



МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА, ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ, 15 ОКТЯБРЯ 2017 Г.

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЫВОДАХ И РЕЗУЛЬТАТАХ

Президентские выборы 15 октября 2017 года в Кыргызской Республике способствовали укреплению демократических институтов путем обеспечения упорядоченной передачи власти от одного избранного президента другому. Выборы имели состязательный характер, обеспечив избирателей широким выбором и кандидатов возможностью в целом свободно проводить агитацию, несмотря на случаи злоупотребления административными ресурсами, давления на избирателей и подкуп голосов, которые по-прежнему вызывают озабоченность. Технические аспекты выборов были хорошо организованы, но разрешение избирательных споров Центральной Комиссией по Выборам и Проведению Референдумов (ЦИК) было временами необъективным. В то время как теледебаты способствовали большему плюрализму, самоцензура и ограниченное редакционное освещение избирательной кампании отразили существующие недостатки в области свободы СМИ. Голосование прошло упорядоченно и было хорошо организовано на подавляющем большинстве наблюдаемых избирательных участков, несмотря на проблемы с тайной голосования. Многочисленные и значительные процедурные проблемы были замечены во время подсчета голосов и на первоначальных этапах процесса определения результатов.

Законодательная база, которая претерпела многочисленные изменения в 2017 г., в целом адекватно регулирует многие технические аспекты избирательного процесса. Законодательные положения о некоторых аспектах, включая регулирование предвыборной агитации, финансирования избирательных кампаний, общественных наблюдателей и жалоб, не являются ясными и полными и, временами, расходятся с международными стандартами. Законодательная база нуждается в совершенствовании для предотвращения злоупотребления административными ресурсами в избирательных кампаниях и эффективного противостояния подкупу избирателей.

Технические аспекты выборов были хорошо организованы ЦИК, 54 территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и 2 375 участковыми избирательными комиссиями (УИК). На заседаниях ЦИК происходили содержательные и продолжительные обсуждения. Члены ЦИК назначаются разными политическими субъектами. Члены ЦИК оказывали предпочтение определенным кандидатам, что приводило к возникновению разногласий в процессе принятия решений по важным вопросам и негативно повлияло на беспристрастность ЦИК. Большинство собеседников Международной миссии по наблюдению за выборами (ММНВ) не высказывали озабоченности в отношении беспристрастности ТИК и УИК. Многие собеседники ММНВ оценили усилия ЦИК, направленные на участие в избирательном процессе лиц с ограниченными возможностями.

Реестр избирателей, который насчитывает более 3 миллионов избирателей, сформирован на основе централизованного реестра населения и содержит биометрические данные всех избирателей. Собеседники ММНВ выразили общую уверенность в достоверности и прозрачности системы регистрации и идентификации избирателей, а процесс общественного контроля списков избирателей способствовал прозрачности. Однако, значительная часть граждан Кыргызстана, главным образом проживающих за границей, не прошли биометрическую регистрацию и, как следствие, не включены в реестр избирателей и не могут осуществить свое право голоса.

Одиннадцать кандидатов в президенты баллотировались на выборах, предоставив избирателям широкий выбор. Тем не менее, инклюзивность процесса регистрации была поставлена под сомнение

обременительным процессом выдвижения кандидатур, в том числе сбором подписей и ограничительным подходом ЦИК к их проверке. Хотя никто из кандидатов не был лишен регистрации, в законе по-прежнему содержатся чрезмерно широкие основания для отмены регистрации кандидатов, невзирая на предыдущие рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ.

Зарегистрированные кандидаты в целом могли свободно проводить агитацию. Несколько кандидатов и их региональные штабы провели активные кампании по всей стране, используя различные методы агитации. Избирательная кампания прошла мирно, однако, со временем, становилась более конфронтационной, на что указывает ряд обвинений в правонарушениях. ММНВ получала заслуживающие доверия сообщения о широко распространенных злоупотреблениях административными ресурсами и давлении на избирателей, а также о подкупе избирателей. Кроме того, выборы проводились одновременно с несколькими уголовными делами против оппозиционных политиков и сторонников одного из основных кандидатов.

Недавние законодательные изменения значительно увеличили предельные размеры собственных средств кандидатов и добровольных пожертвований в избирательные фонды, в то время как предел расходов на проведение избирательной кампании был снят, что вызывает озабоченность в отношении равенства возможностей для кандидатов. Закон не требует раскрытия информации об источниках финансирования избирательных фондов, отступая от международного обязательства по обеспечению прозрачности, и не предусматривает соразмерных санкций за нарушение правил финансирования кампаний. Несмотря на то, что кандидаты предоставили детальные отчеты о финансировании избирательных кампаний до дня голосования, ЦИК опубликовала только общие суммы доходов и расходов кампаний.

Конституция гарантирует свободу выражения, однако ММНВ получила сообщения о неправомерных ограничениях свободы СМИ. Иски о защите чести и достоинства против СМИ со стороны действующего Президента и некоторых кандидатов негативно повлияли на общественные дебаты и привели к самоцензуре среди журналистов. Телевидение, в том числе общественные каналы, не предоставили достаточное и непредвзятое информационное освещение избирательных кампаний, что резко контрастирует с высоким объемом платной политической рекламы. В своем редакционном освещении оба общественных канала, мониторинг которых осуществляла МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, были явно предвзяты. Положительно, телевизионные дебаты предоставили избирателям возможность получить информацию о кандидатах, способствуя большему плюрализму.

Большинство жалоб, полученных ЦИК до дня голосования, касались нарушений правил проведения агитации. ЦИК поддерживала онлайн-реестр жалоб, что повысило прозрачность процесса их разрешения. Хотя ЦИК рассмотрела большинство жалоб, обращение с жалобами выявило пристрастность ЦИК в толковании и применении закона. ЦИК не всегда применяла возможные санкции и предоставляла эффективные средства правовой защиты. Суды оставили в силе все обжалованные решения ЦИК. Хотя стороны имели возможность представить свои позиции в суде и судебные постановления были мотивированы, пределы судебного исследования часто были ограниченными и указывали на нежелание подвергать пересмотру решения ЦИК, что снизило эффективность судебной защиты.

Национальные меньшинства были вовлечены в избирательную кампанию и кандидаты состязались за голоса меньшинств. В то же время программы кандидатов не затрагивали конкретных вопросов, связанных с ситуацией национальных меньшинств, межэтническими отношениями и интеграцией общества. ММНВ не наблюдала риторики, направленной против меньшинств. Межэтнические вопросы и проблемы идентичности иногда использовались в политических целях, придавая конфронтационный характер кампании. Меньшинства были мало представлены в большинстве ТИК, даже в районах их компактного проживания.

Женщины слабо представлены в политической жизни, в том числе на выборных должностях. Среди зарегистрированных кандидатов была только одна женщина. Женщины были хорошо представлены в избирательных комиссиях и составили 5 из 12 членов ЦИК, 48% всех членов ТИК и 71% членов УИК на избирательных участках, посещенных ММНВ в день голосования.

Гражданское общество сыграло важную роль в информировании граждан и избирателей, а также осуществляло всестороннее долгосрочное и краткосрочное наблюдение, повышая прозрачность избирательного процесса. Однако, недавние законодательные изменения 2017 года ограничивают количество наблюдателей, направляемых организациями гражданского общества и кандидатами в избирательную комиссию, и их мобильность в день голосования, а также лишают общественных наблюдателей права обжаловать результаты выборов.

День выборов прошел в мирной обстановке, и явка избирателей, согласно ЦИК, составила 56%. Процесс голосования был оценен положительно на 94% наблюдаемых избирательных участков. Проблемы с тайной голосования были широко распространены, в особенности в момент, когда избиратели относили бюллетень к автоматической урне для голосования. По наблюдениям ММНВ были случаи подкупа голосов и осуществление «контроля» доступа избирателей. Оборудование по идентификации избирателей в основном исправно работало. На 3% наблюдаемых избирательных участков, автоматические урны были заменены по причине сбоя. В 46 из 148 из наблюдаемых избирательных участков процесс подсчета голосов был оценён негативно, что является высоким показателем и вызывает озабоченность. Значительное число УИК не выполняли основные процедуры сверки и подсчета голосов. Около одной пятой УИК положились на результаты, выдаваемые автоматическими урнами, вместо результатов ручного подсчета, как требует закон. Первоначальные этапы процесса определения результатов выборов были оценены негативно во многих ТИК по причине несоответствующих стандартам помещений и недостатков в протоколах, предоставленных УИК.

Общая информация

В Кыргызстане действует полупрезидентская форма правления. Президентские выборы 2017 года были вторыми после принятия в 2010 году действующей Конституции, которая предусматривает, что нынешний Президент не может избираться на второй срок. Последние изменения в Конституцию были инициированы членами парламента в 2016 году, включая депутатов правящей Социал-демократической партии (СДПК). Эта инициатива вызвала значительное сопротивление со стороны оппозиции и организаций гражданского общества, которые заявляли, что закон запрещает вносить изменения в конституционные полномочия президента и парламента до 2020 года. Предложенные изменения были впоследствии приняты посредством проведения референдума в декабре 2016 года. БДИПЧ/ОБСЕ и Европейская Комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) в своей оценке этих изменений отметили их потенциальные негативные последствия для верховенства права и защиты прав человека.¹

Избирательная Система и Законодательная База

Президент избирается на единственный шестилетний срок на основе прямого и всеобщего избирательного права. Кандидат, набравший в первом туре голосования свыше половины голосов избирателей, принявших участие в выборах, считается избранным. Если ни один из кандидатов не набирает свыше половины голосов, проводится второй тур между двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов. В законе не указывается крайний срок второго тура.² Действительность каждого тура не зависит от явки избирателей.

Кыргызстан участвует в основных международных договорах, касающихся демократических выборов, которые являются частью национальной правовой системы.³ Законодательной базой для проведения

¹ См. [Совместное Заключение по проекту закона «О введении изменений и дополнений в Конституцию» БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии](#). В то время как большинство изменений в Конституцию вступили в силу в январе 2017 г., изменения, касающиеся полномочий президента и парламента, вступят в силу 1 декабря 2017 г.

² Второй тур проводится не ранее двух недель с момента объявления результатов первого тура, которые ЦИК должна установить в течение 20 дней после проведения первого тура.

³ Включая Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) 1966 года, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года и Конвенцию ООН против коррупции 2003 года. Мониторинг

президентских выборов являются Конституция 2010 года, Конституционный Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» 2011 года (Закон о выборах), Закон «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов» 2011 года (Закон об избирательных комиссиях) и другие законодательные акты.⁴ В июне 2017 г. в Закон о выборах были внесены многочисленные изменения.⁵ Некоторые собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ высказали мнение о том, что изменения были приняты без достаточных консультаций с субъектами избирательного процесса.

В целом, законодательная база адекватно регулирует вопросы, связанные с организацией голосования и списками избирателей, а также идентификацией избирателей. Правила выдвижения и регистрации кандидатов подробно описаны, но сложны, что затрудняет их соблюдение. В то же время, регулирование предвыборной агитации, финансирования избирательных кампаний, общественных наблюдателей и жалоб не является ясным и полным, и, временами, расходится с международными стандартами. В частности, запреты, относящиеся к предвыборной агитации, включая направленные на предотвращение использования административных ресурсов, недостаточно точны и оказались сложными для применения Центральной Комиссией по Выборам и Проведению Референдумов (ЦИК).⁶ Закон не предусматривает четких норм для установления нарушений правил предвыборной агитации и последовательного применения пропорциональных санкций.⁷ Новые нормы об общественных наблюдателях усугубляют непоследовательность регулирования.⁸ Сроки обращения с жалобами в суд не ясны в законодательстве, что ставит под вопрос эффективность доступных средств правовой защиты.⁹ Законодательная база не создает эффективной основы для предотвращения подкупа избирателей.¹⁰

Организация выборов

Организацию президентских выборов осуществляют ЦИК, 54 территориальные избирательные комиссии (ТИК) и 2375 участковые избирательные комиссии (УИК), включая 37 избирательных участках, созданных для избирателей за границей в посольствах и консульствах Кыргызской Республики.

ЦИК является постоянным коллегиальным органом, ответственным за организацию выборов.¹¹ Заседания ЦИК сопровождались содержательными и продолжительными обсуждениями, были

всех трех конвенций проведен в рамках Специальной Схемы ЕС Стимулирования Устойчивого Развития и Добросовестного Управления.

⁴ Включая Закон «О политических партиях» 1999 года, Закон «О мирных собраниях» 2012 года, Кодекс об административной ответственности 1998 года и Уголовный кодекс 1997 года.

⁵ Изменяющие, в числе прочего, положения о ведении агитации в онлайн СМИ, работе со списками избирателей, идентификации избирателей, процедурах в день голосования, финансировании избирательных кампаний, избирательном залоге и статусе общественных наблюдателей.

⁶ Например, ЦИК долго обсуждала, распространяется ли запрет на участие государственных служащих в предвыборной агитации на использование их фотографий; может ли директор школы на родительском собрании призывать голосовать за кандидата; позволяет ли закон делать то же самое главе государственного предприятия железнодорожного транспорта во время встречи с работниками; и имеют ли право вести агитацию депутаты парламента.

⁷ Закон запрещает при проведении агитации пропаганду вражды, публикации, порочащие честь и достоинство кандидатов, подкуп избирателей, но не содержит процедур и критериев для установления таких нарушений избирательными комиссиями. Единственными санкциями за нарушение правил агитации по Закону о выборах являются предупреждение и возможность отмены регистрации за «неоднократное нарушение». В соответствии с Кодексом об административной ответственности могут налагаться штрафы, но избирательные комиссии не применяли такие санкции.

⁸ Термин «общественные наблюдатели» был введен в Закон о выборах изменениями 2017 года. Во многих положениях Закона речь идет только о «наблюдателях» (например, в ст. 8, 29, 31, 33, 35, 36, 39, 43 и 44), при этом не ясно, распространяются ли они на общественных наблюдателей.

⁹ Несколько судебных жалоб на решения ЦИК были отклонены из-за того, что они были поданы в течение трех, а не двух дней со дня принятия соответствующих решений. Суды могут только отменить оспариваемое решение ЦИК, но не обязать ЦИК принять другое решение.

¹⁰ Подкуп избирателей уголовно-наказуем, но является делом «частного обвинения». Генеральная прокуратура подтвердила МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, что подкуп избирателей не расследуется и не преследуется в суде правоохранительными органами.

¹¹ Двенадцать членов ЦИК назначаются на 5-летний срок парламентом, по представлению Президента, парламентского большинства и парламентской оппозиции, каждый из которых номинирует четырех членов.

открытыми и регулярно посещались различными заинтересованными сторонами.¹² В то время как решения по техническим вопросам часто принимались единогласно, ЦИК часто разделялся во время рассмотрения жалоб против кандидатов Омурбека Бабанова и Сооронбая Жээнбекова, которые считались основными претендентами. Временами обсуждения сопровождалось взаимными личными обвинениями среди членов ЦИК. Некоторые члены ЦИК и представители кандидатов во время заседаний неоднократно призывали членов ЦИК воздерживаться от принятия политически мотивированных решений. Члены ЦИК оказывали предпочтение определенным кандидатам, что приводило к разногласиям в процессе принятия решений по важным вопросам и негативно отразилось на беспристрастности ЦИК, особенно в отношении рассмотрения жалоб.

Решения принимаются большинством голосов назначенных членов ЦИК.¹³ Законодательство предусматривает обязательное участие всех членов в заседаниях. Однако, те члены, которые будут отсутствовать, могут заранее оставить свой голос «за» или «против» решения в письменном виде.¹⁴ В ряде случаев такие голоса были оставлены и засчитывались, даже если в некоторые проекты решений в ходе заседания вносились изменения. Такая практика могла подорвать коллегиальность в работе ЦИК.

Нижестоящие комиссии формируются сроком на два года.¹⁵ По наблюдениям МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, техническая подготовка к выборам была хорошо организована, а посещенные ТИКи и УИКи хорошо оснащены и работоспособны. Большинство собеседников Международной Миссии по Наблюдению за Выборами (ММНВ) не поднимали вопрос о беспристрастности нижестоящих комиссий. Однако, ТИКи часто не уведомляли МНВ БДИПЧ/ОБСЕ о времени заседаний и не обнародовали повестку дня заблаговременно, таким образом снижая прозрачность своей работы. Женщины хорошо представлены в ТИК и составляют 48% всех членов, но только 33% председателей ТИК – женщины. Около 67% УИК, наблюдавшихся ММНВ, возглавлялись женщинами. Женщины также составляли 71% членов указанных УИК.

ЦИК также подготовила и транслировала по общественному телевидению информационные видеоролики на кыргызском и русском языках, акцентируя внимание на важности выборов, регистрации избирателей, голосовании за рубежом и избирателями с ограниченными возможностями, процедурах в день голосования и запрете подкупа избирателей. Некоторые из роликов сопровождалось сурдопереводом. Большинство собеседников ММНВ из гражданского общества оценили усилия недавно созданной рабочей группы ЦИК по реализации избирательных прав лиц с ограниченными возможностями, признавая, что ее усилия в основном направлены на следующий избирательный цикл.

Регистрация избирателей

Граждане, достигшие 18-летнего возраста на день выборов, имеют право голосовать, за исключением граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы,¹⁶ независимо от тяжести совершенного преступления, и лиц, признанных судом недееспособными, что противоречит международным обязательствам.¹⁷ Применяется пассивная система регистрации избирателей. Однако чтобы быть

¹² С момента назначения выборов ЦИК провела около 65 заседаний и приняла около 330 решений и постановлений. Согласно закону, решения ЦИК должны быть опубликованы на сайте ЦИК в течение 24 часов, однако не все решения были опубликованы своевременно.

¹³ Ст. 18.2 Закона об избирательных комиссиях предусматривает, что некоторые решения (например, регистрация кандидатов) требуют одобрения двумя третями голосов.

¹⁴ Ст. 25 Регламента ЦИК предусматривает, что члены ЦИК, отсутствующие по уважительной причине, могут заранее ознакомиться с повесткой дня и проектами решений и оставить свое решение в письменном виде. В таких случаях считается, что этот член ЦИК проголосовал.

¹⁵ Половина членов каждой комиссии назначается политическими партиями, а остальные назначаются местными советами. Каждая политическая партия может быть представлена в ТИК и в УИК только одним членом.

¹⁶ Пункт 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года предусматривает, что «любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона». Согласно п. 14 Замечаний общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека к статье 25 МПГПП, «если основанием для временного лишения права голоса является осуждение в связи с совершенным преступлением, то срок, на который действие этого права приостановлен, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору».

¹⁷ Ст. 29 [Конвенции о правах инвалидов](#) (КПИ) предусматривает, что государства-участники конвенции должны «обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать в политической и общественной жизни».

зарегистрированным в качестве избирателя, граждане, имеющие право голоса, должны сдать цифровые отпечатки пальцев, фотографию и подпись в биометрическую базу данных Государственной регистрационной службы (ГРС) цифровые отпечатки пальцев, фото и подпись. Биометрические данные используются для идентификации избирателей в день голосования.

Списки избирателей формируются на основе общереспубликанского электронного Единого государственного реестра населения, поддерживаемого ГРС. По данным ГРС, в окончательные списки избирателей вошли 3 025 770 избирателей.¹⁸ Граждане могли проверить свои данные с 16 августа по 29 сентября.¹⁹ За этот период 111 182 гражданина сдали свои биометрические данные и были добавлены в реестр избирателей, 28 397 граждан запросили внесение исправлений, а 316 064 избирателей обратились за сменой адреса на временный избирательный адрес в соответствии с местом их пребывания (среди них 103 822 в Бишкеке и 47 992 в Оше). Для избирателей, голосующих по временному адресу, в Бишкеке было создано 33 дополнительных избирательных участка.

Большинство собеседников ММНВ в целом выразили доверие к достоверности и прозрачности системы регистрации избирателей, одновременно отмечая, что значительная часть граждан, особенно проживающих за границей, остаются исключенными из биометрической регистрации и, как следствие, из реестра избирателей.²⁰ Это фактически лишило их возможности реализовать право голоса. Хотя УИКи в основном предоставили надлежащие условия для избирателей по инициированию изменений и исправлений в списки избирателей в период общественного контроля, МНВ БДИПЧ/ОБСЕ отметила длинные очереди и перегруженность в некоторых пунктах сдачи биометрических данных ГРС.

Регистрация кандидатов

Президентом может быть избран гражданин Кыргызстана в возрасте от 35 до 70 лет, проживающий в республике в совокупности не менее 15 лет, и владеющий государственным языком. Закон о выборах запрещает быть кандидатами лицам, не обладающим активным избирательным правом, а также имеющим неснятую или непогашенную судимость.²¹ Для регистрации каждый кандидат должен создать избирательный фонд, внести избирательный залог и представить в поддержку своего выдвижения подписи по крайней мере 30 000 избирателей.²² Кандидаты могут выдвигаться политическими партиями или через самовыдвижение.

ЦИК зарегистрировала 13 из 59 изначально выдвинутых кандидатов, включая одну женщину и пять кандидатов, выдвинутых политическими партиями.²³ Девять кандидатов отозвали свои заявления до регистрации, а ЦИК отказала в регистрации еще 37 выдвинутым кандидатам, в основном по причинам несоздания избирательного фонда, непредоставления достаточного числа подписей, или непрохождения теста на знание языка.²⁴ Семь кандидатов, которым было отказано в регистрации, обжаловали

наравне с другими; [...] в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными». КПИ была подписана Президентом Кыргызской Республики в 2011 г., но до настоящего времени не ратифицирована парламентом.

¹⁸ К 12 октября окончательные списки избирателей были размещены в УИКах и опубликованы на сайте ЦИК.

¹⁹ Избиратели могли проверить свои данные в списках избирателей, размещенных в УИКах для общественного ознакомления, на сайте shailoo.srs.kg и в ГРС по телефону или смс; МНВ БДИПЧ/ОБСЕ обратила внимание, что в некоторых регионах УИКи ходили по домам для проверки списков избирателей.

²⁰ Согласно данным Национального статистического комитета, 3 876 985 граждан Кыргызстана достигли совершеннолетнего возраста. Согласно ГРС, число избирателей, зарегистрированных за границей, в окончательном реестре избирателей составило 18 580.

²¹ Осужденные правонарушители сохраняют судимость на срок до десяти лет после отбывания наказания, в зависимости от тяжести совершенного преступления. С ходатайством о снятии судимости до ее погашения можно обратиться в суд.

²² Изменениями 2017 года избирательный залог был увеличен десятикратно, до 1 миллиона кыргызских сомов (КС, около 12 500 евро; один евро примерно равен 82 КС). Избирательный залог возвращается кандидатам, за которых проголосовало не менее 5% избирателей, принявших участие в голосовании. 2 октября ЦИК приняла решение о возврате избирательного залога пятерым кандидатам, которые внесли залог, но не были зарегистрированы.

²³ Арстанбек Абдылдаев, Омурбек Бабанов, Азимбек Бекназаров, Сооронбай Жээнбеков, Улукбек Кочкоров, Адахан Мадумаров, Арсланбек Малиев, Таалатбек Масадьков, Темир Сариев, Камчыбек Ташиев, Бакыт Торобаев, Токтайым Уметалиева, Эрнис Зарлыков.

²⁴ Из 37 кандидатов, которым было отказано в регистрации, 10 предоставили более 30 000 подписей, но ЦИК признала большинство из них недействительными по разным причинам. Например, кандидатам Омурбеку Текебаеву и Исхаку Масалиеву было отказано в регистрации в основном в связи с тем, что они не оплатили из избирательного фонда

соответствующие решения ЦИК в суде, но безуспешно.

Несмотря на то, что избирателям был представлен широкий выбор кандидатов, инклюзивность процесса регистрации была осложнена обременительным процессом выдвижения кандидатур, в том числе процессом сбора подписей и ограничительным подходом к их проверке.²⁵ Некоторые собеседники МНВ БДИПЧ/ОБСЕ высказали серьезные вопросы в отношении процедуры и методологии проверки подписей.²⁶ Действительно, экстраполяция количества недействительных подписей из проверенной выборки на общее количество собранных подписей может привести к необоснованному отказу в регистрации, что ставит под угрозу право быть избранным.²⁷ Трое кандидатов не были зарегистрированы исключительно в силу презумпции недействительности подписей, которые не вообще не проверялись. Процесс проверки подписей открыт для представителей кандидатов, хотя, как минимум в одном случае, он был проведен в отсутствие представителя кандидата.²⁸ Закон не дает права общественным наблюдателям наблюдать за процессом проверки подписей.²⁹

Несмотря на то, что ни один из кандидатов не был лишен регистрации, в законе по-прежнему содержатся чрезмерно широкие основания для отмены регистрации кандидатов, в том числе за нарушение правил финансирования избирательной кампании и правил ведения предвыборной агитации, или если представители кандидатов осуществляют подкуп избирателей.

Предвыборная агитация

Предвыборная агитация продолжалась с 10 сентября по 13 октября. Зарегистрированные кандидаты могли свободно проводить кампании, используя различные методы агитации. Несколько кандидатов и их региональные штабы провели активную предвыборную агитацию по всей республике.³⁰ Материалы предвыборной агитации кандидатов Бабанова и Жээнбекова были наиболее заметны, менее представлены были материалы г-на Сариева.³¹ Некоторые кандидаты были преимущественно активны в социальных сетях и менее заметных встречах с избирателями, а не в массовых мероприятиях. Два кандидата сняли свои кандидатуры и поддержали лидирующих претендентов.

Избирательная кампания проводилась на фоне ряда уголовных дел против оппозиционных политиков и их сторонников. 16 августа лидер оппозиционной партии «Ата-Мекен» и депутат парламента Омурбек

изготовление подписных листов. Кандидату Рите Карасартовой не хватило 2 900 подписей по причине того, что избиратели помимо подписей не заполнили другие данные (например, адрес и номер телефона) собственноручно. В своей судебной жалобе кандидат Камила Шаршекеева утверждала, что члены ЦИК признали недействительными одни и те же подписи по разным основаниям, но посчитали их по отдельности, искусственно завысив количество недействительных подписей.

²⁵ П. 17 Замечаний общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека к статье 25 МПГПП гласит, что «если для выдвижения своей кандидатуры какое-либо лицо должно располагать минимальным числом сторонников, то такое требование должно быть обоснованным и не должно служить препятствием для выдвижения кандидатуры». Раздел I.1.3.iii Кодекса Венецианской Комиссии о надлежащей практике в избирательных вопросах 2002 года рекомендует, что «проверка подписей должна регулироваться четкими правилами».

²⁶ Закон о выборах допускает полную или частичную проверку подписей; последняя производится путем случайной выборки и проверки 20% подписей избирателей. Критерии определения действительности подписей и детали процесса проверки регулируются Инструкцией ЦИК № 165 от 17 июня 2017 года.

²⁷ Согласно Инструкции ЦИК, количество действительных подписей определяется умножением количества недействительных подписей, обнаруженных в процессе проверки, на пять и вычитанием этого числа из общего количества собранных подписей.

²⁸ 4 сентября ЦИК провела дополнительную проверку подписей в поддержку кандидата Канатбека Исаева, в результате которой 2 080 подписей были признаны недействительными. Согласно поданной в суд жалобе, ни кандидат, ни его представитель не были приглашены на дополнительную проверку подписей, вопреки закону.

²⁹ МНВ БДИПЧ/ОБСЕ известно об одной организации общественного наблюдения, которой не был предоставлен доступ к проверке подписей и прохождению теста на знание языка для кандидатов в президенты.

³⁰ Омурбек Бабанов, лидер оппозиционной партии «Республика – Ата Журт», Сооронбай Жээнбеков, выдвинутый СДПК, и Темир Сариев, лидер партии «Ак-Шумкар», все три бывшие премьер-министры, провели наиболее активную предвыборную агитацию.

³¹ Копии всех агитационных материалов должны предоставляться в ЦИК. На практике, кандидаты предоставляли эти материалы в ЦИК до их распространения, что фактически привело к предварительному одобрению их содержания.

Текебаев был приговорен к восьми годам лишения свободы за коррупцию.³² 10 октября другой член партии «Ата-Мекен» и депутат парламента Аида Салянова была приговорена к пяти годам лишения свободы за «злоупотребление должностным положением» в 2010 году. 30 сентября, депутат Канатбек Исаев, сторонник г-на Бабанова, был задержан по подозрению в организации массовых беспорядков и насильственному захвату власти. Еще три человека были задержаны по данному делу.

Избирательная кампания была мирной; однако, она стала более конфронтационной ближе ко дню голосования, и МНВ БДИПЧ/ОБСЕ ММНВ получала заслуживающие доверия сообщения о широко распространенных злоупотреблениях административными ресурсами и давлении на избирателей, а также о подкупе избирателей. Кроме того, многие собеседники ММНВ и СМИ сообщали, что должностные лица настоятельно призывали избирателей зарегистрировать временный избирательный адрес и поддержать определенного кандидата. Однако, в обоснование таких заявлений было представлено мало доказательств и многие собеседники ММНВ связывают это с опасениями последствий и/или отсутствием доверия к правоохранительным органам и судебной системе.³³ МНВ БДИПЧ/ОБСЕ получила информацию о случаях уничтожения материалов предвыборной агитации в нескольких регионах.³⁴

Закон о выборах запрещает участие в агитации определенным лицам, включая государственных служащих, сотрудников благотворительных организаций, религиозных деятелей и несовершеннолетних. 21 сентября премьер-министр Сапар Исаков освободил заместителя премьер-министра Дуйшенбека Зилалиева от обязанностей Главы республиканского штаба по оказанию содействия президентским выборам после того, как выяснилось, что г-н Зилалиев во время встречи в Баткене призвал госслужащих проголосовать за кандидата Жээнбекова.³⁵ Ближе к окончанию избирательной кампании Президент Атамбаев сделал несколько заявлений в пользу г-на Жээнбекова. 4 октября на ответ на выступление г-на Бабанова о том, что он будет избран в первом туре, Президент Атамбаев сделал официальное заявление, что для обеспечения свободного волеизъявления избирателей и предотвращения «навязывания ложной информации», он публикует результаты опросов с «реальной информацией».³⁶ 9 октября после смерти вице-премьер министра, Темира Джумакадырова, в дорожно-транспортном происшествии, а также во время визита в Ош 12 октября Президент Атамбаев сделал несколько резких заявлений против г-на Бабанова. Такие действия противоречат п. 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.³⁷

28 сентября г-н Бабанов произнес речь, обращаясь к этническим узбекам в г.Ош. Начиная со следующего дня, несколько телеканалов, в том числе общественные, начали интенсивно освещать его речь, в значительной мере вырывая части из общего контекста. В освещении подразумевалось, что речь является призывом к межэтнической вражде. Последовавшие за этим, потенциально оркестрованные, демонстрации против Бабанова в Бишкеке, Джалал-Абаде и Оше освещались несколько дней телевизионными каналами. ЦИК получила многочисленные жалобы, требующие отмены регистрации кандидата Бабанова, и вынесла ему предупреждение (см. *Жалобы и апелляции*).

В ходе избирательной кампании свобода собраний в основном была соблюдена, за исключением г. Бишкека, где городские власти приняли решение о полном запрете собраний в предвыборный период вблизи ряда административных зданий, что противоречит законодательству и международным

³² После последующего применения амнистии этот приговор был сокращен до 4,5 лет лишения свободы.

³³ В одном случае преподавателя Кыргызской государственной юридической академии Генеральная прокуратура начала расследование обвинения в том, что она оказывала давление на студентов, чтобы они проголосовали за кандидата Жээнбекова.

³⁴ Министерство внутренних дел проинформировало МНВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что было получено более 40 жалоб о повреждении и уничтожении агитационных материалов. Представители некоторых избирательных штабов в регионах сообщили МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, что у них нет доверия к беспристрастности и эффективности милиции.

³⁵ Во время открытия спортивного стадиона 3 октября, МНВ БДИПЧ/ОБСЕ отметила, что г-н Зилалиев выступал более осторожно, но вновь агитировал за г-на Жээнбекова.

³⁶ Заявление сопровождалось ранее не публиковавшимися результатами опросов о намерении голосовать за ведущих кандидатов, которые показывали положительную динамику для г-на Жээнбекова. Опубликованные результаты опросов не содержали всех данных, требуемых Законом о выборах, в том числе метод проведения опросов, погрешность, а также лицо, заказавшее и оплатившее исследование.

³⁷ Пункт 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года обязывает государства-участники «предоставлять ... партиям...необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

стандартам.³⁸ Два районных суда в Бишкеке подтвердили данные запреты.³⁹ Тем не менее, заключительное мероприятие избирательной кампании г-на Жээнбекова было проведено на площади Ала-Тоо в Бишкеке 13 октября.

Женщины по-прежнему мало представлены в политической жизни страны, в том числе на выборных должностях. В настоящее время 19 из 120 депутатов парламента и 3 из 22 членов правительства являются женщинами. А среди 9 полномочных представителей Правительства в регионах нет ни одной женщины. МНВ БДИПЧ/ОБСЕ отметила гендерный баланс среди избирателей на агитационных мероприятиях, но подавляющее большинство персонала предвыборных штабов были мужчины, а в программах было уделено мало внимания обсуждению гендерных вопросов.

Финансирование избирательных кампаний

Избирательные кампании могут финансироваться за счет собственных средств кандидатов, а также добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.⁴⁰ Кандидаты не получают финансирование из бюджетных средств. В июне установленные в законе предельные размеры собственных средств кандидатов и добровольных пожертвований в избирательные фонды были значительно увеличены, в то время как предел расходов на проведение избирательной кампании был снят.⁴¹ В отсутствие бюджетного финансирования и ограничения расходов, свободный выбор избирателей и равенство возможностей кандидатов могут быть подорваны непропорциональными расходами на кампании.⁴²

Согласно закону, кандидаты должны открыть специальные банковские счета для избирательных фондов. ЦИК еженедельно публиковала общие суммы поступлений, расходов и остатков на этих счетах.⁴³ В соответствии с инструкцией ЦИК, все кандидаты предоставили промежуточные отчеты о доходах и расходах избирательных фондов до дня голосования. Эти отчеты, также как и итоговые финансовые отчеты, предоставляемые в течение 10 дней после дня голосования, проверяются контрольно-ревизионной группой ЦИК за соблюдением правил финансирования избирательных кампаний. Закон не требует опубликования отчетов и результатов этих проверок.⁴⁴

Прозрачность финансирования избирательных кампаний была недостаточной, а законодательная база

³⁸ П. 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года обязывает государства-участники «обеспечивать, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок». В п. 9.2 далее говорится, что «каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам».

³⁹ 28 июля Первомайский районный суд г. Бишкек поддержал заявление районной администрации о запрете мирных собраний в определенных центральных местах г. Бишкек, в том числе на площади Ала-Тоо, с 27 июля по 20 октября 2017 года, «за исключением официальных культурных мероприятий». 26 сентября схожее заявление Октябрьской районной администрации г. Бишкек было поддержано районным судом, запрещая все мирные собрания на территории района до 20 октября, за исключением территории Ботанического сада. Закон «О мирных собраниях» предусматривает возможность ограничения собраний по месту и времени только в отношении конкретного собрания, в ответ на заявление организаторов, но не предупредительного полного запрета на собрания. См. также Ст. 21 МПГПП.

⁴⁰ Запрещаются добровольные пожертвования в избирательные фонды из иностранных источников и от лиц без гражданства; учреждений, финансируемых из бюджета, и компаний с государственным участием; религиозных и благотворительных организаций; лиц, имеющих задолженность перед государственным бюджетом или социальным фондом, а также анонимные пожертвования.

⁴¹ Кандидат может внести до 15 млн. КС (187 000 Евро) собственных средств, а физическое или юридическое лицо может пожертвовать до 50 млн. КС. (623 300 Евро). П. 19 Замечаний общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека к статье 25 МПГПП гласит, что «представляется обоснованным введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании, если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса негативного влияния не оказывали чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии».

⁴² Часть I.2.3.e Кодекса Венецианской Комиссии о надлежащей практике в избирательных вопросах 2002 года гласит, что «Принцип равенства возможностей может... приводить к ограничению затрат [на агитацию], особенно на рекламу».

⁴³ На 9 октября больше всех израсходовали кандидаты Бабанов (около 197 млн. КС), Жээнбеков (около 99 млн. КС) и Сариев (около 39 млн. КС).

⁴⁴ Согласно п. 200 Руководства о правовом регулировании деятельности политических партий БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссии, признается хорошей практикой своевременное опубликование в интернете отчетов о финансировании избирательных кампаний.

недостаточно ясна для соответствия современным вызовам регулирования финансирования политических субъектов.⁴⁵ Закон о выборах не требует раскрытия источников финансирования, таким образом отклоняясь от международного обязательства по обеспечению прозрачности.⁴⁶ Закон не предусматривает диапазон соразмерных санкций за нарушение правил финансирования кампаний.⁴⁷

Средства массовой информации

Конституция гарантирует свободу выражения мнения и однозначно запрещает уголовное преследование за распространение информации, порочащей честь и достоинство. Однако, вопреки международным стандартам, Закон «О гарантиях деятельности Президента» наделяет более высокой защитой президента в гражданских исках о защите чести и достоинства, а Гражданский Кодекс не ограничивает размер компенсации, которая может быть присуждена истцу.⁴⁸ Рост числа исков в защиту чести и достоинства с чрезмерными требованиями, заявленными действующим Президентом и г-ном Жээнбековым, присужденными против СМИ и журналистов до и во время избирательной кампании негативно повлияли на открытые дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес.⁴⁹ Более того, 13 жалоб в защиту чести и достоинства были поданы в ЦИК против СМИ, в большинстве случаев с требованием отозвать аккредитацию СМИ.⁵⁰ Хотя ЦИК отозвал только одну аккредитацию, до начала предвыборной агитации, сама угроза финансового ущерба приводит к самоцензуре среди журналистов.

Положения ст. 299 Уголовного кодекса о «возбуждении национальной (межэтнической), расовой, религиозной или межрегиональной вражды» сформулированы широко и не соответствуют международным стандартам свободы выражения мнений.⁵¹ 29 сентября Бишкекский городской суд оставил в силе приговор журналисту Зулпукаару Сапанову на основании ст. 299, но изменил наказание с первоначально вынесенных четырех лет лишения свободы до двух лет условного наказания.⁵²

⁴⁵ Часть II.B.2.2.3 Совместных руководящих принципов БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссии о предотвращении и реагировании на злоупотребление административными ресурсами в избирательных процессах 2016 г. рекомендует: «Политические партии и кандидаты должны быть обязаны подавать отчеты о происхождении и целях всех сделок по финансированию кампаний, для содействия прозрачности и обнаружения потенциальных злоупотреблений административными ресурсами».

⁴⁶ Статья 7.3 Конвенции ООН против Коррупции предписывает рассмотрение возможности принятия «надлежащих законодательных и административных мер ... для увеличения прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности».

⁴⁷ Единственными санкциями за нарушение правил финансирования являются предупреждение и возможная отмена регистрации кандидата ЦИК, а также уголовная ответственность по Уголовному кодексу.

⁴⁸ См. пп. 38 и 47 Замечания общего порядка КПЧ № 34 2011 г. к МПГПП. В декабре 2015 г. Представитель ОБСЕ по свободе СМИ заявила, что «чрезмерные штрафы за причинение вреда чести и достоинству являются угрозой свободе СМИ в Кыргызстане». См. также часть 61 Кодекса Венецианской Комиссии о надлежащей практике в избирательных вопросах 2002 г.

⁴⁹ 5 октября суд вынес решение о присуждении г-ну Жээнбекову 10 млн. КС (124,700 евро) по иску о защите чести и достоинства к Информационному агентству «24.kg» и журналисту Кабаю Карабекову. Иск был подан после того, как г-ну Жээнбекову, в результате жалобы на «24.kg» в ЦИК 15 сентября по тому же делу, была предоставлена возможность опровержения и статья была удалена с интернет сайта. Статья намекала на обеспокоенность российских секретных служб в связи с предполагаемыми связями братьев г-на Жээнбекова с арабскими экстремистскими группировками. В числе последних дел также присуждение Президенту Атамбаеву в общей сложности 27 миллионов сомов (336,600 евро) в августе и сентябре 2017 года по искам, поданным Генеральной прокуратурой в его защиту к НПО «ProMedia», владеющей новостным сайтом «Zanoza».

⁵⁰ Для «участия в предвыборной агитации» - продаже рекламного времени или площадей, а также для освещения деятельности ЦИК, СМИ, включая онлайн издания, должны получить аккредитацию ЦИК. 4 октября ЦИК внесла изменения в Положение об аккредитации СМИ, о том, что в случае нарушения СМИ законодательства ЦИК выносит письменное предупреждение и может отозвать аккредитацию только в случае неоднократных нарушений. 9 Августа ЦИК удовлетворила жалобу г-на Бабанова и отозвала аккредитацию интернет издания «chagylgan.kg». Далее данное дело было также направлено в прокуратуру. Интернет ресурс опубликовал статью, где предположил, что агитационная компания кандидата Бабанова финансируется организацией, которая в некоторых странах, включая Турцию, считается террористической.

⁵¹ Ст. 299.1 УК не определяет четким образом «возбуждение национальной (межэтнической), расовой, религиозной или межрегиональной вражды» как «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию», как требует ст. 20.2 МПГПП. Более того, данная статья не сформулирована с достаточной точностью, чтобы дать возможность людям регулировать свое поведение и, как таковая, не соответствует ст. 19.3 МПГПП (см. Замечание общего порядка КПЧ №34 к МПГПП, п. 25).

⁵² Г-н Сапанов был осужден за публикацию книги, которая по мнению суда призывала к объединению тюркских народов, но в то же время разжигала межрелигиозную вражду.

В то время как информация о конечных собственниках СМИ не является прозрачной, общественность считает коммерческие телевизионные станции собственностью политических деятелей. Общественные вещательные компании, которые являются основным источником информации для граждан, не воспринимаются как независимые от государства.⁵³ Закрытие телеканала «Сентябрь» судом 22 августа за трансляцию предположительно экстремистского содержания еще более сократило взгляды, дающие критичную оценку правительству, на телевидении. В качестве положительного аспекта, в целом бесплатный интернет все чаще предоставляет пространство для альтернативной информации гражданам.⁵⁴

Результаты мониторинга СМ⁵⁵ проведенного МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, выявили, на четырех телевизионных станциях, охваченных мониторингом, вышло в эфир 68 часов платной политической рекламы, по сравнению с только 19 часами освещения избирательных кампаний в новостях.⁵⁶ Закон о выборах и Положение ЦИК по аккредитации СМИ подразумевают, что освещение кампаний кандидатов фактически может быть приравнено к «участию в предвыборной агитации». Журналисты рассказали МНВ, что они воздерживаются от освещения избирательной кампании, чтобы не нарушать закон, который по их мнению позволяет только проведение агитации на договорной основе путем оплаты из избирательного фонда. В рамках ограниченного объема освещения избирательной кампании, телевизионные станции были явно пристрастны.⁵⁷ Дополнительные 2,7 часа освещения на обоих каналах общественного телевидения Президента Атамбаева, который фактически вел агитацию за г-на Жээнбекова, обеспечили последнему явное преимущество. Охваченные мониторингом газеты и онлайн источники также не предоставили достаточного объема освещения и временами проявляли пристрастность, хоть и в меньшей степени.

Положительно, теледебаты предоставили возможность для избирателей получить информацию о кандидатах, которые иначе были практически невидимы для избирателей, и представить свою программу. Это способствовало большему плюрализму. Тем не менее, это не уравновешивает отсутствие достаточной, непредвзятой и аналитической информации для избирателей.

Жалобы и апелляции

Избиратели, кандидаты, политические партии, НПО, их наблюдатели и представители могут подавать жалобы на нарушения избирательных прав в избирательные комиссии, милицию и прокуратуру. Решения, действия или бездействие избирательных комиссий и их должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящие избирательные комиссии. Жалобы на ЦИК и на решения, принятые ЦИК, подаются в межрайонный суд г. Бишкек (МРС), решения которого могут быть обжалованы в Верховном

⁵³ 29 сентября общественный телеканал КТРК посвятил 7 минут прайм-тайм освещению обращения кандидата Бабанова к этническим узбекам в г.Ош 28 сентября (см. *Избирательная кампания*). Для сравнения, события общественной важности, такие как осуждение Сапанова, не освещались в новостях каналов «КТРК» и «ЭЛТР».

⁵⁴ По данным Всемирных статистических данных, количество пользователей интернета в стране составляет 34,5%

⁵⁵ С 10 сентября по 13 октября МНВ БДИПЧ/ОБСЕ проводила количественный и качественный мониторинг освещения в прайм-тайм и публикаций о политических деятелях на 4 каналах и в 3 печатных изданиях: общественных «КТРК» и «ЭЛТР», коммерческих «НТС» и «7 канал», газетах «Дело №», «Супер Инфо» и «Вечерний Бишкек». МНВ также отслеживала освещение кампаний в интернет изданиях «Jalbirak.TV» и «kaktus.media».

⁵⁶ Около 85% общего оплаченного эфирного времени на этих телевизионных станциях были оплачены кандидатами Бабановым и Жээнбековым.

⁵⁷ Оба общественных канала «КТРК» и «ЭЛТР» были пристрастны по отношению к г-ну Жээнбекову. В объеме общего времени, отведенного в новостях кандидатам, КТРК посвятил 70, 16 и 6% соответственно г-дам Бабанову, Жээнбекову и Сариеву. Однако 84% освещения г-на Бабанова было негативным, тогда как 88% освещения г-на Жээнбекова было позитивным. 98% освещения г-на Сариева было позитивным. ЭЛТР посвятила 70 и 22% времени в новостях соответственно г-дам Бабанову и Жээнбекову. Однако, в то время как 95% освещения г-на Бабанова было в негативных тонах, 98% освещения г-на Жээнбекова было позитивным. «7 Канал» (формально принадлежит брату г-на Ташиева, но по некоторым сведениям контролируется людьми, близкими к Президенту) посвятил 54, 8, 11 и 12% общего объема новостей соответственно кандидатам Бабанову, Жээнбекову, Ташиеву и Торобаеву. Однако 90% освещения г-на Бабанова было негативным, тогда как 93% освещения г-на Жээнбекова было позитивным. 96% освещения г-на Ташиева было позитивным, 82% г-на Торобаева - негативным. НТС (по некоторым сведениям принадлежит бизнесмену, связанному с г-ном Бабановым) посвятил 39 и 54% новостей соответственно г-дам Бабанову и Жээнбекову. Однако 96% освещения г-на Бабанова было положительным, тогда как 96% освещения г-на Жээнбекова было негативным.

суде, постановления которого являются окончательными.

ЦИК получила порядка 90 жалоб до дня голосования, которые были рассмотрены рабочими группами.⁵⁸ Большинство этих жалоб заявляли о нарушениях правил проведения агитации.⁵⁹ ЦИК поддерживала онлайн-реестр жалоб, что повысило прозрачность процесса их разрешения. Сроки, предусмотренные законом, в основном соблюдались, и стороны могли представить свои аргументы,⁶⁰ за некоторыми заметными исключениями.⁶¹ ЦИК рассмотрела большинство жалоб, но не всегда применяла возможные санкции и предоставляла эффективные средства правовой защиты.⁶² ЦИК вынесла кандидату Бабанову три предупреждения, но при этом жалобам против других кандидатов не было уделено такого же пристального внимания, проявляя пристрастность ЦИК в толковании и применении закона.⁶³ Решение о вынесении третьего предупреждения г-ну Бабанову, преимущественно за его обращение к этническим узбекам в микрорайоне Он-Адыр г. Ош, не содержит объяснения, какие именно нормы Закона о выборах были нарушены действиями г-на Бабанова.⁶⁴

Около 30 жалоб на ЦИК было подано в суд до дня голосования. МРС и Верховный суд оставили в силе все обжалованные решения ЦИК.⁶⁵ Стороны имели возможность представить свои позиции в суде и судебные постановления были мотивированы; однако, пределы судебного исследования часто были ограниченными и указывали на нежелание подвергать пересмотру решения ЦИК, особенно по вопросам регистрации кандидатов, вразрез с п. 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.⁶⁶ Ряд собеседников МНВ БДИПЧ/ОБСЕ выразили обеспокоенность в связи с недостаточной независимостью судебных органов.⁶⁷ Положительным шагом является опубликование судебных решений в интернете.⁶⁸

⁵⁸ Жалобы в основном рассматривались рабочими группами по жалобам и по предвыборной агитации, иногда совместно. Как отражение разногласий в ЦИК, эти группы предлагали разные проекты решений по некоторым жалобам.

⁵⁹ В том числе кандидатами и СМИ; проведение агитации должностными лицами; и злоупотребление административными ресурсами.

⁶⁰ Жалобы должны подаваться в течение 2 дней с момента, когда заявителю стало известно о нарушении прав. Избирательные комиссии и суды должны выносить решение по жалобам, поданным до начала голосования, в течение трех дней; этот период может быть продлен до пяти дней для дополнительной проверки.

⁶¹ Две жалобы, поданные представителем г-на Жээнбекова на г-на Бабанова, в результате которых г-ну Бабанову было вынесено два письменных предупреждения, были поданы по истечении двухдневного срока для подачи жалоб, а решения по ним были приняты ЦИК после пятидневного срока. На заседании ЦИК 7 октября, представителю г-на Бабанова не была предоставлена возможность высказать его мнение о предложенном втором предупреждении в связи с тем, что он ранее выступал на встречах рабочих групп ЦИК. После того, как он выразил свое возмущение, он был выдворен с заседания ЦИК.

⁶² ЦИК неоднократно обсуждала наложение административных штрафов, но не наложила ни один. Жалобы против должностных лиц и религиозного деятеля, которые нарушили правила ведения агитации, были направлены в другие органы с просьбой «рассмотреть вопрос об ответственности». Жалоба о давлении на студентов, которых принуждали голосовать за г-на Жээнбекова, была передана в генеральную прокуратуру, без последующих действий. 26 сентября и 2 октября ЦИК не смогла набрать необходимого большинства для принятия решения по двум жалобам, а закон не предписывает последствия такой ситуации.

⁶³ В решении о вынесении первого предупреждения г-ну Бабанову за его агитационные щиты широко толкуются положения Закона о выборах, запрещающие участие в агитации государственных служащих, а также ложные и порочащие честь и достоинство публикации. Второе предупреждение г-ну Бабанову, за агитацию в его пользу религиозным деятелем, было вынесено после тщательной проверки ЦИК, по сути направленной на опровержение доказательств, представленных представителем г-на Бабанова. В отношении других жалоб аналогичные проверки не проводились. Напротив, г-ну Жээнбекову не было вынесено предупреждение за участие в агитационном мероприятии в его поддержку, в ходе которого за него проводил агитацию влиятельный религиозный лидер.

⁶⁴ Многочисленные жалобы на выступление г-на Бабанова в микрорайоне Он-Адыр поступили в ЦИК после репортажей об этом мероприятии общественными телерадиовещателями, в которых части речи вырваны из контекста (см. СМИ).

⁶⁵ По одной жалобе, поданной на бездействие ЦИК, МРС обязал ЦИК принять решение.

⁶⁶ Три судебные жалобы на решения ЦИК о результатах проверки подписей в поддержку кандидатов Исхака Масалиева, Канатбека Исаева и Камилы Шаршекеевой были отклонены МРС по причине пропущенного двухдневного срока, хотя к таким жалобам мог быть применен трехдневный срок. Последующая жалоба г-на Исаева на постановление ЦИК об отказе в регистрации не была удовлетворена судом, в том числе потому что постановление было основано на более раннем решении о проверке подписей, которое, по мнению суда, остается в силе, поскольку оно «не было признано судом недействительным». Согласно п. 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, «...каждый будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалась правовая целостность».

⁶⁷ См. Заключительные замечания по второму периодическому докладу Кыргызстана Комитета по правам человека ООН, п. 18.

⁶⁸ Из судебных постановлений, опубликованных на официальном вебсайте sot.kg, удаляются имена сторон.

Участие национальных меньшинств

Межэтнические взаимоотношения остаются значимым фактором в политике, так как меньшинства составляют 27% от общего населения; а наиболее многочисленные сообщества компактно проживают на юге страны.⁶⁹ Конституция признает, что население Кыргызстана состоит из разных этнических групп, а принципы недискриминации и равенства закреплены в Конституции и других законах. Отдельного закона о национальных меньшинствах нет, равно как и специального законодательства о недискриминации по принципу этнической принадлежности, но Уголовный кодекс содержит нормы о недискриминации.

Национальные меньшинства слабо представлены в большинстве ТИК даже в районах их компактного проживания. Несмотря на то, что все информационные материалы для избирателей были опубликованы на государственном (кыргызском) и официальном (русском) языках, собеседники ММНВ не поднимали вопрос о недостатке материалов на языках меньшинств. Закон позволяет использовать агитационные материалы на языках меньшинств, но, за немногочисленными исключениями, такие материалы были изготовлены только на кыргызском и русском языках.

Несмотря на то, что вопросы, связанные с межэтническим миром и национальным единством, были отмечены в риторике некоторых кандидатов в ходе агитационных мероприятий, наблюдаемых МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, программы кандидатов не затрагивали конкретных вопросов, связанных с ситуацией национальных меньшинств, межэтническими отношениями и интеграцией общества.

МНВ БДИПЧ/ОБСЕ не наблюдала риторики, направленной против меньшинств, но межэтнические вопросы и проблемы идентичности иногда использовались в политических целях, способствуя конфронтационному характеру кампании. В частности, ажиотаж, связанный с агитационным мероприятием г-на Бабанова 28 сентября в Оше и реакция ряда должностных лиц и видных общественных деятелей вызвали значительное беспокойство среди узбекского сообщества (см. *Избирательная кампания*).

Общественные и международные наблюдатели

Организации гражданского общества, кандидаты и международные организации имеют право направлять наблюдателей за выборами. Закон о выборах предусматривает возможность наблюдения за выборами на всех этапах избирательного процесса. Однако, законодательные изменения 2017 года ограничивают количество наблюдателей, направляемых НПО и кандидатами, а также мобильность наблюдателей в день голосования, и лишают общественных наблюдателей права обжаловать результаты выборов. Собеседники ММНВ из гражданского общества в целом оценивают эти изменения как попытку ограничить сферу наблюдения для общественных наблюдателей и тем самым подорвать его эффективность. В то же время МНВ БДИПЧ/ОБСЕ отметила, что в предвыборный период организации гражданского общества, такие как «Гражданская платформа», «Коалиция за демократию и гражданское общество» и «Таза Шайлоо» сыграли важную роль в кампаниях по информированию граждан и избирателей, и осуществляли всестороннее долгосрочное наблюдение, что повысило прозрачность избирательного процесса.

Общественные наблюдатели аккредитуются избирательной комиссией, где они намерены проводить наблюдение. Ряд собеседников БДИПЧ/ОБСЕ из гражданского общества сообщили о произвольном применении правил аккредитации некоторыми нижестоящими комиссиями, включая запрос документов, не предусмотренных законом.

Международные наблюдатели могут быть приглашены президентом, парламентом, правительством или ЦИК. Для наблюдения за данными выборами, ЦИК аккредитовала 773 наблюдателя из 57 международных организаций и иностранных избирательных комиссий.

⁶⁹ Второе по величине этническое сообщество – этнические узбеки, составляющие около 14,6% населения и компактно проживающие преимущественно в Ошской и Джалал-Абадской областях. Среди остальных этнических сообществ наиболее многочисленными являются русские (5,8%), дунгане, таджики и уйгуры (по 1% каждый).

День выборов

День выборов прошел в мирной обстановке, явка избирателей, согласно объявлению ЦИК, составила 56%. Вскоре после окончания голосования ЦИК начал опубликовывать на своем веб-сайте детальные предварительные результаты выборов по каждому избирательному участку на основании первичных результатов с автоматических урн.

Процедуры открытия были оценены негативно на 11 из 112 избирательных участка, главным образом из-за частого присутствия посторонних лиц. Наблюдатели ММНВ сообщили о проблемах с опечатыванием урн для голосования и контрольных листков, которые не были опущены в урны для голосования (6 отчетов по каждому случаю).

Процесс голосования был оценен положительно на 94% наблюдаемых избирательных участках. Голосование прошло упорядоченно и было хорошо организовано на подавляющем большинстве наблюдаемых избирательных участков, несмотря на присутствие и вмешательство посторонних лиц в ряде случаев и проблем с тайной голосования. Голосование было оценено больше положительно в Бишкеке и на севере чем на юге, где 9% наблюдений были оценены негативно.

Проблемы с тайной голосования вызвали особое беспокойство. Наблюдатели ММНВ отметили, что в 16% случаев наблюдения за избирательными участками не все избиратели отмечали свои бюллетени тайно, в основном по причине дизайна и расположения кабин для голосования. В 55% избирательных участков, на которых велось наблюдение, выбор избирателей можно было увидеть в момент, когда бюллетень опускался в урну для голосования. Несколько наблюдателей ММНВ заметили некоторые процедурные проблемы, в частности, урны для голосования не были соответственно опечатаны на 11% избирательных участках, на которых проводилось наблюдение. Они также заявили о таких серьезных нарушениях как коллективное голосование (4%), попытках оказания влияния на выбор избирателей и ряде идентичных подписей в списках избирателей (по 2%). Наблюдатели ММНВ заявили о беспокойной обстановке, запугивании избирателей и свидетельствах подкупа избирателей. Один отчет свидетельствовал о том, что член УИК передавал избирателям заранее отмеченные избирательные бюллетени.

На 5% наблюдаемых избирательных участках, лица, не являющиеся членами УИК, давали указания или вмешивались в работу УИК. Наблюдатели от кандидатов присутствовали на 99% наблюдаемых избирательных участках, а общественные наблюдатели на 67%. Оборудование по идентификации избирателей в основном исправно работало, а процедура идентификации была соблюдена почти на всех избирательных участках. Несмотря на то, что на 27% избирательных участков не все избиратели были идентифицированы по отпечаткам пальцев, распознавание лица сработало в большинстве случаев. В 20%, избиратели уходили, так как их имена не были в списке избирателей соответствующего избирательного участка. На 3% наблюдаемых избирательных участках, автоматические урны были заменены по причине сбоя.

Около 60% наблюдаемых участков не были доступны для людей с ограниченными возможностями и в 30% планировка была не подходящей для таких избирателей. Наблюдатели ММНВ заявили, что на 7% наблюдаемых участках было чрезмерное скопление людей, а на 19% участков возникали очереди на входе на избирательные участки.

Процесс подсчета голосов был оценён негативно на более чем трети из наблюдаемых избирательных участков (46 из 138), что является высоким показателем и вызывает опасения. На многих УИК не проводились основные процедуры сверки, включая погашение неиспользованных бюллетеней (20 сообщений), подсчет количества подписей в списках избирателей (42 сообщения)

или составление акта по количеству бюллетеней выданных избирателям (38 сообщений). В 34 случаях при подсчете голосов УИКи не объявляли о предварительных результатах, предоставленных автоматическими урнами. Процедуры подсчета часто соблюдались, а также бюллетени не раскладывались отдельно по кандидатам (36 сообщений). В двух третях случаев при наблюдении подсчета голосов, УИКи не подсчитывали бюллетени по одному или не объявляли за кого поставлена отметка. В 28 случаях наблюдения за процедурой подсчета голосов, результаты протоколов не совпадали с итогами ручного подсчета голосов, как предусматривает закон, и некоторые УИКи отправили результаты, выдаваемые АСУ (в одном наблюдаемом случае даже до открытия автоматически считывающей урны). В 38 случаях, протоколы были заранее подписаны членами УИК. По существу, около одной пятой УИК положились на результаты, выдаваемые автоматически считывающими урнами, вместо результатов ручного подсчета как требует закон.

В 24 случаях наблюдения за процедурой подсчета голосов, копии итоговых протоколов не выдавались по запросу всем лицам, имеющим право на их получение, и в 43 случаях не вывешивались для информирования общественности. В 74 случаях в подсчете голосов принимали участие посторонние лица и вмешивались в 19 случаях. Наблюдатели от кандидатов присутствовали на всех кроме 6 случаев при подсчете голосов, в то время как общественные наблюдатели присутствовали в 85 из 138 наблюдаемых случаях при подсчете голосов.

Первоначальные этапы процесса определения результатов выборов были оценены негативно в 22 из 50 наблюдаемых ТИК. Многие помещения ТИК были переполнены, что негативно повлияло на процесс в 34 ТИК. Наблюдатели ММНВ сообщили, что многие ТИКи задержали подведение итогов, до тех пор, пока все УИКи не представили свои материалы. Во многие ТИКи УИКи прибыли с неполными или неправильно проверенными протоколами. Наблюдатели от кандидатов присутствовали при подсчете голосов в 16 ТИК, а общественные наблюдатели на 39. В 23 ТИКах не все присутствующие имели возможность четко наблюдать за процессом, но наблюдатели ММНВ могли наблюдать за процессом без ограничений

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Бишкек, 16 октября 2017 года – 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). Оценка производилась с целью определения соответствия выборов обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам проведения демократических выборов, а также национальному законодательству.

Г-н Азай Гулиев был назначен Действующим председателем ОБСЕ на должность Особого координатора и лидера краткосрочной миссии по наблюдению ОБСЕ. Г-н Артур Герасимов возглавил делегацию ПА ОБСЕ. Г-жа Дорис Фиала возглавляла делегацию ПАСЕ. Г-жа Лайма Андрикиене возглавляла делегацию ЕП. Посол Александр Кельчевский является Главой МНВ БДИПЧ/ОБСЕ, направленной 5 сентября.

Каждая из организаций, участвующих в Международной миссии по наблюдению за выборами, приняла Декларацию принципов международного наблюдения за выборами 2005 года. Данное Заключение о предварительных выводах и результатах представлено до завершения избирательного процесса. Итоговая оценка выборов будет отчасти зависеть от проведения оставшихся этапов избирательного процесса, что включает подсчет, подведение итогов, объявление итогов и возможное рассмотрение жалоб и апелляций, поданных после выборов. ОБСЕ/БДИПЧ выпустит всеобъемлющий итоговый отчет,

который будет содержать рекомендации для потенциальных улучшений, примерно через восемь недель после завершения избирательного процесса. ПА ОБСЕ представит свой отчет на своем заседании Постоянного комитета в Вене в феврале 2018. ПАСЕ представит свой отчет на своем заседании Постоянного комитета в ноябре 2017 года в Копенгагене. ЕП представит свой отчет на предстоящей встрече Комитета иностранных дел.

Состав МНВ БДИПЧ/ОБСЕ включает 17 экспертов в столице и 26 долгосрочных наблюдателей размещенных по всей стране. В день голосования, было задействовано 369 наблюдателей из 43 стран, включая 298 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей размещенных ОБСЕ/БДИПЧ, а также 37 членов делегации ПА ОБСЕ, 23 члена делегации ПАСЕ и 11 членов делегации ЕП. Наблюдение за началом голосования проведено на 112 избирательных участках, а наблюдение за процессом голосования осуществлялось на 1071 по всей стране. Наблюдение за подсчетом голосов велось на 138 участках, а за определением результатов – в 50 ТИК.

МНВ выражают благодарность властям за приглашение наблюдать за выборами, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР и Министерство Иностранных Дел за оказанную поддержку. Они также выражают признательность другим государственным органам, политическим партиям, СМИ и организациям гражданского общества и международному сообществу за сотрудничество.

За дополнительной информацией обращайтесь к:

- Послу Александру Кельчевскому, Главе МНВ БДИПЧ/ОБСЕ (+996 312 315102);
- Томасу Раймеру, спикеру БДИПЧ/ОБСЕ (+996 770 858 560 или +48 609 522 266), либо Алексею Громову, советнику по выборам БДИПЧ/ОБСЕ в Варшаве (+48 663 910 311);
- Нэту Пэри, ПА ОБСЕ (+996 777 359 251 или +45 60 10 81 77);
- Шемавону Шахбазяну, ПАСЕ (+996 779 359 172 или +33 650 68 76 55);
- Тимоти Бодену, ЕП, (+996 777 052 338 либо +32 473 844 431).

Адрес ОБСЕ/БДИПЧ в Бишкеке:

Ул. Боконбаева194

720017 Бишкек

Тел: +996 (0)312 315102; Факс: +996 (0)312 880082; Email: office@odhr.kg

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

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