



Бюро по демократическим институтам и правам человека

# КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

## ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

4 октября 2020

Ограниченная миссия БДИПЧ по наблюдению за выборами  
Заключительный отчет



Варшава  
3 декабря 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ .....	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ.....	4
III.	ВВОДНАЯ ЧАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ.....	5
IV.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА .....	5
V.	ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ .....	7
VI.	РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ .....	9
VII.	РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ.....	10
VIII.	ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ.....	12
IX.	ФИНАСИРОВАНИЕ АГИТАЦИИ .....	14
X.	СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ .....	16
A.	МЕДИА СРЕДА .....	16
B.	ПРАВОВАЯ БАЗА .....	17
C.	РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА СМИ.....	18
XI.	УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ .....	20
XII.	ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ .....	21
XIII.	ГРАЖДАНСКИЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ .....	23
XIV.	ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ.....	24
XV.	РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ .....	25
XVI.	РЕКОМЕНДАЦИИ.....	27
A.	ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ .....	27
B.	ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	28
	<b>ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ОГРАНИЧЕННОЙ МИССИИ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ.....</b>	<b>31</b>
	<b>О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ .....</b>	<b>32</b>

**КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА**  
**ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ**  
**4 октября 2020**

**Заключительный отчет ограниченной миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами<sup>1</sup>**

**I. РЕЗЮМЕ**

После получения приглашения от властей Кыргызской Республики и в соответствии со своим мандатом Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) разместило ограниченную миссию по наблюдению за парламентскими выборами (ОМНВ), назначенными на 4 октября 2020 г. ОМНВ БДИПЧ оценивала соответствие избирательного процесса обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству.

В заявлении о предварительных результатах, выпущенном ОМНВ БДИПЧ 5 октября, сделаны выводы о том, что выборы “проходили в условиях усовершенствованного законодательства, и фундаментальные права и свободы, в целом, соблюдались. Предвыборная агитация носила состязательный характер, и кандидаты могли, в целом, свободно осуществлять свою деятельность, однако по-прежнему вызывают озабоченность достоверные утверждения о подкупе голосов. Выборы были эффективно организованы, несмотря на вызовы, представляемые пандемией КОВИД-19, но ряд спорных решений ЦИК вызвал вопросы о ее беспристрастности. В то время как общественные средства вещания выполняли свои обязательства и предоставляли бесплатное эфирное время кандидатам, недостаток критического освещения журналистами и проведения дебатов по общественно-важным вопросам снизило качество и разнообразие информации, доступной для избирателей. В день голосования соблюдался порядок, а сам процесс, в целом, был прозрачным и хорошо организованным, хотя меры по обеспечению здоровья граждан не всегда соблюдались”.

Законодательная база обеспечивает прочную основу для проведения демократических выборов. Со времени последних парламентских выборов в законодательство в сфере выборов были внесены значительные поправки, касающиеся некоторых предыдущих рекомендаций БДИПЧ, в частности в отношении администрирования списков избирателей, поддержки гендерной квоты в случае выбытия членов парламента, санкций за нарушения в ходе выборов и участия избирателей с инвалидностью. Однако, конституционная и законодательная реформы не коснулись некоторых других рекомендаций БДИПЧ, включая те, которые касаются ограничений права избирать и избираться, избирательных порогов и необходимости аккредитации СМИ для освещения выборов.

Выборы были эффективно проведены Центральной избирательной комиссией по выборам и референдумам (ЦИК), 54 территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и 2,475 участковыми избирательными комиссиями (УИК). ЦИК обеспечила всестороннее регулирование многих аспектов избирательного процесса, включая меры защиты от КОВИД-19, обучение и информирование избирателей, а также содействие участию избирателей с инвалидностью. Однако, многие собеседники ОМНВ БДИПЧ ставили под сомнение беспристрастность ЦИК, в основном, из-за спорных моментов при регистрации кандидатов. Прозрачность и коллегиальность деятельности ЦИК была снижена, так как рабочие группы ЦИК, время от времени, выпускали разъяснения закона без рассмотрения их на открытых заседаниях ЦИК.

---

<sup>1</sup> Версия настоящего отчета на английском языке является единственным официальным документом. Перевод отчета на кыргызский и русский языки является неофициальным.

Окончательные списки избирателей содержали примерно 3,5 миллиона зарегистрированных избирателей, и применяемые технологии идентификации избирателей, в целом, заслуживают общественного доверия. Тем не менее, несмотря на усилия властей увеличить инклюзивность реестра избирателей, примерно 470.000 взрослым гражданам еще предстоит пройти биометрическую регистрацию, и, следовательно, они лишены избирательных прав. ЦИК ввела дополнительные механизмы прозрачности в администрировании регистрации избирателей, и 441.000 избирателей воспользовались правом на временное изменение своего избирательного адреса. Политические партии и кандидаты выразили серьезную озабоченность по поводу злоупотребления этим механизмом, предполагая схему подкупа избирателей.

В целом в инклюзивном порядке 16 политических партий зарегистрировали свои списки. Некоторые политические партии предлагали, чтобы сумма избирательного залога была уменьшена, в то время как большинство зарегистрированных политических партий не выразили озабоченности в отношении размера залога. На момент регистрации все конкурирующие политические партии соответствовали требованиям квот для списков кандидатов, включая гендерную квоту и квоту на национальные меньшинства, однако отзыв и отмена регистрации некоторых женщин и кандидатов от национальных меньшинств привели к тому, что некоторые списки не соответствовали этим квотам.

Агитационная кампания носила соревновательный и живой характер, хотя временами была резкой, и ей не хватало обсуждения непосредственно предвыборных платформ. Во время предвыборной агитации в основном соблюдались основные свободы, и конкуренты использовали разнообразные средства агитации, включая агитацию онлайн. Однако, также наблюдались некоторые случаи запугивания, воспрепятствования ходу мероприятий, а также дезинформации в интернете. На протяжении всего процесса оставалась серьезная озабоченность в связи с достоверными указаниями на подкуп избирателей и давление на гражданских служащих.

В уходящем парламенте среди его членов всего 16.7% женщин. В соответствии с требованиями законодательства улучшить ситуацию политические партии выдвинули женщин в количестве одной трети всех кандидатов. Женщины хорошо были представлены на большинстве агитационных мероприятий, за которыми наблюдала ОМНВ БДИПЧ, однако гендерные проблемы почти не затрагивались во время проведения агитации. Женщины также были хорошо представлены на всех уровнях избирательных комиссий, включая на должностях, предполагающих принятие решений.

Законом не предусмотрено прямое государственное финансирование, но применяются законодательные ограничения как для частных пожертвований, так и для расходов на проведение агитации. Запрет на пожертвования в натуральной форме не благоприятствовал более новым партиям с ограниченными средствами финансирования, что является отступлением от международной надлежащей практики. ЦИК облечена полномочиями надзора за финансированием агитации. Несмотря на заметные усилия ЦИК сделать гласными подробные отчеты о финансировании до дня голосования, прозрачность финансирования агитации, в целом, остается недостаточной. ЦИК не хватает финансовых и человеческих ресурсов для проведения серьезного аудита, а в законе не закреплены требования публиковать результаты аудита.

Конституция гарантирует свободу мнения и прессы и прямо запрещает уголовное преследование за распространение информации, порочащей честь и достоинство личности. Однако, несоразмерные требования к изданиям СМИ и журналистам о возмещении ущерба за клевету, а также физические нападения на журналистов вызвали появление самоцензуры и ограничение свободы слова. Нападения на журналистов со стороны полиции и сторонников различных политических сил в день выборов и в период освещения беспорядков после выборов, а также

попытки захвата общественной телерадиокомпании продемонстрировали недостаток безопасной среды для журналистов, что ущемляет свободу средств массовой информации.

Общественное и финансируемые государством СМИ предоставили конкурирующим партиям бесплатное эфирное время, в основном отводимое на дебаты, включая дополнительное эфирное время для частичной компенсации ограничений, наложенных пандемией КОВИД-19. Положительным является то, что СМИ посвятили отдельные дебаты молодежи, женщинам и партийным лидерам. Однако, новостным программам и программам о текущих событиях не хватало критического журналистского освещения, и они отражали разные финансовые средства политических партий и кандидатов, так как освещение агитационной кампании в новостях в прайм-тайм в основном проводилось и оплачивалось самими оппонентами. Это и преобладание официального освещения деятельности правительства и президента негативно влияло на объективность, качество и разнообразие информации и мнений, доступных избирателям.

В Конституции и других законах закреплены принципы равенства и отсутствия дискриминации. Люди, принадлежащие к национальным меньшинствам, в областях, густо населенных меньшинствами, активно участвовали в агитации. Жесткое соревнование за голоса этнического узбекского меньшинства на юге страны вылилось в массовую стычку между сторонниками двух партий и привело к отмене регистрации двух кандидатов – этнических узбеков.

Законодательство предоставляет адекватную базу для разрешения споров, возникших в ходе выборов, но содержит ограничения права избирателей и гражданских наблюдателей оспаривать решения избирательных комиссий. Жалобы, поступившие в ЦИК, в целом, рассматривались прозрачно и с участием всех сторон, принятые решения были обоснованы, но многие из них обрабатывались рабочими группами без дальнейшего рассмотрения на открытых заседаниях ЦИК, что ставило под сомнение коллегиальность этого процесса и возможность подачи апелляций. Слушания в судах были открытыми, и надлежащий процесс в основном соблюдался. В то же самое время, суды применяли ограничительный и непоследовательный подход, ограничивая право подачи жалоб. Многие собеседники ОМНВ БДИПЧ говорили об отсутствии доверия к эффективности средств правовой защиты от нарушений на выборах, в частности в отношении эффективности деятельности органов правопорядка, а также касательно независимости судебной власти.

Закон о выборах предусматривает осуществление наблюдения на всех стадиях избирательного процесса со стороны политических партий, организаций гражданского общества и международных наблюдателей. Несколько групп гражданских наблюдателей провели долгосрочное наблюдение и опубликовали заявления по разным аспектам этих выборов.

ОМНВ БДИПЧ не проводила систематическое или всестороннее наблюдение за процедурами в день голосования. В ограниченном количестве посещенных избирательных участков день голосования проходил упорядоченно, а идентификация избирателей и процесс голосования, в целом, были хорошо организованы, однако, меры по обеспечению защиты здоровья граждан от пандемии КОВИД-19 не всегда соблюдались. Посещенные избирательные участки закрылись вовремя, и ручной подсчет голосов был проведен квалифицированно. ЦИК начала размещать на своем вебсайте предварительные результаты сразу после окончания голосования, что обеспечило прозрачность процесса. Объявленная окончательная явка составила 56%.

Согласно опубликованным предварительным результатам, оказалось, что 4 из 16 соперничавших политических партии предположительно получили представительство в парламенте. Однако, большинство соперничавших партий не признали результатов выборов, ссылаясь на широкомасштабный подкуп избирателей и давление на избирателей, и призвали к протестам, которые развернулись 5 октября с требованием признания результатов выборов недействительными. 6 октября премьер министр и спикер парламента ушли в отставку, а ЦИК,

вслед за насильственными протестами накануне вечером, признала итоги голосования недействительными. 14 октября парламент выдвинул Садыра Жапарова новым премьер министром, и после отставки президента Сооронбая Жээнбекова 15 октября он также стал исполняющим обязанности президента страны.

В этом отчете предлагаются рекомендации по поддержке усилий по дальнейшему приведению выборов в Кыргызской Республике в соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами по проведению демократических выборов. Приоритетные рекомендации сосредоточены на решении проблем с подкупом и давлением на избирателей, включая посредством ускоренного и обязательного расследования правоохранительными органами этих нарушений, полным уважением свободы СМИ, улучшением освещения со стороны СМИ на пользу избирателям, увеличением прозрачности финансирования политических партий и агитации, последовательным применением санкций за нарушения и с гарантированием тайны голосования. БДИПЧ готова оказывать содействие властям в выполнении рекомендаций, содержащихся в этом и в предыдущих отчетах.

## II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

После получения приглашения от властей Кыргызской Республики Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ), основываясь на результатах и выводах Миссии по оценке потребностей, проведенной с 20 по 27 июля 2020г., намеревалось разместить Миссию по наблюдению за парламентскими выборами (МНВ), назначенными на 4 октября 2020г. Однако, оказалось, что размещение краткосрочных наблюдателей было невозможно осуществить ввиду чрезвычайных обстоятельств, вызванных пандемией КОВИД-19, и существующими ограничениями на передвижения по всему региону ОБСЕ. Соответственно, БДИПЧ решило изменить формат деятельности по наблюдению и разместило 7 сентября Ограниченную миссию по наблюдению за выборами (ОМНВ). ОМНВ БДИПЧ, возглавляемая Томасом Бозерупом, состояла из 13 членов основной команды, находившейся в Бишкеке, и 18 долгосрочных наблюдателей, размещенных 11-12 сентября по всей стране. Члены ОМНВ БДИПЧ были собраны из 17 государств-участников ОБСЕ. ОМНВ БДИПЧ оставалась в Кыргызстане до 11 октября.

Избирательный процесс оценивался на предмет его соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, и национальному законодательству. В соответствии с методикой БДИПЧ для ОМНВ, Миссия не проводила систематического и всестороннего наблюдения за процедурами в день голосования, и посетила ограниченное количество избирательных участков во всех регионах, а также в городах Бишкек и Ош. Этот заключительный отчет следует за Заявлением о предварительных выводах и результатах, которое было выпущено на пресс-конференции в Бишкеке 5 октября 2020г.<sup>2</sup>

ОМНВ БДИПЧ желает выразить благодарность Центральной комиссии по выборам и референдумам (ЦИК) за приглашение осуществлять наблюдение за выборами и за их сотрудничество на протяжении всего процесса, а также Министерству иностранных дел (МИД) за их содействие. ОМНВ БДИПЧ также выражает признательность другим государственным институтам, выборной администрации, политическим партиям, организациям гражданского общества, Программному офису ОБСЕ в Бишкеке и международному сообществу за их сотрудничество и обмен мнениями.

---

<sup>2</sup> См. все предыдущие [Отчеты БДИПЧ по выборам в Кыргызстане](#).

### III. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

2 июля Президент назначил проведение парламентских выборов на 4 октября. Кыргызстан является полу-президентской республикой с законодательной властью, осуществляемой однопалатным *Жогорку Кенеш* (парламент), состоящим из 120 депутатов. Президент является главой государства и делит полномочия исполнительной власти с правительством, возглавляемым премьер-министром.<sup>3</sup> Парламентское большинство уходящего парламента из 95 мест возглавлялось Социал-Демократической партией Кыргызстана (СДПК) и состояло совместно с партиями *Бир Бол*, Кыргызстан и *Республика-Ата Журт* в то время как партии *Ата Мекен* и *Онугуу-Прогресс* были в оппозиции.

Хотя положение в то время правящей СДПК было в дальнейшем усилено победой ее кандидата на президентских выборах 2017г., эта партия впоследствии раскололась и не участвовала на этих парламентских выборах.<sup>4</sup> Тем не менее, некоторые ключевые депутаты парламента от СДПК выступили от других партийных структур, таких как *Биримдик*, *Мекеним Кыргызстан* или Социал-Демократов.

Система политических партий является фрагментарной, при этом 259 партий зарегистрированы Министерством Юстиции, из которых 16 участвовали в этих выборах. Политические партии определяются скорее личностью их лидеров, а не политическими платформами, и имеют тенденцию полагаться на финансирование со стороны бизнеса, тем самым часто отражая частные интересы. Подавляющее большинство политических партий создают региональные офисы только на период выборов, когда им необходимо привлечь голоса избирателей, что ослабляет связь между электоратом и депутатами после выборов.

Наряду с основными изменениями на политической сцене, эти выборы проходили на фоне растущего недовольства социальными и экономическими трудностями, вызванными пандемией КОВИД-19 и разочарования ходом решения давней проблемы с коррупцией.<sup>5</sup> Отсутствие эффективного ответа на практику подкупа избирателей явилось спусковым механизмом к протестам произошедшим после выборов против их результатов.

### IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Все 120 депутатов избираются на пять лет по единому общенациональному избирательному округу на основании пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками. Независимые кандидаты не могут участвовать в выборах, что противоречит параграфу 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г. Для получения мандатов, политическая партия должна пройти двойной порог, получив не менее 7% голосов по всей стране, и не менее 0.7% в каждом из семи регионов, а также в городах Бишкек и Ош.<sup>6</sup> Конституция ограничивает максимальное число мандатов, которые одна партия может получить в парламенте, до 65, однако закон не

---

<sup>3</sup> Президент представляет государство во внутренних и внешних делах, предлагает судей и генерального прокурора для назначения и увольнения парламентом, может созывать внеочередное заседание парламента и является главнокомандующим вооруженных сил. Премьер-министр несет ответственность за работу правительства, которое отвечает за применение законов и внутреннюю и внешнюю политику.

<sup>4</sup> Эта партия раскололась на несколько частей, включая группу, лояльную прежнему Президенту Алмазбеку Атамбаеву, и тех, кто приближен к Президенту Сооронбаю Жээнбекову. В августе 2019г. это противостояние вылилось в насильственную конфронтацию между сторонниками г-на Атамбаева и правоохранительными органами, приведшую к травмам и гибели людей. В июне 2020г. г-н Атамбаев был приговорен к длительному тюремному сроку.

<sup>5</sup> В июне 2020г. правительство ушло в отставку из-за коррупционного скандала.

<sup>6</sup> Поправкой в Закон о выборах 2020г. был вновь введен 7% избирательный порог, который в 2017г. был увеличен до 9%.

предусматривает, что может произойти, если только одна партия перейдет этот порог. БДИПЧ и Европейская Комиссия Совета Европы за демократию через право (Венецианская Комиссия) ранее рекомендовали пересмотреть правила распределения мест, а также пересмотреть двойной порог.<sup>7</sup>

*В соответствии с предыдущими рекомендациями следует рассмотреть возможность пересмотра ограничения количества мандатов для одной партии, а также региональный порог. Следует позволить независимым кандидатам участвовать в выборах.*

Законодательная база парламентских выборов в основном состоит из Конституции 2010г., Конституционного закона о президентских и парламентских выборах (Закон о выборах) 2011г. и Закона об избирательных комиссиях 2011г.<sup>8</sup> Другие соответствующие акты включают Закон о политических партиях, Закон о мирных собраниях, законодательство, предусматривающее уголовные и административные санкции, а также нормативные акты ЦИК. Кыргызстан является участником основных международных договоров, относящихся к демократическим выборам.<sup>9</sup> В соответствии с предыдущей рекомендацией БДИПЧ, в мае 2019г. Кыргызстан ратифицировал Конвенцию ООН о Правах инвалидов (КПИ).

После предыдущих парламентских выборов в законодательную базу несколько раз вносились поправки, в основном в соответствии со Стратегией совершенствования избирательного законодательства на 2018-2020гг. В июне 2020г. были внесены поправки в Уголовный кодекс, Кодекс о нарушениях и Кодекс о проступках, касающиеся санкций за нарушения, связанные с выборами. Другие изменения касаются администрирования списков избирателей, усиления санкций за нарушения, связанные с выборами, улучшения условий для участия избирателей с инвалидностью и поддержки гендерной квоты в случае отставки депутатов, в соответствии с предыдущими рекомендациями БДИПЧ.<sup>10</sup> Ряд собеседников проинформировали ОМНВ БДИПЧ о том, что введению поправок предшествовал инклюзивный процесс общественного обсуждения.

В целом, законодательная база в сфере выборов является всесторонней и обеспечивает адекватную основу для проведения демократических выборов. Однако, некоторые рекомендации БДИПЧ, которых в том числе касаются ограничений права голоса и права избираться, избирательного порога и необходимости аккредитации СМИ для освещения деятельности избирательных комиссий и продажи рекламного времени, учтены не были. Кроме того, некоторыми недавними изменениями были введены ограничения права участия в выборах для вновь зарегистрированных политических партий, а также запрет на негативную агитацию в СМИ, что привело к юридической неопределенности, особенно в отношении положений о предвыборной агитации и финансировании кампании.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> См. [Совместное заключение](#) БДИПЧ и Венецианской Комиссии по Проекту Закона о выборах в Кыргызской Республике от 2014г.

<sup>8</sup> В 2016г. были внесены поправки в Конституцию, касающиеся среди прочего права депутатов парламента становиться премьер-министром или первым заместителем премьер-министра без утраты мандата.

<sup>9</sup> Они включают [Международный пакт о гражданских и политических правах 1966г.\(МПГПП\)](#), [Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965г.](#), [Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации против женщин 1979г.](#) и ее факультативный протокол, [Конвенцию СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод 2002г.](#) и [Конвенцию ООН против коррупции 2003г \(КПК\)](#).

<sup>10</sup> Несмотря на 30% гендерную квоту, среди депутатов уходящего парламента было только 20 женщин, частично из-за самоотводов после выборов.

<sup>11</sup> Поправка в Закон о выборах от 2019г. отказывает политическим партиям, зарегистрированным позднее чем за шесть месяцев до объявления выборов, в праве выдвигать список кандидатов.



## V. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

Организация выборов осуществлялась ЦИК, 54 территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и 2.475 участковыми избирательными комиссиями (УИК). Голосование за пределами страны проходило на 45 избирательных участках, размещенных в посольствах и консульствах в 28 странах.

Члены избирательных комиссий назначаются на пятилетний срок. В состав ЦИК входят 12 членов, назначаемых парламентом.<sup>12</sup> Президент, парламентское большинство и оппозиция выдвигают по четыре члена ЦИК от каждой стороны. ТИК формируются ЦИК из не менее чем 11 членов, а УИКи из не менее чем 7 членов соответствующими ТИК. Половина членов каждой комиссии выдвигается политическими партиями, тогда как оставшаяся часть выдвигается местными советами. Члены ТИК и УИК были назначены в январе 2020г. После назначения членов избирательных комиссий их состав на всех уровнях значительно изменился, главным образом из-за обеспокоенности членов комиссий по поводу пандемии, участия в выборах в роли кандидатов и недостаточного вознаграждения, однако, эти изменения не повлияли на подготовку к выборам.<sup>13</sup> Женщины были хорошо представлены в избирательной администрации, представляя 47% членов ТИК и пять членов ЦИК, включая председателя ЦИК. Однако, различные этнические группы остались в значительной степени недопредставленными в ТИК, даже в областях, где они составляют значительную часть населения.<sup>14</sup>

*ЦИК могла бы принять меры по обеспечению адекватного представительства национальных меньшинств в избирательных комиссиях в областях, компактно населенных этими меньшинствами.*

ЦИК является постоянно действующим органом, отвечающим за организацию выборов и референдумов. В целом ЦИК эффективно провела свою работу и обеспечила всестороннее регулирование многих аспектов избирательного процесса, включая организацию мер защиты от КОВИД-19.<sup>15</sup> Перед днем голосования ЦИК проводила регулярные открытые заседания с членами комиссии, присутствовавшими лично и удаленно.<sup>16</sup> Однако, проведение нескольких необъявленных закрытых заседаний, включая заседание по вопросу признания итогов голосования недействительными после дня голосования, снизило прозрачность (см. *События после выборов*).

Положительным является то, что ЦИК объявляла повестку дня до проведения заседаний, но во многих случаях эти объявления размещались непосредственно перед заседаниями, и не всем участникам всегда оставалось достаточно времени, чтобы посетить заседания или ознакомиться

---

<sup>12</sup> Один член ЦИК, выдвинутый парламентским большинством, 3 сентября был заменен из-за участия в выборах в роли кандидата.

<sup>13</sup> ЦИК и ТИК могли производить необходимые замены членов комиссий нижнего уровня из резервных списков. Во время проведения выборов 49 из 650 членов ТИК и 4.105 из 26.000 членов УИК были заменены.

<sup>14</sup> Согласно ЦИК, только 37 членов ТИК (5.6%) принадлежат к различным национальным меньшинствам.

<sup>15</sup> Инструкция ЦИК по процедурам дня голосования включала особые правила и меры против распространения болезни, в том числе социальное дистанцирование и обеспечение работников и избирателей на выборах персональными средствами защиты.

<sup>16</sup> Из-за КОВИД-19 ЦИК изменила Регламент, чтобы позволить членам ЦИК участвовать в заседаниях удаленно. СМИ, наблюдатели и представители политических партий посещали заседания лично.

с соответствующими документами.<sup>17</sup> Большинство постановлений ЦИК были опубликованы вовремя; однако, в некоторых случаях публикация была значительно задержана.<sup>18</sup>

Следуя предыдущей рекомендации БДИПЧ, поправки в Закон об избирательных комиссиях ввели беспристрастность, как один из руководящих принципов деятельности избирательных комиссий. Однако, сомнения в некоторых решениях ЦИК в отношении регистрации кандидатов и санкций в отношении политических партий отрицательно повлияли на представление участников избирательного процесса о беспристрастности.<sup>19</sup>

В преддверии выборов ЦИК были созданы различные рабочие группы по рассмотрению заявлений и жалоб участников избирательного процесса и разъяснению положений закона. В то время как это облегчило работу ЦИК, некоторые разъяснения, выпущенные рабочими группами без рассмотрения на открытых заседаниях членами ЦИК, отрицательно сказались на реализации избирательных прав участниками процесса (см. *Средства массовой информации*). Подобная практика вызывает озабоченность по поводу прозрачности и коллегиальности в деятельности ЦИК.

*Решения, влияющие на права и обязанности участников избирательного процесса, включая по жалобам, а также интерпретации закона должны приниматься ЦИК на открытых заседаниях. Как рекомендовано ранее, все постановления ЦИК должны быть опубликованы вовремя.*

В целом, ОМНВ БДИПЧ положительно оценила работу выборной администрации нижнего уровня до дня голосования. Подавляющее большинство ТИК получили от местных властей адекватную логистическую поддержку, включая для предотвращения распространения КОВИД-19 и по установке пандусов для людей с ограниченными возможностями передвижения. Помимо обучающих мероприятий офлайн, членам ТИК и УИК было предоставлено техническое оборудование, позволившее членам комиссий посещать тренировочные занятия онлайн, а также обучающие видео материалы, охватывающие все этапы их работы. Введение удаленных тренировочных занятий, особенно в обстановке КОВИД-19, приветствуется, даже если в некоторых случаях технические неполадки влияли на качество этого процесса. ОМНВ БДИПЧ наблюдала и положительно оценила отдельные обучающие мероприятия, проведенные для тех членов УИК, которые проводили идентификацию избирателей в день голосования: однако, из-за формата обучения не всегда было возможно соблюдать меры предосторожности от КОВИД-19.

ЦИК обеспечила издание информационных материалов для избирателей об избирательных процедурах, включая для избирателей с нарушениями зрения и слуха. ОМНВ БДИПЧ наблюдала, что эти материалы были также распространены в регионах. ЦИК осуществляла контроль, чтобы политические партии, в соответствии с установленным требованием, выпускали не менее 1% своих агитационных материалов в формате, адаптированном для людей с инвалидностью. Кроме того, ОМНВ БДИПЧ наблюдала мероприятия, организованные ЦИК по

---

<sup>17</sup> Несколько объявлений были размещены онлайн менее, чем за 20 минут до начала заседания. Некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ заявили, что они смогли узнать о некоторых заседаниях только пост-фактум. Несколько членов ЦИК утверждали, что до заседаний материалы, включая проекты постановлений, раздавались не регулярно.

<sup>18</sup> А именно постановления о регистрации и об отмене регистрации кандидатов. Один из кандидатов, который был снят с регистрации, проинформировал ОМНВ БДИПЧ, что из-за поздней публикации постановления ЦИК рассмотрение его апелляции было задержано. В соответствии со статьей 18 Закона об избирательных комиссиях постановления ЦИК должны быть опубликованы на сайте ЦИК в течение 24 часов.

<sup>19</sup> Противоречия возникли из-за постановлений ЦИК в случаях с *Бутун Кыргызстан* и *Кыргызстан*. См. *Регистрация кандидатов*.

повышению осведомленности о публичном контроле за списками избирателей, включая телевизионные информационные материалы, сообщения на мобильные телефоны и билборды.

## VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Избирательные права предоставлены кыргызским гражданам, достигшим 18-летнего возраста, за исключением тех, кто решением суда признан недееспособным, и тех, кто отбывает тюремный срок, независимо от тяжести совершенного преступления, при этом и то и другое противоречит международным стандартам и обязательствам.<sup>20</sup>

*Следует снять несоразмерные ограничения избирательных прав, установленные независимо от тяжести совершенного преступления, в отношении тех, кто отбывает тюремный срок, а также ограничения в связи с инвалидностью.*

Регистрация избирателей является пассивной. Списки избирателей составляются на основе Единого реестра населения (ЕРН), который ведется Государственной регистрационной службой (ГРС). Вслед за поправками в Закон о выборах от 2019г. ответственность за уточнение списков избирателей была передана от ГРС к ЦИК.<sup>21</sup> Для включения в списки избирателей все граждане должны пройти биометрическую регистрацию.<sup>22</sup> Для улучшения полноты списков избирателей ГРС, ЦИК и МИД проводили биометрическую регистрацию граждан в консульствах и посольствах Кыргызстана. Хотя пандемия КОВИД-19 частично помешала этой деятельности, всего за границей зарегистрировались 32.602 избирателя. По данным ЦИК и ГРС около 470.000 граждан, большинство из которых проживает за границей, все еще не прошли биометрическую регистрацию и, следовательно, остаются лишены избирательных прав. Всего для участия в этих выборах было зарегистрировано 3.523.554 избирателя, из них 52% женщины.<sup>23</sup>

*Властям следует продолжить всесторонние усилия, направленные на заинтересованность и оказание содействия в проведении биометрической регистрации всего населения, имеющего право голосовать, в том числе проживающего за границей.*

Законом для избирателей предусмотрен период сверки, чтобы они могли запросить внести исправления в свои записи, а также изменить свой адрес места голосования, что позволяет им

<sup>20</sup> В соответствии со статьями 12 и 29 [КПИ](#), “Государства-участники признают, что инвалиды обладают правоспособностью наравне с другими во всех аспектах жизни” и обеспечивают их “право и возможность [...]голосовать и быть избранными”. В параграфе 48 [Замечания общего порядка №1 к статье 12 КПИ](#) Комитета КПИ говорится, что “способность лица принимать решения не может служить основанием для исключения инвалидов из процесса реализации их политических прав, в том числе права голосовать, права выдвигать свою кандидатуру ...”. Параграфом 24 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990г. предусматривается, 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”. Параграф 14 [Замечания общего порядка №25 к статье 25 МКГПП](#) Комитета по правам человека ООН требует, чтобы “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”.

<sup>21</sup> ГРС продолжает обеспечивать поддержку в этом отношении.

<sup>22</sup> Биометрическая регистрация включает сканирование отпечатков пальцев, а также предоставление цифровой фотографии и подписи.

<sup>23</sup> С последних национальных выборов, проведенных в 2019г., общее число избирателей выросло более, чем на 16%. ЦИК и ГРС отнесли это увеличение на естественный прирост населения, деятельности по повышению осведомленности и работе мобильных групп по биометрической регистрации избирателей в сельских областях.

голосовать не в месте регистрации своего места жительства.<sup>24</sup> Примерно 441.000 избирателей (12%) воспользовались своим правом временного изменения адреса для голосования. В течение последней недели периода сверки списков избирателей было подано около 250.000 запросов, а около 42.000 избирателей более одного раза меняли свой адрес для голосования.<sup>25</sup> Положительно то, что ЦИК во время регистрации запросов на изменение адреса применила биометрическую идентификацию избирателей и сделала этот процесс прозрачным. Большинство запросов на изменение адреса для голосования было получено из города Бишкек (146.248) и Чуйской области (112.602). В результате, около 30 избирательных участков превысили лимит в 2.500 избирателей, предписанный Законом о выборах.<sup>26</sup>

Многие собеседники ОМНВ БДИПЧ, включая большинство соперничавших политических партий, выразили серьезную обеспокоенность возможным злоупотреблением со стороны политических партий и кандидатов правом избирателей временно менять свой адрес для голосования, и допустили, что высокий показатель изменений указывал на схемы подкупа избирателей. 20 сентября 12 партий подали в ЦИК совместную жалобу, требуя расследовать многочисленные случаи изменения адреса для голосования. До дня голосования ЦИК передала в полицию для проведения расследования около 40 полученных отчетов о подкупе избирателей.

*Запросы на временное изменение адреса для голосования можно обусловить наличием существенных причин, чтобы предотвратить злоупотребление этим механизмом, а количество таких запросов, поданных в течение избирательного периода каждым избирателем, можно ограничить.*

## VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Кандидатами могут быть полноправные избиратели, на день голосования достигшие возраста 21 года. Те, у кого есть неснятая судимость, не могут избираться. Граждане Кыргызской Республики, имеющие второе гражданство, также не имеют права избираться. БДИПЧ и Венецианская Комиссия ранее рекомендовали пересмотреть это ограничение.<sup>27</sup>

*Можно было бы пересмотреть запрет избираться для граждан с двойным гражданством.*

Чтобы зарегистрировать список кандидатов, политическим партиям было необходимо внести залог в пять миллионов кыргызских сомов (KGS) (примерно 55.000 евро).<sup>28</sup> Некоторые партии предлагали уменьшить сумму этого залога, в то время, как большинство зарегистрированных партий не выразили озабоченности в отношении размера избирательного залога.<sup>29</sup>

В целом, процесс регистрации кандидатов был инклюзивным. Из 17 поданных списков, ЦИК первоначально отказала в регистрации трем партиям: *Актив*, *Бутун Кыргызстан* и *Кыргызстан*.

---

<sup>24</sup> Исправление или изменение адреса для голосования можно было запросить либо лично, либо онлайн (чтобы попросить изменить адрес для голосования избирателям было необходимо заполнить так называемую “Форму 2”). ОМНВ БДИПЧ наблюдала, что окончательные списки избирателей были опубликованы онлайн 23 сентября, а распечатанные списки размещены УИК к установленному законом сроку 28 сентября.

<sup>25</sup> Согласно ЦИК, 3 человека меняли свой адрес для голосования каждый по 22 раза.

<sup>26</sup> Кроме этого, в Оше были созданы 10 дополнительных избирательных участков.

<sup>27</sup> В [Совместном заключении БДИПЧ и Венецианской комиссии от 2020г.](#) по Поправкам к отдельным законодательным актам в части санкций за нарушение избирательного законодательства рекомендовалось “должным образом рассмотреть минимизацию и даже отмену ограничений на занятие государственных должностей гражданами с двойным гражданством”.

<sup>28</sup> 1 евро равен примерно KGS 90 (кыргызский сом).

<sup>29</sup> А именно, политические партии *Чон Казат*, *Реформа* и *Республика*. Помимо этого, партия *Актив* оспорила конституционность избирательного залога в Конституционной палате Верховного суда.

Все три подали жалобы в суд на ЦИК. В случаях с *Бутун Кыргызстан* и *Кыргызстан* решения ЦИК были отменены судом по причине превышения ею своих полномочий.<sup>30</sup> В случае с партией *Актив* суд поддержал решение ЦИК отказать в регистрации из-за неуплаты избирательного залога и несоответствия требованию гендерной квоты. Большинство собеседников ОМНВ БДИПЧ выразили сомнение в беспристрастности ЦИК из-за спорных решений, касающихся случаев с партиями *Бутун Кыргызстан* и *Кыргызстан*.

Сроки регистрации кандидатов, включая сроки подачи жалоб, наложились на начало проведения агитационной кампании и срок определения формата бюллетеней для голосования, что сократило возможности для некоторых участников осуществлять свои избирательные права на равных условиях.<sup>31</sup>

*Для того, чтобы избежать наложения сроков и процедурных препятствий, следует привести в соответствие избирательные сроки, относящиеся к регистрации кандидатов и подаче потенциальных жалоб.*

По закону, списки кандидатов должны содержать минимум 75 и максимум 200 кандидатов и соответствовать требованиям нескольких квот: должно быть не менее 30% кандидатов каждого пола, не менее 15% кандидатов, принадлежащих к национальным меньшинствам, не менее 15% кандидатов в возрасте моложе 35 лет, а также хотя бы два лица с ограниченными возможностями. Кроме того, закон ставит требования к месту размещения каждой категории в этих списках.

Этим требованиям отвечали всего 16 политических партий, и они были зарегистрированы для участия в выборах. Первоначально, во всех зарегистрированных списках было 2.032 кандидата, включая 32% женщин, 31% лиц моложе 35 лет, 17% представителей национальных меньшинств и 43 кандидата с ограниченными возможностями (2.1%).

Исключения из списков кандидатов могли проходить не позднее чем за три дня до дня голосования, а в случае такого исключения законом предусмотрено соблюдение квот. На практике такое положение едва ли можно принудительно соблюсти, так как после регистрации в списки кандидатов нельзя добавлять новых кандидатов для восстановления потерянных квот. На день голосования, после исключения 48 кандидатов, включая 18 женщин, по крайней мере три списка не соответствовали требованиям квот, включая критерии процентов и места в списке. ЦИК своевременно разместила списки кандидатов на своем сайте; однако, в опубликованных списках исключения отображались не регулярно.

*Следует исследовать механизмы, направленные на повышение эффективности применения квот для списков кандидатов, включая убедительные санкции за несоблюдение требований квот и материальное стимулирование для политических партий за каждого избранного депутата от защищенных групп.*

Несмотря на предыдущую рекомендацию БДИПЧ, в законе по-прежнему нет достаточных четких обоснований для исключения кандидатов из зарегистрированных списков, включая по

---

<sup>30</sup> ЦИК вернула документы о выдвижении кандидатов партии *Кыргызстан* из-за их несоответствия процедуре подачи документов и отказала в регистрации *Бутун Кыргызстан* из-за нарушения процедуры выдвижения кандидатов.

<sup>31</sup> В случае с *Бутун Кыргызстан*, административный суд вынес решение в пользу регистрации этой партии 9 сентября, что было крайним сроком для одобрения ЦИК формата избирательного бюллетеня. Из-за этого крайнего срока ЦИК не оспорила решение суда. В то же самое время, по прошествии пяти дней после начала агитации, была зарегистрирована политическая партия *Бутун Кыргызстан*, что, по ее заявлению, негативно сказалось на ее подготовке к агитационной кампании.

причине нарушения правил финансирования агитации и правил проведения агитационной кампании. Хотя ЦИК могла бы устранить этот пробел своими подзаконными актами, такие инструкции не были приняты. ЦИК непоследовательно применяла санкции к кандидатам. Вслед за инцидентом в Араване, касающимся драки на одном мероприятии агитационной кампании, ЦИК исключила из списка кандидатов двух этнических узбеков, принадлежащих политическим партиям *Биримдик* и *Мекеним Кыргызстан*, которые лично не участвовали в этом инциденте. Более того, ЦИК приняла решение не выносить предупреждение политическим партиям, вовлеченным в этот инцидент.<sup>32</sup> В то же самое время ЦИК отказалась исключить из списка кандидата политической партии *Кыргызстан* за предполагаемый подкуп избирателей и злоупотребление административным ресурсом, но вынесла предупреждение политической партии, выдвинувшей этого кандидата.

*Закон должен гарантировать исключение кандидата из списка как исключительную меру, применяемую только в случае серьезного нарушения закона. Санкции за нарушения в ходе проведения выборов должны применяться последовательно.*

## VIII. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

Официальный агитационный период начался 4 сентября и завершился за 24 часа до начала голосования. В ходе проведения агитации в основном соблюдались основные свободы, и участники могли свободно проводить кампанию. Однако, ОМНВ БДИПЧ отметила ограничения для агитации, так как политические партии не имели возможности получать пожертвования в натуральной форме, и, следуя поправке в Закон о выборах от 2019г., на телевидении (ТВ) было запрещено проводить негативную агитацию против оппонентов.<sup>33</sup>

Несколько вновь образованных политических партий высказали ОМНВ БДИПЧ свою озабоченность тем, что на их сотрудников, участвующих в агитации, оказывалось давление со стороны оппонентов с целью отбить желание проводить агитацию и тем, что за их агитационными мероприятиями проводилась скрытая слежка со стороны государственных органов безопасности.<sup>34</sup> В то время как, в целом, агитация проходила мирно, жесткий инцидент между сторонниками партии в Араване вызвал беспокойство среди узбекской диаспоры.<sup>35</sup>

Несмотря на первоначальную неопределенность по поводу возможности проведения личных встреч с избирателями из-за пандемии КОВИД-19, политические партии использовали различные средства для проведения в целом конкурентной и живой, хотя порой агрессивной агитационной кампании. Самым часто используемым средством агитации была агитация по месту жительства. Кроме того, были организованы встречи и дискуссии с избирателями, а также автопробеги с громкоговорителями, распространялись аудио-видео и печатные материалы,

---

<sup>32</sup> Статьей 46.2.6 Закона о выборах предусматривается, что только прямое участие кандидата или его/ее представителя в нарушении правил проведения агитации может служить основанием для исключения из зарегистрированного списка.

<sup>33</sup> В соответствии со статьей 28.6 Закона о выборах, соперники не могут использовать ТВ для призыва голосовать против другого участника, описывать негативные последствия в случае избрания определенного кандидата, распространять информацию о кандидате, в которой очевидно преобладают негативные комментарии, или которая содействует созданию негативного отношения избирателей к этому кандидату.

<sup>34</sup> Например, 14 сентября, политическая партия *Реформа* отправила официальное письмо в Министерство внутренних дел и Генеральному прокурору с требованием о защите прав, поскольку мероприятие их агитационной кампании, проводимое 13 сентября в Нарынской области, предположительно нелегально отслеживалось и было сорвано представителями правоохранительных органов в гражданской одежде.

<sup>35</sup> 20 сентября произошла жестокая стычка между сторонниками партии *Биримдик* и партии *Мекеним Кыргызстан*, в которую было вовлечено около 100 человек. См. *Участие Национальных Меньшинств*.

включая в формате, подходящем для людей с инвалидностью.<sup>36</sup> Было размещено много рекламных щитов, при этом самыми заметными по всей стране были рекламные щиты политических партий *Биримдик*, *Кыргызстан* и *Мекеним Кыргызстан*. Вновь введенный законодательный запрет на проведение культурных и спортивных мероприятий, связанных с агитацией, сформулирован в общих чертах, и у ЦИК и политических партий были трудности с его интерпретацией и применением на практике.<sup>37</sup>

*Для обеспечения правовой определенности применяемых правил проведения агитации, можно было бы рассмотреть возможность четкого и конкретного определения либо в законе, либо в инструкции ЦИК, какие культурные и спортивные мероприятия подлежат запрету.*

Хотя женщины, в основном, активно посещали митинги, 47 из которых наблюдала ОМНВ БДИПЧ, гендерные проблемы почти не поднимались в ходе проведения агитации.<sup>38</sup> Избирательные платформы большинства политических партий в значительной степени пересекались, и ОМНВ БДИПЧ отметила, что они редко представлялись избирателям. Многие партии в печатных материалах и во время ТВ дебатов предлагали сокращение государственных институтов, экономическую реформу и реформу здравоохранения, как приоритетные направления. Однако, во время собраний с избирателями ОМНВ БДИПЧ наблюдала, что кандидаты фокусировались на местных проблемах и на своих личных профилях, и, иногда, на недавней благотворительной деятельности, имеющей отношение к пандемии. Недостаток структурированных партийных платформ и дебатов, ориентированных на проблемы, уменьшил возможность избирателей сделать информированный выбор.

Агитационная кампания была также хорошо заметна в социальных сетях и платформах, таких как Фейсбук, Инстаграм и Ватсап. Агитация онлайн разрешена законом; однако ЦИК сообщила об отсутствии достаточных инструментов для мониторинга деятельности онлайн. Хотя большинство соперников приняли на себя обязательство соблюдать правила агитации онлайн, подписав Кодекс поведения по инициативе ЦИК, они проинформировали ОМНВ БДИПЧ, что оппонентами часто проводились кампании по дезинформации, особенно через личные или, иногда, поддельные аккаунты.<sup>39</sup> Однако, кандидаты редко обращались с официальными жалобами, до некоторой степени принимая негативную агитацию, так как было трудно доказать личность тех, кто пользовался аккаунтами в социальных сетях. ОМНВ БДИПЧ также отметила усиление враждебной дезинформации ближе к дню голосования.<sup>40</sup>

Хотя Законом о выборах запрещено проведение кандидатами и их близкими родственниками благотворительной деятельности с момента объявления выборов, ОМНВ БДИПЧ отметила

---

<sup>36</sup> Следуя поправкам в Закон о выборах от 2019г, политические партии теперь обязаны готовить и распространять аудио-видео агитационные материалы, используя язык жестов или субтитры, готовить материалы с увеличенным шрифтом и азбукой Брайля, и использовать другие специальные средства для избирателей с инвалидностью.

<sup>37</sup> С 2019г. запрещена организация концертов, театральных представлений и спортивных мероприятий с целью сократить стоимость агитационных кампаний. ЦИК получила несколько жалоб на использование политическими партиями на маленьких агитационных встречах певцов, но не могла определиться, следует ли наказывать использование непрофессиональных, бесплатных или спонтанных исполнителей.

<sup>38</sup> Наблюдение агитационных мероприятий проводилось ОМНВ БДИПЧ в сельских и городских областях, а также в Бишкеке и Оше.

<sup>39</sup> ОМНВ БДИПЧ получила сообщения о проведении дезинформационных кампаний от партий *Чон Казат*, *Мекеним Кыргызстан*, *Реформа*, *Республика* и *Социал-Демократы*.

<sup>40</sup> Кампании по дезинформации наиболее часто строились вокруг проблем, воспринимаемых консервативной частью общества как чувствительные. Распространенные в социальных сетях и через sms-рассылки, они включали предполагаемое финансирование определенных партий Западом (*Чон Казат*, *Реформа*), предполагаемую гомосексуальную ориентацию лидирующих кандидатов-женщин (*Реформа*) или предполагаемое намерение определенных политических партий защищать права ЛГБТИ сообщества (*Ата Мекен*, *Бир Бол*, *Реформа*).

несколько примеров, когда подобная деятельность, особенно относящаяся к пандемии, занимала значимое место в агитациях некоторых кандидатов от партий *Биримдик*, *Кыргызстан*, *Мекеним Кыргызстан* и *Республика*.

ОМНВ БДИПЧ также получила многочисленные заслуживающие доверия сообщения от собеседников по всей стране о примерах подкупа избирателей и злоупотреблениях административным ресурсом; в то время как и то и другое запрещено законом. Однако, наиболее часто собеседники информировали ОМНВ БДИПЧ о том, что у них не было доверия к тому, что подобные случаи будут эффективно разрешены, и, поэтому они не обращались с жалобами. ОМНВ БДИПЧ наблюдала признаки принудительного участия гражданских служащих в агитационных мероприятиях, а собеседники сообщали о предположительно широко распространенной практике оказания давления на гражданских служащих с целью вынудить их голосовать за специфическую политическую партию.<sup>41</sup> Вовлечение подчиненных государственного сектора в деятельность, способствующую избранию кандидата, запрещено законодательством, как злоупотребление административным ресурсом. Несмотря на гарантии тайны голосования, эти примеры давления также вызвали озабоченность по поводу способности служащих государственного сектора свободно голосовать из-за страха возмездия, что предусмотрено обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами.<sup>42</sup>

*Для того чтобы способствовать укреплению доверия к избирательному процессу, необходимо приложить полноценные усилия к решению постоянных проблем подкупа избирателей и оказания давления на избирателей, как путем организации кампании по информированию общественности, так и привлечения к ответственности. Следует добиться конкретных и подлинных обязательств от политических партий бороться с практикой подкупа избирателей.*

## IX. ФИНАСИРОВАНИЕ АГИТАЦИИ

Финансирование агитации регулируется законом о выборах, который требует, чтобы партии открывали специальные банковские счета для направления всех средств для агитации. Предвыборная агитация может финансироваться из частных источников, в то время как прямое государственное финансирование не предусмотрено. Существуют ограничения на индивидуальные взносы, а расходы на агитацию для каждой партии не могут превышать 300 миллионов сомов.<sup>43</sup> Наличные пожертвования, а также пожертвования из иностранных, государственных или анонимных источников, религиозных и благотворительных организаций запрещены.

---

<sup>41</sup> Например, во время митинга партии *Кыргызстан* 15 сентября в городе Талас, ОМНВ БДИПЧ наблюдала, как двум десяткам гражданских служащих пришлось поставить подписи в списке посещения, чтобы доказать свое участие в этом мероприятии. Подобная практика наблюдалась во время митинга партии *Биримдик* в городе Бишкек 2 октября.

<sup>42</sup> В параграфе 7.7 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990г.](#) требуется, чтобы агитационные кампании “проводились 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, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания”. Параграф 19 [Замечания общего порядка КГПП к МКГПП 1996г.](#) предусматривает, что “Избирателям должна быть предоставлена возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства”. См. также параграф 209 [Руководящих принципов Венецианской комиссии и БДИПЧ о правовом регулировании деятельности политических партий 2010г.](#) (Принципы регулирования деятельности политических партий).

<sup>43</sup> Физические и юридические лица могут пожертвовать до 200.000 сомов и 3 млн сомов соответственно, кандидат может внести до 1,5 млн сомов, а сама партия - максимум 100 млн сомов.



Отступая от передовой международной практики, закон не позволяет делать пожертвования в натуральной форме, что ставит в невыгодное положение новые партии с меньшими финансовыми средствами.<sup>44</sup> В соответствии с действующей правовой базой каждый сотрудник агитационной кампании и партийный наблюдатель должны получать вознаграждение по рыночной цене, что исключает привлечение волонтеров, и этот доход дополнительно подлежит налогообложению.<sup>45</sup> Таким образом, общая сумма, необходимая только для финансирования кадрового обеспечения кампании, может превышать финансовые возможности многих более мелких партий.<sup>46</sup> Если бы были разрешены пожертвования в натуральной форме, партии могли бы компенсировать нехватку средств добровольной общественной поддержкой. Более того, на практике о пожертвованиях в натуральной форме ОМНВ БДИПЧ сообщали большинство участников, но они не были отражены в каких-либо финансовых отчетах, что снижает прозрачность и честность финансирования агитации, что противоречит международным стандартам.<sup>47</sup>

*Чтобы повысить прозрачность финансирования агитации и устранить невыгодное положение, основанное на финансовых возможностях участников, необходимо пересмотреть правовую базу, чтобы разрешить пожертвования в натуральной форме и добровольные услуги для целей агитации. Такие нефинансовые взносы должны отражаться в финансовых отчетах участников, например, в качестве примерной стоимости по рыночным ценам.*

Надзор за финансированием агитации возложен на ЦИК. Информация о взносах и расходах для партийной агитации, получаемая из банков еженедельно, была опубликована на сайте ЦИК. В соответствии со своим постановлением, принятым в июне 2020 года, ЦИК изменила свою прежнюю практику и вместо раскрытия только итоговых общих сумм она также раскрывала суммы и источники каждого отдельного взноса или расходов, частично учитывая предыдущие рекомендации БДИПЧ. Согласно этим данным, по совокупным расходам на предвыборную агитацию лидировали три политические партии: *Биримдик*, *Кыргызстан* и *Мекеним Кыргызстан*.<sup>48</sup> Эти партии в итоге набрали наибольшее количество голосов.

Политические партии должны представить два финансовых отчета до дня голосования и последний - после выборов.<sup>49</sup> Положительно то, что первые два финансовых отчета были

---

<sup>44</sup> В соответствии со статьей 41.10 Закона о выборах запрещается предоставление товаров и услуг бесплатно или по необоснованно заниженным расценкам. Партии *Чон Казат* и *Реформа* сообщили, что это правило значительно повлияло на их кампанию, поскольку из-за нехватки средств они намеревались полагаться на волонтеров. В пункте 170 Принципах регулирования деятельности политических партий говорится, что "... все люди должны иметь право свободно выражать свою поддержку политической партии по своему выбору посредством финансовых взносов и взносов в натуральной форме" в разумных пределах.

<sup>45</sup> В параграфе 182 Принципов регулирования деятельности политических партий говорится, что "Хорошей практикой в данной области является выделение налоговых кредитов тем лицам, которые делают пожертвования в натуральной форме – в виде помощи трудом, предоставления в пользование имущества или оказания услуг. Следует законодательно разрешить сокращение налогооблагаемой базы на сумму таких пожертвований, включая пожертвования в натуральной форме политическим партиям" в определенных разумных пределах.

<sup>46</sup> Например, бюджет, необходимый для финансирования агитационной команды из 3500 членов по рыночным ценам, может колебаться от 6 до 10 миллионов сомов. В то же время 6 из 16 конкурирующих партий сообщили о совокупных взносах для агитации ниже или чуть выше 10 миллионов сомов каждая, в то время как у других партий индивидуальный доход был в десять раз выше.

<sup>47</sup> Статья 7.3 [Конвенции ООН против коррупции 2003 г.](#) устанавливает, что государствам следует "рассматривать возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер ... с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности ..."

<sup>48</sup> Согласно отчетам банка, *Биримдик* потратила на предвыборную кампанию 104,6 миллиона сомов, *Кыргызстан* - 123,6 миллиона сомов, а *Мекеним Кыргызстан* - 142,5 миллиона сомов. Все остальные партии сообщили о расходах ниже 53 миллионов сомов каждая.

<sup>49</sup> Первый финансовый отчет должен был быть представлен в ЦИК вместе с регистрационными документами, второй отчет - до 24 сентября, а итоговый отчет - в течение 10 дней после дня голосования.

представлены всеми политическими партиями и опубликованы на сайте ЦИК. Однако на момент публикации настоящего отчета в открытом доступе не было послевыборных отчетов. Первоначальные финансовые отчеты показывают, что большинство партий привлекли значительную часть средств на свою кампанию за счет кандидатов.<sup>50</sup> Хотя такая практика не нарушает законодательство, она вызывает вопросы о чрезмерной зависимости партий от частных доноров и преобладании бизнес-интересов в парламенте.<sup>51</sup>

Хотя ЦИК должна провести аудит всех трех отчетов, Комиссия сообщила ОМНВ БДИПЧ о нехватке финансовых и людских ресурсов для этого. Группа из четырех экспертов, работающих неполный рабочий день, отвечала за аудит и не смогла своевременно всесторонне проверить подробные бухгалтерские документы и финансовые отчеты всех политических партий. Кроме того, нет никаких юридических требований к публикации результатов аудита, что исключает общественную проверку.

*Для обеспечения прозрачного и значимого контроля за финансированием избирательной кампании ресурсы аудиторской группы ЦИК могут быть увеличены, а результаты аудита должны публиковаться в разумные сроки.*

Наконец, у партий нет обязанности предоставлять годовую финансовую отчетность, что снижает прозрачность финансирования агитации, что противоречит международным стандартам и передовой практике.<sup>52</sup>

*Для обеспечения прозрачности финансирования агитации от партий можно законодательно потребовать представлять ежегодные финансовые отчеты, подлежащие публичному раскрытию и четко установленным процедурам надзора.*

## **X. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

### **A. МЕДИА СРЕДА**

Широкий спектр вещательных, печатных и сетевых СМИ вносит свой вклад в динамичный медиа-ландшафт в Кыргызстане. Телевидение является наиболее важным источником информации, в то время как онлайн-СМИ все чаще служат альтернативным источником новостей. Однако большое количество СМИ полагается на государственное финансирование и собственность. Большинство коммерческих телеканалов и газет зависят от политического спонсорства и рекламы. Они считаются политически аффилированными через непосредственное владение кандидатами или их сторонниками, при этом лишь несколько СМИ воспринимаются как действительно независимые.

---

<sup>50</sup> Согласно финансовым отчетам, представленным к 24 сентября, в среднем почти 60 процентов взносов в избирательные фонды поступало за счет взносов кандидатов, что представляет собой резкое увеличение по сравнению с предыдущими парламентскими выборами.

<sup>51</sup> В параграфе 169 Принципов регулирования деятельности политических партий говорится: “Хотя личные пожертвования кандидата зачастую воспринимаются как не вызывающие подозрения относительно возможной коррупции или какого-либо другого нежелательного влияния, законодатели могут ограничить их размеры, включив данные средства в сумму общих расходов во время избирательного периода и потребовав обязательного раскрытия информации о величине этих пожертвований. Уместно было бы также потребовать от кандидатов обнародования декларации об их финансах”.

<sup>52</sup> Статья 7.3 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. требует, чтобы государства повышали прозрачность не только в финансировании кандидатов на выборные должности, но и в финансировании политических партий. Кроме того, в пункте 202 Принципов регулирования деятельности политических партий рекомендуется, требовать “от политических партий, чтобы они предоставляли соответствующую финансовую отчетность уполномоченным органам как минимум раз в год, даже если при этом партия не участвует ни в какой избирательной кампании”. См. Также параграфы 205, 206 и 214.

Общественная телерадиовещательная корпорация (КТРК) владеет шестью теле- и тремя радиоканалами, в том числе общенациональным радио *Биринчи*, и имеет самый большой охват и аудиторию. Государству также принадлежат некоторые другие теле- и радиостанции, в том числе телеканал *ЭлТР*, который осуществляет вещание на всю страну и имеет широкую телезрительскую аудиторию на юге Кыргызстана.

По словам собеседников ОМНВ БДИПЧ, пандемия КОВИД-19 существенно повлияла на и без того ограниченный рынок рекламы, что привело к финансовым трудностям, увольнению сотрудников некоторых основных телеканалов и к сокращению тиража или даже к закрытию некоторых печатных СМИ. Следовательно, нынешняя среда в сочетании с существующей правовой базой делает СМИ очень уязвимыми для неправомерного вмешательства и вызывает самоцензуру среди журналистов.

Физические атаки на журналистов,<sup>53</sup> в сочетании с кибер-атаками и вызов на допрос блогеров и пользователей социальных сетей за критические сообщения после объявления парламентских выборов, ограничивали свободу слова.<sup>54</sup>

## В. ПРАВОВАЯ БАЗА

Конституция гарантирует свободу слова и печати и прямо запрещает уголовное преследование за клевету. Однако действующий закон допускает чрезмерное возмещение ущерба по делам о диффамации, и текущие судебные дела против СМИ еще больше вызывают самоцензуру среди журналистов.<sup>55</sup>

Положения статьи 313 Уголовного кодекса, касающиеся «возбуждения национальной (межэтнической), расовой, религиозной или межрегиональной вражды», не соответствуют международным стандартам свободы слова.<sup>56</sup> Многие собеседники ОМНВ БДИПЧ из СМИ выразили обеспокоенность тем, что эти положения использовались для того, чтобы заставить замолчать журналистов и пользователей социальных сетей, критикующих правительство, а также для цензуры дебатов по темам межэтнических отношений. Хотя суть преступления в основном не изменилась по сравнению с аналогичной статьей 299 старого Уголовного кодекса,

<sup>53</sup> Два уголовных дела были возбуждены после нападения на главного редактора сайта расследований FactCheck в январе 2020 года, после того как на сайте было опубликовано крупное расследование о коррупции. Хотя расследование дела в отношении предполагаемых непосредственных преступников завершено и передано в суд, дело против предполагаемого организатора нападения все еще расследуется.

<sup>54</sup> По словам собеседников ОМНВ БДИПЧ, в период агитации главный редактор онлайн-платформы 24.kg временно не мог получить доступ к своей учетной записи в Twitter; однако, когда доступ был восстановлен, некоторые твиты были навсегда удалены. Сразу после объявления президентом парламентских выборов в Кыргызстане был заблокирован сайт петиций Change.org, так как группа граждан инициировала петицию с призывом к президенту уйти в отставку. В МВД вызвали на допрос администратора страницы Меместан в Facebook. Сообщение президента о ситуации с КОВИД-19 на его официальном канале YouTube было удалено и перезагружено с отключенным разделом комментариев после получения 4000 отметок "Не нравится".

<sup>55</sup> После публикации в ноябре 2019 года журналистского репортажа о коррупции были возбуждены судебные дела против Радио Азаттык, интернет-компании Клоор, а также журналиста, который вел расследование. Сумма исков составила 22,5 млн сомов, 12,5 млн сомов и 10 млн сомов, соответственно. Интернет-платформа 24.kg также была среди СМИ, которым предъявили иск на 15 миллионов сомов. Позже с 24.kg было снято финансовое требование, но они остались соответчиками по делу. [Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ](#) ранее выражал озабоченность по поводу непропорционального возмещения ущерба, требуемого в исках о диффамации.

<sup>56</sup> "Разжигание национальной (межэтнической), расовой, религиозной или межрегиональной вражды" прямо не определяется как "любая пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию". См. Также параграф 25 Замечания общего порядка № 34 КПЧ к МПГПП.

ранее подвергавшейся критике со стороны БДИПЧ, новый Уголовный кодекс увеличил срок наказания за подстрекательство, совершенное через средства массовой информации или Интернет, до 7,5 лет, не предусматривая более мягких санкций для нарушителей, совершивших преступление впервые.

*Уголовный кодекс должен быть пересмотрен, чтобы четко привести определение подстрекательства к национальной (межэтнической), расовой, религиозной или межрегиональной вражде в соответствии с международными стандартами, как и ключевые положения закона, такие как ненависть, дискриминация, враждебность и насилие.*

Кроме того, статья 4 Закона о гарантиях деятельности президента, предусматривающая более высокую защиту президента и экс-президентов, дает Генеральному прокурору право обращаться в суд от имени президента. В 2018 году группа граждан обжаловала конституционность данного положения в Конституционной палате Верховного суда, которая частично удовлетворила ходатайство, что привело к внесению соответствующих поправок в законодательство.<sup>57</sup>

*Законодательство должно отдавать приоритет применению нематериальных средств правовой защиты в делах о диффамации и оскорблении, а также должен быть установлен максимальный размер возмещения вреда, который должен учитывать фактический ущерб, доказанный истцом, а также любое возмещение, уже предоставленное с помощью нематериальных средств правовой защиты. Истец должен нести бремя доказательства ложности любых фактических обстоятельств по вопросам, вызывающим общественный интерес. Статьи 4 и 18 Закона о гарантиях деятельности президента должны быть отменены, чтобы обеспечить защиту репутации президента без излишних привилегий.*

Несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ, средства массовой информации, в том числе онлайн-платформы, должны были быть аккредитованы ЦИК, чтобы освещать выборы, а также продавать рекламное эфирное время и место участникам. По крайней мере, одна жалоба на предполагаемую клевету в отношении одного кандидата была подана в ЦИК против СМИ с просьбой отозвать аккредитацию данного СМИ. ЦИК отклонила этот запрос и рекомендовала СМИ предоставить возможность для опровержения. Хотя ЦИК не отзывала аккредитаций, угроза ее потери могла вызвать самоцензуру среди журналистов.

*Особые требования к аккредитации СМИ следует пересмотреть, поскольку они создают ненужные препятствия для СМИ, потенциально ограничивая объем информации, доступной избирателям.*

### **C. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА СМИ**

В программах новостей и текущих событий не хватало редакционного освещения и критических репортажей, вместо этого они отражали различные финансовые возможности партий и кандидатов, поскольку освещение кампании в новостях в прайм-тайм в основном производилось и оплачивалось соперниками на выборах. Это, в сочетании с преобладанием институционального освещения правительства и президента, явно повлияло на объективность, качество и разнообразие информации и мнений, доступных избирателям.

---

<sup>57</sup> После внесения поправок Генеральный прокурор, который обладал широкими дискреционными полномочиями, теперь должен, с согласия президента и с предварительным соглашением о размере морального ущерба, в обязательном порядке обратиться в суд от имени президента для защиты его или ее чести и достоинства. Защита распространяется и на бывших президентов страны.

*Следует рассмотреть вопрос о запрете трансляции агитационных материалов в программах новостей и текущих событий. Кроме того, можно рассмотреть вопрос о том, чтобы платный политический контент четко и последовательно обозначался как таковой.*

ЦИК выделила кандидатам бесплатное эфирное время в общественном и государственных СМИ, включая дополнительное количество часов к установленному законом времени на общественном канале *КТРК* и государственном *ЭлТР*, чтобы компенсировать ограничения, наложенные пандемией КОВИД-19. Положительно, теледебаты транслировались по обоим каналам, причем *КТРК* посвятил часть своих дебатов молодежи, женщинам и партийным лидерам.<sup>58</sup> Несмотря на то, что дебаты предоставили доступ к кандидатам и предоставили дополнительную возможность соперникам с меньшими ресурсами для покупки эфирного времени, они не компенсировали отсутствие редакционного освещения и критических репортажей в общественном и государственных СМИ.

Рекомендация ЦИК против проведения дебатов в частных СМИ представляет собой серьезное ограничение независимости и свободы СМИ и ограничивает разнообразие информации, доступной избирателям, что отрицательно сказывается на открытых дебатах по вопросам, вызывающим общественный интерес. Ограничение также ограничило доступ к частным СМИ участников с ограниченными финансовыми возможностями.<sup>59</sup>

*Все учреждения, включая ЦИК, могли бы взять на себя обязательство поддерживать приемлемый доступ участников выборов ко всем типам СМИ для усиления свободы выражения мнений.*

Закон о выборах требует от СМИ равного отношения к соперникам и предоставления объективной и недискриминационной информации. Однако неоднозначное толкование закона о выборах разными членами ЦИК в отношении равного отношения, а также таких определений, как «агитация» и «информирование избирателей», ограничило освещение агитации рядом СМИ.<sup>60</sup> Некоторые СМИ сообщили ОМНВ БДИПЧ, что они по-прежнему проявляют чрезмерную осторожность, воздерживаясь от освещения агитационной деятельности партий, чтобы избежать потери аккредитации ЦИК или финансовых санкций, поскольку это может рассматриваться как нарушение закона.

Результаты мониторинга СМИ ОМНВ БДИПЧ показывают, что общественная телекомпания *КТРК* уделяла особое внимание институциональному освещению деятельности правительства и президента, а также новостному контенту, подготовленному и оплачиваемым политическими партиями, вместо того, чтобы обеспечивать редакционное освещение агитации.<sup>61</sup> Это противоречило их редакционной политике, предписывающей телекомпании обеспечивать плюрализм мнений в своих информационно-аналитических программах. В отслеживаемых

---

<sup>58</sup> Ни *КТРК*, ни *ЭлТР* не обеспечивали сурдоперевод во время дебатов.

<sup>59</sup> Закон о выборах не запрещает организацию дебатов частными СМИ. Письменный ответ от 22 сентября Рабочей группы ЦИК по вопросам агитации и информирования избирателей рекомендовал телеканалу Next воздержаться от организации дебатов. Это было воспринято основными частными СМИ как официальная позиция ЦИК, заставляющая их воздерживаться от организации собственных дебатов. Решение было принято на том основании, что не будет обеспечено равное отношение, если другие участники откажутся от участия.

<sup>60</sup> В то время как «агитация» обычно интерпретировалась СМИ как размещение агитационных материалов на договорной основе и оплачивалась из средств избирательного фонда партии, как это разрешено законом, определение «информирование избирателей» было сочтено размытым и толковалось по-разному членами ЦИК.

<sup>61</sup> 8 сентября ОМНВ БДИПЧ начала количественный и качественный мониторинг освещения агитации. В выборку мониторинга СМИ вошли четыре телеканала, общественный *КТРК*, государственный *ЭлТР*, коммерческие *НТС* и 7 канал; общественное радио *Биринчи* и три частные газеты «Дело №», «СуперИнфо» и «Вечерний Бишкек». ОМНВ БДИПЧ также следила за освещением агитации в интернет-изданиях *kaktus.media*, 24.Kg и Апрель ТВ.

новостях в прайм-тайм *КТРК* 64% времени уделял деятельности правительства (и премьер-министра), 11% - президента, 6% - ЦИК, 18% - платному контенту, предоставляемому партиями, а оставшийся 1% был использован для упоминания участников. Новости, подлежавшие мониторингу на *ЭлТР*, дали правительству (и премьер-министру) 65 процентов и президенту 18 процентов времени в прайм-тайм, в то время как 8 процентов были выделены на платный контент, созданный партиями, еще 8 процентов - на деятельность ЦИК, а оставшийся 1 процент - на редакционное освещение соперников. Аналогичная тенденция наблюдалась и на общественном радио *Биринчи*.

*Общественные и государственные телерадиоканалы должны прилагать больше усилий в своих информационных и новостных программах, чтобы обеспечить беспристрастное и сбалансированное редакционное освещение агитационной деятельности кандидатов, тем самым помогая избирателям делать осознанный выбор.*

В то время как коммерческие телеканалы *НТС* и Канал 7 обеспечивали более разнообразное и содержательное освещение выборов, в том числе соперников, они также широко освещали деятельность правительства и президента, а также политический контент, производимый и оплачиваемый партиями. В своих новостях в прайм-тайм *НТС* выделил 37% эфирного времени видеозаписям, снятым и оплаченным конкурентами, против менее 7% редакционного освещения политических партий, в то время как Канал 7 выделил 33% эфирного времени контенту, оплаченному конкурентами, против 19 % редакционного освещения, в основном нейтрального или негативного тона. Оставшееся эфирное время было посвящено деятельности правительства, президента и ЦИК.

Источники новостей в Интернете предоставляли более аналитический и критический контент, посвященный программам политических партий и профилям кандидатов. Однако этим платформам не удалось уравновесить и предоставить адекватное количество редакционного контента, связанного с кампанией. Новостные ресурсы 24.kg и Kaktus.media, подлежавшие мониторингу, выделили 62 и 74% площади под платный политический контент, соответственно, по сравнению с только 38 и 26% редакционного освещения соперников и деятельности ЦИК.

Платный политический контент также преобладал в печатных СМИ, подлежавших мониторингу, особенно в Super Info, а редакционные материалы во всех этих газетах не содержали достаточной объективной аналитической информации для избирателей. «Дело №» и «Вечерний Бишкек» предлагали аналитическое освещение выборов, но в основном в негативном тоне в отношении определенных политических партий.

## **XI. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

Кыргызстан является страной с этнически многообразным населением, в которой меньшинства составляют около 27% всего населения.<sup>62</sup> Конституция признает различные этносы и закрепляет принципы недискриминации и равенства. Самая значительная по размеру община меньшинства – это этнические узбеки, в основном проживающие в Ошской и Джалал-Абадской областях, где они составляют до 28% и 24% соответственно. Законодательство запрещает образование политических партий на основе этноса.

Кандидаты от этнических меньшинств принимали активное участие в агитации на тех территориях, где они составляют значительную часть населения, но в программах политических партий проблемы межэтнических отношений не были особо заметны. Материалы по обучению

---

<sup>62</sup> Группы меньшинств включают этнических узбеков (14.7%), русских (5.3%), дунгане (1.2%), уйгуров (1%), а также малочисленные группы таджиков, казахов, татар, украинцев, корейцев и турок-месхетинцев.

избирателей и предвыборной агитации не были опубликованы ни на одном языке меньшинств, кроме государственного и официального языков (кыргызском и русском).

Жесткая конкуренция внутри узбекского меньшинства вызвала значительную тревогу среди членов общины в Ошской и Джалал-Абадской областях и усилила чувство незащищенности. Массовое столкновение между сторонниками партий *Биримдик* и *Мекеним Кыргызстан* в Араванском районе привело к исключению из зарегистрированных списков двух кандидатов – этнических узбеков.<sup>63</sup> Отдельно было начато уголовное расследование в отношении предполагаемого подкупа избирателей двумя кандидатами - этническими узбеками, которые представляли партию *Мекеним Кыргызстан* в Джалал-Абаде. По сообщениям, их сторонники и родственники подвергались давлению со стороны местных властей и органов правопорядка с целью заставить их свидетельствовать против них. Вслед за этими случаями, несколько собеседников ОМНВ БДИПЧ привлекли внимание к случаям риторики ненависти в социальных сетях, направленной на узбекскую общину.

## ХII. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

Законодательство предоставляет адекватную базу для решения избирательных споров, с единой иерархией для апелляций и сжатыми временными рамками.<sup>64</sup> Решения, действия и бездействие со стороны избирательных комиссий могут быть обжалованы в вышестоящих комиссиях, а со стороны ЦИК - в Административном суде города Бишкек (Административный суд), и далее в Верховном суде. Жалобы и апелляции могут подавать избиратели, политические партии, кандидаты, их доверенные лица, организации гражданского общества и наблюдатели.

Однако, рассматривая апелляции против решений ЦИК, поданные гражданскими наблюдателями и одним избирателем, Административный суд применял ограничительное толкование закона, тем самым фактически ограничивая их право, предусмотренное в законе.<sup>65</sup> Результаты выборов могут быть оспорены только отдельными кандидатами, политическими партиями и их доверенными лицами, что противоречит международной хорошей практике.<sup>66</sup> Решение ЦИК от 6 октября о признании результатов выборов недействительными было обжаловано некоммерческой организацией *Коалиция за демократию и гражданское общество* в Административном суде; 9 октября Административный суд отклонил эту апелляцию за отсутствие права подавать жалобу со стороны заявителя.

---

<sup>63</sup> В своем решении исключить из зарегистрированного списка кандидата Маннанова, ЦИК среди прочего сослалась на запрет на разжигание этнической ненависти. 29 сентября Административный суд поддержал это решение, отказав оценивать материалы, представленные заявителем на узбекском языке. 3 октября Верховный суд в апелляции поддержал это решение.

<sup>64</sup> Жалобы и апелляции в избирательные комиссии и суды, включая по поводу окончательных результатов, должны подаваться и рассматриваться в течение трех дней или, в случае необходимого дополнительного расследования, в течение пяти дней. Если жалоба или апелляция поданы в день голосования или за день до него, она должна быть рассмотрена немедленно.

<sup>65</sup> 24 сентября и 2 октября Суд постановил, что решения ЦИК по применению санкций за злоупотребление административным ресурсом и отказ в требовании исключить кандидата из зарегистрированного списка не подлежали обжалованию, так как эти решения не могут посягать на избирательные права участников избирательного процесса. Эти постановления были поддержаны Верховным судом.

<sup>66</sup> В параграфе II.3.3.f [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии от 2002г. рекомендуется, что “все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование. В отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей”.

*Следует исключить необоснованные ограничения права подавать жалобы по избирательным спорам, включая для гражданских наблюдателей и избирателей. Соперники, наблюдатели и избиратели должны иметь право обжаловать все аспекты избирательного процесса.*

Согласно онлайн реестру жалоб ЦИК, элементу, положительно сказавшемуся на прозрачности решений по избирательным спорам, до дня голосования избирательные комиссии получили 141 жалобу.<sup>67</sup> Большинство жалоб касалось предполагаемого нарушения правил проведения предвыборной агитации, проблем с регистрацией избирателей и сообщений о подкупе избирателей и злоупотреблении административным ресурсом. Рабочая группа ЦИК по жалобам рассмотрела большинство жалоб и ответила на них, но только 54 жалобы были рассмотрены на заседаниях ЦИК. В то время, как и заседания ЦИК и заседания Рабочей группы по жалобам в основном проводились прозрачно и с привлечением всех заинтересованных сторон, нерассмотрение жалоб на нарушения, затрагивающие права участников выборов, на заседаниях ЦИК могло поставить под сомнение принцип коллегиальности и способствовало правовой неопределенности в части дальнейших законных действий со стороны политических партий.<sup>68</sup>

Десять решений ЦИК были обжалованы до дня голосования, девять из них имели отношение к регистрации кандидатов и исключению из зарегистрированных списков, а в одном оспаривались санкции, наложенные за случай злоупотребления административным ресурсом.<sup>69</sup> Административный суд признал недействительными три отказа ЦИК зарегистрировать политические партии и отклонил другие жалобы. В Верховный суд были поданы шесть апелляций против решений Административного суда, включая две, поданные ЦИК; все они были отклонены. Слушания в Административном и Верховном судах были открытыми, и в значительной степени соблюдалась надлежащая процедура рассмотрения.

В качестве положительного примера, в июле 2020г. парламент принял поправки, устанавливающие ответственность за злоупотребление административным ресурсом и укрепляющие гарантии судебного преследования тех, кто был вовлечен в подкуп избирателей. Для того, чтобы быстро реагировать на сообщения о нарушениях избирательного законодательства, на уровне ЦИК и ТИК были созданы Рабочие координационные группы по реагированию, состоящие из членов избирательных комиссий и представителей прокуратур, полиции и национального агентства безопасности. На 30 сентября прокуратура и полиция расследовали около 63 уголовных дел в отношении предполагаемого подкупа избирателей и 17 дел о злоупотреблении административным ресурсом. Однако, сообщений о случаях, когда дело дошло до суда для наложения санкций, не поступало. Многие собеседники ОМНВ БДИПЧ выражали отсутствие доверия к эффективности мер, применяемых против нарушений избирательного процесса, особенно в отношении действий правоохранительных органов, а также касательно беспристрастности судей.

*Правоохранительные органы должны проводить эффективные расследования по заявлениям о подкупе избирателей и о злоупотреблении административным ресурсом. Можно было бы*

---

<sup>67</sup> Кроме того, ЦИК ответила на более 500 запросов и заявлений от избирателей и других заинтересованных участников выборов, большинство из которых были поданы через электронную почту или социальные сети. Некоторые решения ЦИК по жалобам размещались с опозданием.

<sup>68</sup> В ряде случаев, на жалобы официально отвечали руководители рабочих групп на фирменных бланках ЦИК, что вызывало сомнения среди заявителей, можно ли эти ответы расценивать как официальные решения ЦИК, которые можно было бы обжаловать в суде.

<sup>69</sup> 21 сентября в Административный суд Коалицией за демократию и гражданское общество была подана апелляция. Заявитель предположил, что предупреждение ЦИК партии *Кыргызстан* о том, что ее член и действующий спикер парламента г-н Джумабеков злоупотребил административным ресурсом, было неадекватным правовым ответом, и что этот кандидат должен быть исключен из списка. Суд отклонил эту апелляцию, не обнаружив нарушения закона, совершенного г-ном Джумабековым.



*рассмотреть вопрос об ускоренном порядке производства следствия и рассмотрения дел по правонарушениям, относящимся к выборам.*

После дня голосования ЦИК получила семь жалоб; из них две были совместно подписаны многими конкурирующими партиями и требовали признать результаты выборов недействительными, а также отменить регистрацию политических партий *Биримдик*, *Кыргызстан* и *Мекеним Кыргызстан* за их предполагаемые многочисленные нарушения, включая подкуп избирателей и оказание давления на избирателей, и провести повторные выборы. ЦИК передала эти дела о предполагаемом подкупе избирателей и оказании давления на избирателей со стороны данных партий в Генеральную прокуратуру и Министерство внутренних дел для уголовного расследования, в то время, как уже признала итоги голосования по стране недействительными. ЦИК также обратилась в парламент с просьбой рассмотреть в приоритетном порядке вопросы понижения избирательного порога и залога, требуемого для регистрации партии на выборах, уточнения механизма временного изменения адреса для голосования, а также разъяснения права политических партий, чьи незаконные действия привели к признанию результатов выборов недействительными, принимать участие в повторных выборах.

В целом, после дня голосования Административный суд рассмотрел шесть апелляций против решений ЦИК, большинство из которых касалось решений ЦИК, принятых до выборов. 6 октября Суд признал недействительным решение ЦИК от 2 октября в отношении жалобы группы гражданских наблюдателей на регистрацию партии *Кыргызстан*, хотя тот же суд ранее отказал в праве тому же заявителю в похожем случае, что вызывает сомнения в последовательности в применении закона.<sup>70</sup> 13 октября это решение суда было поддержано Верховным судом, куда была подана апелляция.

### **ХIII. ГРАЖДАНСКИЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ**

Закон о выборах предусматривает осуществление наблюдения за всеми этапами избирательного процесса политическими партиями, организациями гражданского общества и международными наблюдателями.<sup>71</sup> Политические партии и группы гражданских наблюдателей могут назначать до двух и трех наблюдателей на избирательную комиссию соответственно.<sup>72</sup> В то время как наблюдатели от политических партий могут оспаривать все решения выборной администрации, право гражданских наблюдателей оспаривать решения избирательных комиссий подлежит ограничениям (см. *Жалобы и Апелляции*).

Несколько собеседников ОМНВ БДИПЧ положительно оценили сотрудничество с ЦИК, включая инклюзивные консультации по различным аспектам выборов. Хотя некоторые собеседники из гражданского общества отметили позднее предоставление информации от ЦИК и ТИК об их заседаниях, они не выразили отсутствия доверия к работе избирательных комиссий. Несколько НПО предприняли всестороннее долгосрочное наблюдение и выпустили публичные заявления о разных аспектах избирательного процесса.

---

<sup>70</sup> Слушание в этом случае проводилось без участия представителей ЦИК и партии *Кыргызстан* по соображениям ускоренного рассмотрения этой жалобы.

<sup>71</sup> Всего для наблюдения за выборами ЦИК аккредитовала 277 международных наблюдателей из 35 организаций и 43 посольств. В целом, 77 групп гражданских наблюдателей уведомили ЦИК об их намерении осуществлять наблюдение на выборах.

<sup>72</sup> Гражданские наблюдатели могут быть зарегистрированы в ЦИК и непосредственно в ТИК.

#### **XIV. ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ**

В соответствии с методологией БДИПЧ для ОМНВ Миссия не осуществляла всестороннего или систематического наблюдения за происходящим в день голосования, а посетила ограниченное число избирательных участков во всех регионах страны.<sup>73</sup>

В целом, день голосования прошел в спокойной обстановке, и процесс голосования был хорошо организован. Голосование проходило с 8.00 до 20.00. Большинство избирательных участков, на которых проводилось наблюдение, открылись вовремя, и все процедуры в основном были соблюдены. Посещенные избирательные участки были должным образом оборудованы, и их расположение обеспечивало беспрепятственный поток избирателей. Однако, на нескольких избирательных участках ОМНВ БДИПЧ отметила, что члены УИК или наблюдатели стояли слишком близко к устройствам сканирования бюллетеней, что потенциально угрожало соблюдению тайны голосования.

*Законодательные требования о тайне голосования должны быть обеспечены на практике и в обязательном порядке воплощаться УИК. В ходе подготовки членов избирательных комиссий и в материалах обучения избирателей следует сделать акцент на важности соблюдения тайны голосования.*

Положительным было то, что большинство избирательных участков, посещенных ОМНВ БДИПЧ были доступны для избирателей с ограниченной мобильностью, с доступом без ступенек и с адаптированными кабинками для голосования, но несколько избирательных участков располагались на вторых этажах. Некоторые группы гражданского общества сообщили ОМНВ БДИПЧ, что для увеличения доступности избирательных участков необходимо приложить больше усилий со стороны государства и местных властей.

На посещенных избирательных участках оборудование для идентификации избирателей и сканирования бюллетеней работало хорошо, и сообщалось только о незначительных технических проблемах. В целом, большинство собеседников ОМНВ БДИПЧ выразили доверие к используемым технологиям идентификации избирателей, позволяющим предотвратить мошенничество внутри избирательных участков в день голосования.

Атмосфера за пределами посещенных ОМНВ БДИПЧ избирательных участков временами была напряженной, где неустановленные личности давали указания избирателям. На протяжении всего дня ОМНВ БДИПЧ наблюдала возле избирательных участков очереди, а также незначительное число случаев подвоза избирателей на автобусах. В одном случае ОМНВ БДИПЧ явилась свидетелем раздачи денег избирателям возле избирательного участка.

Избирательные комиссии выдавали маски для лица и санитайзеры, однако, такие защитные меры против распространения COVID-19, как постоянное использование санитайзеров, регулярная обработка оборудования для биометрической идентификации не всегда соблюдались. Редко соблюдалось социальное дистанцирование за пределами или внутри избирательных участков, и ОМНВ БДИПЧ наблюдала различную реакцию медицинского персонала при общении с избирателями с признаками повышенной температуры.<sup>74</sup>

Посещенные избирательные участки закрылись вовремя, и ручной подсчет голосов был

---

<sup>73</sup> Согласно ЦИК, 3 октября было организовано голосование вне помещения для голосования для 24.472 избирателей, которые не могли прийти на избирательные участки в день голосования по причине состояния их здоровья, пребывания в местах содержания под стражей или в труднодоступных местах, а также выполняющих полицейские обязанности или несущих военную службу.

<sup>74</sup> В то время как на некоторых избирательных участках таких избирателей, по сообщениям, отправляли домой, на других им позволяли заходить внутрь или просили их вернуться для голосования после 18.00.

проведен эффективно, с хорошим уровнем сотрудничества между членами УИК. ЦИК объявила окончательную явку избирателей, составившую 56% (проголосовало 1.980.240 человек), при этом автоматический подсчет голосов показал 1.899.111 голосов, отданных за политические партии, 35.097 – против всех, и 31.419 бюллетеней были признаны недействительными.

## XV. РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ

Сразу после окончания голосования ЦИК начала размещать на своем сайте предварительные результаты, основанные на первоначальных данных сканеров избирательных бюллетеней, тем самым обеспечивая прозрачность. В соответствии с предварительными результатами, оказалось, что 4 из 16 конкурирующих политических партий могут претендовать на распределение мест: *Биримдик* с 24.5% голосов, *Мекеним Кыргызстан* - 23.8%, *Кыргызстан* - 8.7% и *Бутун Кыргызстан* с 7.1%.<sup>75</sup> С 4 по 5 октября политические партии, которые не получили представительства в парламенте, сделали публичные заявления с отказом признать результаты выборов и призвали к общественным демонстрациям. В то время как партия *Биримдик* объявила о своей победе, партии *Бутун Кыргызстан*, *Кыргызстан* и *Мекеним Кыргызстан* поставили под сомнение справедливость избирательного процесса.

5 октября ряд партий отправили в ЦИК официальный запрос аннулировать результаты выборов и назначить новые парламентские выборы.<sup>76</sup> ЦИК ответила, что результаты еще не были установлены. Параллельно с этим, на протяжении дня росли общественные протесты в Бишкеке, и к вечеру собралось несколько тысяч человек. Ситуация ухудшилась, когда, вслед за нападением нескольких протестующих на здание парламента, органы правопорядка попытались разогнать толпу, используя слезоточивый газ, резиновые пули и светошумовые гранаты. Жесткие стычки продолжались всю ночь, и протестующие силой ворвались в здание парламента, Генеральную прокуратуру и Государственный комитет национальной безопасности. Были освобождены из-под ареста несколько политических фигур, включая бывшего президента Атамбаева и бывшего депутата Садыра Жапарова. Как сообщалось, во время этих событий было ранено свыше одной тысячи человек, и один человек погиб.

6 октября премьер-министр, а также спикер парламента подали в отставку при невыясненных обстоятельствах. Политические партии, совместно оспаривавшие результаты выборов, предлагали различные платформы для урегулирования ситуации, в том числе путем создания нескольких Координационных советов. Кроме того, некоторые члены партий самостоятельно назначали себя руководителями различных министерств и ведомств. В последующие дни прошли многочисленные демонстрации и марши, организованные различными политическими силами. В меньшей степени публичные протесты и смена местных чиновников, в том числе губернаторов и прокуроров, были проведены в регионах.

6 октября ЦИК объявила итоги голосования на всех избирательных участках недействительными.<sup>77</sup> Это решение было принято на закрытом заседании и ссылалось на конституционные положения о государственном суверенитете, национальном единстве, власти закона, социальной справедливости и человеческой жизни как высшей ценности. ЦИК заявила

---

<sup>75</sup> Согласно ЦИК, эти предварительные результаты основывались на данных, полученных из 98% УИК.

<sup>76</sup> Этот запрос был подписан партиями *Ата Мекен*, *Бир Бол*, *Бутун Кыргызстан*, *Чон Казат*, *Мекен Ынтымаги*, *Ордо*, *Реформа*, *Республика*, *Социал-Демократы*, *Ыйман Нуру* и *Замандаш*. Хотя партия *Мекенчил* также была в списке, их подпись отсутствовала.

<sup>77</sup> По закону, ТИК признают итоги голосования недействительными на своих территориях. В статье 37 Закона о выборах перечислены основания для ТИК признавать итоги голосования недействительными, в том числе на основе решений ЦИК.

о своем намерении “недопущения роста напряженности в обществе, содействия стабильности и гражданскому миру и согласию”.<sup>78</sup>

9 октября президент Жээнбеков объявил чрезвычайное положение в Бишкеке. 12 октября после того, как парламент не рассмотрел и не одобрил этот указ в течение трех дней, как того требует закон, в столице было объявлено новое чрезвычайное положение на неделю до 19 октября, но, в конечном итоге, было отменено парламентом 16 октября.

С 6 по 14 октября уходящий парламент провел несколько внеочередных заседаний, проводя переговоры о назначении нового премьер-министра, нового спикера парламента и обсуждая другие ключевые государственные дела, такие как избирательная реформа. Однако, СМИ, гражданское общество и некоторые депутаты сообщали, что этим заседаниям не хватало кворума, и они проводились без предварительного уведомления всех депутатов. Вслед за неудачной попыткой, 14 октября парламент собрал необходимый кворум и предложил г-на Жапарова на должность премьер-министра. После подписания этого назначения, 15 октября президент Жээнбеков объявил о своей отставке, и на следующий день г-н Жапаров стал также исполняющим обязанности президента страны.<sup>79</sup>

Нападения на журналистов в день голосования и во время освещения беспорядков после выборов со стороны полиции и сторонников различных политических сил, а также прерывание работы Интернета и средств коммуникации, наблюдаемое в этот период, в основном воспринимались как попытка заглушить расхождения во мнениях и ограничить свободу прессы и доступ к информации. Вслед за этими событиями, организации национальных и международных средств массовой информации призвали власти и политические силы обеспечить журналистам безопасную рабочую обстановку, свободную от угроз. СМИ также призвали власти расследовать все акты насилия, запугивания или давления на журналистов, особенно те обстоятельства, при которых полиция по охране общественного порядка открыла огонь по журналистам.

Было совершено несколько попыток со стороны оппозиции и других заинтересованных групп захватить общественную вещательную компанию КТРК, распустить ее наблюдательный совет и после отставки генерального директора КТРК незаконно назначить генерального директора. Хотя редакционная команда КТРК продолжала выпускать новости о происходящих событиях, и позднее наблюдательным советом был назначен новый временный директор, безопасность журналистов КТРК и их возможность работать не опасаясь наказания была поставлена под угрозу.<sup>80</sup>

*Следует строго поддерживать свободу СМИ. Нельзя оставлять безнаказанными вмешательства в деятельность журналистов и СМИ, а также неоправданные ограничения доступа к информации. Компетентные органы власти должны обеспечить журналистам*

---

<sup>78</sup> 21 октября ЦИК объявила повторные выборы, без формального признания результатов выборов недействительными. 24 октября по запросу партии *Актив* и НПО это решение было отменено Административным судом. Статья 37 Закона о выборах предусматривает возможность проведения повторного голосования в течение двух недель, если признание итога голосования недействительными на одном или нескольких избирательных участках оказывает влияние на результаты выборов в целом, тогда как повторные выборы должны быть объявлены через месяц, если результаты выборов по всей стране объявлены недействительными.

<sup>79</sup> В соответствии с Конституцией, в случае отставки президента исполняющим обязанности президента становится спикер парламента. В случае, если спикер не может выполнять эту обязанность, исполняющим обязанности президента становится премьер-министр. 15 октября вновь избранный спикер Канат Исаев отказался занять должность президента.

<sup>80</sup> 29 октября КТРК начала официальную процедуру выбора нового генерального директора.

*безопасные условия работы и гарантировать, что все нарушения свободы СМИ будут должным образом расследованы и устранены.*

## **XVI. РЕКОМЕНДАЦИИ**

Эти рекомендации, приведенные по всему тексту, предлагаются с целью дальнейшего улучшения проведения выборов в Кыргызской Республике и поддержания усилий по их приведению в полное соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами демократических выборов. Эти рекомендации следует читать в совокупности с предыдущими рекомендациями БДИПЧ, которые остаются все еще не выполненными Кыргызстаном.<sup>81</sup> БДИПЧ готово оказывать властям Кыргызстана содействие в дальнейшем совершенствовании избирательного процесса и выполнении рекомендаций, содержащихся в этом и предыдущих отчетах.

### **A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

1. Для того чтобы способствовать укреплению доверия к избирательному процессу, необходимо приложить полноценные усилия к решению постоянных проблем подкупа избирателей и оказания давления на избирателей, как путем организации кампании по информированию общественности, так и привлечения к ответственности. Следует добиться конкретных и подлинных обязательств от политических партий бороться с практикой подкупа избирателей.
2. Следует строго поддерживать свободу СМИ. Нельзя оставлять безнаказанными вмешательство в деятельность журналистов и СМИ, а также неоправданные ограничения доступа к информации. Компетентные органы власти должны обеспечить журналистам безопасные условия работы и гарантировать, что все нарушения свободы СМИ будут должным образом расследованы и устранены.
3. Для обеспечения прозрачности финансирования агитации от партий можно законодательно потребовать представлять ежегодные финансовые отчеты, подлежащие публичному раскрытию и четко установленным процедурам надзора.
4. Закон должен гарантировать исключение кандидата из списка как исключительную меру, применяемую только в случае серьезного нарушения закона. Санкции за нарушения в ходе проведения выборов должны применяться последовательно.
5. Следует рассмотреть вопрос о запрете трансляции агитационных материалов в программах новостей и текущих событий. Кроме того, можно рассмотреть вопрос о том, чтобы платный политический контент четко и последовательно обозначался как таковой.

---

<sup>81</sup> В пункте 25 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года все государства-участники ОБСЕ обязались «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации». Выполнение предыдущих рекомендаций оценивается ОМНВ БДИПЧ следующим образом: рекомендации 2, 6, 14, 17, 19, 21, 24, 28 и 29 из [Заключительного отчета БДИПЧ о парламентских выборах 2015 года](#) (Заключительный отчет 2015 года) и рекомендации 9, 10, 11, 18 и 22 из [Заключительного отчета БДИПЧ о президентских выборах 2017 года](#) (Заключительный отчет 2017 года) полностью выполнены. Рекомендации 9, 11, 25 и 27 из Заключительного отчета 2015 года и рекомендации 1, 3, 14 и 25 из Заключительного отчета 2017 года в основном реализованы. Рекомендации 1, 3, 4, 7, 18 и 22 из Заключительного отчета 2015 года и 4, 5, 7, 12, 13 и 23 из Заключительного отчета 2017 года выполнены частично. См. также [Базу Данных БДИПЧ по рекомендациям по выборам](#).

6. Правоохранительные органы должны проводить эффективные расследования по заявлениям о подкупе избирателей и о злоупотреблении административным ресурсом. Можно было бы рассмотреть вопрос об ускоренном порядке производства следствия и рассмотрения дел по правонарушениям, относящимся к выборам.
7. Законодательные требования о тайне голосования должны быть обеспечены на практике и в обязательном порядке воплощаться УИК. В ходе подготовки членов избирательных комиссий и в материалах обучения избирателей следует сделать акцент на важности соблюдения тайны голосования.

## **В. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Избирательная система и законодательная база**

8. В соответствии с предыдущими рекомендациями, следует рассмотреть возможность пересмотра ограничения количества мандатов для одной партии, а также региональный порог. Следует позволить независимым кандидатам участвовать в выборах.

### **Организация выборов**

9. ЦИК могла бы принять меры по обеспечению адекватного представительства национальных меньшинств в избирательных комиссиях в областях, компактно населенных этими меньшинствами.
10. Решения, влияющие на права и обязанности участников избирательного процесса, включая по жалобам, а также интерпретации закона должны приниматься ЦИК на открытых заседаниях. Как рекомендовано ранее, все постановления ЦИК должны быть опубликованы вовремя.

### **Регистрация избирателей**

11. Следует снять несоразмерные ограничения избирательных прав, установленные независимо от тяжести совершенного преступления, в отношении тех, кто отбывает тюремный срок, а также ограничения в связи с инвалидностью.
12. Властям следует продолжить всесторонние усилия, направленные на заинтересованность и оказание содействия в проведении биометрической регистрации всего населения, имеющего право голосовать, в том числе проживающего за границей.
13. Запросы на временное изменение адреса для голосования можно обусловить наличием существенных причин, чтобы предотвратить злоупотребление этим механизмом, а количество таких запросов, поданных в течение избирательного периода каждым избирателем, можно ограничить.

### **Регистрация кандидатов**

14. Можно было бы пересмотреть запрет избираться для граждан с двойным гражданством.
15. Для того, чтобы избежать наложения сроков и процедурных препятствий, следует привести в соответствие избирательные сроки, относящиеся к регистрации кандидатов и подаче потенциальных жалоб.

16. Следует исследовать механизмы, направленные на повышение эффективности применения квот для списков кандидатов, включая убедительные санкции за несоблюдение требований квот и материальное стимулирование для политических партий за каждого избранного депутата от защищенных групп.

### **Предвыборная агитация**

17. Для обеспечения правовой определенности применяемых правил проведения агитации, можно было бы рассмотреть возможность четкого и конкретного определения либо в законе, либо в инструкции ЦИК, какие культурные и спортивные мероприятия подлежат запрету.

### **Финансирование агитации**

18. Чтобы повысить прозрачность финансирования агитации и устранить невыгодное положение, основанное на финансовых возможностях участников, необходимо пересмотреть правовую базу, чтобы разрешить пожертвования в натуральной форме и добровольные услуги для целей агитации. Такие нефинансовые взносы должны отражаться в финансовых отчетах участников, например, в качестве примерной стоимости по рыночным ценам.
19. Для обеспечения прозрачного и значимого контроля за финансированием избирательной кампании ресурсы аудиторской группы ЦИК могут быть увеличены, а результаты аудита должны публиковаться в разумные сроки.

### **СМИ**

20. Уголовный кодекс должен быть пересмотрен, чтобы четко привести определение подстрекательства к национальной (межэтнической), расовой, религиозной или межрегиональной вражде в соответствии с международными стандартами, как и ключевые положения закона, такие как ненависть, дискриминация, враждебность и насилие.
21. Законодательство должно отдавать приоритет применению нематериальных средств правовой защиты в делах о диффамации и оскорблении, а также должен быть установлен максимальный размер возмещения вреда, который должен учитывать фактический ущерб, доказанный истцом, а также любое возмещение, уже предоставленное с помощью нематериальных средств правовой защиты. Истец должен нести бремя доказательств ложности любых фактических обстоятельств по вопросам, вызывающим общественный интерес. Статьи 4 и 18 Закона о гарантиях деятельности президента должны быть отменены, чтобы обеспечить защиту репутации президента без излишних привилегий.
22. Особые требования к аккредитации СМИ следует пересмотреть, поскольку они создают ненужные препятствия для СМИ, потенциально ограничивая объем информации, доступной избирателям.
23. Все учреждения, включая ЦИК, могли бы взять на себя обязательство поддерживать приемлемый доступ участников выборов ко всем типам СМИ для усиления свободы выражения мнений.
24. Общественные и государственные телерадиоканалы должны прилагать больше усилий в своих информационных и новостных программах, чтобы обеспечить беспристрастное и сбалансированное редакционное освещение агитационной деятельности кандидатов, тем самым помогая избирателям делать осознанный выбор.

### **Жалобы и апелляции**

25. Следует исключить необоснованные ограничения права подавать жалобы по избирательным спорам, включая для гражданских наблюдателей и избирателей. Соперники, наблюдатели и избиратели должны иметь право обжаловать все аспекты избирательного процесса.



## ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ОГРАНИЧЕННОЙ МИССИИ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

### Основная Команда ОМНВ БДИПЧ

Томас Боузрап	Глава Миссии	Дания
Армен Мазманян		Армения
Андрей Краснянский		Беларусь
Габриела Скулова		Чешская Республика
Юрга Луксайте-Рохлинг		Литва
Яне Карески		Северная Македония
Клаудиа Аранда		Португалия
Светлана Четайкина		Российская Федерация
Андрей Ханжин		Российская Федерация
Валентина Кремлева		Российская Федерация
Мерсе Кастелз		Испания
Фарух Юракулов		Таджикистан
Олександр Стеценко		Украина

### Долгосрочные наблюдатели ОМНВ БДИПЧ

Наира Хачикян	Армения
Ирина Шулянкова	Беларусь
Маркета Неквиндова	Чешская Республика
Ян Немес	Чешская Республика
Ханне Бэнг	Дания
Лейла Талиури	Грузия
Нурул Рахимбеков	Казахстан
Александр Бедрицкий	Российская Федерация
Кристина Богданова	Российская Федерация
Варвара Дронова	Российская Федерация
Всеволод Перевозчиков	Российская Федерация
Николас Хейум	Швеция
Ева Йакобсон	Швеция
Максимо Хуан Прадес Барсело	Швеция
Марио Барфус	Швейцария
Моника Джаамбонини	Швейцария
Анн Меррилл	Соединенные Штаты Америки
Даниел Виллегаз	Соединенные Штаты Америки

## О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ, чтобы “обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и (...) создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в обществе”. (Документ Хельсинкского саммита, 1992г.). Это называется человеческим измерением ОБСЕ.

БДИПЧ, расположенное в Варшаве (Польша), было основано как Бюро по свободным выборам на Парижском саммите 1990 года и начало функционировать в мае 1991 года. Спустя год Бюро было переименовано в связи с расширением его мандата, который стал включать права человека и демократизацию. Сегодня в нем работает свыше 150 сотрудников.

БДИПЧ является ведущим агентством в Европе в области **наблюдения за выборами**. Каждый год оно координирует и организует размещение тысяч наблюдателей для оценки проведения выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов и национальному законодательству. Его уникальная методология обеспечивает углубленный анализ всех аспектов избирательного процесса. Посредством проектов содействия БДИПЧ помогает государствам-участникам улучшить их избирательную систему.

Деятельность Бюро в сфере **демократизации** включает вопросы верховенства закона, законодательной поддержки, демократического управления, миграции и свободы передвижения, а также гендерного равенства. БДИПЧ ежегодно реализует ряд программ целевой помощи, стремясь развивать демократические структуры.

БДИПЧ также содействует государствам-участникам в выполнении их обязательств по содействию и защите **прав человека и основных свобод** в соответствии с обязательствами ОБСЕ по человеческому измерению. Это достигается совместной работой с различными партнёрами по укреплению сотрудничества, наращиванию потенциала и проведению экспертиз по тематическим направлениям, в том числе в области прав человека при борьбе против терроризма, содействия защите прав жертв торговли людьми, образования и тренингов в сфере прав человека, мониторинга прав человека и отчетности, а также прав и безопасности женщин.

В рамках деятельности по обеспечению **терпимого отношения и недискриминации** БДИПЧ оказывает поддержку государствам-участникам по повышению эффективности реагирования на преступления на почве ненависти и проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости. Деятельность БДИПЧ в сфере терпимости и недискриминации сфокусирована на следующих направлениях: законодательство; обучение сотрудников правоохранительных органов; мониторинг, отчетность и отслеживание реагирования на преступления и случаи проявления ненависти; образовательная деятельность по популяризации терпимости, уважения и взаимопонимания.

БДИПЧ консультирует государства-участники по вопросам их политики в отношении народов **Рома и Синти**. Оно содействует наращиванию потенциала и налаживанию связей с сообществами Рома и Синти, и поощряет участие представителей Рома и Синти в работе определяющих политику органов.

Вся деятельность БДИПЧ выполняется в тесной координации и сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ, институтами ОБСЕ и его полевыми миссиями, а также другими международными организациями.

Дополнительная информация размещена на сайте БДИПЧ ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).