит, что избиратели могут вернуться на место изначальной прописки и обратиться с просьбой о выдаче справки о заочном голосовании. Это позволяет включать их в дополнительные списки избирателей любого избирательного участка в день референдума и удалять их из списка избирателей по месту предыдущего проживания. Однако необходимость возвращения избирателя в место изначального проживания может стать препятствием для мигрантов в получении справки о заочном голосовании.

множественного голосования. Временное правительство отменило необходимость получения СЗГ в отношении референдума, тем самым позволив избирателям голосовать в любом уголке страны.⁴³ В то же время была восстановлена практика маркировки больших пальцев избирателей невидимыми чернилами в целях профилактики множественного голосования.⁴⁴ Эта похвальная практика может, тем не менее, быть недостаточной для предотвращения возможного множественного голосования, поскольку необходимо правильно наносить маркировку и осуществлять ее последующую проверку.

Временное правительство приняло меры по уточнению списков избирателей и выявлению избирателей, находящихся вне места прописки, путем поквартирных проверок.⁴⁵ Эти проверки проводились, в основном, представителями нижнего уровня местной администрации, либо представителями района или квартала. Членам семей выдавались бланки для заполнения, с целью засвидетельствовать, что конкретное лицо отсутствует на данной территории. Рядом с фамилиями таких лиц в списке избирателей делались пометки с указанием их отсутствия. Окончательное количество зарегистрированных избирателей было подсчитано после голосования как общее количество избирателей в списке избирателей минус лица с пометкой «отсутствует» и плюс граждане, проголосовавшие по дополнительным спискам.

По наблюдениям ОМНР БДИПЧ ОБСЕ, эти проверки выполнялись непоследовательно. В некоторых областях и городах были проведены тщательные проверки, формы были заполнены должным образом, и информация была передана в УИК до дня референдума. В других местах проверки не всегда проводились, формы не заполнялись, а граждане исключались из списка в случае, если их не удавалось застать в течение трех посещений на дому.⁴⁶ Собеседники ОМНР БДИПЧ ОБСЕ выразили обеспокоенность тем, что не все общественные представители действовали беспристрастно, и тем, что над процессом осуществлялся слабый надзор.⁴⁷

Граждане могут проверить сведения о себе, ознакомившись со списком избирателей на своем участке для голосования. Хотя в соответствии с процедурами ЦИК списки избирателей должны публиковаться для проверки гражданами, однако они редко публиковались, поскольку УИК получали только одну копию списка, которая содержала личные данные об избирателях. Вместо этого списки обычно предоставлялись для ознакомления по запросу.

Для учета избирателей, находящихся за пределами страны, Министерство иностранных дел составляло списки граждан, зарегистрированных при посольствах и консульствах в 22 странах. Однако широкой компании, призывающей граждан регистрироваться при этих учреждениях, не проводилось, в результате чего ко дню референдума зарегистрировалось 31603 человек.

После уточнений количество избирателей в списках голосующих в пределах страны сократилось с 2 726 481⁴⁸ до 2 480 498 в день референдума, то есть на 9

⁴³ Декрет Временного правительства №63 (10 июня 2010 г.).

⁴⁴ Ст. 38.4 «Закона о референдуме».

⁴⁵ Декрет Временного правительства №53 (27 мая 2010 г.).

⁴⁶ По наблюдениям в Нарынской, Таласской и Чуйской областях, соответственно.

⁴⁷ Такое мнение было высказано, например, местными наблюдателями, и отражено в отчетах, финансируемых МФИС, по поводу регистрации избирателей, которые не были предоставлены общественности на момент написания отчета.

⁴⁸ Данные ЦИК от 7 июня, когда списки избирателей были отпечатаны и разосланы участковым комиссиям по проведению референдума.

процентов. Для сравнения, количество лиц, внесенных в дополнительные списки в день референдума, составило 180 273 или 6.6 процента от исходной цифры. Таким образом, общее число избирателей после уточнений и дополнений составило 2 660 771.⁴⁹

VII. ГРАЖДАНСКОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ И ПРОСВЕЩЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Власти и ряд международных и неправительственных организаций предприняли значительные усилия с целью проинформировать избирателей о содержании проекта конституции и призвать их принять участие в голосовании. При поддержке местных административных органов ЦИК провела широкую кампанию «Голосуй!», в рамках которой подготавливались транспаранты, агитационные щиты и теле- и радио выпуски.

ЦИК также распечатал полтора миллиона копий проекта конституции, которые распространялись через органы местной администрации и членов УИК. Еще 330 тысяч копий и 620 000 буклетов и брошюр были отпечатаны Европейским Союзом/Программой развития ООН (ПРООН) для организаций гражданского общества. По всей страны проводились «круглые столы» и встречи с общественностью под руководством групп гражданского общества; иногда с участием членов Конституционного совета.⁵⁰ Однако на юге эти встречи были отменены по соображениям безопасности.

По наблюдениям ОМНР БДИПЧ ОБСЕ, мероприятия по гражданскому просвещению в целом, скорее агитировали в поддержку проекта конституции, чем способствовали ее нейтральному обсуждению.⁵¹ Собеседники миссии из некоторых организаций, принимавшие участие в мероприятиях по гражданскому просвещению и просвещению избирателей, признались сотрудникам ОМНР БДИПЧ ОБСЕ, что даже лиц, проводивших эти встречи, обучали отвечать на вопросы о конституции в позитивном ключе. По наблюдениям, местные административные органы также призывали школьных преподавателей и других госслужащих агитировать «за».⁵²

Участники референдума не были должным образом оповещены о чрезвычайных мерах, предусмотренных в отношении перемещенных избирателей на юге, такие как возможность голосовать без справки о заочном голосовании или документов, удостоверяющих личность, а также возможность голосования при помощи переносных урн. Временное правительство сделало объявления в СМИ относительно изменений в требованиях к документам, удостоверяющим личность, а также о том, что граждане могли голосовать на ближайшем избирательном участке без справки о заочном голосовании. Однако эти объявления порой сбивали с толку граждан в других частях страны и членов УИК, в некоторых случаях вселяя в них неуверенность относительно того, какие требования действовали на их территории.⁵³

⁴⁹ Эта цифра не включает голосовавших вне пределов страны. Смотри приложение.

⁵⁰ Конституционный совет, состоящий из 75 членов, был создан временным правительством и облечен полномочиями на разработку проекта конституции.

⁵¹ По наблюдениям в Караколе, Баткене и Нарыне.

⁵² По наблюдениям в Беловодском, Московском районе, Чуйской и Иссык-Кульской областях.

⁵³ По наблюдениям в Бишкеке и Иссык-Кульской области.

VIII. АГИТАЦИОННАЯ КАМПАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РЕФЕРЕНДУМА

Агитационная кампания по проведению референдума была сдержанной; как таковой организованной широкой кампании в полной мере не проводилось. Политические партии отметили, что намерены уделять больше внимания предстоящим парламентским выборам, чем референдуму.

«За» агитировали, в основном, три партии, составляющие ядро временного правительства: Социально-демократическая партия Кыргызстана (СДПК), возглавляемая Алмазбеком Атамбаевым; «Ата Мекен» («Родина»), возглавляемая Омурбеком Текебаевым, и «Ак Шумкар» («Белый сокол»), возглавляемая Темиром Сариевым.⁵⁴ Другие партии временного правительства, включая «Ар-Намыс» («Достоинство»), «Эркиндик» («Свобода»), «Улуу Биримдик» («Великое единство») и партия зеленых Кыргызстана, также призывали голосовать «за» на референдуме. В то время как эти партии составили непрочное единство, согласованной кампании так и не возникло. Основные заявления группы сторонников позиции «за», строились вокруг необходимости стабилизации в стране и обеспечения легитимности временного правительства.

Позиция «против» во время кампании по референдуму открыто не высказывалась. Однако некоторые партии, включая «Бутун Кыргызстан» («Единый Кыргызстан»), «Ата Юрт» («Отечество») и «Эл Армани» («Достоинство народа») выразили несогласие с референдумом и призвали к его отмене. Они возражали против предлагаемого ограничения президентских полномочий в проекте новой конституции и выступали с критикой формулировки вопроса референдума как состоящего из нескольких подвопросов.

После вспышки насилия на юге некоторые партии, которые изначально положительно относились к референдуму, изменили свою позицию и призвали к отсрочке референдума или обеспечения легитимности правительства иными средствами. К этим партиям относились Партия коммунистов Кыргызстана (ПКК), «Акыйкат» («Справедливость») и «Замандаш» («Современность»).

В Кыргызской Республике зарегистрировано сто пятьдесят политических партий,⁵⁵ многие из которых, скорее, строятся на персоналиях, а не на твердой общей платформе и общенациональных партийных структурах. Средства проведения кампании перед референдумом, в основном, включали выступления в прессе, использование социальных и семейных сетей и встреч небольшими группами общественности.⁵⁶ Государственные представители зачастую переходили грань между информированием общественности о референдуме и активной агитацией голосовать «за».⁵⁷ Агитация все чаще проводилась в терминах национальной стабильности в ущерб дискуссии о подлинных сильных и слабых сторонах проекта конституции. Ни в сообщениях властей, ни в агитационных заявлениях не прозвучало, к чему может привести голосование «против».

⁵⁴ Партийные лидеры СДПК, «Ата мекен» и «Ак шумкар» являлись заместителями главы временного правительства. Четвертый заместитель главы временного правительства, Азимбек Бекназаров, не принадлежал к какой-либо партии.

⁵⁵ Данные на 1 июня 2010 года, представленные Министерством юстиции.

⁵⁶ По наблюдениям в Иссык-Куле и Нарыне.

⁵⁷ По наблюдениям в Бишкеке, Чуе и Иссык-Куле, а также по данным группы по мониторингу СМИ в рамках ОМНР БДИПЧ ОБСЕ.

В целом, политические партии могли свободно проводить агитацию. Не сообщалось ни о каких препятствиях в их деятельности. Однако атмосфера страха и создававшаяся ситуация с безопасностью в Ошской и Джалал-Абадской областях ограничили возможности агитации в последние две недели перед референдумом. В это время события, связанные с референдумом, были потеснены более серьезными опасениями населения, вокруг которых и строились общественные дебаты.

IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. ОБЗОР СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В Кыргызской Республике существует широкий круг средств массовой информации. В СМИ присутствует атмосфера плюрализма и отражается достаточно широкий диапазон мнений. Радио и телевидение являются основными источниками информации для многих граждан, в то время как печатные СМИ имеют ограниченное влияние ввиду низкого распространения в сельской местности. ЦИК аккредитовал на референдум 51 средство массовой информации, при этом одна пятая часть этих СМИ функционирует вне пределов Бишкека.

Положительным шагом, в соответствии с предыдущими рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ, стало преобразование Национальной теле- и радиовещательной компании (НТРК) в общественную вещательную компанию.⁵⁸ Пятнадцать членов первого наблюдательного органа, состоящего исключительно из представителей гражданского общества, назначаются временным правительством.⁵⁹

В отличие от прошлых лет, ОМНР БДИПЧ ОБСЕ не отметила каких-либо случаев явной цензуры в СМИ в ходе агитационной кампании. Однако ряд собеседников Миссии в Бишкеке, Оше и Таласе отметили существование проблемы самоцензуры среди журналистов. Явный дефицит критики в отношении политиков и представителей правительства частично является следствием злоупотребления предусмотренной законом уголовной ответственностью за клевету со стороны властей в прошлом. Тем не менее, какого-либо давления на журналистов в отношении освещения референдума отмечено не было.

B. ПРАВОВЫЕ РАМКИ В ОТНОШЕНИИ СМИ

Конституция 2007 года провозглашает свободу выражения как одно из основных прав.⁶⁰ Другими законами, регулирующими работу СМИ, являются «Закон о средствах массовой информации» 1992 года, «Закон о теле- и радиовещании» 2008 года и «Закон о защите профессиональной деятельности

⁵⁸ Декрет Временного правительства № 28 (30 апреля 2010 г.).

⁵⁹ К 7 июня Временное правительство получило 59 заявок, десять из которых были отклонены как несоответствующие требованиям. Заявки рассматривает комиссия, состоящая из представителей гражданского общества и временного правительства. Однако это комиссия выполняет исключительно консультативную функцию, а окончательное решение принимается Временным правительством. Решение должно быть принято, а наблюдательный орган сформирован до парламентских выборов.

⁶⁰ Ст. 14.6.

журналистов» 1997 года. В то время как Уголовный кодекс 1997 года⁶¹ содержит положения о клевете и запрещает публичные оскорбления в адрес государственных служащих, новая Конституция гласит, что никто не может быть подвергнут уголовному преследованию за распространение информации, унижающей часть и достоинство человека.⁶²

«Закон о референдуме»⁶³ представляет полноценную правовую основу для проведения кампаний по референдумам. Государственные вещательные компании обязаны предоставлять бесплатное эфирное время конкурирующим группам и размещать его в пиковое время (20:00-24:00 ч.). Инициативным группам,⁶⁴ группам, выступающим против референдума, и другим участникам референдума должны быть гарантированы равные условия доступа к СМИ. СМИ также имеют право на продажу эфирного времени или печатных площадей физическим лицам или группам на недискриминирующей основе. Цена за платную агитацию должна быть единой для всех противников.

17 мая ЦИК утвердил правила агитации,⁶⁵ де-факто вводящие принципы обеспечения равных условий всем противникам, открытость информации о плате за эфирное время, а также обязывающие государственные СМИ предоставлять бесплатное эфирное время. ЦИК обязан осуществлять надзор над соблюдением этих норм, а в случае нарушений со стороны СМИ может потребовать от правоохранительных органов принятия соответствующих мер по их исполнению.

С. Мониторинг СМИ

ОМНР БДИПЧ ОБСЕ осуществляла мониторинг по срезу СМИ.⁶⁶ СМИ обеспечили широкое освещение связанных с конституцией вопросов и инициатив по просвещению избирателей. Первый национальный канал НТРК ТВ уделял 34 процента времени выпусков новостей освещению вопросов референдума. Выпуски новостей на других каналах проводили аналогичную редакторскую политику («ЭлТВ», 43 процентов; «Канал 5», 41 процентов; «Пирамида», 32 процентов; «НБТ», 46 процентов; «НТС», 34 процентов; Радио НТРК, 40 процентов; радио «Азаттык», 47 процентов). В неделю вооруженных столкновений в Оше и Джалал-Абаде внимание СМИ значительно сместилось с референдума к чрезвычайной ситуации.

⁶¹ Ст. ст. 127 и 128.

⁶² Статья 38.5.

⁶³ Статьи 30 и 31.

⁶⁴ В соответствии с «Законом о референдуме» (ст. 11), инициативная группа – это группа участников референдума, собирающая подписи в поддержку референдума. Эти группы имеют право проводить агитацию в поддержку референдума.

⁶⁵ Постановление ЦИК по вопросу проведения агитации во время подготовки и проведения референдума Кыргызской Республики (17 мая 2010 г.).

⁶⁶ Период мониторинга - 27 мая - 27 июня. Мониторинг телеканалов (НТРК ТВ, Общественная теле-радио компания «ЭлТВ», «Канал 5», «Пирамида», «Новая телевизионная сеть» (НТС), «Независимое Бишкекское телевидение» (НБТ)) и радиостанций (НТРК радио и радио «Азаттык») осуществлялся в 18:00-24:00 ч. Проводился мониторинг газетных изданий «Агым», «Кыргыз туусу», «Эркин тоо», «Слово Кыргызстана», «Вечерний Бишкек», «Моя столица - новости» («МСН»), «Дело номер», «Комсомольская правда» и «Аргументы и факты».

В дополнение к программам новостей НТРК ТВ также показало несколько передач⁶⁷, в которых члены Конституционного совета, представители гражданского общества и эксперты обсуждали статьи проекта новой конституции. Начиная с 5 июня, на канале НТРК ТВ появились общественные рекламные ролики, в которых тексты статей проекта конституции демонстрировались на экране и зачитывались на кыргызском и русском языках. В течение недели до дня проведения референдума образовательные ролики для избирателей были показаны каналами НТРК ТВ, ЭлТВ, НБТ, НТРК радио, Канал 5 и НТС. В целом, отслеживаемые электронные СМИ отвели 212 минут образовательным роликам для избирателей, большинство из которых были использованы незадолго до дня референдума.

Хотя государственным СМИ было поручено предоставить конкурирующим группам возможность напрямую обратиться к избирателям, ни одна из групп не обратилась с просьбой о предоставлении бесплатного эфирного времени. С 21 июня только «Ата Мекен» разместила на телевидении ряд платных рекламных роликов в связи с референдумом. Вследствие сдержанности кампании; подлинных дебатов между сторонниками позиций «за» и «против» в СМИ не возникло.

Отслеживание СМИ со стороны ОМНР БДИПЧ ОБСЕ выявило, что в освещении новостей во всех электронных СМИ предпочтение отдавалось позиции «за». По результатам мониторинга, в своих выпусках новостей НТРК ТВ отводил 36 процентов времени позиции «за» и 63 процента нейтральным репортажам о референдуме. Аналогично, другой государственный телеканал ЭлТВ отводил 35 процентов информационного времени позиции «за» и 65 процентов – нейтральным репортажам. Радиостанция НТРК посвятила 27 процентов информации в новостях позиции «за» и 72 процента нейтральным репортажам. Позиция «против» фактически отсутствовала и в частных электронных СМИ, таких как «Канал 5», «Пирамида», НБТ, НТС и Радио «Азаттык».

Наблюдалась явная агитация со стороны государственных властей в поддержку проекта конституции. Временному правительству отводилось 80 процентов новостей по телевидению и радио,⁶⁸ часто в пользу позиции «за». Фактически, СМИ передавали подробные репортажи со встреч и пресс-конференций, на которых министры открыто выступали в поддержку новой конституции. В десятиминутном обращении к народу 24 июня, которое транслировалось по каналам НТРК ТВ, ЭлТВ, «Пирамида», «Канал 5» и НТРК Радио, г-жа Отунбаева открыто призвала граждан проголосовать «за» на референдуме, посвященном новой конституции.

Отслеживаемые СМИ широко освещали референдум, в основном, поддерживая позицию «за». Государственные газетные издания «Слово Кыргызстана» и «Кыргыз туусу» опубликовали проект конституции и посвятили референдуму, соответственно, 42 и 50 процента всей информации. Частные газеты «Вечерний Бишкек» и «Дело номер» опубликовали некоторую критику конституциональных изменений. Несмотря на публикацию некоторых

⁶⁷ Такие как «Ачык соз» («Открытая дискуссия»), «Йани башат» («Новое начало»), «Суроол» («Вопросы»), «Сынак» («Критика»).

⁶⁸ НТРК ТВ, 82 процента; ЭлТВ, 89 процентов, «Канал 5», 80 процентов; НБТ, 57 процентов; НТС, 81 процент; «Пирамида», 71 процент; НТРК Радио, 82 процента; Радио «Азаттык», 81 процент.

политических заявлений о возможности отсрочки или отмены референдума ввиду чрезвычайной ситуации на юге, призыв голосовать «против» ни разу не прозвучал в печатных СМИ.

В рамках заслуживающего одобрения освещения событий дня референдума в СМИ, все отслеживаемые электронные и печатные СМИ выполнили требование о прекращении агитации в день проведения референдума.

X. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН

В ходе референдума во временном правительстве, возглавляемом г-жой Отунбаевой, семь высоких постов занимали женщины, а 22 – мужчины. Однако женщины играли активную роль в агитационной кампании и в общественной жизни, в частности, в гражданском обществе. Женщины были также достаточно представлены на всех уровнях администрации по организации референдума. Женщины составляли 38 процентов состава ЦИК и 40 процентов состава ОИК. На уровне ТИК 19 процентов комиссий возглавляли женщины. По сообщениям, женщины были в достаточной мере представлены и в УИК.⁶⁹ Как показал мониторинг СМИ, осуществлявшийся ОМНР БДИПЧ ОБСЕ, электронные СМИ отвели 35 процентов информационного времени женщинам-политикам. Помимо г-жи Отунбаевой, заметное внимание в СМИ уделялось членам временного правительства Дамире Нийязалиевой, Аиде Салиновой и Эльмире Ибрагимовой.

XI. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Национальным большинством в стране являются кыргызы, которые составляют около 69.2 процентов населения. К другим группам относятся узбеки (14.7 процентов), русские (8.3 процентов), дунганы (1.2 процентов), уйгуры (1 процент) и другие национальности (5.6 процента).⁷⁰

Конституция 2007 года гарантировала национальным меньшинствам право на сохранение родного языка, культуры и традиций. Конституция и законодательство также защищают права человека и свободы независимо от расовой и этнической принадлежности, языка и вероисповедания.

В то время как русская община, в основном, поддерживала основные политические партии, узбекское меньшинство выразило неудовлетворенность проектом новой конституции, поскольку она не включает в себя специальные механизмы, способствующие участию этнических узбеков в управлении государством и их назначение на высшие должности, в том числе в секторе безопасности и юстиции, и гарантирующие им языковые права.⁷¹ Собеседники ОМНР БДИПЧ ОБСЕ из числа узбекского меньшинства полагали, что новая Конституция предоставляет меньше гарантий меньшинствам по сравнению с

⁶⁹ По данным ОИК, в г. Ош женщины составляли 68 процентов, в Чье 65 процентов, Иссык-Куле – 53 процентов, Нарыне – 46 процентов и в Таласе – 39 процентов.

⁷⁰ Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2009 г.: <http://www.stat.kg/rus/part/census.html>.

⁷¹ Узбекская община имела четырех представителей в Конституционном совете. Одно из четырех внесенных ими предложений в пользу прав меньшинств было принято: оно предполагало изменение начальных слов пункта введения к проекту конституции с «кыргызский народ» на слова «народ Кыргызстана».

Конституцией 2007 года. Так, она содержит специальный запрет на создание политических партий на этнической основе.⁷²

При поддержке международного сообщества группы гражданского общества распространили 10 000 копий проекта конституции на узбекском языке. Однако все официальные материалы референдума были представлены только на кыргызском и русском языках. Государственное телевидение также показало ролики, в которых статьи проекта конституции демонстрировались на экране и зачитывались вслух на кыргызском и русском языках.⁷³

В преддверии референдума произошла сильная политизация межнациональных отношений на юге. Серьезные вооруженные столкновения в Ошской и Желал-Абадской областях закончились большим количеством жертв и перемещенных лиц. Из соображений безопасности свобода передвижения была ограничена, в то же время разрыв межобщинных связей сделал участие кыргызов и узбеков в комиссиях по проведению референдума проблематичным. Несколько видных узбекских общественных деятелей, которые ранее поддерживали временное правительство и его призыв голосовать «за», были задержаны по обвинениям в организации вооруженных столкновений и участии в них, либо скрылись, опасаясь преследования. Подобная реакция на вооруженные события привела к еще большему отчуждению узбекской общины от процесса референдума.

ХП. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

Право на законное удовлетворение претензий гарантировала Конституция 2007 года и другие соответствующие законы.⁷⁴ Все участники референдума имели право подать жалобу в случае нарушения их права на голосование и избирательного права. Связанные с референдумом споры относились к совместной юрисдикции комиссии по проведению референдума и судов. Верховный суд являлся судом высшей инстанции для такого рода споров. Хотя законодательство гарантирует рассмотрение споров по обоим каналам, рассмотрение параллельных исков в комиссию по проведению референдума приостанавливалось до окончательного решения суда.

Срок рассмотрения жалоб обычно позволял принять эффективные меры в пользу истца. Жалобы должны были быть поданы в течение трех дней после принятия какого-либо решения, действия или бездействия со стороны комиссии по проведению референдума, либо другой инстанции, являвшейся предметом жалобы, и рассматривались в течение трех дней со дня их получения. Однако период рассмотрения жалобы мог быть продлен на 10-дневный срок в случае необходимости дополнительных разъяснений. Хотя в ходе данного референдума таких случаев не возникало, это могло бы привести к излишним задержкам.

Помимо этого, законодательство не предусматривало открытого учета жалоб. В рамках обязательства по принятию эффективных мер реагирования,⁷⁵

⁷² Статья 4.4.

⁷³ Общее замечание №25 Комитета по правам человека ООН (1996), пункт 12, гласит, что «информация и материалы о голосовании должны быть предоставлены на языках меньшинств».

⁷⁴ См. раздел «Законодательная база».

⁷⁵ Пп. 5.10 и 11 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

процедура рассмотрения жалоб и апелляций должна быть открытой.⁷⁶ Передовая избирательная практика также обуславливает необходимость публикации «всех подробностей касательно каждой жалобы или апелляции, включая решение регулирующего споры органа и его юрисдикцию».⁷⁷

В ходе подготовительного периода до проведения референдума в ЦИК было представлено небольшое количество жалоб, и ни одна из них не была подана в суд; большая часть жалоб касалась состава комиссий по проведению референдума. Процедура рассмотрения жалоб была недостаточно открытой и не проводилась должным образом. За рассмотрение жалоб отвечал один из членов ЦИК, и они рассматривались вне заседаний ЦИК, часто в отсутствие истцов. ЦИК не обеспечивал принятия необходимых мер в отношении жалоб, и они часто оставались без ответа или же ответ основывался на мнении одного члена ЦИК. Этот подход противоречил требованиям закона, обуславливающим прозрачность работы ЦИК и открытое рассмотрение жалоб. Помимо этого, он не гарантировал истцам эффективных средств удовлетворения в отношении оспариваемых административных решений, как того требует п. 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

Положительным является тот факт, что на заседаниях ЦИК было рассмотрено шесть жалоб на нарушения в день проведения референдума, в том числе жалобы на подбрасывание бюллетеней в урны, нарушение инструкций в отношении голосования с использованием переносных урн и нарушений правил прекращения агитации в день выборов. В результате ЦИК аннулировал результаты голосования на четырех избирательных участках.⁷⁸ Одна жалоба на поведение членов комиссии, приведшая к их исключению из состава участковой комиссии, была передана в прокуратуру для дальнейшего расследования. Остальные жалобы были отклонены как несоответствующие юрисдикции или необоснованные.

ХIII. МЕСТНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

В отношении местных организаций не было требования о регистрации наблюдателей до дня проведения референдума. Отдельные наблюдатели должны были представить письмо от выдвинувшей их организации на имя председателя УИК в день референдума.

Наблюдение над ходом референдума осуществляли несколько местных организаций, что повышало открытость процесса его проведения. К этим организациям относились Коалиция «За демократию и гражданское общество» (КДГО), приславшая 35 долгосрочных и 1000 краткосрочных наблюдателей, «Таза шайлоо» («Чистые выборы») – 720 краткосрочных наблюдателей, и

⁷⁶ См. Текущие обязательства в отношении демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ: http://www.osce.org/publications/odihr/2003/10/12345_127_en.pdf.

⁷⁷ См. Текущие обязательства в отношении демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ: http://www.osce.org/publications/odihr/2003/10/12345_127_en.pdf, стр. 75.

⁷⁸ ОКР №№ 1004, 1005, 1006, 1315 в Бишкеке.

«Ассамблея народов Кыргызстана» - 579 краткосрочных наблюдателя.⁷⁹ Наблюдатели от КДГО были единственными, кто осуществлял наблюдение над референдумом в г. Ош.⁸⁰

ЦИК аккредитовала 189 международных наблюдателей на референдум. На местных или международных наблюдателей не было наложено никаких правовых ограничений в отношении их исключения из УИК.

«Таза шайлоо» и КДГО 28 июня опубликовали совместное заявление, за которым последовал подробный отчет КДГО, опубликованный 29 июня. В отчетах отмечалось, что в день проведения референдума наблюдатели стали свидетелями некоторых отдельных инцидентов, однако серьезных нарушений было мало.

Две НПО осуществляли технические проверки в сотрудничестве с ЦИК. КДГО провел проверку списков избирателей с 80 участков. «Гражданская инициатива за интернет-политику» осуществила проверку систему результатов ГАС «Шайлоо». К сожалению, обе проверки начались поздно и к моменту составления данного отчета еще не были опубликованы.

XIV. ДЕНЬ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА

ОМНР БДИПЧ ОБСЕ не проводила полномасштабного и систематического наблюдения в день референдума, однако наблюдатели посетили ограниченное количество избирательных участков и ТИК.

Референдум прошел в спокойной и мирной обстановке. Как сообщалось, все избирательные участки открылись вовремя. На посещенных избирательных участках безопасность обеспечивали силы полиции, добровольцы из числа общественности, а в некоторых случаях военнослужащие. Однако они не вмешивались в процесс, и их присутствие выглядело не угрожающим, а скорее убедительным. В некоторых случаях на избирательных участках присутствовали посторонние, такие как представители местных властей, члены совета и чиновники.⁸¹ В большинстве случаев присутствовали наблюдатели, в то время как политические партии были не столь хорошо представлены.

Расположение и оборудование посещенных избирательных участков было соответствующим, работники участков были знакомы с процедурами, и голосование проходило организованно. Однако количество избирателей, одновременно находящихся внутри избирательных участков, не регулировалось, что осложняло проверку маркировки, приводило к скоплению большого количества людей, а иногда к тому, что избирателей включали в ДСИ без заполнения заявочной формы.⁸² Поскольку бюллетени обычно не складывались пополам, иногда можно было увидеть ответ проголосовавшего, что нарушало тайну голосования.

⁷⁹ КДГО и «Таза шайлоо» - это НПО, в то время как «Ассамблея народов Кыргызстана» - это консультативный орган при администрации президента, учрежденный Президентом Бакиевым.

⁸⁰ КДГО разместила 50 наблюдателей в Ошской области и три мобильные группы в г. Ош.

⁸¹ Например, в Джалал-Абадской и Чуйской областях и г. Бишкек.

⁸² Обычно по ДСИ в некоторых областях появлялись высокие показатели. Например, 12 процентов избирательных участков в Иссык-Кульской области зарегистрировали 30 процентов избирателей, голосовавших по ДСИ, что вызывает беспокойство по поводу того, как исполнялись процедуры.

Процесс подсчета на нескольких избирательных участках, которые посетила наблюдательная миссия, был менее упорядоченным, чем голосование, и не столько хорошо организованным. Работники участков демонстрировали недостаточное значение процедур, что в большинстве случаев приводило к плохому их исполнению. УИК часто требовали, чтобы местные наблюдатели не вставали с места, что ограничивало их возможность наблюдать за подсчетом.⁸³ Сортировка бюллетеней по ответам «да» и «нет» осуществлялась быстро и недостаточно открыто. На одной избирательной станции количество голосов «нет» было подсчитано путем вычитания количества голосов «за» из общего числа бюллетеней в урне. В другом случае в подсчет вмешались сотрудники местной администрации. Все УИК на посещенных избирательных участках испытывали трудности с заполнением протокола ввиду несогласованности терминологии. Это могло привести к неверным цифрам. Согласно информации на вебсайте ЦИК, ряд избирательных участков зарегистрировали явку от 90 до 100 процентов.⁸⁴ На одном посещенном избирательном участке это было вызвано тем, что члены УИК вписали количество проголосовавших избирателей в графу «количество зарегистрированных избирателей». Однако так происходило не всегда, и такие результаты вызывают сомнения в их точности. На всех посещенных участках заполнялся протокол плакатного размера, а наблюдателей просили подписать протоколы и выдавали им заверенные копии.

Прием протоколов в посещенных ТИК осуществлялся хаотично и создавал путаницу. Во многих случаях отведенного для этого места было недостаточно или оно отводилось в нескольких помещениях.⁸⁵ В ТИК города Талас комната ГАС «Шайлоо» находилась в пяти минутах ходьбы от приемной. Нехватка места негативно сказывалась на открытости процесса табуляции, поскольку наблюдателям было трудно проникнуть в помещение или наблюдать за процессом. Одну группу наблюдателей ОМНР БДИПЧ ОБСЕ не пустили в ТИК, а другую группу не впустили в помещение ГАС «Шайлоо».⁸⁶

Процедуры проверки протоколов УИК были различными в посещенных ТИК. В трех ТИК протоколы заполнялись карандашом, но подписывались чернилами. До передачи в ГАС «Шайлоо» цифры сверялись по компьютеру и исправлялись до получения контрольных коэффициентов, без необходимых объяснительных пометок.⁸⁷ В г. Баткен наблюдатели ОМНР БДИПЧ ОБСЕ заметили три протокола, которые были изменены при вводе в базу данных результатов голосования ГАС «Шайлоо».⁸⁸ За исключением Каракольской ТИК, протоколы плакатного размера в посещенных ТИК при табуляции не заполнялись.

На всех посещенных ТИК имелась охрана, но присутствовало мало политических партий или внутренних наблюдателей.

⁸³ Например, в Чугучекте, Баткене, Бишкеке и Иссык-Куле. Статья 18.4.д Избирательного кодекса специально гарантирует наблюдателям право наблюдать за подсчетом с расстояния, с которого они могут видеть содержание бюллетеня.

⁸⁴ Например, в Иссык-Кульской области на 28 из 243 избирательных участков была отмечена 100-процентная явка избирателей.

⁸⁵ ТКР в Октябрьском районе (г. Бишкек) и Нарыне.

⁸⁶ ТКР в Свердловском районе (г. Бишкек) и Нарыне, соответственно.

⁸⁷ ТКР в г. Баткен, Октябрьском районе (г. Бишкек) и Аламунди (Чайская область).

⁸⁸ ОКР №№8065, 8067 и 8076. Различия между подписанными протоколами и цифрами в ГАС «Шайлоо» демонстрируют, что зарегистрированное количество избирателей, в целом, сократилось на 446, в то время как количество проголосовавших избирателей увеличилось на 1361.

XV. ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ И РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ ПОСЛЕ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА

В течение дня референдума ЦИК объявляла данные относительно явки избирателей. Предварительные результаты, основанные на результатах, полученных от 94 процента участков для голосования, были опубликованы на веб-сайте ЦИК 28 июня. ЦИК оперативно опубликовала в интернете протоколы результатов по отдельным УИК сразу же после их ввода в систему ГАС «Шайлоо», что обеспечило открытость и повысило доверие общественности к результатам голосования.

Согласно окончательным результатам, объявленным ЦИК 1 июля, «за» проголосовали 90.55 процента всех избирателей, при явке в 72.24 процента.⁸⁹ Официальные результаты были опубликованы 2 июля в государственной газете «Эркин Тоо». ⁹⁰ Г-жа Отунбаева была приведена к присяге в качестве Президента на переходный период 3 июля, до истечения срока опротестования результатов референдума.

Результаты референдума были приняты широким политическим спектром. Хотя «Ата юрт», «Бутун Кыргызстан» и ПКК открыто выразили сомнения в ходе проведения и результатах референдума, официальных жалоб представлено не было.

Начиная с 22:00 ч. 27 июня в большей части Джалал-Абадской и Ошской областей было вновь введено чрезвычайное положение, срок которого истекает 10 августа.⁹¹

XVI. РЕКОМЕНДАЦИИ

На рассмотрение властей, политических партий и гражданского общества Кыргызской Республики предлагаются приведенные ниже рекомендации в поддержку развития демократии. Свою важность в целях улучшения избирательного процесса в Кыргызской Республике сохраняют ряд пока не выполненных рекомендаций, отраженных в предыдущих отчетах наблюдательных миссий БДИПЧ ОБСЕ. Эти рекомендации представлены в качестве первоочередных рекомендаций, учесть которые властям Кыргызской Республики следует в краткосрочной перспективе и в период до парламентских выборов. Другие рекомендации предлагаются на более долгосрочную перспективу. БДИПЧ ОБСЕ готова оказать властям помощь в дальнейшей оптимизации избирательного процесса.

⁸⁹ Согласно окончательным результатам на веб-сайте ЦИК:

<http://www.shailoo.gov.kg/ru/news/svodnaya-tablica-cik-kyrgyzskoj-respubliki-po-itogam-vsenarodnogo-golosovaniya-na-referendume-27-iyunya-2010-goda-svodnaya-tablica-cik-kyrgyzskoj-respubliki-po-itogam-vsenarodnogo-golosovaniya-na-r/#more-3819>

⁹⁰ В соответствии со статьей 46.4 «Закона о референдуме» и Декретом Временного правительства №20 (21 апреля 2010 г.), ст. 19, результаты референдума вступают в силу в день официального опубликования Центральной избирательной комиссией.

⁹¹ Декрет Временного правительства №83 (27 июня 2010 г.).

А. КРАТКОСРОЧНЫЕ ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Законодательная база

1. Законодательство требует внесения изменений в целях отражения положений новой Конституции. Различные законодательные акты необходимо гармонизировать с целью устранения существующих между ними разногласий. В преддверии парламентских выборов следует внести только самые необходимые изменения. Полномасштабный пересмотр избирательного законодательства следует провести сразу же после избрания нового парламента. Любые изменения должны обеспечивать полное соблюдение обязательств перед ОБСЕ и других международных норм. Серьезные изменения должны быть внесены за такой срок до выборов, чтобы с ними могли ознакомиться все заинтересованные стороны. Важно также, чтобы изменения вносились в результате открытого консультативного процесса.

Администрирование выборов

2. ЦИК следует продолжать работать открыто, профессионально и коллегиально, чтобы заручиться доверием общественности. Этими принципами следует также руководствоваться нижестоящим комиссиям.
3. Четкий и последовательный порядок назначения членов комиссии следует применять не только в отношении лиц, выдвигаемых от политических партий, как это было сделано при создании комиссии по проведению референдума, но и в отношении кандидатов от гражданского общества. Количество членов в составе участковых комиссий следует менять в зависимости от размера участка.
4. К парламентским выборам следует укрепить независимость избирательных комиссий. Следует усилить запрет на присутствие государственных чиновников и представителей местных властей на территории избирательных участков, за исключением их присутствия в целях голосования, а также запрет на их вмешательство в процесс голосования.
5. ЦИК следует гарантировать максимально оперативное опубликование всех решений на своем веб-сайте. Как и в отношении результатов референдума, ЦИК должна гарантировать немедленное опубликование подробных результатов парламентских выборов по отдельным избирательным участкам.
6. Процедуры проведения выборов должны соответствовать требованиям закона и составляться до начала подготовки членов избирательных комиссий. Некоторые процедуры необходимо прояснить до парламентских выборов, например: маркировка, правила включения избирателей в дополнительные списки, складывание бюллетеней для сохранения тайны голосования, инструкции в отношении действительности и недействительности бюллетеней, более четкие протоколы результатов, подсчета бюллетеней в переносных урнах и исправления протоколов УИК при табуляции.

7. В целях предстоящих парламентских выборов следует сохранить баланс, созданный ЦИК в отношении выдвижения кандидатов в состав избирательных комиссий от политических партий и гражданского общества.
8. При подготовке членов комиссий следует отмечать недочеты, отмеченные в ходе референдума. Основные пункты, которые необходимо отметить – это подсчет и табуляция, составление протоколов, правильное нанесение и систематическая проверка маркировки на пальцах избирателей, права наблюдателей и использование пакетов с контролем вскрытия.

Регистрация и списки избирателей

9. Необходимо обеспечить соответствующие меры для предотвращения множественного голосования. Положительной мерой является восстановление процедур маркировки, однако в соответствии с избирательным законодательством и международным передовым опытом, зарегистрированный избиратель должен быть исключен из списка избирателей до того, как его имя будет включено в другой список, чтобы избежать повторной регистрации.
10. Следует заново ввести практику использования справок о заочном голосовании и уточнить критерии идентификации избирателей.
11. Властям следует продолжить усилия по повышению качества списков избирателей, что является важной мерой для предотвращения множественного голосования. Методы, используемые местными органами власти для проверки списков, должны быть единообразными во всей стране, и не должны лишать избирательного права переселенцев (внутри страны и отбывших за границу). В краткосрочной перспективе это частично можно осуществить путем анализа основных и дополнительных списков избирателей, которые хранятся в архиве референдума. Следует предусмотреть возможности для снятия избирателя с учета и постановки на учет в отделении ГАС «Шайлоо» по новому месту жительства. Это будет способствовать всенародному голосованию в соответствии с обязательствами перед ОБСЕ.⁹²
12. Следует проводить проверку личности и места проживания избирателей, внесенных в дополнительные списки избирателей в день референдума, с целью их внесения в основные списки до парламентских выборов.

Политическая и избирательная кампания

13. Необходимо рассмотреть возможность принятия кодекса поведения для политических партий в отношении ответственного ведения агитационных кампаний и честного проведения избирательного процесса.

⁹² П. 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

СМИ

14. Правила проведения кампаний можно улучшить с тем, чтобы обеспечить справедливость, равновесие и беспристрастность в отношении освещения выборов. СМИ должны предоставить достаточное количество бесплатного эфирного времени и гарантировать его справедливое и равномерное распределение между противниками, например, путем жеребьевки времени показа агитационных роликов, отводя им равное количество времени. Они также должны гарантировать определенный формат и предварительно публиковать график агитационных выпусков. Платное эфирное время должно предоставляться с четким указанием стороны, для агитации в пользу которой оно используется.
15. В ходе предвыборной кампании СМИ должны воздерживаться от предоставления преимущества представителям правительства. Репортажи о деятельности правительства не должны использоваться для дополнительного освещения агитационной кампании. Например, заявления кандидатов, занимающих государственные посты, следует рассматривать как агитацию и уравнивать путем предоставления эфирного времени другим кандидатам, за исключением тех заявлений, которые касаются выполнения их официальных обязанностей. В постановлениях ЦИК также можно указать, что во время предвыборной кампании брать интервью у членов правительства следует только в их официальном качестве, без упоминания их политической платформы или агитационных заявлений.
16. Компании НТРК следует проявить разносторонность и плюрализм и гарантировать всем противникам сбалансированное, объективное и честное освещение информации.
17. Можно рассмотреть возможность проведения тренингов для журналистов для изучения различных форматов проведения предвыборных кампаний как средства для лучшего информирования избирателей о политических альтернативах.

Гражданское просвещение и просвещение избирателей

18. Следует продолжать просвещение граждан по вопросам конституции. В преддверии парламентских выборов гражданское просвещение может быть посвящено роли политических партий в парламентской системе и ключевым концепциям представительства в парламенте. Просвещение граждан не следует смешивать с агитацией.
19. Информация для избирателей о правилах маркировки и складывания бюллетеней должна вывешиваться на избирательных участках, как этого требует закон.

Участие национальных меньшинств

20. Властям следует консультироваться с национальными меньшинствами по волнующим их вопросам. Всем партиям и лицам, независимо от их

национальной принадлежности, следует предоставить возможность участвовать в избирательных процессах открыто, без страха и запугивания.

21. Властям следует обеспечить информацию для избирателей и граждан на языках национальных меньшинств, в том числе на узбекском.⁹³

Жалобы и апелляции

22. Всем избирательным комиссиям следует рассматривать жалобы в установленном законом порядке. Все жалобы, связанные с выборами, должны рассматриваться с соблюдением соответствующих принципов, включая рассмотрение жалоб на встречах с общественностью, право на вынесение письменного, обоснованного решения, сделанного достоянием общественности, а также право истца на присутствие при рассмотрении жалобы и на уведомление о праве опротестовать принятое решение. Это будет способствовать справедливому, действенному и открытому разрешению споров.
23. Чтобы гарантировать единообразие процедур, следует рассмотреть возможность разработки стандартных процедур рассмотрения жалоб и апелляций избирательными комиссиями на всех уровнях.
24. Все сроки рассмотрения жалоб и апелляций должны способствовать оперативному и действенному реагированию. В этом отношении, следует пересмотреть возможность продления трехдневного срока до десяти дней.

Наблюдатели

25. Наблюдатели должны быть допущены на все этапы избирательного процесса, включая подсчет и табуляцию результатов, а также ввод данных в систему ГАС «Шайлоо».
26. Местным наблюдателям полезно было бы пройти дополнительный тренинг по правам и обязанностям наблюдателей, процедурам голосования и регистрации жалоб. Избирательные комиссии должны предоставить наблюдателям возможность свободно перемещаться, особенно во время подсчета.

Процедуры голосования

27. Необходимо лучше организовать процедуру голосования, в том числе регулировать количество избирателей, одновременно допущенных на избирательный участок. Это позволит более аккуратно проверять маркировку и соблюдать процедуры внутри избирательных участков.
28. Подсчет и табуляция результатов должны быть подкреплены поддающимися проверке свидетельствами. Все протоколы подсчетов и табуляции должны заполняться чернилами до того, как они будут подписаны членами комиссии.

⁹³ Общее замечание Комитета по правам человека ООН №25 (1996 г.), п. 12, и статья 25 «Международной конвенции о гражданских и политических правах» (МКГПП).

Любые исправления на протоколах участковой комиссии, сделанные на вышестоящем уровне, должны сопровождаться обязательным пояснительным примечанием. Протоколы плакатного формата, содержащие результаты по каждому участку, должны вывешиваться в ходе процесса табуляции.

29. В ответ на сложившуюся ситуацию с безопасностью, власти обеспечили на избирательных участках значительную охрану. В будущем безопасность избирательного процесса должны обеспечивать только силы полиции, в порядке, предусмотренном законодательством.

В. ИНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Правовые рамки

30. Следует пересмотреть ограничения избирательных прав лиц, отбывающих наказание в местах заключения. Любое лишение избирательных прав должно быть соразмерным совершенному преступлению.
31. Властям следует обеспечить должное расследование фактов фальсификации на выборах и выполнять свои обязанности в предусмотренном законом порядке.

Администрирование выборов

32. При выдвижении кандидатур в состав избирательных комиссий следует принимать во внимание образование, опыт, национальность и пол кандидата. Политические партии должны взять на себя ответственность за выдвижение представителей в избирательные комиссии для обеспечения равноправного представительства в комиссиях на всех уровнях.
33. Следует рассмотреть возможность выделения надлежащих помещений для ОИК и ТИК, вне помещений местной администрации.
34. Было бы полезно провести анализ программного обеспечения для обработки результатов в системе ГАС «Шайлоо».

Регистрация и списки избирателей

35. В долгосрочной перспективе властям следует провести тщательный анализ процедур регистрации избирателей и рассмотреть возможность регистрации независимо от прописки. В списке избирателей необходимо указывать личные идентификационные номера избирателей, чтобы можно было осуществлять проверку регистрации избирателей по всей стране и избежать двойной регистрации.

Политическая и избирательная кампания

36. Для эффективного функционирования полупарламентской системы следует рассмотреть возможность принятия соответствующих мер по усилению

политических партий. К таким мерам относятся программы развития потенциала в поддержку развития внутрипартийных структур и укрепление партийных платформ.

СМИ

37. Следует рассмотреть возможность создания наблюдательного органа для мониторинга выполнения средствами массовой информации требований закона и постановлений ЦИК по предвыборной агитации. Этот орган, независимый, либо созданный в рамках ЦИК, должен включать в себя компонент отслеживания СМИ с целью эффективного выявления нарушений.
38. Необходимо внести поправки в законодательство, касающееся СМИ, с целью обеспечить его соответствие новой конституции. Например, положения, касающиеся клеветнических заявлений, противоречат статье 38.5 новой Конституции. Снятие уголовной ответственности за клевету повысило бы доверие со стороны журналистов и уменьшило имеющуюся тенденцию к самоцензуре.⁹⁴

Участие национальных меньшинств

39. Любые изменения законодательства должны включать специальные меры, гарантирующие равные права и свободы национальным меньшинствам, включая право на участие в государственных делах.⁹⁵

⁹⁴ «Все законы, предусматривающие уголовное наказание за клевету, должны быть упразднены и при необходимости заменены соответствующими гражданскими законами», Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Особого докладчика Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения, №190, декабрь 2002 г.: http://www.osce.org/documents/rfm/2002/12/190_en.pdf.

⁹⁵ П.п. 31 и 35 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ⁹⁶

**РЕФЕРЕНДУМ (ВСЕНАРОДНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ) В КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ
27 июня 2010 г.
ПРОТОКОЛ ЦИК
ПО РЕЗУЛЬТАТАМ РЕФЕРЕНДУМА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

В результате табуляции результатов референдума в Кыргызской Республике по вопросу принятия Конституции КР и Закона КР «О введении в действие Конституции КР», ЦИК постановляет:

1	Общее количество избирателей, включенных в список избирателей, на момент завершения голосования	2	5	0	4	8	1	2
1a	Количество избирателей в дополнительном списке избирателей	0	2	1	1	8	7	5
2	Количество бюллетеней, полученных УИК	2	7	6	4	7	3	6
3	Количество бюллетеней, выданных избирателям для досрочного голосования	0	0	1	3	5	2	8
4	Количество бюллетеней, выданных избирателям на избирательных участках в день референдума	1	8	6	8	7	5	8
5	Количество бюллетеней, выданных избирателям для голосования при помощи переносных урн в день референдума	0	0	8	0	5	5	1
6	Количество граждан, получивших бюллетени	1	9	6	2	8	3	7
7	Количество не выданных бюллетеней	0	8	0	1	8	6	9
8	Количество бюллетеней в переносных урнах для голосования	0	0	8	0	5	5	1
9	Количество бюллетеней в стационарных урнах для голосования	1	8	8	2	2	5	3
10	Количество действительных бюллетеней	1	9	3	5	7	1	2
11	Количество недействительных бюллетеней	0	0	2	7	0	9	2
12	Общее количество граждан, принявших участие в голосовании	1	9	6	2	8	0	4

⁹⁶ Неофициальный перевод протокола результатов референдума, опубликованного ЦИК.

ТЕКСТ ВОПРОСА РЕФЕРЕНДУМА	
13	«Принять конституцию Кыргызской Республики и Закон «О введении в действие конституции Кыргызской Республики», проекты которых предложены Временным правительством на референдум (всенародное голосование)».
1	Количество проголосовавших «ЗА»
	1 7 7 7 3 3 9
2	Количество проголосовавших «НЕТ»
	0 1 5 8 3 7 3
14	Количество справок о заочном голосовании, представленных в УИКи
	0 0 1 6 9 2 9
14a	Количество избирателей, проголосовавших по справкам о заочном голосовании
	0 0 0 0 2 8 8
14b	Количество справок о заочном голосовании, выданных избирателям УИКаами до дня референдума
	0 0 0 1 7 0 8
14c	Количество оставшихся неиспользованными справок о заочном голосовании
	0 0 1 5 2 2 1
15	Количество утерянных бюллетеней
	0 0 0 0 0 3 0
16	Количество бюллетеней, превышающих полученное количество бюллетеней
	0 0 0 0 0 0 0

Список жалоб (апелляций), юридических и иных документов прилагается к протоколу:

- Жалобы (апелляции) от представителей Коалиции «За демократию и гражданское общество» - 4 жалобы
- Жалобы (апелляции) от граждан – 3 жалобы

Согласно Ст. 45 Закона КР «О референдуме в КР», ЦИК принял решение считать **референдум состоявшимся**; и считать пункт «О принятии Конституции КР и Закона КР «О введении в силу Конституции КР», проекты которых были представлены Временным правительством КР на референдум (общенациональное голосование)» **принятым**.

Председатель ЦИК
Члены ЦИК КР

А. Сариев

Абдыкалыкова А. Ж.
Алымбекова Г. Т.
Баялинов А. Ж.
Ирискульбеков Е. Б.
Ли А. С.
Скрипкина Г. А.

Акматов Ж. А.
Бапанова Ж. Б.
Жанжальбеков М. Дж.
Консунский М. А.
Мамараимов А. М.
Шерипов Н. Т.

1 июля 2010 г.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОБСЕ/БДИПЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ по оказанию содействия государствам-членам «в обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, соблюдения норм права, стимулирования принципов демократии и (...) создания, укрепления и защиты демократических институтов, а также развития терпимости в обществе» (Хельсинский документ 1992 г.). Его также называют «человеческим измерением ОБСЕ».

БДИПЧ ОБСЕ, имеющее штаб-квартиру в Варшаве (Польша), было создано в качестве Бюро по обеспечению проведения свободных выборов на Парижском саммите 1990 г. и начало работу в мае 1991 г. Год спустя название Бюро было изменено в связи с расширением мандата, который включил в себя права человека и демократизацию. Сегодня в Бюро работают свыше 100 штатных сотрудников.

БДИПЧ ОБСЕ является ведущим ведомством в Европе в области **наблюдения за выборами**. Оно ежегодно координирует и организует развертывание тысяч наблюдателей в странах, входящих в сферу интересов ОБСЕ, для оценки соответствия проводимых там выборов обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам проведения демократических выборов и национальному законодательству. Его уникальная методика гарантирует углубленное изучение всех элементов выборного процесса. Посредством выполнения проектов в рамках программы оказания содействия, БДИПЧ ОБСЕ помогает государствам-членам совершенствовать свою избирательную структуру.

Деятельность Бюро в сфере **демократизации** включает в себя следующие тематические области: нормы права, поддержка в разработке законодательства, демократическое правление, миграция и свобода передвижения и гендерное равенство. Ежегодно БДИПЧ ОБСЕ осуществляет ряд программ целевой помощи, направленных на развитие демократических структур.

БДИПЧ также оказывает государствам-членам ОБСЕ поддержку в выполнении обязательств по улучшению положения в сфере **защиты прав человека и основных свобод** в соответствии с их обязательствами в области человеческого измерения ОБСЕ. Это достигается путем сотрудничества со множеством партнеров в целях взаимодействия, наращивания потенциала и предоставления информации в тематических областях, в том числе в области борьбы с терроризмом, улучшения защиты прав человека жертв торговли людьми, просвещения и подготовки в сфере прав человека, мониторинга и отчетности в сфере прав человека, а также прав человека и безопасности женщин.

В сфере содействия политики **толерантности и не-дискриминации**, БДИПЧ ОБСЕ оказывает государствам-членам ОБСЕ поддержку в усилении мер реагирования на преступления на почве ненависти и проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и иных форм нетерпимости. Деятельность БДИПЧ в области политики толерантности и не-дискриминации сконцентрирована на следующих вопросах: законодательство, образование сотрудников правоохранительных органов; мониторинг, отчетность и реагирование на преступления и факты на почве ненависти, а также образовательная деятельность с целью способствовать развитию толерантности, уважения и взаимопонимания.

БДИПЧ предоставляет рекомендации государствам-членам в области политики в отношении **рома и синти**. Оно способствует наращиванию потенциала и созданию сети в общинах рома и синти и поощряет участие представителей рома и синти в органах по выработке государственной политики.

Вся деятельность БДИПЧ координируется и осуществляется в тесном сотрудничестве с государствами-членами ОБСЕ, институтами ОБСЕ и представительствами на местах, а также с другими международными организациями.

С более подробной информацией можно ознакомиться на сайте БДИПЧ (www.osce.org/odihr).