



ОГРАНИЧЕННАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА РЕФЕРЕНДУМОМ

Кыргызская Республика — Конституционный референдум, 27 июня 2010г.

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЫВОДАХ И ЗАКЛЮЧЕНИЯХ 28 июня 2010г.

Бишкек, 28 июня 2010г. – После получения приглашения от властей Кыргызской Республики и на основании рекомендации Миссии по Оценке Потребностей, 21 мая 2010г. Бюро по Демократическим Институтам и Правам Человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ) сформировало Миссию по Наблюдению за Референдумом с целью наблюдения за проведением конституционного референдума 27 июня. Из соображений безопасности 18 июня ОБСЕ/БДИПЧ решило не привлекать краткосрочных наблюдателей в рамках продолжающегося наблюдения за референдумом. Миссия продолжила наблюдение за процессом в качестве Ограниченной Миссии по Наблюдению за Референдумом (ОМНР) в составе основной команды в Бишкеке и долгосрочных наблюдателей, первоначально размещенных по всей территории страны.¹

Была проведена оценка референдума с точки зрения его соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным нормам демократических выборов, а также законодательству Кыргызской Республики. Заявление о предварительных выводах и заключениях представляется до завершения процесса. Окончательная оценка референдума будет зависеть частично от осуществления остальных этапов процесса, в том числе подсчета голосов и объявления результатов, а также урегулирования возможных жалоб или апелляций, полученных после дня референдума. ОБСЕ/БДИПЧ выпустит полный окончательный отчет, включающий рекомендации по потенциальным улучшениям, в течение четырех недель после завершения процесса.

В соответствии со стандартной методологией ОБСЕ/БДИПЧ для ОМНР, миссия не проводила комплексное и систематическое наблюдение за порядком осуществления действий в день референдума, но посетила ограниченное количество избирательных участков и территориальных комиссий референдума.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Власти Кыргызской Республики заслуживают похвал за их усилия в создании условий для проведения мирной процедуры конституционного референдума 27 июня, вопреки сложным обстоятельствам. Несмотря на очевидные недостатки, отмеченная высокая явка показывает, что граждане продемонстрировали настрой и желание обозначить будущее своей страны.

Незамедлительные и решительные меры требуются для того, чтобы, основываясь на позитивных событиях, исправить ошибки до предстоящих парламентских выборов с целью достижения дальнейшего демократического прогресса. Сильная политическая воля необходима для установления демократии на основе эффективных демократических институтов, нормы права, безопасности для всех и защиты прав человека.

Конституционный референдум проходил на фоне конфликта с насилием в Оше и Жалал-Абаде. В результате, мероприятия по подготовке к референдуму в зонах конфликта были временно прекращены. Несмотря на перемещение многих лиц, задействованных в референдуме, ко дню референдума избирательные власти смогли укомплектовать

¹ Группы долгосрочных наблюдателей были отозваны из Оша и Жалал-Абада 12-13 июня 2010г. из соображений безопасности.

персоналом и открыть все избирательные участки. Кроме того, были предприняты меры по обеспечению избирательных прав участников референдума, перемещенных внутри страны, зачастую не имеющим документов, удостоверяющих личность. Однако беженцам невозможно было дать возможность проголосовать. Распространяющаяся атмосфера страха и запугивания, усложненная арестами видных общественных деятелей из узбекского сообщества, заставила некоторых участников отказаться голосовать. Действительно, участие в референдуме на юге было ниже, чем в других регионах страны.

Правовая основа для проведения референдума представляла собой противоречивую и вводящую в заблуждение базу. Изменения законодательной базы, в том числе последние изменения (хотя и обоснованные с технической точки зрения), приводили к тому, что и комиссии референдума, и иные участники не всегда знали о применяемом законодательстве. В частности, это послужило причиной путаницы в отношении требования явки. Хотя требование явки было отменено Временным Правительством, государственные чиновники делали противоречивые заявления в отношении требования явки до дня референдума.

Формулирование вопроса референдума в качестве композиции вопросов усложнило задачу участников сделать единый выбор; голосование «за» обеспечило бы принятие проекта конституции и Закона о ее введении в действие, утвердило бы Розу Отунбаеву в качестве Президента на переходный период до 31 декабря 2011 г. и распустило бы Конституционный Суд. Единый вопрос помешал участникам выразить свои мнения отдельно по трем четким вопросам.

Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК) осуществляла администрирование процесса, главным образом, прозрачно, коллегиально и своевременно, особенно учитывая сложные обстоятельства и укороченный график. Заседания ЦИК были открыты для всех наблюдателей и СМИ. Эта прозрачность была повторена нижестоящими комиссиями. Как позитивный шаг, процесс назначения членов нижестоящих комиссий был изменен с тем, чтобы уменьшить возможность административного и политического влияния, а также обеспечить более сбалансированный состав и способствовать общественному доверию. Практика рассмотрения ЦИК очень небольшого количества поступивших жалоб не давала истцам эффективных и своевременных средств правовой защиты.

Агитационная кампания отличалась сдержанностью; большинство участников агитировали голосовать «за». Скоординированная агитация голосовать «за» и «против» не проявилась. Ближе ко дню референдума, содержание агитации, проводимой всеми участниками, скорее касалось вопросов стабильности ситуации и легитимности Временного Правительства, нежели вопросов по предложенной конституции. В целом, политические партии могли свободно агитировать как «за», так и «против» проекта конституции. Однако атмосфера страха и сложившаяся обстановка с безопасностью на юге не давала возможности проводить агитацию в течение последних двух недель до референдума. Конфликт заставил некоторые политические партии и активистов гражданского общества призвать к перенесению референдума на более поздний срок.

Власти, при поддержке международных организаций, предприняли существенные усилия для широкого распространения проекта конституции и обсуждения ее содержания, и для стимулирования населения голосовать. Государственные чиновники часто смешивали разграничение между информированием участников референдума и агитацией голосовать «за».

Относительно плюралистическая медиа-среда обеспечила широкое освещение референдума, даже при смещении фокуса внимания на вопросы безопасности на юге с 10 июня и далее. Государственные СМИ выполнили свои обязанности по организации обучения гражданского общества и участников референдума, тем самым, давая возможность людям участвовать в референдуме. Однако государственные СМИ в своих новостных передачах явно отражали позицию «за».

Требование наличия открепительных удостоверений у участников референдума для возможности голосовать на избирательном участке за пределами места своего постоянного жительства было отменено. Кроме того, любой участник может проголосовать даже если он не включен в список участников референдума и не имеет документа, удостоверяющего его личность, при условии, что его узнает участковая комиссия референдума. Хотя эти меры были нацелены на обеспечение всеобщности голосования, единственной гарантией от возможного многократного голосования была маркировка большого пальца участника референдума, практика проведения которой была восстановлена для целей референдума.

Участки для голосования по всей стране открылись вовремя, и, согласно наблюдениям, были хорошо подготовлены, в том числе на юге страны. На посещаемых участках процедуры проводились в соответствии с установленным порядком. Во время наблюдения сложилось впечатление, что члены УКР понимали проведение процедур и управляли процессом весьма эффективно. Однако на некоторых наблюдавшихся участках процедура проверки маркировки была иногда не надлежащей. Кроме того, выбор участника референдума часто был раскрыт, так как бюллетени не были соответственно сложены, что могло нарушить тайну голосования. Наблюдаемые процессы подсчета и подведения результатов были оценены менее положительно, так как члены комиссий либо не знали, либо не всегда соблюдали установленные процедуры. ЦИК незамедлительно публиковала полные протоколы об итогах голосования, позволяя, таким образом, участникам осуществлять сверку того, точно ли объявлялись результаты голосования. Согласно ЦИК явка составила 69,48%.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Предыстория и политический контекст

Курманбек Бакиев был избран Президентом Кыргызской Республики в июле 2005г. после народного восстания, которое изгнало Президента Аскара Акаева. Г-н Бакиев был переизбран в июле 2009г. в результате выборов, которые, по оценке ОБСЕ/БДИПЧ, «не соответствовали ключевым обязательствам ОБСЕ».

7 апреля 2010г. протесты с насилием привели к бегству Президента Бакиева. Вновь сформированное Временное Правительство, во главе с г-жой Отунбаевой, объявило о программе «возврата к демократии», цель которой – мирный переход к демократическому государству. Пересмотр существующего законодательства, в частности Конституции, был определен в качестве ключевого шага в этом переходе; референдум в отношении принятия новой Конституции был назначен на 27 июня 2010г. Проект Конституции является результатом консультаций с национальными и международными заинтересованными сторонами и вводит полупарламентскую систему. Временное Правительство также назначило парламентские выборы на 10 октября 2010г. и предложило провести президентские выборы в октябре 2011г. Проект Конституции предусматривает, что г-жа Отунбаева не имеет права баллотироваться на пост Президента в 2011 г. на второй срок.

Начиная с 10 июня, происходили серии агрессивных столкновений между группами кыргызов и узбеков в Оше и Жалал-Абаде, которые закончились большим количеством жертв и перемещенного населения, что вызвало широко распространенную озабоченность в отношении положения безопасности и подготовки к референдуму в этой части страны.

Позднее на большей части Ошской и Жалал-Абадской областей было введено чрезвычайное положение, которое было отменено до дня референдума. Несколько активистов политического и гражданского общества потребовали отложить или отменить референдум.² Они убеждали, что неуместно просить людей голосовать в таких обстоятельствах, и что легитимность результатов будет стоять под вопросом, если большое количество перемещенных людей не сможет голосовать. Напротив, Временное Правительство постоянно демонстрировало свою готовность обеспечить проведение референдума, как было запланировано.

Правовая основа

Правовая основа для референдума вводит в заблуждение и не в полной мере регламентирует процесс. Она основана на Конституции 2007г. и Законе о Референдуме 2007г., а также на некоторых положениях Кодекса о Выборах 2007г., и Законе 2004 г. о Центральной Комиссии по Выборам и проведению Референдумов. В дополнение к законам принимались Декреты Временного Правительства и решения ЦИК. Временное Правительство решило, что его декреты представляют собой нормативные акты и поэтому имеют силу закона. Эта позиция может быть оспорена, принимая во внимание существующие законы.³ Декреты № 19 и 20 предусматривают, что администрирование референдума должно осуществляться в соответствии с конституционными законами, если только они не противоречат декретам, тем самым, ставя декреты над конституционными законами в иерархии нормативных актов. Кроме того, 12 апреля был распущен Конституционный Суд⁴. Изменчивость правовой основы и изменения, вносимые в ходе подготовки, означали, что комиссии референдума и иные участники избирательного процесса не всегда могли ясно понимать применимое законодательство и свои права.

Декреты Временного Правительства по большей части следовали правилам, установленным для референдума, но некоторые новые положения привели к неопределенности и допустили противоречащие толкования. Например, Конституция 2007г. и Закон о Референдуме предусматривают, что референдум считается состоявшимся, если минимум 50 процентов участников референдума, имеющих право голосовать, явились на голосование. Однако, это требование отсутствует в Декрете № 20. Целый ряд противоречивых утверждений, сделанных властями, способствовали общественной неопределенности в отношении применимости этого требования. Кроме того, Конституция 2007г. не разрешает проводить референдум во время введения чрезвычайного положения, однако Декрет № 20 допустил проведение референдума при условии, что количество участников референдума в регионе, где введено чрезвычайное положение, меньше половины общего количества участников референдума, имеющих право голосовать.

² В число таких партий входили *Акыйкат* (Правосудие), *Ата Журт* (Родина), *Бютун Кыргызстан* (Объединенный Кыргызстан), *Эль Арнамы* (Судьба народа) и *Партия Коммунистов Кыргызстана* (ПКК).

³ Постановление Временного Правительства № 8 (от 10 апреля 2010г.), Закон 2009г. О нормативных Актах не признает, что декреты имеют такой статус

⁴ Декрет Временного Правительства № 2 (от 12 апреля 2010г.). Конституционный Суд был единственным органом, уполномоченным контролировать конституционность правовых актов

Вопрос, вынесенный на референдум, касался разных вопросов и все же требовал от участников дать единый ответ.⁵ Это противоречит действующему законодательству⁶ и надлежащей практике проведения референдумов, которые требуют единства содержания вопроса. Также желательно, чтобы тот же вопрос не применялся одновременно к разным иерархическим уровням. Единый вопрос мешал участникам выражать свои мнения по трем отдельным вопросам. Участники референдума могут иметь положительное отношение к одному вопросу, но быть против другого⁷.

Администрирование референдума

Администрирование референдума производилось четырехуровневой администрацией во главе с ЦИК. Временное Правительство распустило предыдущую ЦИК и назначило новую комиссию из 15 членов для организации референдума, парламентских и президентских выборов.⁸ В состав ЦИК входили восемь представителей политических партий и семь представителей гражданского общества. Еще шесть мест с совещательным голосом предназначены для международных экспертов, из которых пока что занято только одно место.

Нижестоящими по отношению к ЦИК являются 7 областных, Бишкекская и Ошская городские Избирательные Комиссии (ОИК), 56 Территориальных (районных и городских) Комиссий Референдума (ТКР) и 2,281 Участковая Комиссия Референдума (УКР). Дополнительно, ЦИК сформировала за пределами страны 38 Участковых Комиссий Референдума в 22 странах для примерно 31,603 граждан, зарегистрированных за границей.

Процесс отбора членов нижестоящих комиссий был изменен с тем, чтобы уменьшить возможность административного и политического влияния, а также обеспечить более сбалансированный состав. Это действие было одобрено национальными наблюдателями и помогло заслужить общественное доверие. ЦИК изменила процесс отбора с тем, чтобы не более половины членов назначалось по предложению политических партий, а другая часть - от собраний участников референдума.⁹ Она решила не производить никаких замен в ОИК до окончания референдума.¹⁰ ЦИК миновала ОИК и непосредственно назначила членов ТКР. Члены ТКР и УКР в целом назначались в установленные сроки, хотя от политических партий было получено недостаточное количество кандидатов в УКР.¹¹

ЦИК провела обучение членов ТКР и УКР, которое получило положительную оценку со стороны ОМНР ОБСЕ/БДИЧП, хотя обучение могло бы выиграть, если бы проводилось В в

⁵ Вопрос референдума требует от участников решить, хотят ли они принять Конституцию Кыргызской Республики и Закон Кыргызской Республики о введении в действие Конституции Кыргызской Республики, которые были вынесены Временным Правительством на референдум (общенациональное голосование) в виде проектов. Последний закон включает ссылки на Декреты Временного Правительства №2 и №39, которые распускают Конституционный Суд и утверждают г-жу Розу Отунбаеву в качестве Президента на переходный период до 31 декабря 2011г.

⁶ Статья 7.2 Закона о Референдуме.

⁷ Кодекс хорошей практики на референдумах 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)

⁸ Декрет Временного Правительства № 19 от 21 апреля 2010г. и Постановление №22 от 30 апреля 2010г.

⁹ Правила ЦИК по формированию и роспуску Комиссий Референдума (от 30 апреля 2010г.) определяют группу участников референдума, состоящую как минимум из пяти избирателей, которые должны представить в соответствующую комиссию свои имена и протокол собрания.

¹⁰ В соответствии со статьями 16.2-16.4 Закона о Референдуме, ОИК являются постоянно действующими органами, назначаемыми на пятилетний срок, тогда как ТКР и УКР назначаются для референдума.

¹¹ Как наблюдалось во всех регионах, за исключением Чуйской области.

течение большего времени.¹² Опыт ТКР показал, что местная администрация иногда оказывала содействие их работе, что могло поставить под вопрос независимость комиссий.¹³

ЦИК администрировала процесс проведения референдума по большей части прозрачно, коллегиально и своевременно, учитывая трудные обстоятельства и сокращенный временной график.¹⁴ Заседания ЦИК были открыты для всех наблюдателей и СМИ, а решения публиковались на сайте. Такая же прозрачность соблюдалась нижестоящими комиссиями. ЦИК предприняла усилия по разъяснению процедур¹⁵ и привела их в соответствие с декретами, изданными Временным Правительством. Некоторые из этих декретов и постановлений ЦИК¹⁶ были изданы слишком поздно, и не были своевременно доведены до сведения нижестоящих комиссий и голосующей общественности.

Жестокие столкновения на юге страны поставили новые трудные задачи в администрировании референдума. Многие члены УКР в Оше и Жалал-Абаде либо отказывались от участия, либо не были найдены. ЦИК сделала оценку состояния регионов, где произошли эти события, и обратилась к политическим партиям и избирателям с просьбой выдвинуть новых кандидатов в члены комиссий, в результате были переназначены 87¹⁷ новых членов комиссий и все 82 избирательных участка смогли открыться в день референдума. Похищение шести сотрудников комиссий референдума после первого подготовительного занятия в г. Ош увеличило страхи среди людей, задействованных в референдуме, и не дало продолжить дальнейшее обучение.

Были предприняты меры для обеспечения избирательных прав перемещенным внутри страны участникам референдума, часто не имеющим удостоверяющих документов, однако беженцам нельзя было предоставить возможность проголосовать. Национальные наблюдатели сообщали об отсутствии на некоторых избирательных участках знаний о последних решениях, направленных на обеспечение избирательных прав участников референдума, которые потеряли свои документы или вынуждены были уехать из-за актов насилия.¹⁸

Регистрация участников референдума

Качество и точность составления списков участников референдума вызвали озабоченность из-за большого масштаба незарегистрированной миграции и эмиграции. Временное Правительство и ЦИК осуществили несколько попыток уточнить списки участников референдума на местном уровне посредством подворных проверок. Мигранты могли быть исключены из списков на основании письменных свидетельств со стороны родственников и

¹² Тренинг ТРК продолжался один день, а тренинг УКР был сокращен до половины дня.

¹³ Как наблюдалось в Чуйской области и г.Балыкча.

¹⁴ Декретом Временного Правительства № 20 (от 21 апреля 2010г.) и Постановлением № 22 (от 30 апреля 2010г.) был сокращен подготовительный период с минимум трех месяцев (как предусмотрено статьей 14.2 Закона о Референдуме) до двух месяцев.

¹⁵ В частности о подсчете голосов, о подведении итогов голосования, о сохранности документов, о доступе для наблюдателей и СМИ.

¹⁶ Списки избирателей были доставлены в УКР к 8 июня, но правила ЦИК по порядку исключения отсутствующих граждан были изданы 14 июня. Процедуры голосования были изменены 21 и 23 июня на основании Декретов Временного Правительства, изданных 10 июня (№ 63), 17 июня (№ 73), 23 июня (№ 80) после того, как было обучено большинство УКР.

¹⁷ Из общего количества 864 членов УКР.

¹⁸ Коалиция за Демократию и Гражданское Общество, которая наблюдала в г.Ош, сообщила, что несколько человек без удостоверений личности были отправлены с участка для голосования членами УКР, которые боялись, что у них будет недостаточно избирательных бюллетеней.

соседей.¹⁹ Однако ЦИК представила руководящие указания по порядку исключения 14 июня, лишь через несколько недель после объявления референдума, и ОМНР ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала разные стандарты этих проверок по всей стране, что привело к исключению некоторых участников из списков на основании их отсутствия во время проверки.²⁰

Ни Временное Правительство, ни ЦИК не проводили региональные или национальные перекрестные проверки базы данных участников референдума на наличие возможных дубликатов, несмотря на наличие технической возможности сделать это. Положительно оценивается то, что ЦИК уполномочила одну из местных организаций по наблюдению проверить списки участников референдума на 80 участках.²¹

Списки участников референдума в целом печатались своевременно. ЦИК уполномочила вывесить списки участников для общественной сверки. Однако, поскольку каждая УКР получила только по одной копии списков, они обычно не вывешивались, но имелись в офисе для просмотра.

Временное Правительство отменило необходимость открепительных удостоверений для участников референдума, находящихся за пределами места постоянной прописки в день голосования.²² Это позволило участникам референдума голосовать на любом избирательном участке в пределах страны. Другой декрет был принят для обеспечения избирательных прав граждан, перемещенных внутри страны в Ошской и Жалал-Абадской областях, что позволило любому гражданину голосовать, если даже он не включен в список участников и без удостоверения личности, если его личность будет удостоверена УКР.²³ В то же время, практика маркировки большого пальца избирателей была возобновлена и стала единственной гарантией предотвращения возможного многократного голосования.

Согласно ЦИК по состоянию на 07 июня, общее количество зарегистрированных участников референдума составляло 2 726 481 чел. Окончательное количество будет известно только после того, как в ходе составления протоколов будет подсчитано количество исключенных и добавленных участников референдума в списках.

Гражданское просвещение и обучение участников референдума

Существенные усилия были предприняты для побуждения участников референдума к выражению своего выбора и информирования их о содержании проекта Конституции. ЦИК проводила широкомасштабную кампанию по стимулированию участия в голосовании, при поддержке местного самоуправления, через наружную рекламу, теле- и радио программы. Распределение мероприятий по стимулированию участия в голосовании перемещенных лиц на юге во времени не позволило адекватно проинформировать их. Члены Временного Правительства разместили в СМИ информацию об изменении требований к документам, удостоверяющим личность, и о том, что граждане могут голосовать на ближайшем от них избирательном участке без необходимости предъявления открепительного удостоверения. Разнообразные организации и учреждения просвещали граждан по вопросам конституции. УКР и группы представителей гражданского общества распространили примерно 630,000

¹⁹ Декрет Временного Правительства № 53 (от 27 мая 2010г.).

²⁰ В Нарыне, если участник отсутствовал во время трех отдельных посещений; в Жалал-Абаде и Бишкеке устное свидетельство соседей было достаточным основанием для исключения участника референдума из списка.

²¹ Поскольку выписки из списка избирателей не были представлены до 20 июня, результаты проверки не были опубликованы до дня референдума.

²² Декрет Временного Правительства № 63 (от 10 июня 2010г.).

²³ Декрет Временного Правительства № 80 (от 23 июня 2010г.).

листовок и брошюр и 1,8 миллиона копий проекта Конституции на кыргызском и русском языках, а также 10,000 копий на узбекском языке. «Круглые столы» и собрания в сообществах проводились неправительственными организациями в нескольких больших и малых городах по всей стране, регулярно транслировались теле- и радио программы. Проведение этих «круглых столов» на юге пришлось прекратить из-за ситуации с безопасностью. В результате наблюдений ОМНР ОБСЕ/БДИПЧ отмечено, что мероприятия по гражданскому просвещению скорее поддерживали голосование «за» проект Конституции, а не стимулировали нейтральное обсуждение.²⁴ Местные администрации также привлекали школьных учителей, государственных служащих к стимулированию голосования «за».²⁵

Условия проведения агитации

Агитационная кампания по вопросам референдума оставалась сдержанной; скоординированная и видимая агитация «за» или «против» не проявилась. Политические партии заявили, что они нацелены скорее на предстоящие парламентские выборы, чем на референдум.

В пользу позиции «за» выступали главным образом три партии, которые формируют костяк Временного Правительства: *Социал-демократическая Партия Кыргызстана* (СДПК), *Ата Мекен* (Отчизна), и *Ак Шумкар* (Белый Сокол). Основные заявления, которым способствовало объединение в группы «за», касались необходимости стабилизировать обстановку в стране и предоставить легитимность Временному Правительству. Позиция «против» никогда публично не продвигалась во время агитационной кампании по вопросам референдума. Однако несколько партий, в том числе *Бютун Кыргызстан* (Единый Кыргызстан), *Ата Журт* (Родина) и *Эль Арманы* (Судьба народа) выступили против референдума, призывали отложить его на более поздний срок или достигнуть легитимности другими средствами. Они выступали против сокращения президентских полномочий в проекте Конституции и критиковали включение нескольких вопросов в единый вопрос референдума.

Методы агитации включали в основном речи, которые публиковались в прессе, использование социальных и семейных связей и небольшие общественные митинги.²⁶ Государственные чиновники часто смешивали разграничение между информированием общественности о референдуме и активной агитацией голосовать «за».²⁷

В целом, политические партии могли свободно агитировать «за» или «против» проекта Конституции. Не сообщалось ни о каких попытках воспрепятствовать осуществлению их деятельности. Однако атмосфера страха и запугивания, а также проблемная ситуация в Ошской и Жалал-Абадской областях, не давали возможности активно вести агитацию в последние две недели перед референдумом. Актуальность темы референдума была вытеснена гораздо большими беспокойствами населения, которые вызвали общественные дебаты.

Средства массовой информации

²⁴ Как наблюдалось в Караколе (4 июня) и Нарыне (22 июня)

²⁵ Наблюдалось в с.Беловодском Московского района, Чуйской области 21 июня, и в Иссык-Кульской области,

²⁶ По наблюдениям ОМНР ОБСЕ/БДИПЧ в Иссык-Кульской и Нарынской областях

²⁷ По наблюдениям ОМНР ОБСЕ/БДИПЧ в Бишкеке, Чуйской области, Иссык-Кульской области, а также группой мониторинга СМИ.

Конституция 2007г. признает свободу самовыражения как основного права человека. В соответствии с законодательством о средствах массовой информации, во время агитации по вопросам референдума государственные СМИ должны обеспечить равные условия для агитации²⁸.

Поле средств массовой информации является относительно разнообразным и предполагает адекватную степень плюрализма. Радио и телевидение являются основными источниками информации для граждан Кыргызской Республики, при этом по всей стране работают многочисленные телерадиовещательные компании. Печатные СМИ на кыргызском и русском языках разнообразны, но сдерживаются ограниченным распространением в сельских районах. Собеседники ОМНР ОБСЕ/БДИЧП сказали, что практика самоцензуры все еще вызывает озабоченность среди журналистов.²⁹ Однако не отмечено никакого давления на СМИ в отношении референдума, и СМИ смогли свободно давать информацию о референдуме. ОМНР ОБСЕ/БДИЧП осуществляла мониторинг СМИ.³⁰

В целом финансируемая государством телерадиокомпания (НТРК ТВ) посвятила 34 процента своих программ новостей вопросам референдума, а другие каналы – от 32 до 47 процентов.³¹ Кроме того, НТРК транслировала несколько программ³², в которых члены Конституционного Совета,³³ представители гражданского общества и эксперты обсуждали изменения в проекте Конституции. В течение недели до дня референдума на НТРК ТВ, ЭЛТР и НТРК Радио транслировались программы по просвещению участников референдума. Столкновения в Оше и Жалал-Абаде сместили фокус внимания СМИ с первоначально интенсивного освещения конституционных вопросов в сторону ситуации на юге.

Хотя правила ЦИК по проведению агитационных мероприятий³⁴ предусматривают, чтобы государственные СМИ предоставляли бесплатное эфирное время и площадь конкурирующим группам, ни одна группа не обратилась за этим. Начиная с 21 июня, только *Ата Мекен* разместила платные ролики о референдуме в телеэфире. Сдержанная агитация привела к минимуму дебатов между позициями «за» и «против» в СМИ. Мониторинг, проводимый ОМНР ОБСЕ/БДИЧП, выявил смещение новостных передач всех электронных СМИ в пользу варианта «за». НТРК ТВ посвятила 36 процентов всех своих передач позиции «за» и 63 процента - нейтральным сообщениям о референдуме. Позиция 'против' практически отсутствовала во всех СМИ, что можно объяснить отсутствием видимой и организованной кампании «против». Наблюдалась заметная агитация со стороны

²⁸ Статьи 30.1 и 31.1 Закона о Референдуме

²⁹ По сообщениям из Бишкека, Оша и Таласа.

³⁰ Период мониторинга, 27 мая – 27 июня; ТВ-каналы (18:00-24:00): Национальная Телерадиокомпания (НТРК) ТВ, *Общественная телерадиокомпания 'ЭЛТР'*, 5 Канал, *Пирамида*, *Новая телевизионная сеть* (НТС), *Независимое Бишкекское Телевидение* (НБТ); радиостанции (18:00-24:00): НТРК Радио *Азаттык*; газеты: *Аалам*, *Агым*, *Кыргыз Туусу*, *Эркин Тоо*, *Слово Кыргызстана*, *Вечерний Бишкек*, *Моя Столица* *Новости* (МСН), *Дело Номер*, *Комсомольская Правда*, *Аргументы и Факты*.

³¹ ЭЛТР-43 процента; 5 канал- 41 процент; *Пирамида*-32 процентов; НБТ- 46 процентов; НТС-34 процента; НТРК Радио-40 процентов; *Азаттык* - 47 процентов.

³² Такие как, *Ачик Соз(открытая дискуссия)*, *Жаны Башат («новое начало»)*, *Суроолор («вопросы»)*, *Сынак (критика)*. Дополнительно, НТРК транслировала ТВ ролики, когда статьи проекта конституции показывались на экране и зачитывались вслух на кыргызском и русском языках.

³³ Конституционный Совет в составе 75 членов был сформирован Временным Правительством и уполномочен разработать проект Конституции.

³⁴ Правила ЦИК во время подготовки и проведения референдума в Кыргызской Республике от 17 мая 2010г.

государственных чиновников в поддержку проекта Конституции. В 80 процентах новостных программ на телевидении и радио освещалось Временное Правительство.³⁵

Отслеживаемые печатные СМИ представляли широкое освещение референдума, хотя оно было, по большей части, в поддержку позиции «за». Официальные газеты *Слово Кыргызстана* и *Кыргыз Туусу* публиковали проект Конституции. Частные газеты *Вечерний Бишкек* и *Дело Номер* озвучивали некоторую критику в отношении изменений в Конституции. Тем не менее, призыв к голосованию «против» не был озвучен в СМИ.

Все электронные и печатные СМИ, в отношении которых осуществлялся мониторинг, соблюдали требования запрета агитации в «день тишины».

Участие женщин

Женщины обычно недостаточно представлены в политической жизни Кыргызской Республики. Во главе с г-жой Р.Отунбаевой во Временном Правительстве женщины замещают 7 высших государственных постов, по сравнению с 22 постами, замещаемыми мужчинами. Напротив, женщины играют активную роль в агитации и общественной жизни, особенно в гражданском обществе. Женщины также хорошо представлены на всех уровнях администрации референдума; - 38 процентов состава ЦИК, 40 процентов состава ОИК и очень хорошо представлены в составах УКР.

Участие национальных меньшинств

Самые большие группы национальных меньшинств - это узбеки (14.7 процентов) и русские (8.3 процента).³⁶ В то время как русское сообщество в основном имеет тенденцию присоединения к основным политическим партиям, узбекское сообщество выразило недовольство проектом Конституции, который не включил специальные механизмы для стимулирования участия и представительства этнических узбеков в общественной и политической жизни, в том числе, в органах безопасности и правоохранительных органах.

Акты насилия в Оше и Жалал-Абаде привели к большому количеству перемещенных людей. Повышенные страхи относительно безопасности ограничили свободу передвижения и обеспечили разрыв межличностных отношений, сделали совместное участие кыргызов и узбеков в комиссиях референдума практически невозможным. Несколько видных представителей узбекской диаспоры, которые первоначально поддерживали Временное Правительство и агитацию в поддержку голосования «за», были задержаны по обвинению в организации и участии в актах насилия и подстрекательстве к разжиганию национальной розни. Это еще больше отвратило узбекское сообщество от референдума.

Жалобы и апелляции

Процедура рассмотрения жалоб предусматривается Конституцией 2007г. и другим применимым законодательством.³⁷ Все участники референдума имеют право инициировать жалобу в случае нарушения избирательных прав. Юрисдикция по спорам в отношении референдума делится между комиссиями референдума и судами. Верховный Суд является

³⁵ НТРК ТВ - 82 процента; ЭЛТР - 89 процентов; 5 канал - 80 процентов; НБТ - 57 процента, НТС - 81 процент, Пирамида - 71 процент, НТРК Радио - 82 процента, Азаттык - 81 процент.

³⁶ Национальный Статистический Комитет Кыргызской Республики, 2009г., <http://www.stat.kg/rus/part/census.html>.

³⁷ См. Предыдущий раздел Правовая Основа.

высшей инстанцией для таких споров. Декрет №20 предусматривает адекватные сроки для рассмотрения жалоб.³⁸ Также комиссии референдума и суды обязаны немедленно выносить решения по жалобам, инициированным за день до дня референдума и в день голосования, что является позитивным шагом.

Очень немного жалоб было подано в ЦИК во время подготовки референдума. В суды жалобы не подавались. Из поданных, большинство было связано с составом комиссий референдума. ЦИК направила их одному из членов ЦИК, но эти жалобы рассматривались вне заседаний ЦИК, ответы на них были в форме письма, что противоречит закону. Жалобы часто рассматривались не своевременно. В результате, по жалобам не были предоставлены меры по эффективной правовой защите.

Районные суды были открыты в течение дня референдума для своевременного рассмотрения жалоб. Однако жалобы ни в ЦИК, ни в суды не поступали по состоянию на дату написания настоящего отчета.

Внутренние и международные наблюдатели

Несколько неправительственных организаций вместе с Коалицией за Демократию и Гражданское Общество (КДГО) и *Таза Шайлоо*, разместивших как долгосрочных, так и краткосрочных наблюдателей, осуществляли интенсивное наблюдение за референдумом. Однако из соображений безопасности, обе указанные организации имели очень ограниченное присутствие в Оше и Жалал-Абаде. ЦИК аккредитовала 189 международных наблюдателей. Никакие ограничения не были наложены на наблюдателей, отечественных или международных, которые могли работать беспрепятственно. Большое присутствие наблюдателей обеспечивало прозрачность процесса.

День референдума

Впечатления, изложенные ниже, основаны на наблюдении ограниченного количества участков для голосования и ТКР по всей стране, проведенном наблюдателями ОМНР ОБСЕ/БДИПЧ.

Атмосфера в день голосования была спокойной и мирной. Все участки для голосования открылись вовремя. Силы безопасности, включая милицию, добровольных народных дружинников и иногда военных, присутствовали на всех посещенных участках для голосования. Политические партии направили мало своих представителей в комиссии. Иногда на участках голосования присутствовали представители местных властей.

На участках, которые посещались наблюдателями, подготовка и расположение непосредственно участков были адекватными, а процесс голосования проходил упорядоченно. В общем, сложилось впечатление, что члены УКР понимали смысл проведения процедур и управляли процессом весьма профессионально. Однако на некоторых наблюдавшихся участках процедура проверки маркировки была иногда не надлежащей. Так как на систематической основе бюллетени не складывались, выбор участника референдума иногда раскрывался, что могло нарушать тайну голосования.

Небольшое количество наблюдавшихся процессов подсчета и подведения результатов менее соответствовали установленным правилам и администрировались не лучшим образом. Не

³⁸

Жалобы должны подаваться в течение трех дней со дня принятия решения, действия или бездействия и рассматриваться в течение трех дней со дня получения.

все процедуры подсчета голосов всегда соблюдались должным образом, как непосредственно при подсчете, так и при заполнении протоколов. На одном из участков голосования был отмечен факт вмешательства в процесс подсчета голосов со стороны сотрудников местной администрации. Наблюдавшаяся процедура приемки протоколов в ТКР была во многих случаях хаотичной и запутанной, часто допускались длительные задержки. Был очевиден недостаток понимания процедуры членами ТКР. Одной из команд наблюдателей ОМНР ОБСЕ/БДИПЧ не разрешили наблюдать процесс подведения результатов в ТКР. Наблюдался случай, когда бланк протокола УКР был подписан чернилами, в то время как данные протокола заполнены карандашом, а затем, перед введением данных в ГАС Шайлоо, были изменены. Силы безопасности, наблюдатели от политических партий и местные независимые наблюдатели присутствовали на всех наблюдавшихся участках для голосования и в ТКР во время подсчета голосов и определения результатов голосования.

В качестве хорошей меры обеспечения прозрачности ЦИК незамедлительно публиковала полные протоколы об итогах голосования, позволяя, таким образом, участникам осуществлять сверку того, точно ли объявлялись результаты голосования.

ЦИК объявила, что явка участников референдума составила 69,48% (1,922,549 из общего количества 2,767,088 зарегистрированных участников референдума), при этом максимальная явка объявлена в Иссык-Кульской области (85,07%), а минимальная – в Ошской области (51,05%).

*Английская версия данного заключения является единственным официальным документом.
Неофициальный перевод доступен на кыргызском и русском языках.*

ИНФОРМАЦИЯ И ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ МИССИИ

После приглашения, полученного от властей Кыргызской Республики, миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за референдумом открылась в Бишкеке 21 мая 2010г. в составе основной команды из 13 членов, находящихся в Бишкеке. Четырнадцать долгосрочных наблюдателей были первоначально размещены по всей территории страны. В миссии были представлены 19 государств-участников. Миссию возглавлял Посол Борис Фрлец.

Из соображений безопасности, 18 июня ОБСЕ/БДИПЧ решило не привлекать краткосрочных наблюдателей для наблюдения в день референдума. Миссия продолжала свое наблюдение за процессом в формате Ограниченной Миссии по Наблюдению за Референдумом. (ОМНР).

ОМНР ОБСЕ/БДИПЧ выражает свою благодарность властям Кыргызской Республики за приглашение провести наблюдение за референдумом, Центральной Комиссии по выборам и проведению референдумов и Министерству Иностранных Дел за поддержку и сотрудничество. Миссия также выражает свою признательность другим государственным организациям, политическим партиям и организациям гражданского общества за оказанную помощь.

За дополнительной информацией, просьба обращаться к:

- Послу Борису Фрлецу, Главе ОМНР ОБСЕ/БДИПЧ в Бишкек по телефону (+996 312 681 608);
- Г-ну Йенсу Эшенбэхеру, представителю ОБСЕ/БДИПЧ (+48 603 683 122); или г-же Николе Шмидт, Старшему Советнику по Выборам ОБСЕ/БДИПЧ в Варшаве (+48 22 5200 600).

Адрес офиса ОМНР ОБСЕ/БДИПЧ:

Ул. Суямбаева, 55, 720011 Бишкек, Кыргызская Республика
Тел.: +996 312 681608; Факс: +996 312 681721 E-mail: office@eom.kg