



---

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

---

### ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ И ЗАКЛЮЧЕНИЯХ

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

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

Оценка производилась с целью определения соответствия выборов обязательствам перед ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам проведения демократических выборов, а также национальному законодательству. Все организации, принимавшие участие в ММНВ, придерживаются Декларации о Принципах международного наблюдения за выборами, принятой в 2005 году. Настоящее заявление с предварительными результатами и заключениями было подготовлено до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет зависеть, отчасти, от хода оставшихся этапов выборного процесса, в том числе, от подсчета голосов и объявления результатов, а также разрешения возможных жалоб и заявлений, поданных после дня голосования. ОБСЕ/БДИПЧ представит всесторонний заключительный отчет, включающий в себя рекомендации для потенциальных улучшений, примерно через 8 недель после завершения избирательного процесса. Парламентская Ассамблея ОБСЕ представит свой отчет в Постоянном Комитете в феврале 2016 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы представит свой отчет в Постоянном Комитете 27 ноября. Европейский Парламент 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 манера организации и управления избирательным процессом в очередной раз подчеркнула необходимость повышения уровня прозрачности. Выборы характеризовались активной избирательной кампанией, но объем объективной информации, доступной избирателям в новостных сообщениях, оказался ограниченным. И хотя, с одной стороны, использование новых технологий для голосования было успешным во многих отношениях, поспешное внедрение биометрической регистрации вылилось в ряд значительных проблем с инклюзивностью списков избирателей. Данное обстоятельство, вместе с опасениями по поводу соблюдения тайны голосования, и значительными процедурными проблемами в ходе подсчета голосов, относится к основным проблемам, омрачившим, в целом, спокойную обстановку, в которой прошел день голосования.

Законодательная база в сфере выборов, в целом, обеспечивает адекватную основу для проведения демократических выборов. Это первые парламентские выборы, проведенные на основе нового Закона о Выборах 2011 года. Данный закон с поправками, внесенными в 2015 году, учитывает некоторые из ранее сделанных рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ, в то время как другие рекомендации остаются нерассмотренными. Кроме того, существующие противоречия между отдельными законодательными актами негативно повлияли на правовую определенность. Более того, большая четкость правового регулирования могла бы способствовать 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 ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии.

Дню голосования предшествовала острая борьба, в частности между основными политическими партиями, развернувшими масштабные кампании 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 напомнили 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. Президент был достаточно замечен в течение всей предвыборной кампании, а одна из политических партий воспользовалась его авторитетом в свою пользу. В качестве положительного достижения, следует отметить, что вопрос злоупотребления административным ресурсом в ходе прошедших выборов не вызывал серьезной озабоченности.

Процесс регистрации кандидатов был открытым, что предоставило избирателям широкий спектр политического выбора. Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК) зарегистрировала списки кандидатов от всех 14 политических партий, представивших необходимые документы и внесших установленный избирательный залог. Однако законодательная база не позволяет участие в выборах независимым кандидатам, что противоречит обязательствам ОБСЕ. Регистрация одного из кандидатов была отменена ЦИК менее чем за неделю до дня выборов на основании сообщений об 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 гендерных групп, 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 меры, направленной на сокращение возможностей для правонарушений в ходе избирательного процесса, а также для повышения доверия со стороны избирателей. Правительством была проведена общественная информационная кампания, целью которой являлось разъяснение необходимости биометрической регистрации и обязанности каждого гражданина ее пройти. Несмотря на усилия уполномоченных государственных органов, 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 де факто 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. При этом избиратели получили возможность проверить наличие своего имени в списках и просить об изменении своего избирательного адреса в рамках открытого процесса. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получала сообщения об оказании различных форм давления на граждан, в частности работников публичного сектора, в целях заблаговременного прохождения ими биометрической регистрации перед выборами.

Процесс подготовки и проведения выборов осуществлялся Центральной Избирательной Комиссией (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 в законодательстве, а порой прямо ему противоречили. ЦИК не всегда были соблюдены установленные законом сроки, включая сроки для регистрации списков кандидатов. Большинство собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не ставили под сомнение непредвзятость ТИК и УИК и в целом выразили доверие к их работе, которая до дня голосования была выполнена в целом профессионально, включая содействие уточнению и внесению изменений в списки избирателей, а также тестирование 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.

Законодательство 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 в финансировании избирательной кампании необходимо обеспечение более высокого уровня прозрачности, в том числе за счет регулярного опубликования более подробной отчетности на всех этапах избирательного процесса вплоть до дня голосования, и установления требования об обязательной публикации отчетов, которые политические партии должны предоставить в ЦИК после дня голосования, что уже было рекомендовано ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссией в прошлом.

Средства массовой информации служили платформой для кандидатов в депутаты для представления своих взглядов. 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 крупных средств массовой информации, 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 редакционных материалов, посвященных кандидатам в депутаты, резко контрастировало с массовым позитивным освещением деятельности президента и правительства всеми средствами массовой информации, финансируемыми из государственного бюджета. ЦИК, выйдя за пределы своего мандата, установила требования для аккредитации средств массовой информации и интернет-изданий, оставив за собой право отзыва аккредитации, что практически является запретом на размещение платной рекламы в средствах массовой информации.

Процесс урегулирования споров, связанных с избирательным процессом, претерпел изменения, которые способствовали его упорядочиванию: по большей части, рассмотрением жалоб и заявлений, занимаются избирательные комиссии, а суды служат в качестве апелляционной инстанции. С одной стороны, избирательные комиссии реагировали на жалобы, поданные в течение всего избирательного процесса, предшествующего дню голосования, и, в большинстве случаев, обеспечивали их своевременное рассмотрение, но, с другой стороны, возможности для отслеживания и документирования жалоб, а также степень прозрачности всего процесса в целом оказались недостаточными. Для того чтобы повысить эффективность процесса разрешения различных споров, связанных с выборами, и степень доверия к нему, необходимо решить эти вопросы с учетом сделанных ранее рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии. За исключением одной жалобы на решения 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. Немного 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, один кандидат в каждой группе из четырех человек, должен принадлежать к менее представленному полу. В составе избирательных комиссий, женщины представлены на высоком уровне.

Во всех списках кандидатов учтено требование о выделении квоты 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. При этом не было напечатано ни информационных материалов для образования избирателей, ни избирательных бюллетеней 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 существенно ограничило их право наблюдения за всеми этапами избирательного процесса.

День голосования прошел в спокойной обстановке.

---

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

---

### Политический контекст

25 июля 2015 года, президент Атамбаев назначил день проведения парламентских выборов на 4 октября 2015 г. Выборы прошли в политическом контексте, отчасти, можно охарактеризовать происходящими дебатами относительно будущей политической структуры страны. Конституция устанавливает полу-парламентскую систему правления, с всенародно избираемым президентом и правительством, возглавляемым премьер-министром. Однако среди политической элиты продолжается дискуссия относительно перехода к президентской

республике, с передачей больших полномочий исполнительной власти Президенту, либо переход к 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 власти,<sup>1</sup> важность которой подчеркнул недавний случай с прекращением полномочий судьи Верховного Суда.<sup>2</sup>

В состав правительства, сформированного по результатам парламентских выборов 2010 года, вошли представители трех партий, составивших правящую коалицию. После этого коалиция распалась и формировалась заново 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), а также партий «Ата-Журт» (28 мест) и «Республика» (23 места) находятся в оппозиции. Система политических партий в Кыргызстане фрагментарна: министерством юстиции зарегистрированы 203 политические партии. Политические партии 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 «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.<sup>3</sup> Изменения в Закон о выборах, внесенные в апреле 2015 г., предусматривают обязательную 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.<sup>4</sup> 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

<sup>1</sup> 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. Похожие рекомендации были сделаны Верховным Комиссаром по правам человека, Комитетом против пыток, и Советом по Правам Человека.

<sup>2</sup> 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 об ее отводе было принято под влиянием президентской администрации, что свидетельствует о вмешательстве исполнительной власти в этот процесс. Совет Судей инициировал дисциплинарную процедуру по судье Соронкуловой и рекомендовал прекратить ее полномочия. 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».

<sup>3</sup> Частью избирательного законодательства являются также Закон о политических партиях, Закон о мирных собраниях, Закон о биометрической регистрации граждан, Кодекс об административной ответственности и Уголовный Кодекс.

<sup>4</sup> 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, требующем прохождения биометрической регистрации для включения в списки избирателей.

мер для предотвращения вбросов бюллетеней, изменение порога для прохождения политической партии в парламент, а также упорядочивание и прояснение процедуры рассмотрения споров, связанных с выборами.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Решения и постановления ЦИК не всегда имели под собой законные основания, а порой прямо противоречили законодательству.<sup>7</sup>

Депутаты парламента избираются на срок в 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% признанных действительными бюллетеней, поданных при голосовании в целом по республике, и, по меньшей мере, 0,7% от общего количества признанных действительными бюллетеней, поданных при голосовании 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). Двойной порог прохождения в парламент и ограничение по количеству мест, которое может получить отдельная политическая партия, ранее критиковались ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссией.<sup>8</sup>

Право избирать предоставляется 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 совершенного в преступления, противоречит обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам.<sup>9</sup>

## Подготовка и проведение выборов

Подготовка и проведение выборов осуществлялись трехуровневой системой избирательных комиссий: ЦИК, 54 территориальные избирательные комиссии (ТИК) и 2374 участковых

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> К примеру, Закон о Биометрической Регистрации противоречит закону о персональных данных; закон об избирательных комиссиях не согласован с Законом о Выборах.

<sup>7</sup> 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 автоматизированных урн для голосования прямо противоречит Закону о Выборах.

<sup>8</sup> Двойной проходной 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.

<sup>9</sup> 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, и раздел 1.1.1.d.iv. Кодекса хорошей практики по избирательным вопросам Венецианской Комиссии. См. также Совместное Заключение, параграфы 12,37,39.

избирательных комиссий (УИК), в том числе на 36 избирательных участков 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.<sup>10</sup> Заседания ЦИК проводились открыто, с участием представителей политических партий, СМИ, местных и международных наблюдателей; однако, регулярные неофициальные «рабочие» заседания ЦИК проводились в закрытом для наблюдателей режиме.<sup>11</sup>

ЦИК не всегда обновляло информацию, публикуемую на своем официальном сайте, что привело 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 этим выборам.<sup>12</sup> Некоторые постановления ЦИК были опубликованы не полностью или с опозданием,<sup>13</sup> и не были предоставлены МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, несмотря на многократные просьбы. Повестка дня заседаний ЦИК не публиковались заблаговременно, а международные наблюдатели редко получали оповещения о предстоящих заседаниях. В этом отношении, принятый ЦИК подход повлиял на ухудшение прозрачности процесса. В дополнение, МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не получила необходимого сотрудничества, что затруднило работу миссии.<sup>14</sup>

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 выразили никаких сомнений в объективности ТИК и УИК, и в целом, выразили доверие к их работе. Однако, по мнению отдельных собеседников, отсутствие достаточного числа кандидатур на замещение мест в составе комиссий, а также отсутствие заинтересованности среди некоторых 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.<sup>15</sup> Не все заседания ТИК были открытыми для представителей политических партий и наблюдателей.<sup>16</sup>

---

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

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

<sup>12</sup> К примеру, ЦИК не опубликовала на своем сайте окончательные списки кандидатов, которые бы давали избирателям четко 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.

<sup>13</sup> Постановления ЦИК об утверждении форм протоколов и об утверждении формы избирательного бюллетеня были опубликованы без приложений в виде утвержденных форм. Постановление об утверждении бюджета выборов не включало в себя разбивку расходов по статьям. Постановления об аккредитации международных наблюдателей были опубликовано со значительным опозданием.

<sup>14</sup> ЦИК не держало МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в курсе информации относительно хода процесса аккредитации наблюдателей и не обеспечила миссию своевременно аккредитационными картами («бейджами») несмотря на то, что все необходимые документы были заблаговременно предоставлены МНВ.

<sup>15</sup> Причинами являлись: отсутствие вознаграждения за работу большинства членов УИК добровольное увольнение членов комиссии для участия избирательных кампаниях или для сбора урожая. ,

<sup>16</sup> 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.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, в целом, положительно оценила работу территориальных и участковых избирательных комиссий до дня голосования, включая содействие уточнению и внесению изменений в списки избирателей, а также тестирование 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. Однако, по Закону о Выборах, юридическую силу имеют только результаты ручного подсчета голосов. По заявлениям ЦИК, автоматическое сканирование бюллетеней вводится 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 испытания считывающих устройств проводились членами УИК каждый день.<sup>17</sup> Однако ЦИК не опубликовал каких-либо документов по функциональности устройств и не провел независимый аудит системы, что снизило ее прозрачность.<sup>18</sup> Члены УИК, работавшие с АСУ прошли двухдневное обучение, организованное ЦИК, что, в целом, получило положительную оценку со стороны МНВ ОБСЕ/БДИПЧ.

### **Регистрация избирателей**

Система регистрации избирателей для данных выборов претерпела существенные изменения по инициативе президента, запущенной в 2013 году. Списки избирателей составлены 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 ГРС; в противном случае, они не вносились в списки избирателей.<sup>19</sup> Кампания по обязательной сдаче биометрических данных была начата в октябре 2014 года, вскоре после принятия Закона о Биометрической Регистрации.<sup>20</sup> В соответствии с Законом о Выборах, в день голосования, идентификация личности избирателей осуществлялась по отпечаткам пальцев.<sup>21</sup>

Внедрение биометрической регистрации и идентификации личности избирателя преследовало цель сократить возможности для правонарушений в ходе избирательного процесса, а также повысить уровень доверия со стороны избирателей; в целом, эта мера, как таковая пользуется поддержкой со стороны большинства собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, хотя некоторые были против нее на том основании, что данная мера является ограничением активного избирательного права. При этом сохранялась серьезная озабоченность по поводу полноты списков избирателей ввиду того, что некоторые граждане были практически исключены из

---

<sup>17</sup> С 23 сентября по 2 октября.

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

<sup>19</sup> В биометрические данные входят сканируемые отпечатки пальцев, фотографии и подписи граждан.

<sup>20</sup> С апреля 2015 года, прохождение биометрической регистрации стало условием для включения в списки избирателей. Срок прохождения биометрических данных для внесения в списки избирателей для участия в голосовании на нынешних выборах завершился 19 сентября 2015 года.

<sup>21</sup> 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.



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 относительно таких аспектов, как использование и защита персональных данных, которые не получили адекватного урегулирования в существующем законодательстве.<sup>22</sup>

Ограниченные сроки, выделенные на осуществление столь комплексного мероприятия, вынудили уполномоченные органы правительства провести широкомасштабную 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 государственных служащих, в целях прохождения ими биометрической регистрации. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ также обратила свое внимание на то, что центральные и местные органы власти не предоставили достаточной информации о практических последствиях внедрения нового процесса регистрации избирателей населению, что является нарушением международных стандартов,<sup>23</sup> и таким образом, оказались не в состоянии разрешить опасения, выражаемые некоторыми гражданами.<sup>24</sup>

В рамках, в целом, 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.<sup>25</sup> Избиратели, к которым относится значительное количество лиц, проживающих в городах Бишкек и Ош, но не имеющих регистрации, могли обратиться с просьбой о голосовании по месту временного проживания.<sup>26</sup> Некоторые избиратели прошли биометрическую регистрацию незадолго до истечения срока, и то обстоятельство, что их данные не были немедленно внесены в списки избирателей на

---

<sup>22</sup> По сообщениям ГРС, на 19 сентября 2015 года, 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 лица, опрошенные МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, посчитали оба показателя нереалистичными. 2 октября, председатель ЦИК проинформировал международных наблюдателей о том, что 99% граждан, обладающих правом голосовать, прошли регистрацию.

<sup>23</sup> Параграф 11 Общих замечаний Комитета по Правам Человека ООН № 25 к Статье 25 Международной Конвенции по гражданским и политическим правам от 1996 года, устанавливает, среди прочего, что «кампания по информированию и регистрации избирателей должна обязательно обеспечивать эффективное выполнение прав, определяемых статьей 25 соответствующим образом проинформированным местным сообществом».

<sup>24</sup> К примеру, избиратели не были проинформированы о том, как происходит процесс составления и обновления списков избирателей, о том, сколько времени после прохождения ими биометрической регистрации необходимо для того, чтобы их данные появились в списках избирателей, о возможности существования различий между электронной и бумажной версиями списков к моменту публикации списков для проверки, или о том обстоятельстве, что место прохождения гражданами биометрической регистрации не имеет отношения к участку, к которому они будут прикреплены для голосования.

<sup>25</sup> ГРС разместило на сайте полный список избирателей. Телефонная горячая линия ГРС обслуживается несколькими операторами, и часто оказывалась недоступной в «часы пик», например 18 сентября. В день голосования, ГРС направила своих сотрудников оказывать помощь избирателям в нахождении нужного им участка для голосования.

<sup>26</sup> 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 72,905 человек обратились с просьбой о голосовании в Бишкеке. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ обратила внимание на длинные очереди избирателей, пытавшихся зарегистрироваться для голосования по месту временного проживания, и остается под впечатлением, что не всем из этих избирателей удалось решить эту задачу к моменту истечения установленного срока 19 сентября.

участках для голосования, в отдельных случаях, вызвало недопонимание.<sup>27</sup>

Первоначальное прикрепление избирателей к участкам для голосования было проведено автоматически, с использованием недавно созданного реестра адресов ГРС. Однако, согласно сообщениям ГРС, примерно 15% от общего числа зарегистрированных избирателей было необходимо перевести на другие участки, в соответствии с границами, утвержденными ЦИК. И хотя по заявлениям ГРС, данная задача была выполнена вполне успешно, в течение всего предвыборного периода выражались опасения, что избиратели могут не найти себя в списках избирателей, к которым они, по их мнению, должны относиться.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

### Регистрация Кандидатов

В рамках открытого процесса, ЦИК зарегистрировала все 14 политических партий, подавших списки кандидатов и заплативших избирательный залог в размере 5 миллионов сом.<sup>30</sup> 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 один кандидат в каждой группе из четырех 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 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, кроме того закон не требует сохранения квот после регистрации списка, что нивелирует эффективность мер, направленных на повышение уровня участия представителей меньшинств.

Политическим партиям были известны процедуры выдвижения кандидатов и регистрации списков; представителям партий и гражданским наблюдателям была предоставлена возможность участвовать в заседаниях рабочих групп ЦИК в ходе процесса проверки регистрационных документов. По рекомендациям ЦИК, некоторым партиям пришлось внести изменения в свои изначальные 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 выдвинутыми их

---

<sup>27</sup> Некоторые избиратели не обнаружили свое имя либо в бумажных списках, либо в электронной версии, хотя заявляли, что биометрическая регистрация ими была пройдена в установленном порядке. Как сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ представители ГРС, примерно 4000 избирателей не было включено в списки в силу различных проблем в ходе биометрической регистрации.

<sup>28</sup> Участковые избирательные комиссии направляли уведомления избирателям 25 августа и 29 сентября. 18 сентября, ЦИК приняла решение о том, что в день голосования, ГРС обязана направить своих сотрудников на избирательные участки для оказания помощи избирателям в определении того участка, к которому они должны относиться.

<sup>29</sup> Министерство Иностранных Дел КР сообщило в ГРС, что за границей проживает 612,747 кыргызских граждан в возрасте старше 16 лет.

<sup>30</sup> Эквивалентно примерно 72,800 евро (на момент регистрации 1 евро был равен примерно 68,6 сомам).

политическим партиями.<sup>31</sup> 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. Этот установленное законом требование не было соблюдено ЦИК, которая зарегистрировала все списки кандидатов 3 сентября, в день истечения срока регистрации партийных списков вне зависимости от даты их подачи. На своем официальном сайте, ЦИК разместила списки с именами всех зарегистрированных кандидатов, но не обновила их после отмены регистрации ряда кандидатов.<sup>32</sup> Ввиду недостаточности опубликованных данных, МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не имела возможности подтвердить соблюдение политическими партиями установленных квот.

### **Условия осуществления предвыборной агитации и финансирование избирательных кампаний**

В ходе официальной предвыборной агитации, которая началась 4 сентября и завершилась 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 Оше. Рекламные щиты, постеры и другие виды визуальной агитации, включая наклейки и небольшие плакаты, размещаемые на частных домах и автомобилях, были заметны, 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 вынесения обвинения, ЦИК отменила регистрацию г-на Ташиева менее чем за неделю до дня выборов. Кроме того, поступали сообщения об имевших место конфликтах между сторонниками различных партий и случаях уничтожения либо повреждений визуальных агитационных материалов.<sup>33</sup>

Политические партии СДПК, «Ата-Мекен» и «Республика-Ата Журт» провели заметные избирательные кампании по всей стране с самого начала установленного для предвыборной агитации срока, с использованием значительных ресурсов. Также активные мероприятия по привлечению избирателей были проведены партиями «Бир-Бол», «Онугуу-Прогресс» и «Кыргызстан». По результатам наблюдений, у этих шести партий, а также у «Бутун Кыргызстан-Эмгек» и «Замандаш», развернуты отделения по всем областям республики. Партия «Ар-Намыс», у которой было несколько заметных кандидатов, пыталось извлечь максимальную выгоду из истории своего участия в правящей коалиции, хотя подход этой партии к проведению предвыборной кампании был в умеренном ключе 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

<sup>31</sup> По данным Министерства внутренних дел, этот запрет затронул 234 выдвинутых кандидата. Информации о количестве отозванных кандидатов от ЦИК не поступало.

<sup>32</sup> Регистрация 17 кандидатов, представлявших семь политических партий была отменена ввиду самоотвода или отзыва выдвинувшими их политическими партиями; регистрация еще одного кандидата была отменена ЦИКом (см. раздел «Условия осуществления предвыборной агитации и финансирование избирательных кампаний»)

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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».

собственной политической платформы, другие направляли свои усилия на то, чтобы напомнить избирателям о достижениях, которые принесли определенные блага их электорату, от реализации инфраструктурных проектов для обеспечения населения услугами по заявленным ими сниженным тарифам, и до повышения заработной платы для государственных служащих. Президент проявлял высокую активность в течение всей предвыборной кампании.<sup>35</sup> 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 именем и авторитетом президента 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 широко обсуждались якобы имевшие место случаи «покупки и продажи голосов»,<sup>36</sup> которые вылились в подачу некоторого количества официальных жалоб.<sup>37</sup> Представители политических партий сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что в обмен на свои голоса избиратели рассчитывают на получение либо денег, либо обещаний конкретной выгоды.

Предвыборные кампании финансируются 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.<sup>38</sup> 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 выборную кампанию самой дорогостоящей в новейшей истории. Закон о выборах запрещает 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.<sup>39</sup> ЦИК сформировала контрольно-ревизионную группу под председательством одного из членов ЦИК в целях обеспечения соответствия правилам финансирования предвыборной деятельности.

Финансовой стороне предвыборной деятельности не помешало бы достижение более высокого уровня прозрачности, в том числе за счет регулярного опубликования более подробной отчетности на всех этапах избирательного процесса, вплоть до дня голосования, и установления требования об обязательной публикации отчетов, которые политические партии должны предоставить в ЦИК после дня голосования. Партии обязаны сдавать промежуточные отчеты до дня голосования, а в течение 10 дней после дня голосования, представить полный

<sup>35</sup> Президент Атамбаев поддержал создание СДПК в 1993 году и был ее руководителем в период с 1999 по 2011 гг.

<sup>36</sup> Премьер-министр Темир Сариев, в ходе встречи с политическими партиями в Бишкеке 15 сентября призвал партии прекратить «покупку» голосов и сбор паспортов избирателей.

<sup>37</sup> Представители правоохранительных органов в Джалал-Абаде подтвердили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что 3 октября пятеро граждан города Джалал-Абад сообщили о получении ими денежного вознаграждения и риза от политической партии в обмен на свои голоса. Хотя покупка голосов является уголовно наказуемым деянием с точки зрения Уголовного Кодекса, для возбуждения уголовного дела необходимо наличие заявления со стороны избирателей, что на практике сталкивается с отсутствием стимулов для начала разбирательств со стороны отдельных граждан.

<sup>38</sup> Закон о выборах запрещает пожертвования из иностранных, государственных и анонимных источников, а также от религиозных и благотворительных организаций, а также устанавливает ограничения по суммам взносов, пожертвований и общих расходов на проведение предвыборных кампаний. Отдельные кандидаты не могут создавать собственные избирательные фонды.

<sup>39</sup> К примеру, политическими партиями «Бутун Кыргызстан-Эмгек», «Онугуу-Прогресс» и СДПК.

окончательный отчет.<sup>40</sup> 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, совершенных каждой партией.<sup>41</sup> 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 подобных нарушений в будущем».

Несмотря на конституционные гарантии равенства, имеет место недостаточная представленность женщин в политической жизни, в том числе, на выборах должностях. Среди 120 членов уходящего парламента всего 23 женщины (19,2%). Процентное соотношение женщин кандидаток в списках 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

Средства массовой информации послужили кандидатам в депутаты в качестве платформы для презентации своих взглядов, в рамках многочисленных дебатов и политической рекламы. Однако, ограниченное освещение предвыборной кампании в новостных и иных информационных программах в большинстве средств массовой информации, а также ощутимый 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 требования к порядку аккредитации СМИ, решивших предоставлять платную политическую рекламу, сохранив за собой право отзыва аккредитации.<sup>42</sup> Хотя интернет в целом не регулируется законодательной базой, ЦИК установила схожие требования и для интернет-изданий. Кроме того, ЦИК установила неофициальный порядок, согласно которому, все предвыборные агитационные материалы обязаны проходить предварительное согласование в ЦИК, лишь после чего, она дает разрешение на их трансляцию.<sup>43</sup> Многие собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ посчитали подобное требование излишним и расценили его превышением полномочий ЦИК, хотя политические партии, в основном, приветствовали идею согласования.

---

<sup>40</sup> Никаких санкций на случай невыполнения данного требования не предусмотрено. ЦИК не обязана публиковать данные отчеты.

<sup>41</sup> 24 сентября, контрольно-ревизионная группа также опубликовала данные промежуточных отчетов, поданных политическими партиями с указанием итоговых сумм по всем категориям поступивших средств и расходов.

<sup>42</sup> ЦИК оставляет за собой право отозвать аккредитацию, таким образом, приостанавливая право на публикацию платной политической рекламы, если средство массовой информации не обеспечивает объективного освещения предвыборной кампании или самих выборов, или в случае попыток опорочить честь и достоинство членов избирательных комиссий.

<sup>43</sup> 1 октября, ЦИК вынесла официальное предупреждение КТРК за трансляцию видеоролика без предварительного согласования.

С учетом неопределенности существующих требований законодательства<sup>44</sup>, 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.<sup>45</sup> 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 никакого печатного пространства.

В основном, СМИ восприняли выборы как возможность заработать, посвятив освещению предвыборной кампании кандидатов крайне ограниченный объем редакционных материалов в новостных и иных информационных программах; по мнению некоторых собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, это было сделано для получения максимальной прибыли от платной рекламы. В частности, примерно 79% от общего объема эфирного времени, посвященного участникам выборов на ОТРК, были платными. Схожий подход наблюдался на других телеканалах, мониторинг которых проводился МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, где оплаченным оказалось от 77% до 95% эфирного времени, посвященного предвыборной деятельности партий.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup> 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 и иных авторских информационных материалов посвященных кандидатам в депутаты, резко контрастировало с массовым положительным освещением деятельности президента и правительства во всех средствах массовой информации, 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.

<sup>44</sup> По Закону о Выборах, принадлежащие государству либо финансируемые из госбюджета СМИ обязаны бесплатно выделять партиям, участвующим в выборах, не менее 1 часа в рабочие дни либо печатное пространство в размере 1 страницы формата А4.

<sup>45</sup> 16 февраля 2015 года, правительство выделило по 5,7 миллионов сом 5 Каналу и ТРК «Пирамида».

<sup>46</sup> С 4 сентября МНВ БДИПЧ ОБСЕ начала количественный и качественный медиа мониторинг 6 телевизионных каналов (общественный КТРК, национальная телерадиокомпания ЭлТР, Пятый Канал, НБТ, НТС и «Пирамида»), 2 радиостанций (общественное «Биринчи Радио», являющееся частью КТРК, и радио «Азатгук») 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»).

<sup>47</sup> ЭлТр был единственным каналом из СМИ, охваченных мониторингом МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, который постоянно отображал уведомление о платном контенте, на протяжении всех подобных оплаченных партиями программ.

, объемы освещения деятельности партий СДПК, «Республика-Ата Журт», и в меньшей степени, «Ата-Мекен», в собственных редакционных материалах программах КТРК и частного телеканала НТС существенно выросли в течение последней недели избирательной кампании; при этом, тональность подобного освещения существенно различалась. В то время как КТРК сообщала о партиях «Республика-Ата Журт» и «Ата-Мекен» преимущественно в негативном ключе, СДПК представлялась, в основном, положительно или нейтрально 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 ОБСЕ/БДИПЧ выявили яркий контраст между характером освещения предвыборных событий общественного «Радио Биринчи» (входящей в состав КТРК) и радио «Азаттык» (Кыргызская служба Радио Свободная Европа/Радио Свобода). Программы на «Радио Биринчи» в основном были посвящены деятельности представителей руководства государства и правительства, 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 периода избирательной кампании. Радио «Азаттык» больше концентрировало внимание на политических партиях и их платформах: примерно половина всего контента, имеющего отношение к выборам и политике была посвящена кандидатам в парламент, без выраженного предпочтения в пользу 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.<sup>48</sup> Жалобы должны быть поданы в течение двух дней с момента, когда заявителю стало известно о нарушении прав.<sup>49</sup>

Избирательные комиссии реагировали на поданные в течение предвыборного периода жалобы, но не всегда соблюдали установленные законодательством требования по срокам. Большинство жалоб были рассмотрены рабочими группами ЦИК.<sup>50</sup> Однако, механизмы отслеживания и документации процесса разрешения споров избирательными комиссиями нуждаются в совершенствовании, а всему процессу недостает прозрачности.<sup>51</sup> Решения ЦИК не всегда свидетельствовали о последовательном и единообразном применении Закона о Выборах,

<sup>48</sup> Гражданский Процессуальный Кодекс сохраняет положения о разрешении споров, связанных с выборами, судами. Однако, и Верховный Суд, и ЦИК проинформировали МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что судьи были проинструктированы о приоритете Закона о Выборах.

<sup>49</sup> Суды отклонили три заявления на том основании, что заявителями были пропущены установленные сроки подачи жалобы, опираясь только на дату принятия решения, а не дату публикации решения.

<sup>50</sup> Рабочие группы по рассмотрению жалоб и заявлений, а также по контролю за соблюдением правил ведения предвыборной агитации рассмотрели более 30 жалоб, поданных в течение предвыборного периода, и уведомили политические партии и других участников выборного процесса о необходимости устранения нарушений. Не выполнившим данное требование было вынесено официальное предупреждение в ходе заседаний ЦИК, где соответствующим сторонам не всегда предоставлялась возможность выразить свою позицию.

<sup>51</sup> Заседания рабочих групп не документируются в виде протоколов.

некоторые ее решения не имели под собой законных оснований.<sup>52</sup> Большинство обжалованных решений ЦИК были поддержаны в судах: в решениях судов также не приводилось достаточного правового обоснования.<sup>53</sup> В ходе судебных разбирательств, все установленные сроки были соблюдены, но политические партии не всегда были проинформированы о проведении заседаний.<sup>54</sup>

### 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 этническим меньшинствам относятся узбеки (14,7%), русские (8,3), дунгане (1,2%), уйгуры (1%), а также группы таджиков, казахов, татар, украинцев, корейцев и турок-месхетинцев.<sup>55</sup> Конституция не содержит прямого упоминания национальных меньшинств, но запрещает 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 информационных материалов для образования избирателей, ни избирательных бюллетеней на языке национальных меньшинств напечатано не было. Подобная практика не отвечает международным стандартам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ<sup>56</sup>, и могла бы, *де факто*, привести к исключению из избирательного процесса лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и 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, отмеченных миссией, 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.

<sup>52</sup> 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».

<sup>53</sup> Первомайский районный суд поддержал 14 решений ЦИК и отменил 1 решение в апелляции; в свою очередь, 10 решений районного суда были в дальнейшем поддержаны Верховным Судом.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> См. данные Национальной переписи населения 2009 года.

<sup>56</sup> Параграф 32.5 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1996 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 ООТ от 1996 года говорится, что «информация и материалы о голосовании должны быть доступными на языках этнических меньшинств».



## Местные и международные наблюдатели

Закон позволяет осуществлять наблюдение на всех этапах избирательного процесса, как местным, так и международным наблюдателям. В то время как международные наблюдатели должны получить аккредитацию в ЦИК, местные наблюдатели приобретают статус наблюдателя после 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, а также в 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 были полностью соблюдены не во всех случаях, этот процесс был положительно оценен на всех, кроме трех, избирательных участках из 122 участков, где велось наблюдение. К основным причинам, вызвавшим позднее открытие 27 наблюдаемых избирательных участков, относились технические проблемы, связанные с запуском оборудования для установления личности избирателей и конфигурацией автоматических считывающих устройств (16 сообщений); в большинстве случаев, задержки открытия участков были незначительными.

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

На 2% наблюдаемых участков для голосования, автоматические урны для голосования были заменены из-за сбоев оборудования, а на 1% от наблюдаемых участков, были использованы обычные урны для голосования без считывающего устройства. Оборудование для идентификации биометрических данных в целом работало хорошо. Однако, технические проблемы как с оборудованием для идентификации личности избирателей, так и с автоматически считывающими устройствами для сканирования бюллетеней, и используемым ими программным обеспечением, вызывали регулярные, и зачастую быстро устраняемые перебои в процессе голосования. Почти на всех наблюдаемых участках для голосования были полностью соблюдены процедуры определения личности избирателей, но в половине случаев, возникали проблемы с идентификацией избирателей по отпечаткам пальцев. На 34% наблюдаемых избирательных участков, были зафиксированы случаи отказа в голосование т.к. их имен в списках избирателей 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 общих списках участков, несмотря на то, что

последними была пройдена биометрическая регистрация. На 9% наблюдаемых участков было чрезмерно большое скопление людей, а на 25% участков возникали очереди на входе в избирательные участки.

Тайна голосования соблюдалась не во всех случаях. На 13% наблюдаемых участков, не все избиратели заполняли бюллетени тайно в закрытых кабинках. На 28% наблюдаемых участков, выбор, сделанный избирателями, был виден в момент, когда бюллетень опускался в урну для голосования, а в 11% случаях, отметка в бюллетене была видна с обратной стороны. Наблюдатели ММНВ сообщили об отмеченных процедурных нарушениях, в частности, урны для голосования не были соответствующим образом запечатаны (13%). Также были отмечены случаи серьезных нарушений, включая попытки оказания влияния на выбор избирателей (1%), коллективного голосования (4%), и голосования за другого избирателя (1%). В 2% наблюдаемых участков, наблюдателями ММНВ были обнаружены признаки подкупа голосов избирателей.

Представители политических партий присутствовали почти на всех участках для голосования, где велось наблюдение (за исключением двух), а местные наблюдатели – более чем на половине участков. На 30% наблюдаемых участков было отмечено присутствие лиц, не уполномоченных там находиться, в основном сотрудников правоохранительных органов; на 4% наблюдаемых участков, неустановленные лица, не являющиеся членами УИК, пытались руководить или вмешиваться в работу УИК.

По данным ЦИК, явка избирателей составила 58%. Объявление подробных предварительных результатов выборов по участкам для голосования на официальном сайте ЦИК началось практически немедленно после закрытия участков, на основе первоначальных результатов, полученных за счет применения автоматических урн для голосования.

Процесс подсчета голосов был оценён негативно на более чем на трети из 113 наблюдаемых избирательных участков, что является высоким показателем и вызывает опасения. На многих УИК не были проведены самые простые процедуры, включая процедуру погашения неиспользованных бюллетеней (11 сообщений) или подсчета количества подписей в списках избирателей и отражения этого показателя в итоговом протоколе (24 и 13 сообщений, соответственно). В 12 случаях, посчитанные бюллетени не были разложены отдельно по партиям, а в 12 других случаях, подсчет не все бюллетени были подсчитаны правильно. Наблюдатели ММНВ сообщили о том, что в двух участковых избирательных комиссиях подсчет голосов не производился вообще, а результаты голосования были переписаны из протокола автоматической урны. Зачастую, определение недействительности бюллетеней производилось безосновательно либо не последовательно (18 и 15 сообщений, соответственно). Почти в половине случаев наблюдения за процедурой подсчета голосов, результаты ручного подсчета голосов не совпадали с результатом, автоматически выдаваемым считывающим устройством. Во многих 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 были опубликованы для информирования общественности (соответственно, 28 и 39 сообщений). В 12 случаях, в подсчете голосов принимали участие лица, не входящие в состав УИК. Представители политических партий присутствовали при процедуре подсчета голосов на всех участках, где осуществлялось наблюдение, а местные наблюдатели – примерно на половине участков. Посторонние лица, практически всегда представители правоохранительных органов, присутствовали при подсчете бюллетеней в 46 случаях.

Первоначальные этапы процесса подведения итогов были оценены негативно в 29 из 83 сообщений, полученных от наблюдателей в составе ММНВ, присутствовавших в 45 ТИК

вечером и ночью после завершения голосования. Почти в половине сообщений о процедуре подведения итогов, 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 в составе ММНВ отметили, что во многих случаях не все итоговые протоколы УИК были полностью заполнены (40 сообщений), либо результаты во многих протоколах не были сверены (36 сообщений) или не совпадали с результатами, которые выдавало АСУ (31 сообщение). Наблюдатели ММНВ заполнили 21 отчет о том, что цифры в итоговых протоколах были изменены 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 ОБСЕ/БДИПЧ была открыта в Бишкеке 25 августа. Она состоит из 16 экспертов, находящихся в столице и 22 долгосрочных наблюдателей, размещенных в 10 населенных пунктах 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 открытием участков для голосования проведено на 122 избирательных участках, а наблюдение за процессом голосования осуществлялось на 1,040 из 2,338 избирательных участков по всей стране. Наблюдение за подсчетом голосов велось на 113 участках, а подведение итогов – в 45 из 54 территориальных избирательных комиссий.

Наблюдатели выражают благодарность уполномоченным органам власти за приглашение наблюдать за выборами, Центральной Избирательной Комиссии за предоставление аккредитационных документов, Министерству Иностранных Дел и другим государственным и местным органам власти за оказанную поддержку и сотрудничество в ходе проведения наблюдения.

Наблюдатели также хотели бы выразить признательность Центру ОБСЕ в Бишкеке,<sup>57</sup> 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 ОБСЕ/БДИПЧ в Бишкеке (+996 312 881587);
- Томасу Раймеру, официальному представителю ОБСЕ/БДИПЧ (+48 609 522 266), либо Алексею Громову, советнику по выборным процессам ОБСЕ/БДИПЧ в Варшаве (+48 22 5200 667);
- Андреасу Бэйкеру, Директору по выборам ПА ОБСЕ, Копенгаген (+45 60 10 81 26);
- Шемавону Шахбазяну, ПАСЕ, Страсбург (+33 650 68 76 55);
- Тимоти Бодену, ЕП, Брюссель (+996 770 530 875; либо +32 473 844 450).

---

<sup>57</sup>

ОБСЕ/БДИПЧ осуществляют свою деятельность раздельно в рамках соответствующих мандатов.

**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>.