



МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ Кыргызская Республика – Парламентские Выборы, 4 октября 2015 г.

Заявление о Предварительных Выводах и Результатах

Бишкек, 5 октября 2015 г. – Настоящее Заявление о Предварительных Выводах и Результатах подготовлено совместными усилиями Бюро ОБСЕ по Демократическим Институтам и Правам Человека (БДИПЧ/ОБСЕ), Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Европейского Парламента (ЕП).

Действующий Председатель ОБСЕ назначил Специальным Координатором и руководителем краткосрочной миссии наблюдения ОБСЕ Игнасио Санчес Амора (Испания). Делегацию ПА ОБСЕ возглавила Ивана Добесова (Чешская Республика), Мериткселл Матеу Пи (Андорра) - делегацию ПАСЕ, а делегацией ЕП руководил Рычард Цзарнецки (Польша). Главой Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по Наблюдению за Выборами (МНВ), развернутой 25 августа 2015 г. является Посол Борис Фрлец.

Оценка производилась с целью определения соответствия выборов обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам проведения демократических выборов, а также национальному законодательству. Все организации, принимавшие участие в МНВ, придерживаются Декларации о Принципах международного наблюдения за выборами, принятой в 2005 году. Настоящее заявление о предварительных выводах и результатах было подготовлено до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет зависеть, отчасти, от хода оставшихся этапов избирательного процесса, в том числе, от определения и объявления результатов выборов, а также разрешения возможных жалоб и заявлений, поданных после дня голосования. БДИПЧ/ОБСЕ представит всесторонний заключительный отчет, включая рекомендации для потенциальных улучшений, примерно через 8 недель после завершения избирательного процесса. ПА ОБСЕ представит свой отчет на заседании своего Постоянного Комитета в феврале 2016 г. ПАСЕ представит свой отчет на заседании своего Постоянного Комитета 27 ноября. ЕП обсудит эти выборы в Комитете по иностранным делам в ближайшее время.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

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

Законодательная база в сфере выборов, в целом, обеспечивает адекватную основу для проведения демократических выборов. Это были первые парламентские выборы, проведенные на основе Закона о Выборах 2011 года. Данный закон с поправками, внесенными в 2015 году,

учитывает некоторые из ранее сделанных рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ, в то время как другие рекомендации остаются невыполненными. Кроме того, существующие противоречия между отдельными законодательными актами негативно повлияли на правовую определенность. Более того, большая четкость правового регулирования могла бы способствовать лучшему пониманию и единообразному применению норм избирательного права участниками избирательного процесса. Пропорциональная избирательная система с закрытыми партийными списками предусматривает двойной избирательный порог, который ранее подвергался критике со стороны БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии.

Дню голосования предшествовала острая борьба, в частности между основными политическими партиями, развернувшими масштабную предвыборную агитацию по всей территории страны. Агитация проводилась, в целом, в спокойной обстановке, за исключением одного инцидента с применением насилия с участием двух кандидатов, в результате которого, регистрация одного из них была отменена. В то время как одни партии проводили свои агитационные избирательные кампании на основе своих политических платформ, другие напоминали избирателям о достижениях, которые принесли определенные блага их электорату, в том числе проведенные в прошлом благотворительные акции и проекты отдельных кандидатов и политических партий. Обвинения в подкупе избирателей были широко распространены и привели к подаче нескольких официальных жалоб и открытию нескольких уголовных дел. Президент был достаточно замечен в течение всей предвыборной кампании, а одна из политических партий использовала его авторитет в свою пользу. В качестве положительного достижения злоупотребление административным ресурсом не было серьезной проблемой на прошедших выборах.

Процесс регистрации кандидатов был инклюзивным, что предоставило избирателям широкий спектр политического выбора. Центральная Комиссия по Выборам и проведению Референдумов (ЦИК) зарегистрировала списки кандидатов от всех 14 политических партий, представивших необходимые документы и внесших установленный избирательный залог. Однако, законодательная база не предусматривает участие в выборах независимых кандидатов, что противоречит обязательствам ОБСЕ. Регистрация одного из кандидатов была отменена ЦИК менее чем за неделю до дня выборов на основании сообщений о его участии в инциденте с применением насилия, еще до того, как ему были предъявлены какие-либо обвинения. На момент регистрации установленные квоты для включения в списки кандидатов представителей разного пола, этнических меньшинств, молодежи и лиц с ограниченными возможностями были соблюдены, но отсутствие положений, требующих соблюдения этих квот после регистрации списков нивелирует эффективность квот.

Внедренная биометрическая регистрация и идентификация личности избирателя на основе единого общенационального реестра населения была введена в качестве провозглашенной меры, направленной на сокращение возможностей для правонарушений в ходе избирательного процесса, а также для повышения доверия со стороны избирателей. Властями была проведена общественная информационная кампания по разъяснению необходимости и обязательности биометрической регистрации. Несмотря на усилия властей, направленные на обеспечение полнейшего охвата населения, некоторые избиратели не прошли биометрическую регистрацию, в том числе ввиду опасений по поводу защиты персональных данных. Как следствие, это фактически ограничило их право участия в голосовании, а по поводу полноты составления списков избирателей возникли серьезные опасения. Органами власти не было предоставлено достаточной информации о практических последствиях внедрения нового процесса регистрации избирателей. Избиратели получили возможность сверить свои данные в списках избирателей и просить об изменении своего избирательного адреса в открытой манере. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ получала убедительные сообщения об оказании различных форм давления на граждан, в частности на работников публичного сектора, в целях прохождения ими биометрической регистрации накануне выборов.

Процесс подготовки и проведения выборов осуществлялся ЦИК, 54 территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и 2374 участковыми избирательными комиссиями (УИК). Заседания ЦИК проводились открыто, с участием представителей политических партий, СМИ, местных и международных наблюдателей. Однако, организация деятельности ЦИК, в том числе, проведение неофициальных «рабочих заседаний», а также недостаток актуальной и полной информации на официальном сайте снизили степень прозрачности в работе ЦИК. Кроме того, решения и постановления ЦИК не всегда имели под собой прочные правовые основания, а порой прямо противоречили законодательству. ЦИК не всегда соблюдала установленные законом сроки, включая сроки для регистрации списков кандидатов. Большинство собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ не ставили под сомнение непредвзятость ТИК и УИК и, в целом, выразили доверие к их работе, которая до дня голосования выполнялась в целом профессионально, в том числе в части содействия уточнению списков избирателей, а также тестирования нового оборудования. Однако отсутствие достаточного числа кандидатур на замещение мест в составе комиссий, а также частая замена членов ТИК и УИК в некоторых случаях негативно сказались на работе комиссий.

Закон о Выборах регулирует вопросы финансирования избирательных кампаний и устанавливает ограничения на суммы взносов, пожертвований и расходов политических партий на проведение агитации. Эти суммы были значительно повышены по сравнению с прошлыми выборами, что, как ожидается, сделает нынешнюю избирательную кампанию самой дорогостоящей. ЦИК сформировала контрольно-ревизионную группу, которая регулярно публикует отчеты о суммах поступлений и расходов политических партий на проведение агитационных мероприятий. Однако финансированию агитации не помешало бы обеспечение более высокого уровня прозрачности, в том числе за счет регулярного опубликования более подробной отчетности до дня голосования и установления требования об обязательной публикации отчетов, которые политические партии должны предоставить в ЦИК после дня голосования, что уже было рекомендовано БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией в прошлом.

Средства массовой информации служили платформой для представления взглядов соперников на выборах. Платная политическая реклама использовалась крайне активно, а дебаты между кандидатами позволили избирателям получить представление об участниках предвыборной гонки. Ограниченное освещение избирательной кампании в редакционных новостных репортажах большинства СМИ, а также ощутимый дефицит политических обзоров, журналистских расследований и аналитических репортажей значительно сократили объем объективной информации, доступной избирателям. Освещение деятельности кандидатов в СМИ, по большей части, состояло из оплаченных сообщений в новостных и иных информационных программах. Практическое отсутствие новостных материалов, посвященных кандидатам, резко контрастировало с масштабным позитивным освещением деятельности Президента и других официальных лиц всеми СМИ, финансируемыми из государственного бюджета. ЦИК, выйдя за пределы своих полномочий, установила требования по аккредитации СМИ и интернет-сайтов, оставив за собой право отзыва аккредитации, что практически могло быть запретом на размещение платной рекламы в СМИ.

Процесс урегулирования избирательных споров был упорядочен: по большей части, рассмотрением жалоб и заявлений, занимались избирательные комиссии, а суды служат в качестве апелляционной инстанции. Избирательные комиссии реагировали на жалобы, поданные до дня голосования, и, по всей видимости, в большинстве случаев обеспечивали их своевременное рассмотрение. Однако, документирование и возможности для отслеживания рассмотрения жалоб, а также степень прозрачности всего процесса были недостаточными. Для того чтобы повысить эффективность процесса разрешения избирательных споров и степень доверия к нему, необходимо решить эти вопросы с учетом сделанных ранее рекомендаций

БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссии. За исключением одной жалобы на ЦИК, все остальные были отклонены судами, которые зачастую не сопровождали свои решения достаточным обоснованием.

Женщины слабо представлены в политической жизни, в том числе на избираемых должностях. Немногим более 19% членов действующего парламента – женщины. Все зарегистрированные списки кандидатов отвечают требованию о том, что, по крайней мере, 30% кандидатов в каждом списке, и, по крайней мере, каждый четвертый кандидат в списке должен принадлежать к менее представленному полу. В составе избирательных комиссий женщины были хорошо представлены.

Во всех списках кандидатов соблюдена квота для представителей национальных меньшинств, а многие политические партии включили представителей меньшинств в первую десятку кандидатов в списке. Некоторые партии распространяли агитационные материалы на узбекском языке. Представители национальных меньшинств принимали участие в различных массовых мероприятиях, проводимых политическими партиями. Положительным шагом является то, что большинство политических партий не прибегало к националистической риторике, а в ходе всей предвыборной кампании не поступало сообщений ни о проведении пропагандистских мероприятий, направленных против меньшинств, ни о каких-либо угрозах в их адрес. В местах компактного проживания национальных меньшинств их представленность в ТИК была недостаточной. Ни информационные материалы для избирателей, ни избирательные бюллетени не изготавливались на языках национальных меньшинств, что не отвечает обязательствам ОБСЕ.

Гражданское общество было активно вовлечено в процесс наблюдения за выборами, проводя долгосрочное и краткосрочное наблюдение и публикуя отчеты о результатах наблюдения. ЦИК начала аккредитацию международных наблюдателей только за 30 дней до выборов, что фактически ограничило их право наблюдения за всеми этапами избирательного процесса.

День голосования прошел в спокойной обстановке. Процесс голосования был оценен положительно на 95% избирательных участков, на которых проводилось наблюдение. Однако, на существенном количестве наблюдаемых избирательных участков не все избиратели смогли найти себя в списках. Оборудование для биометрической идентификации и автоматически считывающие устройства (АСУ) в целом работали хорошо. Однако, отдельные технические проблемы вызывали временные и регулярные перебои в работе. Наблюдатели ММНВ сообщали о проблемах с соблюдением тайны голосования, а также о процедурных нарушениях. Представители политических партий присутствовали почти на всех участках для голосования, где велось наблюдение, а местные наблюдатели – почти на половине из них. Процесс подсчета голосов был оценен негативно на более чем на трети из наблюдаемых избирательных участков, в основном из-за нарушения или игнорирования процедур, что является высоким показателем и вызывает опасения. ЦИК объявила явку избирателей в 58%. Публикация подробных предварительных итогов голосования по участкам началась на официальном сайте ЦИК практически сразу после окончания голосования. Первоначальные этапы процесса подведения результатов были оценены негативно во многих наблюдавшихся ТИК: неадекватные условия приводили к столпотворению, что оказало негативное влияние на обеспечение прозрачности. Многочисленные процедурные нарушения были отмечены в процессе обработки итоговых протоколов.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Политический контекст

25 июля 2015 года Президент Атамбаев назначил проведение парламентских выборов на 4 октября. Выборы прошли в политической обстановке, которую, отчасти, можно охарактеризовать текущими спорами относительно будущей политической системы страны. Конституция устанавливает полу-парламентскую систему правления с всенародно избираемым президентом и правительством, возглавляемым премьер-министром. Однако среди политических элит продолжается дискуссия о переходе к президентской республике с передачей Президенту больших полномочий исполнительной власти, либо о переходе к полной парламентской системе. Хотя полномочия парламента по изменению Конституции законодательно ограничены до 2020 года, некоторые из членов парламента, а также сам Президент Атамбаев продолжают призывы к внесению изменений в Конституцию путем референдума; данные инициативы столкнулись с критикой со стороны некоторых политических партий и представителей отдельных сегментов гражданского общества. Продолжает вызывать обеспокоенность независимость судебной ветви власти¹, проблемы с которой подчеркнул недавний случай с прекращением полномочий судьи Верховного Суда.²

В состав правительства, сформированного по результатам парламентских выборов 2010 года, вошли представители трех партий, составивших правящую коалицию. После этого коалиция переформировывалась три раза. В настоящее время парламентское большинство состоит из трех партий – Социал-Демократической Партии Кыргызстана (СДПК, получившей 26 мест в парламенте), «Ар-Намыс» (25 мест) и «Ата-Мекен» (18 мест). Партии «Ата-Журт» (28 мест) и «Республика» (23 места) находятся в оппозиции. Система политических партий в Кыргызстане фрагментарна: министерством юстиции зарегистрированы 203 политические партии, которые в Кыргызстане определяются личностью их лидеров, а не политическими платформами, которые во многом совпадают.

Законодательная База и Избирательная Система

Парламентские выборы регулируются, в первую очередь, Конституцией 2010 г., Конституционным Законом от 2011г. «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (далее Закон о Выборах) и Законом «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов в КР» от 2011 г.³ Изменения в Закон о Выборах, внесенные в апреле 2015 г., предусматривают обязательную

¹ Во [Втором Универсальном Периодическом Обзоре по Кыргызстану](#) в январе 2015 г., Комитет по Правам Человека рекомендовал Кыргызстану проведение судебных реформ, направленных на обеспечение независимой и непредвзятой судебной ветви власти, в том числе путем установления объективных критериев для отбора и прекращения полномочий судей. Аналогичные рекомендации были сделаны Верховным Комиссаром по правам человека, Комитетом против пыток, и Советом по Правам Человека.

² Клара Соронкулова, судья Конституционной Палаты Верховного Суда была назначена докладчиком в процессе о конституционности Закона о биометрической регистрации. В ходе слушаний Палата дала судье отвод. В своем публичном заявлении судья Соронкулова указала, что решение о ее отводе было принято под влиянием президентской администрации, что свидетельствует о вмешательстве исполнительной власти в этот процесс. Совет Судей инициировал дисциплинарную процедуру и рекомендовал прекратить полномочия судьи Соронкуловой. 30 июня соответствующее решение было принято парламентом. В [заявлении](#) Президента Европейской Комиссии за Демократию через Право Совета Европы (Венецианская Комиссия) было указано, что данный случай «свидетельствует об отсутствии достаточных гарантий независимости конституционных судей в Кыргызской Республике».

³ Частью избирательного законодательства являются также положения Закона о политических партиях, Закона о мирных собраниях, Закона о биометрической регистрации граждан, Кодекса об административной ответственности и Уголовного Кодекса.

биометрическую регистрацию избирателей и использование АСУ, упорядочивают процедуру рассмотрения избирательных споров, повышают избирательный залог, а также пределы финансирования и расходов на предвыборную агитацию. Заявления о неконституционности мер биометрической регистрации были отклонены судом.⁴

Законодательная база в сфере выборов, в целом, обеспечивает адекватную основу для проведения демократических выборов. Недавние изменения в законодательстве учитывают некоторые из предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии, в том числе рекомендации, направленные на повышение точности избирательных списков, принятие мер для предотвращения незаконных вбросов бюллетеней, изменение порога для прохождения политической партии в парламент, а также упорядочивание и прояснение процедуры рассмотрения споров, связанных с выборами.⁵ Тем не менее, остальные рекомендации, в число которых входит возможность участия в парламентских выборах независимых кандидатов, обеспечение соблюдения гендерных квот вплоть до этапа распределения мандатов, и повышение прозрачности финансирования предвыборной агитации, учтены не были. Существующие противоречия между действующими законодательными актами негативно сказались на правовой определенности.⁶ Решения и постановления ЦИК не всегда имели под собой законные основания, а порой прямо противоречили законодательству.⁷

Депутаты парламента избираются на пять лет по единому общенациональному избирательному округу на основании пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками политических партий. Независимые кандидаты не имеют права участвовать в парламентских выборах. Для получения депутатских мандатов, политическая партия должна получить, по меньшей мере, 7% действительных голосов, поданных в целом по республике, и, по меньшей мере, 0,7% от общего количества действительных голосов, поданных в каждом из семи регионов (областей), а также в городах Бишкек и Ош. Конституция содержит ограничение, согласно которому ни одна партия не может получить более 65 мандатов в 120-местном Жогорку Кенеше (парламенте). И двойной порог прохождения в парламент и ограничение по количеству мест, которое может получить отдельная политическая партия, ранее критиковались ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссией.⁸

Право избирать предоставлено гражданам, достигшим 18 лет на день голосования, за исключением лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, и признанных недееспособными. Лица, имеющие право голосовать и достигшие 21 года ко дню выборов, могут избираться в парламент, если у них нет непогашенной или неснятой судимости. Ограничение избирательных прав лиц с судимостью, вне зависимости от степени тяжести

⁴ 14 сентября 2015 г. Конституционная палата Верховного Суда признала Закон о биометрической регистрации соответствующим Конституции. 23 сентября, Палата признала конституционной и норму Закона о Выборах, требующую прохождения биометрической регистрации для включения в списки избирателей.

⁵ См. все [предыдущие отчеты ОБСЕ/БДИПЧ по Кыргызстану](#) а также [Совместное Заключение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии по проекту Закона о Выборах в Кыргызской Республике](#) от 2014 года.

⁶ К примеру, Закон о Биометрической Регистрации противоречит Закону о персональных данных; Закон об избирательных комиссиях не согласован с Законом о Выборах.

⁷ Например, Положение ЦИК об аккредитации СМИ не предусматривается законодательством (см. раздел о СМИ), а порядок регистрации для голосования на дополнительных участках в городах Бишкек и Ош содержит больше ограничений по сравнению с законодательством. Кроме того, в законе не содержится норм по срокам регистрации международных наблюдателей, которые были установлены ЦИК. Наконец, постановление ЦИК, предусматривающее голосование и подсчет голосов на 11 участках без использования сканнеров отпечатков пальцев и АСУ прямо противоречит Закону о Выборах.

⁸ Двойной избирательный порог ставит под сомнение смысл системы пропорционального представительства. Ограничение максимального количества мест, получаемых политической партией, до 65, вне зависимости от количества полученных голосов избирателей, угрожает свободному выражению воли избирателей. См. также Совместное Заключение, параграфы 12,18,19.

совершенного в преступления, противоречит обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам.⁹

Подготовка и проведение выборов

Подготовка и проведение выборов осуществлялись трехуровневой системой избирательных комиссий: ЦИК, 54 территориальные избирательные комиссии (ТИК) и 2374 участковые избирательные комиссии (УИК), в том числе на 36 избирательных участках в 26 странах мира для голосования за рубежом.

ЦИК является постоянно действующим органом, избираемым парламентом на пятилетний срок. В состав ЦИК входят 12 человек, по 4 члена комиссии, выдвигаемых соответственно Президентом, парламентским большинством и парламентской оппозицией.¹⁰ Заседания ЦИК проводились открыто с участием представителей политических партий, СМИ, местных и международных наблюдателей. Однако, регулярные неофициальные «рабочие встречи» ЦИК проводились в закрытом для наблюдателей режиме.¹¹

ЦИК не всегда обновляла информацию, публикуемую на официальном сайте, что приводило к ограничению объема информации о процессе подготовки к выборам, доступной для всех участников избирательного процесса и населения, что в свою очередь вызывало замешательство относительно того, какая информация с сайта относилась именно к текущим выборам.¹² Некоторые постановления ЦИК были опубликованы не полностью или с опозданием,¹³ а также не предоставлялись МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, несмотря на многократные просьбы. Повестка дня заседаний ЦИК не публиковались заблаговременно, и международные наблюдатели редко получали оповещения о предстоящих заседаниях. Подобная практика ЦИКа повлияла на снижение прозрачности процесса. Кроме того, ЦИК не оказывала МНВ ОБСЕ/БДИПЧ необходимого сотрудничества, что затруднило работу миссии.¹⁴

ТИКи и УИКи являются постоянными органами, сформированными на 2-х летний срок из представителей, выдвигаемых всеми политическими партиями, зарегистрированными в Министерстве Юстиции, и органами местного самоуправления. Большинство ТИК положительно оценили материально-техническое обеспечение со стороны местных органов власти. Большинство собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не ставили под сомнение беспристрастность ТИК и УИК, и, в целом, выразили доверие их работе. Однако, по мнению отдельных собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, отсутствие достаточного числа кандидатур на замещение мест в составе комиссий, а также отсутствие заинтересованности среди некоторых

⁹ См. параграфы 7.3, 7.5 и 24 Копенгагенского документа ОБСЕ, параграф 14 Общих замечаний Комитета по Правам Человека ООН № 25 к Статье 25 Международной Конвенции по гражданским и политическим правам (МКГПП), и раздел 1.1.1.d.iv. Свода рекомендуемых норм по избирательным вопросам Венецианской Комиссии. См. также Совместное Заключение, параграфы 12,37-39.

¹⁰ Один из членов ЦИК прекратил свои полномочия в августе в связи с участием в выборах в качестве кандидата и еще не был заменен.

¹¹ Закон о Выборах определяет, что ЦИК осуществляет свою деятельность на основе законности, коллегиальности и открытости.

¹² К примеру, ЦИК не опубликовала на своем сайте окончательные списки кандидатов, которые бы давали избирателям четкое представление о том, кто именно участвует в выборах ко дню голосования; а список аккредитованных международных наблюдателей, размещенный на сайте ЦИК, остался еще с прошлых выборов.

¹³ Постановления ЦИК об утверждении форм протоколов и об утверждении формы избирательного бюллетеня были опубликованы без приложения самих форм. Постановление об утверждении бюджета выборов не включало в себя разбивку по статьям расходов. Постановления об аккредитации международных наблюдателей были опубликованы со значительным опозданием.

¹⁴ ЦИК не держала МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в курсе о ходе аккредитации наблюдателей и не обеспечила миссию своевременно аккредитационными удостоверениями, несмотря на то, что все необходимые документы были заблаговременно предоставлены.

членов ТИК и УИК в надлежащем выполнении своих обязанностей, или их невыполнение оказали негативное влияние на работу комиссий. Кроме того, многие члены ТИК и УИК были заменены незадолго до дня выборов.¹⁵ Не все заседания ТИК были открытыми для представителей политических партий и наблюдателей.¹⁶

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ положительно оценила работу территориальных и участковых избирательных комиссий до дня голосования, в том числе в части содействия уточнению списков избирателей, а также тестирования нового оборудования.

Женщины представлены в территориальных и участковых избирательных комиссиях на высоком уровне, составляя 45% членов ТИК и 56 % членов участковых комиссий (62% председателей) на избирательных участках, которые посетили наблюдатели ММНВ. Среди членов ЦИК – четыре женщины, в том числе два заместителя председателя.

Впервые все избирательные участки были оснащены автоматическими считывающими устройствами, прикрепляемыми к урнам для голосования. Однако, по Закону о Выборах, юридическую силу имеют только результаты ручного подсчета голосов. По заявлениям ЦИК, автоматическое сканирование бюллетеней введено во избежание фальсификации результатов выборов, а также в целях повышения прозрачности процесса установления и опубликования результатов.

ЦИК провела тестирование и публичные демонстрации работы АСУ перед размещением их на участках, где и далее на ежедневной основе членами УИК проводилось тестирование АСУ.¹⁷ Однако ЦИК не опубликовала какой-либо функциональной документации устройств и не провела независимый аудит системы, что снизило ее прозрачность.¹⁸ Члены УИК, работавшие с АСУ, прошли двухдневное обучение, организованное ЦИК, что, в целом, получило положительную оценку со стороны МНВ БДИПЧ/ОБСЕ.

Регистрация избирателей

Система регистрации избирателей для данных выборов претерпела существенные изменения по инициативе Президента, запущенной в 2013 году. Списки избирателей составлялись на основе единого общенационального реестра населения, который ведется Государственной регистрационной службой (ГРС). В качестве дополнительного требования, направленного, в том числе, на устранение неточностей при составлении списков избирателей, граждане были обязаны пройти биометрическую регистрацию; в противном случае, они не вносились в списки избирателей.¹⁹ Кампания по обязательной сдаче биометрических данных была начата в октябре 2014 года, вскоре после принятия Закона о Биометрической Регистрации.²⁰ В соответствии с

¹⁵ Среди причин замены являлись отсутствие вознаграждения за работу большинства членов УИК, отставки членов комиссии для участия в агитационных кампаниях или для сбора урожая.

¹⁶ Несмотря на многочисленные просьбы, ТИКи не всегда информировали МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о предстоящих заседаниях. Некоторые ТИКи в Баткенской и Таласской областях, а также в городе Ош, проводили заседания ad-hoc и неофициальные встречи без представителей политических партий и наблюдателей.

¹⁷ С 23 сентября по 2 октября.

¹⁸ МНВ БДИПЧ ОБСЕ была проинформирована, что компоненты системы были сертифицированы в Южной Корее, где эта система была произведена, однако общедоступные отчеты отсутствуют. ЦИК не предоставила МНВ БДИПЧ/ОБСЕ возможности встретиться с техническим персоналом ЦИК для выяснения технических деталей работы АСУ.

¹⁹ В состав биометрических данных входят сканированные отпечатки пальцев, фотографии и подписи граждан.

²⁰ С апреля 2015 года прохождение биометрической регистрации стало условием для включения в списки избирателей. Срок сдачи биометрических данных для внесения в списки избирателей на нынешних выборах завершился 19 сентября 2015 года.

Законом о Выборах, в день голосования идентификация личности избирателей осуществлялась по отпечаткам пальцев.²¹

Биометрическая идентификация личности избирателя была внедрена в качестве провозглашенной меры, направленной на сокращение возможностей для правонарушений в ходе избирательного процесса, а также для повышения доверия со стороны избирателей; в целом эта концепция пользовалась поддержкой со стороны большинства собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, в то время как некоторые были против нее в связи с тем, что данная мера является ограничением конституционного активного избирательного права. При этом сохранялась серьезная озабоченность по поводу полноты списков избирателей ввиду того, что некоторые граждане были практически исключены из процесса сбора биометрических данных в силу проживания в отдаленной местности либо за рубежом. Другие лица проявили отсутствие интереса либо нежелание пройти биометрическую регистрацию ввиду опасений из-за порядка использования и защиты персональных данных - аспектов, недостаточно урегулированных действующим законодательством.²²

Ограниченные сроки, выделенные на осуществление столь комплексного мероприятия, вынудили уполномоченные органы правительства провести полномасштабную общественную информационную кампанию по биометрической регистрации. При этом МНВ ОБСЕ/БДИПЧ также получила заслуживающие доверия сообщения об оказании различных форм давления на граждан, в частности на государственных служащих, в целях прохождения ими биометрической регистрации. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ также обратила внимание на то, что центральные и местные органы власти не предоставляли достаточной информации о практических последствиях внедрения нового процесса регистрации избирателей населению²³, что является нарушением международных стандартов,²⁴ и, таким образом, оказались не в состоянии разрешить опасения, выражаемые некоторыми гражданами.

В рамках зачастую открытого процесса, в период с 20 августа по 19 сентября, избиратели имели возможность проверить наличие своих данных в списках на соответствующем избирательном участке, как посредством сети Интернет, так и по телефону горячей линии ГРС, а также могли попросить внести изменения в свои данные.²⁵ Избиратели, к которым относится значительное количество лиц, проживающих, но не зарегистрированных в городах Бишкек и

²¹ В случае несовпадения данных после пятой попытки, будет использоваться личный идентификационный номер и фотография избирателя. Закон о Выборах не предусматривает запасных процедур в случае отказа оборудования.

²² По сообщениям ГРС, на 19 сентября, регистрацию прошли всего 2.849.000 граждан старше 16 лет (около 75%). Однако, уже 23 сентября правительство заявило о том, что около 95% всех избирателей, проживающих на территории Кыргызстана, прошли регистрацию для участия в нынешнем голосовании. Различные собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ посчитали оба показателя нереалистичными. 2 октября, председатель ЦИК проинформировал международных наблюдателей о том, что 99% граждан, обладающих правом голосовать, прошли регистрацию.

²³ К примеру, избиратели не были проинформированы о том, как происходит процесс составления и уточнения списков избирателей, о том, сколько времени после прохождения ими биометрической регистрации необходимо для того, чтобы их данные появились в списках избирателей, о возможности существования разночтений между электронной и бумажной версиями списков в период публикации списков для сверки, или о том обстоятельстве, что место прохождения гражданами биометрической регистрации не имеет отношения к участку, к которому они будут прикреплены для голосования.

²⁴ Параграф 11 Общих замечаний Комитета ООН по Правам Человека № 25 от 1996 года к Статье 25 МКГПП, устанавливает, среди прочего, что «кампания по информированию и регистрации избирателей является необходимой для обеспечения эффективной реализации прав информированного местного сообщества, определяемых статьей 25».

²⁵ ГРС разместило на сайте полный список избирателей. Телефонная горячая линия ГРС обслуживается несколькими операторами, и часто оказывалась недоступной в «часы пик», например 18 сентября.

Ош, могли обратиться с просьбой о голосовании по месту временного пребывания.²⁶ Некоторые избиратели прошли биометрическую регистрацию незадолго до истечения срока, и то обстоятельство, что их данные не были немедленно внесены в списки избирателей на участках для голосования, в отдельных случаях вызвало недопонимание.²⁷

Первоначальное прикрепление избирателей к участкам для голосования было проведено автоматически с использованием недавно созданного адресного реестра ГРС. Однако, согласно сообщениям ГРС, примерно 15% от общего числа зарегистрированных избирателей пришлось перераспределять на новые участки в соответствии с границами, утвержденными ЦИК.

Всего для участия в голосовании было зарегистрировано 2.761.297 избирателей. Несмотря на то, что за рубежом проживает значительное количество граждан Кыргызстана, для голосования в других странах было зарегистрировано лишь 15,322 человека.²⁸

Регистрация Кандидатов

В рамках инклюзивного процесса ЦИК зарегистрировала все 14 политических партий, подавших списки кандидатов и заплативших избирательный залог в размере 5 миллионов сом.²⁹ Еще 20 партий, заявлявших о своем намерении принять участие в выборах, не представили всех необходимых документов, включая подтверждение уплаты избирательного залога.

Закон о Выборах предусматривает ряд квот, которые партии должны соблюсти для регистрации списков. Списки кандидатов от каждой партии должны включать не менее 30% кандидатов каждого пола, при этом как минимум каждый четвертый кандидат должен принадлежать к менее представленному полу. Кроме того, партии должны гарантировать присутствие в списках не менее 15% кандидатов, принадлежащих к национальным меньшинствам, не менее 15% кандидатов в возрасте моложе 35 лет, а также наличие в списке хотя бы двух лиц с ограниченными возможностями, один из которых должен быть в числе первых 50 кандидатов. Квоты в списках кандидатов должны обеспечиваться на момент регистрации, но не на этапе распределения мест в парламенте. При этом закон не требует сохранения квот после регистрации списка, что нивелирует эффективность мер, направленных на повышение уровня участия менее представленных групп.

Политическим партиям были известны правила выдвижения и регистрации списков; представителям партий и местным наблюдателям была предоставлена возможность участвовать в заседаниях рабочих групп ЦИК в ходе процесса проверки регистрационных документов. По рекомендациям ЦИК некоторым партиям пришлось вносить изменения в первоначальные списки, чтобы обеспечить соответствие установленным квотам. Многие кандидаты, попавшие под запрет на участие в выборах ввиду непогашенной либо неснятой судимости, либо сами сняли свои кандидатуры, либо были отозваны выдвинувшими их

²⁶ Из примерно 200.000 граждан, проживающих в городе Бишкек, но зарегистрированных на избирательных участках в иной местности по адресу постоянного проживания, и прошедших биометрическую регистрацию, около 79,205 человек обратились с просьбой о голосовании в Бишкеке. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ обратила внимание на длинные очереди избирателей, пытавшихся зарегистрироваться для голосования по месту временного пребывания, и, по всей видимости, не всем из этих избирателей удалось зарегистрироваться в срок до 19 сентября.

²⁷ Некоторые избиратели не обнаружили свое имя либо в бумажных списках, либо в электронной версии, хотя заявляли, что прошли ранее биометрическую регистрацию. Как сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ представители ГРС, примерно 4.000 избирателей не было включено в списки в силу различных проблем в ходе биометрической регистрации.

²⁸ Министерство Иностранных Дел проинформировало ГРС, что за границей проживает 612,747 кыргызских граждан в возрасте старше 16 лет.

²⁹ Эквивалентно примерно 72.800 евро (на момент регистрации 1 евро был равен примерно 68,6 сомам).

политическими партиями.³⁰ ЦИК отказала в регистрации одного кандидата от партии «Ата-Мекен», который не имел права избираться в связи наличием судимости.

В соответствии с Законом о Выборах, ЦИК выносит решение о регистрации списка кандидатов в течение 10 дней со дня принятия документов партии на регистрацию. Это установленное законом требование не было соблюдено ЦИК, которая зарегистрировала все списки кандидатов 3 сентября, в день истечения крайнего срока регистрации списков, вне зависимости от дат их подачи. На своем официальном сайте ЦИК разместила списки с именами всех зарегистрированных кандидатов, но не обновила их после отмены регистрации ряда кандидатов.³¹ Ввиду недостаточности опубликованных данных, МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не имела возможности подтвердить соблюдение политическими партиями установленных квот.

Предвыборная агитация и финансирование избирательных кампаний

В ходе официального агитационного периода, который начался 4 сентября и завершился за 24 часа до начала голосования, политические партии вели активную агитацию по всей стране, проводя встречи с избирателями с участием от менее 100 человек в Балыкчи до более 12.000 человек в г.Ош. Рекламные щиты, постеры и другие виды визуальной агитации, включая наклейки и небольшие плакаты, размещаемые на частных домах и автомобилях, были широко представлены во всех местностях, равно как и штабы политических партий. Избирательная кампания проводилась, в целом, в спокойной обстановке, за исключением одного инцидента с применением насилия, с участием одного из двух со-председателей политической партии «Республика-Ата Журт» Камчыбека Ташиева, который, предположительно, напал на кандидата от партии «Онугуу-Прогресс» в Джалал-Абаде. Еще до предъявления обвинения ЦИК отменила регистрацию г-на Ташиева менее чем за неделю до выборов. Кроме того, поступали сообщения об имевших место конфликтах между сторонниками различных партий и случаях уничтожения либо повреждения визуальных агитационных материалов.³²

Политические партии СДПК, «Ата-Мекен» и «Республика-Ата Журт» провели заметные избирательные кампании по всей стране с самого начала агитационного периода с использованием значительных ресурсов. Также активные мероприятия по привлечению избирателей были проведены партиями «Бир-Бол», «Онугуу-Прогресс» и «Кыргызстан».³³ По результатам наблюдений у этих шесть партий, а также у «Бутун Кыргызстан-Эмгек» и «Замандаш» действовали отделения во всех областях республики. Партия «Ар-Намыс», у которой было несколько заметных кандидатов, пыталось извлечь максимальную выгоду из истории своего участия в правящей коалиции, хотя партия проводила умеренную предвыборную кампанию ввиду ограниченности ресурсов. Другие партии, располагавшие ограниченными средствами на проведение предвыборной кампании, сконцентрировались на интенсивном проведении агитации на заключительных этапах.

В то время, как одни партии проводили свои предвыборные агитационные кампании на основе собственной политической платформы, другие направляли свои усилия на то, чтобы напомнить избирателям о достижениях, которые принесли определенные блага их электорату, начиная от

³⁰ По данным Министерства внутренних дел (МВД), этот запрет затронул 234 выдвинутых кандидата. Информации о количестве отозванных кандидатов от ЦИК не поступало.

³¹ Регистрация 17 кандидатов из 7 политических партий была отменена ввиду самоотвода или отзыва выдвинувшими их политическими партиями; регистрация еще одного кандидата была отменена ЦИК (см. раздел «Предвыборная агитация и финансирование избирательных кампаний»).

³² В ходе другого инцидента, о котором сообщалось в СМИ, кандидат от партии «Республика-Ата Журт» нанес ножевые ранения члену партии «Кыргызстан» в Кочкорском районе Нарынской области. Представители правоохранительных органов пояснили, что инцидент не был связан с выборами.

³³ Согласно отчету контрольно-ревизионной группы ЦИК от 3 октября, наибольшими избирательными фондами располагали партии «Республика-Ата Журт», «Онугуу-Прогресс», СДПК, «Бир Бол», «Кыргызстан» и «Ата-Мекен».

реализации инфраструктурных проектов и обеспечения населения услугами по заявленным ими сниженным тарифам и до повышения заработной платы для государственных служащих. Президент был сильно замечен в течение всей предвыборной кампании.³⁴ Некоторые представители политических партий и гражданского общества выразили в беседах с членами МНВ ОБСЕ/БДИПЧ свою озабоченность в связи с тем, что СДПК, ввиду своей аффилированности с Президентом, пытается воспользоваться его престижем в своих интересах, и приписывает себе заслуги в реализации крупных государственных проектов для того, чтобы извлечь максимальную выгоду из его популярности. Различные участники избирательного процесса заявляли о якобы имевших место случаях злоупотребления так называемым «административным ресурсом», однако в ходе прошедших выборов данное явление, судя по всему, не представляло особой проблемы. В ходе предвыборной кампании также были широко распространены спекуляции на тему «покупки и продажи голосов»,³⁵ которые вылились в подачу некоторого количества официальных жалоб и открытие уголовных дел.³⁶ Представители политических партий сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что в обмен на свои голоса избиратели рассчитывают на получение либо денег, либо обещаний конкретной выгоды.

Предвыборная агитация финансируется из средств избирательных фондов, формируемых политическими партиями. Эти фонды могут пополняться за счет собственных средств кандидатов и политических партий, а также добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.³⁷ Политические партии не получают государственное финансирование. Законодательство о выборах устанавливает ограничения на суммы взносов, пожертвований и расходов политических партий на проведение агитации. Эти суммы претерпели серьезное повышение по сравнению с прошлыми выборами, что, как ожидается, сделает нынешнюю предвыборную кампанию самой дорогостоящей в истории. Закон о Выборах запрещает участникам проводить благотворительные мероприятия с момента объявления предвыборной агитации. Однако, в ходе предвыборной агитации, проводимой отдельными партиями, заметное внимание уделялось благотворительным проектам и мероприятиям, проведенным в прошлом.³⁸ ЦИК сформировала контрольно-ревизионную группу под председательством одного из членов ЦИК в целях контроля за соблюдением правил финансирования предвыборной деятельности.

Системе финансирования агитации не помешало бы обеспечение более высокого уровня прозрачности, в том числе за счет регулярного опубликования более подробной отчетности до дня голосования и установления требования об обязательной публикации отчетов, которые политические партии должны предоставить в ЦИК после дня голосования. Партии сдавали промежуточные отчеты до дня голосования, а в течение 10 дней после дня голосования

³⁴ Президент Атамбаев поддержал создание СДПК в 1993 году, был ее руководителем с 1999г. и вышел из партии в 2011 гг.

³⁵ Премьер-министр Темир Сариев в ходе встречи с политическими партиями в Бишкеке 15 сентября призвал партии прекратить подкуп избирателей и сбор их паспортов.

³⁶ Представители правоохранительных органов в Джалал-Абаде подтвердили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что 3 октября пятеро жителей города Джалал-Абад сообщили о получении ими денежного вознаграждения и риза от политической партии в обмен на свои голоса. СМИ в день голосования сообщили, что, по словам заместителя министра МВД, 80 случаев подкупа избирателей были зарегистрированы в ходе предвыборной кампании, и открыто 6 уголовных дел. Хотя подкуп избирателей является уголовным преступлением с точки зрения Уголовного Кодекса, для возбуждения уголовного дела необходимо наличие заявления со стороны избирателей, что на практике ведет к прекращению инициативы начала разбирательств со стороны граждан.

³⁷ Закон о Выборах запрещает пожертвования из иностранных, государственных и анонимных источников, от религиозных и благотворительных организаций, а также устанавливает ограничения по суммам взносов, пожертвований и общих расходов на проведение предвыборных кампаний. Кандидаты не могут создавать собственные избирательные фонды.

³⁸ Например, политическими партиями «Бутун Кыргызстан-Эмгек», «Онугуу-Прогресс» и СДПК.

обязаны представить полный окончательный отчет.³⁹ Однако, политические партии не обязаны раскрывать информацию об источниках средств. Контрольно-ревизионная группа на регулярной основе публиковала отчеты с указанием общей суммы поступлений и расходов, по каждой партии.⁴⁰ ЦИК вынесла официальные предупреждения партиям «Аалам», «Бир Бол» и Конгрессу Народов Кыргызстана за нарушения правил финансирования предвыборной деятельности, а партии «Ата-Мекен», «Онугуу-Прогресс» и «Замандаш» получили уведомления о «недопустимости нарушений в будущем».

Несмотря на конституционные гарантии равенства, имеет место недостаточная представленность женщин в политической жизни, в том числе на выборных должностях. Среди 120 членов уходящего парламента всего 23 женщины (19,2%). Процентное соотношение женщин в списках кандидатов отдельных партий, зарегистрированных для участия в нынешних выборах, составляет от 31,3% до 35,3%. Роль, которую играют женщины в деятельности политических партий, также варьируется в очень широких пределах: в некоторых партиях, согласно их собственным данным, женщины не занимают никаких руководящих должностей, а в других, женщинами являются до 50% членов политсоветов. На 24 сентября, женщины занимали должности 1 из 4 вице-премьер-министров, 2 из 15 министров в кабинете правительства, 1 из 7 губернаторов областей, а также 10 из 48 статс-секретарей и заместителей министров.

Средства Массовой Информации

СМИ предоставили кандидатам платформу для презентации своих взглядов в виде многочисленных дебатов и политической рекламы. Однако, ограниченное освещение предвыборной кампании в новостных и иных информационных программах в большинстве СМИ, а также дефицит политических обзоров, журналистских расследований и аналитических репортажей значительно сократили объем объективной информации, доступной избирателям.

Закон о Выборах позволяет СМИ предоставлять платное эфирное время и печатную площадь политическим партиям при условии установления одинаковых расценок для всех партий, которые в свою очередь, должны быть опубликованы в течение 10 дней после назначения даты выборов. Несмотря на отсутствие соответствующих положений в законодательстве, ЦИК установила порядок аккредитации СМИ, решивших размещать платную политическую рекламу, сохранив за собой право отзыва аккредитации.⁴¹ Хотя интернет в целом не регулируется законодательством, ЦИК установила схожие требования и для интернет-сайтов. Кроме того, ЦИК установила неофициальный порядок, согласно которому все предвыборные агитационные материалы обязаны проходить предварительные просмотр и согласование в ЦИК перед их выходом в эфир.⁴² Многие собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ посчитали подобные требования излишними и выходящими за пределы полномочий ЦИК, хотя политические партии, в основном, приветствовали идею предварительного просмотра.

³⁹ Никаких санкций на случай невыполнения данного требования не предусмотрено. ЦИК не обязана публиковать данные отчеты.

⁴⁰ 24 сентября контрольно-ревизионная группа также опубликовала данные промежуточных отчетов, поданных политическими партиями, с указанием итоговых сумм по всем категориям поступивших средств и расходов.

⁴¹ ЦИК оставила за собой право отозвать аккредитацию, таким образом, приостанавливая право на публикацию платной политической рекламы, если СМИ не обеспечивает объективного освещения предвыборной кампании или самих выборов, или в случае попыток опорочить честь и достоинство членов избирательных комиссий.

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

С учетом неопределенности существующих требований закона,⁴³ общественная Теле-Радио Корпорация (КТРК) и государственная Национальная Телерадиокомпания (ЭлТР) выделили бесплатное эфирное время, взяв за основу формулу: по одному часу на каждого участника выборов. «5 канал» и «Пирамида», национализированные в 2011 году и получившие в 2015 году государственное финансирование, не выделяли бесплатного эфирного времени, несмотря на соответствующее требование в законодательстве.⁴⁴ Две из трех общенациональных газет, финансируемых государством, предоставили всем политическим партиям лишь половину требуемых по закону бесплатных площадей, а газета «Слово Кыргызстана» вообще не выделила бесплатного печатного пространства.

В основном, СМИ восприняли выборы как возможность заработать, посвятив освещению предвыборной кампании крайне ограниченный объем редакционных материалов в новостных и иных информационных программах; по мнению некоторых собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, это было сделано для получения максимальной прибыли от платной рекламы. В частности, примерно 79% от общего объема эфирного времени, посвященного участникам выборов на КТРК, были платными. Схожий подход наблюдался на других телеканалах, мониторинг которых проводился МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, где оплаченным оказалось от 77% до 95% эфирного времени, посвященного предвыборной деятельности участников.⁴⁵

Сообщения о политических партиях и их кандидатах в новостях и других информационных программах составили более половины всего платного контента. Подобные репортажи, изготовленные самими партиями, транслировались в рамках регулярных новостных выпусков, и были внешне практически неотличимы от редакционных материалов регулярных новостных выпусков и иных информационных программ. Хотя выход большинства таких материалов сопровождался уведомлением об их платном характере, обычно, такие объявления показывались лишь в конце и мелким шрифтом.⁴⁶ Несмотря на то, что подобная практика отвечает требованиям закона, она подрывает редакционную независимость и уровень доверия к СМИ, так как потенциально вводит избирателей в заблуждение относительно характера заказного контента.

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

В течение последней недели агитационной кампании, объемы редакционного освещения деятельности партий СДПК, «Республика-Ата Журт», и в меньшей степени, «Ата-Мекен» в

⁴³ По Закону о Выборах, государственные либо финансируемые из госбюджета СМИ обязаны бесплатно выделять партиям, участвующим в выборах, не менее 1 часа эфирного времени в рабочие дни либо печатную площадь в размере 1 страницы формата А4.

⁴⁴ 16 февраля 2015 года правительство выделило по 5,7 миллионов сом 5 Каналу и ТРК «Пирамида».

⁴⁵ С 4 сентября МНВ БДИПЧ ОБСЕ начала количественный и качественный медиа мониторинг 6 телевизионных каналов (КТРК, ЭлТР, 5 Канал, НБТ, НТС и «Пирамида»), 2 радиостанций («Биринчи Радио», являющееся частью КТРК, и радио «Азаттык») и 11 газет (финансируемых государством «Эркин-Тоо», «Кыргыз Туусу», «Слово Кыргызстана», а также частных «Алиби», «Азия-Ньюс», «Вечерний Бишкек», «Де-Факто», «Дело №», «Республика», «Супер-Инфо» и «Фабула»).

⁴⁶ ЭлТр был единственным каналом из охваченных мониторингом МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, который постоянно отображал уведомление о платном контенте на протяжении всех оплаченных партиями программ.

программах КТРК и частного телеканала НТС выросли; при этом, тон такого освещения существенно различался. В то время как КТРК сообщала о партиях «Республика-Ата Журт» и «Ата-Мекен» преимущественно в негативном ключе, СДПК представлялась, в основном, положительным или нейтральным образом. НТС широко освещала события вокруг партии «Республика-Ата Журт», связанные, преимущественно, с отзывом регистрации кандидата К. Ташиева, в позитивном и нейтральном ключе.

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

Жалобы и апелляции

В соответствии с недавними поправками в Закон о Выборах, большинство жалоб, связанных с выборами, рассматривается избирательными комиссиями. Решения, а также действия либо бездействия избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие права участников избирательного процесса, могут быть обжалованы в вышестоящие избирательные комиссии. Жалобы в отношении ЦИК и ее решений подаются в Первомайский районный суд г. Бишкек и могут быть далее обжалованы в Верховном Суде. Жалобы на действия или решения государственных органов и должностных лиц, а также других участников выборов, могут быть поданы в милицию, органы прокуратуры, избирательные комиссии и местные суды.⁴⁷ Жалобы должны быть поданы в течение двух дней с момента, когда заявителю стало известно о нарушении прав.⁴⁸

Избирательные комиссии реагировали на поданные до дня голосования жалобы, но не всегда соблюдали установленные законодательством сроки. Большинство жалоб были рассмотрены рабочими группами ЦИК.⁴⁹ Однако, документирование и возможности для отслеживания процесса рассмотрения жалоб избирательными комиссиями, а также степень прозрачности всего процесса были недостаточными.⁵⁰ Решения ЦИК не всегда способствовали последовательному и единообразному применению Закона о Выборах, некоторые ее решения не содержали юридического обоснования.⁵¹ Большинство обжалованных решений ЦИК были поддержаны в судах, в решениях которых часто не приводилось достаточного правового

⁴⁷ Гражданский Процессуальный Кодекс сохраняет положения о разрешении судами споров, связанных с выборами. Однако, и Верховный Суд, и ЦИК проинформировали МНВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что судьи были проинструктированы о приоритете Закона о Выборах.

⁴⁸ Суды отклонили три заявления на том основании, что заявителями были пропущены установленные сроки подачи жалобы, опираясь только на дату принятия обжалуемого решения, а не дату его публикации.

⁴⁹ Рабочие группы по рассмотрению жалоб и заявлений, а также по контролю за соблюдением правил ведения предвыборной агитации рассмотрели более 300 жалоб, поданных до дня голосования, и уведомили политические партии и других участников выборного процесса о необходимости устранения нарушений. Не выполнявшим данное требование выносились официальные предупреждения в ходе заседаний ЦИК, где соответствующим сторонам не всегда предоставлялась возможность выразить свою позицию.

⁵⁰ Заседания рабочих групп не документируются в виде протоколов.

⁵¹ См. например, Постановление ЦИК №157 «О нарушении законодательства о выборах политической партией «Республика-Ата Журт и ее со-председателем К. Ташиевым» и решение ЦИК № 129 «О вынесении предупреждения социалистической партии «Ата-Мекен» в связи с нарушением правил проведения предвыборной агитации».

обоснования.⁵² В ходе судебных разбирательств все установленные сроки соблюдались, но политические партии не всегда были проинформированы о времени проведения слушаний.⁵³

Участие национальных меньшинств

Кыргызстан является страной этнического многообразия, в которой титульная нация составляет 71% от всего населения, насчитывающего 5,6 миллионов человек, а меньшинства составляют 29%. К меньшинствам относятся этнические узбеки (14,7%), русские (8,3), дунгане (1,2%), уйгуры (1%), а также группы таджиков, казахов, татар, украинцев, корейцев и турок-месхетинцев.⁵⁴ Конституция не содержит прямого упоминания национальных меньшинств, и не разрешает создание политических партий на этнической основе. Хотя в Конституции закреплены принципы недискриминации и равенства, в национальном законодательстве отсутствуют какие-либо специальные акты о недискриминации. Согласно Конституции, русскому языку придан статус официального.

Списки всех кандидатов от политических партий учитывают требование о выделении квоты для национальных меньшинств, а многие партии расположили представителей национальных меньшинств в первой десятке своих списков. В местах компактного проживания национальных сообществ дунган, узбеков и таджиков, их представленность в целом ряде ТИК и УИК была недостаточной. Ни информационные материалы для избирателей, ни избирательные бюллетени не изготавливались на языках национальных меньшинств. Подобная практика не отвечает международным стандартам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ⁵⁵, и могла бы, де факто, привести к исключению из избирательного процесса лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, не владеющим в достаточной степени кыргызским либо русским языками.

Представители национальных меньшинств принимали участие в различных массовых мероприятиях, проводимых политическими партиями. Одним из положительных моментов является то, что большинство политических партий не прибегало к националистической риторике, а в ходе всей предвыборной кампании не поступало сообщений ни о проведении пропагандистских мероприятий, направленных против меньшинств, ни о каких-либо угрозах в их адрес. Тем не менее, имели место случаи размещения направленного против национальных меньшинств контента в интернете, в том числе в социальных сетях. В ходе предвыборной агитации целый ряд партий уделил особое внимание важности национального единства и согласия между различными этническими сообществами в интересах стабильности и безопасности всей страны. Некоторые партии распространяли агитационные материалы на узбекском языке.

Местные и международные наблюдатели

Закон позволяет осуществлять наблюдение за всеми этапами избирательного процесса как местным, так и международным наблюдателям. В то время как международные наблюдатели должны получить аккредитацию в ЦИК, местные наблюдатели приобретают свой статус после

⁵² Первомайский районный суд поддержал 14 решений ЦИК и отменил 1 решение в апелляции; 10 решений этого суда были в дальнейшем поддержаны Верховным Судом.

⁵³ Представители партии «Эгемен Кыргызстан», а также г-н Ирискулбеков и г-н Арыков, обжаловавшие решения ЦИК, не были уведомлены Первомайским районным судом о времени проведения заседания.

⁵⁴ См. [данные Национальной переписи населения 2009 года](#).

⁵⁵ Параграф 32.5 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года устанавливает, что «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право (...) на распространение, получение доступа к, и обмен информацией на своем родном языке». В Общих Замечаниях №25 Комитета по Правам Человека ООН от 1996 года говорится, что «информация и материалы о голосовании должны быть доступными на языках этнических меньшинств».

подачи направляющей их организацией письма с именами наблюдателей в избирательную комиссию, где они будут наблюдать за выборами (ЦИК, ТИК или УИК). Положительным шагом является то, что в ходе этих выборов гражданское общество, в том числе «Коалиция за демократию и гражданское общество» и «Таза Шайлоо», было активно вовлечено в проведение как долгосрочного, так и краткосрочного наблюдения, и осуществляло публикацию отчетов о результатах наблюдения, что, в свою очередь, способствовало повышению прозрачности процесса выборов в целом.

Согласно постановлению ЦИК №87 от 28 июля, ЦИК начала аккредитацию международных наблюдателей только 4 сентября, тем самым ограничивая их право наблюдать все стадии избирательного процесса. Всего, ЦИК аккредитовала 613 международных наблюдателей от различных организаций и посольств.

День Голосования

День голосования прошел в спокойной обстановке. Несмотря на то, что предписанные процедуры по открытию избирательных участков не всегда соблюдались, процесс открытия был положительно оценен на всех (кроме трех) 122 избирательных участках, где велось наблюдение. К основным причинам, вызвавшим позднее открытие 27 наблюдаемых избирательных участков, относились технические проблемы, связанные с запуском оборудования для идентификации личности избирателей и конфигурации АСУ (16 сообщений); в большинстве случаев задержки открытия участков были незначительными.

Процесс голосования на 95% наблюдаемых избирательных участках был оценен позитивно. Голосование шло упорядочено и организовано на подавляющем большинстве наблюдаемых избирательных участков, где были отмечены лишь относительно незначительные технические проблемы с оборудованием для идентификации избирателей и АСУ. Однако, в существенном количестве наблюдаемых избирательных участков не все избиратели смогли найти себя списках.

На 2% наблюдаемых участков для голосования, АСУ приходилось заменять из-за сбоев оборудования, а на 1% наблюдаемых участков были использованы обычные урны для голосования без считывающего устройства. Оборудование для идентификации избирателей в целом работало хорошо. Однако, отдельные проблемы как с оборудованием для идентификации избирателей и АСУ, так и применяемым программным обеспечением, вызывали регулярные, но зачастую быстро устраняемые перебои в процессе голосования. Почти на всех наблюдаемых участках для голосования соблюдались процедуры идентификации избирателей, но в половине случаев возникали проблемы с идентификацией избирателей по отпечаткам пальцев. На 34% наблюдаемых избирательных участков были зафиксированы случаи отказа в голосовании, т.к. их имен соответствующих избирателей в списках не было обнаружено; сотрудники ГРС, направленные на участки для оказания помощи избирателям в поиске нужного им избирательного участка, сами не смогли найти некоторых избирателей в списках избирателей, несмотря на то, что последними была пройдена биометрическая регистрация. На 9% наблюдаемых участков было чрезмерное скопление людей, а на 25% наблюдаемых участков возникали очереди на входе на избирательные участки.

Тайна голосования обеспечивалась не во всех случаях. На 13% наблюдаемых участках не все избиратели заполняли бюллетени тайно, в 28% выбор, сделанный избирателями, был виден в момент, когда бюллетень опускался в урну для голосования, а в 11% случаев отметка в бюллетене была видна с обратной стороны. Наблюдатели ММНВ сообщали о процедурных нарушениях, в частности, урны для голосования не были соответствующим образом опечатаны (13%). Также были отмечены случаи серьезных нарушений, включая попытки оказания

влияния на выбор избирателей (1%), коллективного голосования (4%), и голосования за другого избирателя (1%). При подходе к 2% наблюдаемых участков наблюдателями ММНВ были обнаружены признаки подкупа избирателей.

Представители политических партий присутствовали на всех, кроме двух участках для голосования, где велось наблюдение, а местные наблюдатели – более чем на половине этих участков. На 30% наблюдаемых участков было отмечено присутствие лиц, не уполномоченных там находиться, в основном сотрудников правоохранительных органов; на 4% наблюдаемых участков лица, не являющиеся членами УИК, руководили или вмешивались в работу УИК.

По данным ЦИК, явка избирателей составила 58%. Публикация подробных предварительных итогов голосования по участкам началась на официальном сайте ЦИК практически сразу после окончания голосования, на основе первоначальных результатов, полученных за счет применения АСУ.

Процесс подсчета голосов был оценён негативно на более чем трети из 113 наблюдаемых избирательных участков, что является высоким показателем и вызывает опасения. На многих УИК не проводились основные процедуры сверки, включая погашение неиспользованных бюллетеней (11 сообщений) или подсчет количества подписей в списках избирателей и отражение этого показателя в итоговом протоколе (24 и 13 сообщений, соответственно). В 12 случаях бюллетени не раскладывались отдельно по партиям, а также в 12 случаях не все бюллетени были подсчитаны правильно. Наблюдатели ММНВ сообщили о том, что в двух УИК подсчет голосов не производился вообще, а итоги голосования были переписаны из протокола, произведенного АСУ. Часто действительность бюллетеней определялась безосновательно либо не последовательно (18 и 15 сообщений, соответственно). Почти в половине случаев наблюдения за процедурой подсчета голосов итоги ручного подсчета голосов не совпадали с результатом, автоматически выдаваемым АСУ. Многими УИК протокол заполнялся не полностью и не чернилами (15 и 10 сообщений), либо с заранее проставленными подписями (12 сообщений). Копии итоговых протоколов часто не выдавались лицам, имеющим право на их получение, либо не вывешивались для информирования общественности (28 и 39 сообщений, соответственно). В 12 случаях в подсчете голосов принимали участие лица, не входящие в состав УИК. Представители политических партий присутствовали при подсчете голосов на всех участках, где осуществлялось наблюдение, а местные наблюдатели – примерно на половине из них. Посторонние лица (практически всегда представители правоохранительных органов) присутствовали при подсчете голосов в 46 случаях.

Первоначальные этапы процесса определения результатов выборов были оценены негативно в 29 из 83 сообщений, полученных от наблюдателей ММНВ, присутствовавших в 45 ТИК ночью после завершения голосования. Почти в половине сообщений о процедуре определения результатов выборов отмечено отсутствие адекватных условий для приема и обработки протоколов УИК, что во многих случаях выливалось в столпотворение (33 сообщения) и оказывало негативное влияние на обеспечение прозрачности. Наблюдатели ММНВ отмечали, что во многих случаях итоговые протоколы УИК не были полностью заполнены (40 сообщений), либо результаты в протоколах не были сверены (36 сообщений) или не совпадали с результатами, выданными АСУ (31 сообщение). Наблюдатели ММНВ представили 21 отчет о том, что цифры в итоговых протоколах изменялись в ТИКах без пересчета. В 14 сообщениях от наблюдателей были отмечены проблемы с обработкой данных итоговых протоколов.

*Единственной официальной версией этого документа является английский текст.
Отчеты на кыргызском и русском языках являются неофициальным переводом.*

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Бишкек, 5 октября 2015 года –МНВ БДИПЧ/ОБСЕ была открыта в Бишкеке 25 августа. Она состоит из 16 экспертов, находящихся в столице и 22 долгосрочных наблюдателей, размещенных в 10 местностях на территории Кыргызской Республики.

В день голосования, было задействовано 313 наблюдателей, в число которых входила делегация ПА ОБСЕ в составе 30 человек, делегация ПАСЕ в составе 21 человека, и делегация ЕП из 11 участников. Всего наблюдатели представляют 40 стран мира. Наблюдение за началом голосования проведено на 122 избирательных участках, а наблюдение за процессом голосования осуществлялось на 1.040 из 2.338 участков по всей стране. Наблюдение за подсчетом голосов велось на 113 участках, а за определением результатов – в 45 из 54 ТИК.

Наблюдатели выражают благодарность властям за приглашение наблюдать за выборами, ЦИК за предоставление аккредитационных документов, Министерству Иностранных Дел и другим государственным и местным органам власти за оказанную поддержку и сотрудничество в ходе наблюдения. Наблюдатели также хотели бы выразить признательность Центру ОБСЕ в Бишкеке,⁵⁶ Верховному Комиссару ОБСЕ по делам национальных меньшинств, другим международным организациям и посольствам, а также политическим партиям, организациям гражданского общества и представителям СМИ за их поддержку и сотрудничество.

За дополнительной информацией обращайтесь к:

- Послу Борису Фрлецу, Главе МНВ БДИПЧ/ОБСЕ в Бишкеке (+996 312 881587);
- Томасу Раймеру, спикеру БДИПЧ/ОБСЕ (+48 609 522 266), либо Алексею Громову, советнику по выборам БДИПЧ/ОБСЕ в Варшаве (+48 22 5200 667);
- Андреасу Бэйкеру, Директору по выборам ПА ОБСЕ, в Копенгагене (+45 60 10 81 26);
- Шемавону Шахбазяну, ПАСЕ, в Страсбурге (+33 650 68 76 55);
- Тимоти Бодену, ЕП, в Брюсселе (+996 770 530 875 либо +32 473 844 450).

Адрес ОБСЕ/БДИПЧ в Бишкеке:

Ул. Боконбаева194

720017 Бишкек

Тел: +996 (0)312 881587, 881589, 881590; Факс: +996 (0)312 880082; Email: office@odihr.kg

Веб-сайт: <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/177111>.

⁵⁶ МНВ БДИПЧ/ОБСЕ и Центр ОБСЕ в Бишкеке работают отдельно в рамках своих мандатов.