



ОГРАНИЧЕННАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ Кыргызская Республика - Парламентские выборы, 4 октября 2020 года

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЫВОДАХ И РЕЗУЛЬТАТАХ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Парламентские выборы состоялись 4 октября на фоне положительных изменений законодательства и общего соблюдения фундаментальных прав и свобод. Избирательная кампания проводилась в конкурентной среде, кандидаты, в целом, могли свободно проводить агитационные мероприятия. Однако серьезную обеспокоенность вызывают заслуживающие доверия заявления о подкупе избирателей. Выборы были проведены эффективно, несмотря на трудности, связанные с пандемией COVID-19. Тем не менее, противоречия, вызванные некоторыми решениями ЦИК, вызвали вопросы в отношении ее беспристрастности. Несмотря на то, что государственные СМИ выполнили свои обязательства по предоставлению бесплатного эфирного времени кандидатам, недостаток критического освещения журналистами, а также обсуждения общественно-важных вопросов снизило качество и разнообразие информации, доступной для избирателей. День голосования прошел спокойно, а сам процесс, в целом, был прозрачным и хорошо организованным. Вместе с тем, меры по обеспечению здоровья граждан не всегда соблюдались.

Правовая база обеспечивает прочную основу для демократических выборов. Со времени последних парламентских выборов в избирательное законодательство были внесены существенные поправки с учетом некоторых предыдущих рекомендаций БДИПЧ, в частности, относительно сохранения гендерной квоты в случае выбытия членов парламента, санкций за правонарушения, связанные с выборами, а также относительно участия избирателей с ограниченными возможностями здоровья. Однако конституционные и законодательные реформы не учли некоторые другие рекомендации БДИПЧ, в том числе те, которые касаются ограничений по максимальному числу мандатов на партию и права голосовать и баллотироваться. Однопалатный Жогорку Кенеш (Парламент), состоящий из 120 членов, был избран на пятилетний срок по закрытым спискам по системе пропорционального голосования в едином общенациональном избирательном округе с двойным порогом.

Парламентские выборы были эффективно проведены Центральной избирательной комиссией по проведению выборов и референдумов (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 COVID-19, информирование избирателей, а также содействие участию избирателей с ограниченными возможностями здоровья. Однако многие собеседники ОМНВ БДИПЧ подвергали сомнению беспристрастность ЦИК. Прозрачность и коллегиальность ЦИК также была снижена, поскольку рабочие группы ЦИК давали разъяснения по закону без их рассмотрения на открытых заседаниях ЦИК.

В окончательных списках избирателей было зарегистрировано 3,5 миллиона избирателей. Несмотря на усилия, предпринятые властями для увеличения инклюзивности реестра избирателей, около 470 000 граждан, обладающих правом голоса, еще не прошли

биометрическую регистрацию и поэтому лишены избирательных прав. Правом на временное изменение своего избирательного адреса воспользовались 441 000 избирателей. Партии и кандидаты выразили серьезную обеспокоенность по поводу злоупотребления этим механизмом, ссылаясь на схему подкупа голосов.

В целом, в инклюзивном процессе было зарегистрировано 16 политических партий. Противоречия, возникшие после некоторых решений ЦИК о регистрации кандидатов, ставили под сомнение беспристрастность ЦИК. На момент регистрации все списки кандидатов соответствовали требованиям квот, в том числе гендерной квоте и по национальным меньшинствам, однако выбытие кандидатов-женщин, а также снятие с регистрации двух кандидатов привело к тому, что некоторые финальные списки не соответствовали этим требованиям.

Кампания была конкурентной и живой, хотя временами резкой и отсутствовала дискуссия о реальных избирательных платформах. Участники кампании использовали различные средства для проведения агитации, в том числе в сети интернет, и в целом могли проводить кампанию свободно. Тем не менее, участники также сообщили о нескольких случаях запугивания, срыва мероприятий, а также кампаний в сети интернет, распространяющих недостоверную информацию. Заслуживающие доверия подозрения в подкупе голосов и давлении на государственных служащих оставались серьезной проблемой на протяжении всего процесса.

Закон не предусматривает прямого государственного финансирования, но разумные лимиты применяются как к частным взносам, так и к расходам на избирательную кампанию. Исходя из передовой международной практики, запрет на пожертвования в натуральной форме поставил в невыгодное положение новые партии с ограниченными финансовыми возможностями. Надзор за финансированием избирательной кампании возложен на ЦИК. Несмотря на заметные усилия ЦИК, прозрачность финансирования избирательной кампании была недостаточной, так как партии не подлежат годовой финансовой отчетности и не предоставляли полную сумму финансирования своей кампании.

Конституция 2010 года (Конституция) гарантирует свободу выражения мнений и свободу печати, и прямо запрещает уголовное преследование за распространение сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию. Однако продолжающиеся судебные дела против средств массовой информации (СМИ) и журналистов за клевету, а также сообщения о физическом нападении и кибератаках на журналистов привели к самоцензуре и ограничили свободу слова. Рекомендация ЦИК против проведения дебатов в частных СМИ представляет собой серьезное ограничение редакционной независимости и ограничивает разнообразие информации, доступной избирателям.

Общественные и финансируемые государством СМИ предоставили кандидатам бесплатное эфирное время, в основном посвященное дебатам. Однако новостные выпуски и программы о текущих событиях не содержали критического освещения, а напротив являлись отражением неравных финансовых возможностей партий и кандидатов, поскольку агитационные материалы в новостях в прайм-тайм в основном производились и оплачивались участниками выборного процесса. Данный фактор, а также преобладание институционального освещения правительства и президента повлияли на объективность, качество и разнообразие информации и мнений, доступных избирателям.

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, активно принимали участие в избирательной кампании в районах своего преимущественного проживания. Ожесточенная конкуренция за голос этнического узбекского меньшинства на юге страны вылилась в массовую драку между сторонниками партий *Биримдик* и *Мекеним Кыргызстан* в Араване и привела к отмене регистрации двух кандидатов из числа этнических узбеков.

Законодательство обеспечивает адекватную основу для разрешения избирательных споров, но содержит ограничения права избирателей и гражданских наблюдателей оспаривать решения избирательных комиссий. Жалобы, поданные в ЦИК, обычно рассматривались прозрачно и с привлечением широкого круга участников, но многие из них рассматривались рабочими группами без дальнейшего рассмотрения на заседаниях ЦИК, что подрывало коллегиальность процесса и правовую определенность. Из 10 решений ЦИК, обжалованных в суде, три были признаны недействительными. Многие собеседники ОМНВ БДИПЧ выразили недоверие к эффективности средств правовой защиты от нарушений избирательного процесса, особенно в отношении эффективности действий правоохранительных органов и предполагаемой беспристрастности судебной власти.

Конституционный закон о президентских и парламентских выборах (Закон о выборах) предусматривает наблюдение за всеми этапами избирательного процесса. Однако, несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ, необоснованные ограничения на наблюдение со стороны граждан сохраняются. Гражданское общество активно участвовало в наблюдении за выборами.

ОМНВ БДИПЧ не осуществляла систематического и полноценного наблюдения за проведением дня голосования. На ограниченном количестве посещенных избирательных участков, процесс голосования прошел спокойно и, в целом, был хорошо организован, однако меры по обеспечению защиты здоровья граждан от пандемии COVID-19 не всегда соблюдались. Наблюдатели ОМНВ БДИПЧ стали свидетелями того, как около участков избиратели получали денежные средства. ЦИК начала публиковать предварительные результаты голосования на своем сайте вскоре после окончания голосования, обеспечивая тем самым прозрачность избирательного процесса. Предварительная явка составила 56 процентов.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Общая информация и Политический контекст

2 июля Президент назначил проведение парламентских выборов на 4 октября. Кыргызстан – полупрезидентская республика, где законодательные полномочия принадлежат однопалатному Жогорку Кенешу (Парламенту), состоящему из 120 членов. Президент является главой государства и разделяет исполнительные полномочия с Правительством во главе с премьер-министром.¹ Действующее парламентское большинство, вобравшее 95 мест,

¹ Президент представляет государство во внутренней и внешней политике, назначает выборы, представляет парламенту кандидатуры для избрания и освобождения от должностей судей и генерального прокурора, может созывать внеочередные сессии парламента и является главнокомандующим вооруженных сил. Премьер-министр несет ответственность за деятельность Правительства, которое обеспечивает исполнение законов и реализует внутреннюю и внешнюю политику государства.

возглавила Социал-демократическая партия Кыргызстана (СДПК) вместе с партиями *Бир Бол*, *Кыргызстан* и *Республика-Ата Журт*, в то время как партии *Ата Мекен* и *Онугуу-Прогресс* находились в оппозиции. В Конституцию были внесены поправки через референдум 2016 года, процесс которого встретил сопротивление оппозиции и гражданского общества.

Хотя позиция правящей СДПК была дополнительно укреплена победой ее кандидата на президентских выборах 2017 года, с тех пор партия пережила раскол и не баллотировалась на этих парламентских выборах.² Тем не менее, некоторые ключевые члены парламента (депутаты) от СДПК баллотировались от разных партийных структур, таких как *Биримдик*, *Мекеним Кыргызстан* или *Социал-демократы*. Система политических партий фрагментирована: в Министерстве юстиции зарегистрировано 259 партий, из которых 16 участвовали в этих выборах. Политические партии строятся вокруг личностей, а не вокруг платформ, и, как правило, полагаются на финансирование от бизнеса, часто отражая частные интересы.

Наряду с крупными изменениями на политической арене, выборы прошли на фоне растущего недовольства социальными и экономическими трудностями, вызванными пандемией COVID-19 и разочарований по поводу продолжительных проблем с коррупцией.³

Избирательная система и Законодательная база

Члены парламента избираются на пятилетний срок по закрытым спискам по системе пропорционального голосования в едином общенациональном избирательном округе. Независимые кандидаты не могут баллотироваться, что противоречит параграфу 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ. Для получения мандатов политическая партия должна преодолеть двойной порог, получив не менее семи процентов голосов по всей стране и не менее 0,7 процента в каждой из семи областей, а также в городах Бишкек и Ош. Конституция ограничивает представительство каждой партии в парламенте 65 мандатами.⁴

Правовая база парламентских выборов в основном включает Конституцию, Закон о выборах и Закон об избирательных комиссиях.⁵ Другие соответствующие правовые акты включают Закон о политических партиях, Закон о мирных собраниях, законодательство об уголовных и

² Партия разделилась на несколько частей, включая группу, близкую к бывшему Президенту Алмазбеку Атамбаеву, и тех, кто лоялен нынешнему Президенту Сооронбаю Жээнбекову. Противостояние привело к ожесточенной конфронтации между сторонниками г-на Атамбаева и правоохранительными органами в августе 2019 года, что привело к человеческим травмам и гибели. В июне 2020 года г-н Атамбаев был приговорен к длительному тюремному заключению, которое он в настоящее время отбывает.

³ В июне 2020 года Правительство подало в отставку из-за коррупционного скандала.

⁴ Поправка 2020 года к Закону о выборах вновь ввела семипроцентный избирательный порог, который был увеличен до девяти процентов в 2017 году. [БДИПЧ и Европейская комиссия за демократию через право \(Венецианская комиссия\)](#) ранее рекомендовали пересмотреть правила распределения мандатов, а также пересмотреть двойной порог.

Закон о выборах не предусматривает, что произойдет, если только одна партия преодолеет порог.

⁵ В 2016 году в Конституцию были внесены поправки, касающиеся, в частности, права депутата стать премьер-министром или первым заместителем премьер-министра без утраты мандата.

административных санкциях, а также постановления ЦИК. Кыргызстан является участником основных международных договоров, касающихся демократических выборов.⁶

В целом, избирательная правовая база является всеобъемлющей и обеспечивает прочную основу для демократических выборов. Однако она содержит несколько необоснованных ограничений, а также пробелы и неясности, особенно в отношении СМИ, прав гражданских наблюдателей, правил проведения избирательных кампаний и финансирования.⁷ С момента последних парламентских выборов в правовую базу были внесены существенные изменения, в основном в соответствии со Стратегией совершенствования избирательного законодательства на 2018-2020 годы, разработанной рабочей группой при президенте.⁸ Ряд собеседников проинформировали ОМНВ БДИПЧ, что принятию поправок предшествовал инклюзивный процесс общественных обсуждений. Недавние изменения предусматривают сохранение гендерной квоты в случае выбытия депутатов, усиление санкций за нарушения, связанные с выборами, и улучшение условий для участия избирателей с ограниченными возможностями здоровья в соответствии с предыдущими рекомендациями БДИПЧ.⁹ В то же время некоторые рекомендации БДИПЧ не были учтены, в том числе те, которые касаются ограничения права голосовать и баллотироваться, а также необходимости аккредитации СМИ для освещения деятельности избирательных комиссий и продажи рекламного времени. Кроме того, некоторые недавние изменения привели к ограничению права баллотироваться новым зарегистрированным политическим партиям, ограничениям прав гражданских наблюдателей, запрету на проведение агитаций в СМИ с негативными комментариями о кандидатах и политических партиях, а также к дальнейшим правовым неясностям, особенно в отношении правил проведения избирательных кампаний.¹⁰

Организация выборов

Организацию парламентских выборов осуществляли ЦИК, 54 ТИК и 2 475 УИК.¹¹ Члены избирательных комиссий назначаются сроком на пять лет. ЦИК состоит из 12 членов, назначенных парламентом. Президент, парламентское большинство и оппозиция каждый из них номинируют по четыре члена ЦИК. ТИК с составом не менее 11 членов формируются ЦИК, а УИК, в состав которых входит не менее 7 членов, формируются соответствующими ТИК. Половина членов каждой комиссии назначается политическими партиями, тогда как

⁶ К ним относятся Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод. В 2019 году в соответствии с рекомендацией БДИПЧ Кыргызстан ратифицировал Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ).

⁷ Например, статья 46 Закона о выборах предусматривает, что кандидаты могут быть сняты с регистрации за превышение предела расходов на избирательную кампанию на 0,5%, а статья 41.10 запрещает пожертвования в натуральной форме и участие волонтеров в агитационной деятельности.

⁸ В Закон о выборах трижды вносились поправки: в 2017, 2019 и 2020 годах, а в Закон об избирательных комиссиях дважды: в 2017 и 2019 годах. В июне 2020 года поправки, касающиеся санкций за нарушения, связанные с выборами, были внесены в Уголовный кодекс, Кодекс о нарушениях и Кодекс о проступках.

⁹ Несмотря на 30-процентную гендерную квоту, только 20 депутатов в действующем парламенте были женщинами, частично из-за выбытия после выборов и отсутствия правовых гарантий для поддержания гендерного представительства после выбытия из состава парламента.

¹⁰ Поправка 2019 года к Закону о выборах лишает политические партии, зарегистрированные за шесть месяцев до объявления выборов, права выдвигать список кандидатов.

¹¹ Голосование за пределами страны проводилось на 45 избирательных участках при посольствах и консульствах в 28 странах.

остальные члены комиссии назначаются органами местного самоуправления. Члены ТИК и УИК были назначены в январе 2020 года. Несмотря на то, что составы избирательных комиссий менялись на всех уровнях, в основном из-за опасений по поводу пандемии, участия в выборах в качестве кандидатов или недостаточной оплаты труда, это не повлияло на общую подготовку к этим выборам.¹² Хотя женщины были хорошо представлены в избирательных комиссиях, различные этнические группы оставались недостаточно представленными в ТИК, даже в тех областях, где они составляют значительную часть населения.¹³

ЦИК регулярно проводила открытые заседания с участием членов комиссии лично и дистанционно.¹⁴ ЦИК вела свою работу эффективно и обеспечивала всестороннее регулирование многих аспектов избирательного процесса, включая меры защиты от COVID-19¹⁵, информирование избирателей¹⁶, а также содействие участию избирателей с ограниченными возможностями здоровья.¹⁷

Во многих случаях, короткий период между онлайн-объявлениями о предстоящих заседаниях ЦИК и их началом не оставлял достаточно времени для всех участников, чтобы присутствовать или ознакомиться с соответствующими документами.¹⁸ Большинство решений ЦИК публиковались своевременно; однако в некоторых случаях публикация значительно задерживалась.¹⁹ В преддверии этих выборов, ЦИК создала рабочие группы для реагирования на опасения и жалобы участников избирательного процесса и разъяснения правовых положений. Несмотря на то, что это облегчило работу ЦИК, некоторые разъяснения, выпущенные рабочими группами, будучи не рассмотренными на открытых заседаниях членами ЦИК, существенно ограничили действия участников избирательного процесса.²⁰ Такая практика вызывает опасения по поводу прозрачности и коллегиальности ЦИК.

¹² Один член ЦИК, выдвинутый парламентским большинством, был заменен 3 сентября в связи с участием в выборах в качестве кандидата. ЦИК и ТИК смогли осуществить необходимую замену членов из резервных списков. Из 650 членов ТИК, 49 были заменены; из 26 600 членов УИК, 4 105 были заменены.

¹³ По данным ЦИК, из 650 членов ТИК только 37 принадлежат к различным национальным меньшинствам. Около 47 процентов членов ТИК и пять членов ЦИК, включая председателя, являются женщинами.

¹⁴ В связи с COVID-19, изменённые Правила процедуры позволили членам ЦИК участвовать на заседаниях удалённо. СМИ, наблюдатели и представители политических партий присутствовали на заседаниях лично.

¹⁵ Инструкция ЦИК о процедурах в день выборов включала правила и меры против распространения болезни, в том числе социальное дистанцирование в помещениях для голосования и обеспечение сотрудников избирательных комиссий и избирателей средствами индивидуальной защиты.

¹⁶ ЦИК заказала для избирателей учебные материалы по избирательным процедурам, в том числе для избирателей с нарушениями зрения и слуха. ОМНВ БДИПЧ отметила, что эти материалы также были распространены в регионах.

¹⁷ ЦИК собрала информацию о доступности избирательных участков; она также контролировала соблюдение политическими партиями требования о выпуске как минимум одного процента своих агитационных материалов в удобном формате для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

¹⁸ Несколько объявлений были размещены онлайн менее чем за 20 минут до начала заседания. Некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ заявили, что вследствие поздних объявлений они смогли узнать о некоторых сессиях только *постфактум*. Некоторые члены ЦИК заявили, что материалы, включая проекты решений и повестку дня, не раздавались регулярно перед заседаниями.

¹⁹ Именно, решения о регистрации кандидата и снятии с регистрации. Один из кандидатов, снятых с регистрации, отметил, что поздняя публикация решения ЦИК задержала рассмотрение его апелляции. Согласно статье 18 Закона об избирательных комиссиях, решения ЦИК должны быть опубликованы на сайте ЦИК в течение 24 часов.

²⁰ См. разделы *СМИ и Жалобы и Апелляции*.

Следуя предыдущей рекомендации БДИПЧ, поправки к Закону об избирательных комиссиях включили беспристрастность в качестве одного из руководящих принципов деятельности избирательных комиссий. Однако противоречия по поводу решений ЦИК относительно регистрации кандидатов, санкций против политических партий и состава рабочих групп негативно повлияли на восприятие беспристрастности комиссии среди многих собеседников ОМНВ БДИПЧ.²¹

Работа нижестоящих избирательных комиссий накануне дня выборов была в целом положительно оценена ОМНВ БДИПЧ. Подавляющее большинство ТИК и УИК получили адекватную логистическую поддержку от органов местного самоуправления, в том числе по предотвращению распространения COVID-19 и предоставлению пандусов для людей с ограниченной подвижностью. Помимо офлайн-тренингов, членам ТИК и УИК было предоставлено техническое оборудование и видео-уроки, охватывающие все этапы их работы и позволяющие членам комиссии посещать онлайн-тренинги. Внедрение дистанционного обучения, особенно в свете COVID-19, приветствуется, даже несмотря на то, что в некоторых случаях, технические проблемы повлияли на качество процесса. Отдельные обучающие мероприятия, проведенные для членов УИК, которые осуществляют идентификацию избирателей в день выборов, также были замечены и положительно оценены ОМНВ БДИПЧ; однако из-за формата тренингов, не всегда удавалось соблюдать меры профилактики COVID-19.

Регистрация избирателей

Избирательным правом обладают все граждане, достигшие 18-летнего возраста, за исключением лиц, признанных судом недееспособными, и лиц, содержащихся в местах лишения свободы, независимо от тяжести совершенного преступления, что противоречит международным стандартам и обязательствам.²²

Регистрация избирателей является пассивной, а списки избирателей формируются путем автоматической выгрузки из Единого государственного реестра населения (ЕГРН), который ведется Государственной регистрационной службой (ГРС).²³ Для включения в списки избирателей граждан должен пройти биометрическую регистрацию. Согласно данным ЦИК и ГРС, около 470 000 граждан, большинство из которых проживают за рубежом, до сих пор не

²¹ См. разделы *Регистрация Кандидатов* и *СМИ*.

²² Согласно статьям 12 и 29 Конвенции о правах инвалидов «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 пункте 48 Замечания общего порядка № 1 к статье 12 КПИ говорится, что «способность человека принимать решения не может служить основанием для исключения инвалидов из процесса реализации [...] права голосовать [и] права выдвигать свою кандидатуру на выборах». Параграф 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. гласит, 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». Пункт 14 Замечания общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека по статье 25 МПГПП 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».

²³ В результате внесенных изменений в Закон о выборах в 2019 году, ГРС передала полномочия по обновлению списка избирателей ЦИК. ГРС продолжает оказывать поддержку в этом направлении.

прошли биометрическую регистрацию и, следовательно, не имеют права голосовать.²⁴ ГРС, ЦИК и Министерство иностранных дел приложили усилия для повышения инклюзивности списка избирателей, проведя биометрическую регистрацию, в том числе в консульствах и посольствах. Однако пандемия COVID-19 негативно повлияла на запланированные мероприятия.²⁵ По данным ЦИК, общее количество избирателей составляет 3 523 554 человека, из них 52 процента – женщины.²⁶

Закон предусматривает время для ознакомления со списком избирателей и уточнения своих данных, в ходе которого избиратели могут обратиться с заявлением об ошибке или неточности, или изменении избирательного адреса, что позволяет им голосовать не по месту регистрации, а по месту жительства.²⁷ Примерно 441 000 (12%) избирателей воспользовались правом временно изменить свой избирательный адрес.²⁸ В результате этого в примерно 30 избирательных участках было превышено установленное Законом о выборах ограничение в 2 500 избирателей.²⁹ Многие собеседники ОМНВ БДИПЧ, в том числе большинство политических партий, выразили серьезную обеспокоенность возможными злоупотреблениями партиями и кандидатами этим правом и утверждали, что изменения избирательного адреса были признаком подкупа голосов. 20 сентября 12 партий подали совместную жалобу в ЦИК с просьбой расследовать многочисленные случаи изменений избирательного адреса. В преддверие дня выборов, около 40 обращений о подкупе голосов, поступивших в ЦИК, были переданы в правоохранительные органы для расследования.

Несмотря на то, что ОМНВ БДИПЧ наблюдала случаи временного отключения системы биометрической идентификации в течение двух дней, предшествующих крайнему сроку подачи заявлений об исправлении ошибки и изменении избирательного адреса, это не ограничило возможность избирателей своевременно подать заявления. В целом, большинство собеседников ОМНВ БДИПЧ выразили уверенность в том, что современные технологии идентификации избирателей помогут предотвратить мошенничество на избирательных участках в день выборов.

²⁴ На этих выборах только 32 602 избирателей зарегистрировались для голосования за пределами страны.

²⁵ По информации ЦИК, совместные мобильные группы должны были начать зарубежные поездки в начале 2020 года, но из-за пандемии COVID-19 поездки были отложены до конца августа.

²⁶ Это является увеличением более чем на 16 процентов по сравнению с прошлыми выборами 2017 года. ЦИК и ГРС связывают такой рост с естественным приростом населения, активными мероприятиями по повышению осведомленности населения и работой мобильных групп, осуществлявших биометрическую регистрацию в сельской местности.

²⁷ Заявления об исправлении ошибок или неточностей, или изменении избирательного адреса могут быть поданы лично или онлайн (чтобы подать заявление об изменении избирательного адреса, избиратель должен заполнить заявление по Форме 2). ОМНВ БДИПЧ отметила, что окончательные списки избирателей были опубликованы в интернете 23 сентября, а распечатанные списки вывешены на УИК 28 сентября, т.е. в установленные законом сроки.

²⁸ Около 250 000 заявлений было подано в течение последней недели периода проверки списков избирателей. Примерно 42 000 избирателей поменяли свой избирательный адрес более одного раза. Больше всего заявлений об изменении избирательного адреса поступило в г. Бишкек (146 248) и Чуйской области (112 602).

²⁹ Кроме того, в г. Ош было создано 10 дополнительных избирательных участков.

Регистрация кандидатов

Кандидатом в депутаты может быть гражданин Кыргызской Республики, достигший на день проведения выборов 21 года, обладающий активным избирательным правом. Лица, чья судимость не была снята или погашена, не могут баллотироваться. Граждане Кыргызской Республики, имеющие гражданство другого государства, также не могут избираться. БДИПЧ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали пересмотреть данное ограничение.³⁰

В целом процесс регистрации кандидатов был инклюзивным. Из 17 представленных списков ЦИК изначально отказала в регистрации трём партиям: *Кыргызстан*, *Бутун Кыргызстан* и *Актив*. Все три партии обжаловали решения ЦИК в суде. В случаях с политическими партиями *Кыргызстан* и *Бутун Кыргызстан*, суд отменил решения ЦИК в связи с превышением ЦИК своих полномочий.³¹ В случае с партией *Актив*, суд оставил в силе решение ЦИК об отказе в регистрации за неуплату избирательного залога и несоблюдение требования гендерной квоты. Большинство собеседников ОМНВ БДИПЧ выразили обеспокоенность в отношении беспристрастности ЦИК после спорных решений по делам *Кыргызстан* и *Бутун Кыргызстан*. Сроки регистрации кандидатов, в том числе для подачи жалоб и установления формата бюллетеней для голосования, совпали с началом избирательной кампании, что усложнило действия для участников избирательного процесса.³²

Для того чтобы список кандидатов был зарегистрирован, политические партии должны были внести избирательный залог в размере 5 миллионов кыргызских сомов (приблизительно 55 000 евро).³³ Хотя большинство политических партий, участвующих в выборах, не выразили обеспокоенности по поводу размера залога, некоторые указывали на то, что этот размер должен быть снижен.³⁴

В соответствии с законодательством, списки должны включать минимум 75 и максимум 200 кандидатов и соответствовать нескольким требованиям квот.³⁵ Кроме того, избирательное законодательство устанавливает правила очередности в списках кандидатов для каждой из квот. В общей сложности, 16 политических партий с общим количеством 2 032 кандидата были зарегистрированы для участия в выборах. В эти списки было включено, 32% женщин, 31% лиц не старше 35 лет, 17% представителей различных этнических групп и 42 кандидата с ограниченными возможностями здоровья (2 %).

³⁰ [Совместное заключение БДИПЧ 2020 года и Венецианской комиссии](#) по поправкам к некоторым законодательным актам, касающимся санкций за нарушение избирательного законодательства, рекомендовало «уделить должное внимание минимизации и, в конечном итоге, отмене ограничений на занятие государственных должностей для граждан с двойным гражданством».

³¹ ЦИК вернула документы партии *Кыргызстан* со ссылкой на несоответствие процедуре подачи документов и отказала в регистрации партии *Бутун Кыргызстан* в связи с нарушением процесса выдвижения кандидатов.

³² Административный суд вынес решение в пользу партии *Бутун Кыргызстан* 9 сентября, в день истечения сроков для установления формы бюллетеня ЦИКом. Это не позволило ЦИК обжаловать решение Административного суда. В то же время, партия *Бутун Кыргызстан* была зарегистрирована спустя 5 дней после официального начала избирательной кампании и утверждала, что поздняя регистрация негативно повлияла на подготовку к предвыборной агитации.

³³ 1 евро приблизительно равен 90 кыргызских сомов.

³⁴ А именно, политические партии *Чон Казат*, *Реформа* и *Республика*. Кроме того, партия *Актив* обжаловала конституционность избирательного залога в Конституционную палату Верховного суда.

³⁵ В списках должно быть не менее 30 процентов кандидатов каждого пола; не менее 15 процентов кандидатов, принадлежащих к национальным меньшинствам; не менее 15 процентов кандидатов в возрасте до 35 лет; и как минимум два кандидата с ограниченными возможностями здоровья.

Выбытие кандидатов из списков возможно не позднее трех дней до дня голосования. Хотя законодательством установлено, что квоты должны соблюдаться, финальные списки, по крайней мере, трех партий не соответствовали требованиям квот, поскольку 48 кандидатов выбыли из списков, включая 18 женщин. ЦИК своевременно опубликовала списки на сайте; однако, эти списки не обновлялись постоянно.

Правовые основания для отмены регистрации кандидатов остаются чрезмерно широкими, что оставляет широкое усмотрение ЦИК выносить решения по предполагаемым нарушениям. После инцидента в Араване ЦИК проголосовала за отмену регистрации двух кандидатов из числа этнических узбеков от партий *Мекеним Кыргызстан* и *Биримдик*, несмотря на тот факт, что не было предоставлено доказательств того, что они лично участвовали в драке во время агитационного мероприятия.³⁶

Предвыборная агитация

Официально предвыборная агитация началась 4 сентября и закончится за 24 часа до голосования. Основные свободы в целом соблюдались во время агитации, и участники могли свободно проводить агитацию. Тем не менее, ОМНВ БДИПЧ отметила ограничения на проведение кампании, поскольку партии не имели возможности получать пожертвования в натуральной форме, а после поправки 2019 года к Закону о выборах, запрещена агитация с негативными комментариями о кандидатах и политических партиях на телевидении (ТВ).³⁷ Кроме того, несколько новых партий выразили обеспокоенность ОМНВ БДИПЧ по поводу того, что их предвыборный штаб подвергался давлению со стороны оппонентов, чтобы отговорить их агитации, а также по поводу того, что за их предвыборными мероприятиями тайно следят органы государственной безопасности.³⁸ Хотя предвыборная кампания была в целом мирной, инцидент с применением насилия между сторонниками партий в Ошской области вызвал беспокойство среди узбекского населения.³⁹

Несмотря на первоначальную неопределенность, относительно возможности проведения личных встреч с избирателями из-за пандемии COVID-19, партии использовали различные средства для, в целом конкурентной и живой, хотя иногда и жесткой, агитационной кампании. Агитация от дома к дому была наиболее частым способом агитационной кампании. Кроме того, были организованы встречи и обсуждения с избирателями, а также автомобили с громкоговорителями и распространены аудиовизуальные и печатные материалы, в том числе

³⁶ В соответствии со статьей 46 Закона о выборах, регистрация кандидатов может быть отменена только в случаях их непосредственной причастности или причастности их представителей к нарушению правил предвыборной агитации. ЦИК также не вынесла предупреждения этим политическим партиям.

³⁷ Согласно статье 28.6 Закона о выборах, кандидат не может использовать телевидение для призыва голосовать против другого кандидата, чтобы описать негативные последствия в случае избрания определенного кандидата, а также для распространения информации о кандидате, в отношении которого явно преобладают негативные комментарии или которые способствуют созданию отрицательного отношения избирателей к данному кандидату.

³⁸ Например, 14 сентября партия *Реформа* направила официальное письмо в Министерство внутренних дел и Генеральному прокурору с требованием принять необходимые меры, поскольку их предвыборное мероприятие в Нарынской области, состоявшееся 13 сентября, было незаконно отслежено и прервано представителями правоохранительных органов в гражданской одежде.

³⁹ 20 сентября в Араване (Ошская область) произошло насильственное столкновение между сторонниками *Мекеним Кыргызстан* и *Биримдик*. В драке участвовало около 100 человек, около 13 были ранены.

в формате, удобном для людей с ограниченными возможностями.⁴⁰ Рекламные щиты были широко представлены, причем те от партий *Биримдик*, *Мекеним Кыргызстан* и *Кыргызстан* были наиболее заметными по всей стране.

Избирательные платформы большинства партий существенно совпадали, и ОМНВ БДИПЧ заметила, что они редко представлялись избирателям. В печатных материалах и теледебатах многие партии указали в качестве приоритетов сокращение государственных учреждений или реформы экономики и здравоохранения. Тем не менее, как прямое, так и косвенное наблюдение ОМНВ БДИПЧ показывает, что во время встреч с избирателями кандидаты сосредоточили внимание на местные проблемы и на представлении своего личного профиля, а иногда и на недавней благотворительной деятельности, связанной с пандемией.⁴¹ В то время как 47 агитационных кампаний, наблюдаемых ОМНВ БДИПЧ, в целом были хорошо посещены женщинами, гендерные вопросы в кампании практически не затрагивались.⁴² Отсутствие структурированных избирательных программ и дискуссий по конкретным вопросам ограничивало способность избирателей делать осознанный выбор.

Предвыборная кампания также широко освещалась в социальных сетях и на таких платформах, как Фейсбук, Инстаграм и Вотсапп. Онлайн-агитация разрешена законом, но ЦИК сообщила об отсутствии достаточных инструментов для мониторинга онлайн-деятельности.⁴³ Хотя большинство политических партий обязались соблюдать правила агитации в Интернете, подписав Кодекс поведения, инициированный ЦИК, они проинформировали ОМНВ БДИПЧ, что кампании, распространяющие недостоверную информацию среди оппонентов, проводились часто, особенно с использованием индивидуальных, а иногда и поддельных учетных записей.⁴⁴ Однако партии и кандидаты редко подавали официальные жалобы, в определенной степени принимая негативно направленную агитацию, поскольку было трудно доказать личность людей, использующих учетные записи в социальных сетях. ОМНВ БДИПЧ также отметила усиление враждебных кампаний, распространяющих недостоверную информацию, ближе ко дню выборов.⁴⁵

⁴⁰ Согласно поправкам 2019 года к Закону о выборах, политические партии теперь обязаны готовить и распространять аудиовизуальные агитационные материалы с использованием языка жестов или субтитров, готовить материалы в увеличенном виде и шрифтом Брайля, а также использовать другие специальные средства для избирателей с ограниченными возможностями.

⁴¹ Хотя Закон о выборах запрещает проведение кандидатами и их близкими родственниками благотворительной деятельности с момента объявления выборов, ОМНВ БДИПЧ отметила несколько случаев, когда благотворительная деятельность, особенно проводимая во время пандемии, занимала видное место в агитациях некоторых кандидатов партий *Биримдик*, *Мекеним Кыргызстан*, *Кыргызстан* и *Республика*.

⁴² ОМНВ БДИПЧ наблюдала за агитационными мероприятиями в сельских и городских районах всех семи регионов (областей), а также в городах Бишкек и Ош.

⁴³ ЦИК проинформировала ОМНВ БДИПЧ о своем намерении использовать библиотеку рекламы Фейсбук во время проверки избирательных средств партий.

⁴⁴ О кампаниях, распространяющих недостоверную информацию, ОМНВ БДИПЧ сообщили партии *Чон Казат*, *Мекеним Кыргызстан*, *Реформа*, *Республика*, и Социал-демократы.

⁴⁵ На основании прямого наблюдения ОМНВ БДИПЧ и полученных сообщений, агитация, распространяющая недостоверную информацию, чаще всего строилась вокруг вопросов, которые воспринимаются как чувствительные в консервативных сегментах кыргызского общества. Это включало предполагаемое западное финансирование определенных партий (*Чон Казат*, *Реформа*), предполагаемую гомосексуальную ориентацию женщин-лидеров (*Реформа*) или предполагаемые намерения определенных партий защищать права ЛГБТ-сообщества (*Реформа*, *Бир Бол*, *Ата Мекен*). Распространение недостоверную информацию происходило в социальных медиа и через смс кампании.

ОМНВ БДИПЧ получила множество заслуживающих доверия сообщений от собеседников по всей стране о случаях подкупа голосов и злоупотребления административным ресурсом, которые запрещены законодательством. Однако чаще всего собеседники сообщали ОМНВ БДИПЧ, что у них нет доверия, что такие дела будут эффективно разрешены, и поэтому не подавали жалоб. ОМНВ БДИПЧ наблюдала признаки принудительного участия государственных служащих в агитационных мероприятиях.⁴⁶ Несмотря на гарантии тайны голосования, эти случаи давления вызвали обеспокоенность по поводу способности государственных служащих голосовать, не опасаясь наказания, как это предусмотрено обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами.⁴⁷

Финансирование избирательных кампаний

Финансирование кампании регулируется Законом о выборах и требует от партий открытия определенных банковских счетов для направления всех средств кампании. Избирательная кампания может финансироваться из частных источников, в то время как прямое государственное финансирование не предусмотрено. Существуют ограничения на индивидуальные взносы, и расходы на кампанию для каждой партии, которые не могут превышать 300 миллионов сомов (приблизительно 3,3 миллиона евро).⁴⁸ Наличные пожертвования, а также пожертвования из иностранных, государственных или анонимных источников, религиозных и благотворительных организаций запрещены.

Отступая от лучших международных практик, закон не допускает пожертвований в натуральной форме, что поставило в невыгодное положение более новые партии, имеющие меньшие финансовые ресурсы.⁴⁹ В соответствии с действующей правовой базой, каждый сотрудник избирательной кампании и наблюдатель от партии должны получать вознаграждение по рыночной цене, что исключает привлечение волонтеров, и этот доход

⁴⁶ Например, во время агитационной кампании партии *Кыргызстан* 15 сентября в городе Талас, ОМНВ БДИПЧ наблюдала присутствие двух десятков государственных служащих, которые должны были подтвердить свое участие в мероприятии. Аналогичная практика наблюдалась во время митинга партии *Биримдик* в Бишкеке 2 октября.

⁴⁷ Параграф 7.7 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#) обязывает государства-участники «обеспечивать, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок». П. 19 [Замечаний общего порядка КПЧ № 25](#) гласит, что «Избиратели должны иметь возможность формировать мнения самостоятельно, без насилия или угрозы насилия, принуждения, побуждения или манипулятивного вмешательства любого рода». См. также п. 209 [Руководящих принципов БДИПЧ и Венецианской комиссии 2010 г. по регулированию политических партий](#).

⁴⁸ Физические и юридические лица могут пожертвовать до 200 000 сомов (примерно 2 120 евро) и 3 миллиона сомов (примерно 32 000 евро) соответственно, кандидат может внести до 1,5 миллиона сомов (примерно 16 000 евро), а сама партия максимум 100 миллионов сомов (около 1 060 000 евро).

⁴⁹ Согласно статье 41.10 Закона о выборах, запрещается предоставление товаров и услуг бесплатно или по необоснованно низким ценам. Партии *Реформа* и *Чон Казат* сообщили, что это постановление существенно повлияло на их кампанию, поскольку из-за нехватки средств они намеревались полагаться на добровольных активистов. Кроме того, в пункте 170 [Руководящих принципов БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию политических партий](#) говорится, что «...все лица должны иметь право свободно выражать свою поддержку той или иной политической партии по своему выбору путем финансовых или других пожертвований» в разумных пределах.

дополнительно подлежит налогообложению.⁵⁰ Таким образом, общая сумма, необходимая только для покрытия затрат на человеческие ресурсы агитационной кампании, может превышать финансовые возможности многих более мелких партий.⁵¹ Более того, на практике о пожертвованиях в натуральной форме ОМНВ БДИПЧ сообщали большинство политических партий, но они не отражены в каких-либо финансовых отчетах, что снижает прозрачность и целостность финансирования кампании и противоречит международным стандартам.⁵²

Надзор за финансированием избирательной кампании возложен на ЦИК. Информация о доходах и расходах партий в рамках агитации, которая была получена из банков на еженедельной основе, была опубликована на сайте ЦИК. В соответствии со своим постановлением, принятым в июне 2020 года, ЦИК изменила свою прежнюю практику и вместо раскрытия только валовых общих сумм, раскрыла также сумму и источник каждого отдельного взноса или затраты, частично отвечая предыдущим рекомендациям БДИПЧ.

Политические партии должны представить два финансовых отчета до дня выборов и окончательный отчет после выборов.⁵³ Первые два финансовых отчета были представлены всеми политическими партиями и опубликованы на сайте ЦИК. Согласно этим данным, по расходам на предвыборную кампанию лидировали три политические партии: *Биримдик*, *Мекеним Кыргызстан* и *Кыргызстан*.⁵⁴ Несмотря на то, что ЦИК проводит аудит всех трех отчетов, закон не требует публиковать его результаты, что исключает общественную проверку. Кроме того, партии не обязаны предоставлять годовую финансовую отчетность, что снижает прозрачность финансирования кампании.

Средства массовой информации

Конституция гарантирует свободу выражения мнений и свободу печати, и прямо запрещает уголовное преследование за распространение сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию.⁵⁵ Однако продолжающиеся судебные тяжбы, инициированные против

⁵⁰ В параграфе 182 [Руководящих принципов БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию 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 партия» в определенных и соответствующих пределах.

⁵¹ Например, бюджет, необходимый для финансирования команды, осуществляющей агитацию из 3500 членов по рыночным ценам, может колебаться от шести до десяти миллионов сомов. В то же время 6 из 16 конкурирующих партий сообщили о совокупном доходе от кампании ниже 10 миллионов сомов, в то время как другие имели доход в десять раз больше.

⁵² Статья 7.3 [Конвенции ООН против коррупции 2003 г.](#) предусматривает, что государства должны «рассматривать возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер...с тем, чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности...».

⁵³ Первый финансовый отчет должен был быть представлен в ЦИК вместе с регистрационными документами, второй отчет до 24 сентября, а окончательный отчет в течение 10 дней после дня голосования.

⁵⁴ По состоянию на 24 сентября *Биримдик* сообщил о расходах на предвыборную кампанию в размере 87,4 миллиона сомов, *Мекеним Кыргызстан* - 111,9 миллиона сомов и *Кыргызстан* - 87,5 миллиона сомов. Все остальные стороны сообщили о расходах ниже 46 миллионов сомов каждая.

⁵⁵ См. Заявление [Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ \(RFoM\)](#) относительно непропорциональной компенсации вреда, требуемого в исках о защите чести и достоинства (13 декабря 2019 г.).

СМИ, о чрезмерном возмещении ущерба, а также физическое нападение на журналиста,⁵⁶ в сочетании с кибератаками и вызовами на допрос блоггеров и пользователей социальных сетей в связи с критическими публикациями после объявления парламентских выборов по-прежнему побуждают к самоцензуре и ограничению свободы слова.⁵⁷ Кроме того, применимые положения некоторых законов порождают дополнительную озабоченность о свободе слова.⁵⁸

Телевидение остается наиболее важным источником информации, в то время как интернет-издания всё чаще служат альтернативным источником новостей. Значительное количество СМИ полагаются на государственное финансирование и форму собственности, в то время как большинство коммерческих телеканалов и газет предположительно аффилированы с политическими деятелями, вследствие чего лишь немногие информационные платформы воспринимаются как подлинно независимые. Стремясь компенсировать любые ограничения, наложенные пандемией COVID-19, ЦИК выделила кандидатам бесплатное эфирное время на общественных и государственных СМИ, предоставив дополнительное время к часам, предусмотренным законом, на общественном телеканале КТРК и государственном телеканале ЭлТР. Однако новостные выпуски и программы о текущих событиях не содержали редакционного освещения, а напротив являлись отражением неравных финансовых возможностей партий и кандидатов, поскольку агитационные материалы в новостях в прайм-тайм в основном производились и оплачивались участниками выборного процесса. Данный фактор, в сочетании с преобладанием институционального освещения правительства и президента, явно повлияло на объективность, качество и разнообразие информации и мнений, доступных избирателям.

Общественная телерадиокомпания КТРК транслировала отдельные теледебаты с участием молодежи, женщин и лидеров партий, в то время как государственный канал ЭлТР проводил общие дебаты. Несмотря на то, что дебаты предоставили доступ к кандидатам от 16

⁵⁶ Оба иска связаны с журналистскими расследованиями о коррупции. Судебное разбирательство было возбуждено против Радио Азаттык, интернет-изданий Клоор и 24.kg, а также в отношении журналиста, который вел расследование, после публикации расследования в ноябре 2019 года. Два уголовных дела были возбуждены после нападения на главного редактора сайта журналистских расследований FactCheck в январе 2020 года вскоре после публикации его крупного расследования о коррупции. В то время как расследование дела в отношении предполагаемых непосредственных преступников завершено и передано в суд, дело против предполагаемого организатора нападения все еще расследуется.

⁵⁷ В период агитации главный редактор интернет-издания 24.kg временно утратила доступ к аккаунту Twitter, однако, когда доступ был восстановлен, некоторые твиты были навсегда удалены. Сайт петиций Change.org был заблокирован в Кыргызстане вскоре после объявления Президентом даты парламентских выборов, так как группа граждан инициировала петицию с призывом к Президенту уйти в отставку. В МВД вызвали на допрос администратора публика Меместан в Facebook. Обращение Президента к народу о сложившейся ситуации в связи с COVID-19 на его официальном канале YouTube было удалено и перезагружено без возможности комментировать после получения четырех тысяч дизлайков.

⁵⁸ К ним относятся положения статьи 313 Уголовного кодекса, касающиеся «разжигания национальной (межэтнической), расовой, религиозной или межрегиональной вражды», которые широко сформулированы и не соответствуют международным стандартам свободы выражения мнения; статья 4 Закона о гарантиях деятельности президента, предусматривающая более высокую защиту президенту и экс-президентам, предоставляет Генеральному прокурору право обращаться в суд от имени президента. В 2018 году группа граждан обжаловала конституционность данной статьи в Конституционной палате Верховного суда, которая была частично удовлетворена и привела к соответствующим изменениям в законодательстве. Кроме того, собеседники ОМНВ БДИПЧ считают завышенными санкции, предусматривающие размер наказания журналистам и СМИ за нарушение избирательного законодательства.

политических партий и обеспечили дополнительное освещение участникам выборного процесса с ограниченными материальными ресурсами для приобретения эфирного времени, они не компенсировали отсутствие редакционного освещения предвыборной кампании в СМИ.⁵⁹

Закон о выборах обязывает СМИ соблюдать равное отношение к кандидатам и предоставлять объективную информацию без дискриминации. Тем не менее, неоднозначное толкование Закона о выборах разными членами ЦИК касательно равного отношения, а также таких определений, как «агитация» и «информирование избирателей», ограничило ряд СМИ в освещении предвыборной кампании.⁶⁰ Некоторые основные СМИ сообщили ОМНВ БДИПЧ, что они по-прежнему проявляли чрезмерную осторожность, воздерживаясь от освещения предвыборной деятельности партий во избежание потери аккредитации ЦИК или финансовых санкций. Освещение деятельности партий могло быть расценено как нарушение закона.

Рекомендация ЦИК воздержаться от проведения дебатов на частных СМИ представляет собой серьезное ограничение независимости и свободы СМИ и ограничивает разнообразие информации, доступной избирателям, что отрицательно сказывается на открытых обсуждениях общественно важных вопросов. Кроме того, данное ограничение уменьшило доступ к частным СМИ для участников выборного процесса с ограниченными финансовыми возможностями.⁶¹

Несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ, СМИ, в том числе интернет-издания, были обязаны пройти аккредитацию ЦИК для освещения выборов и для коммерческого размещения рекламного эфирного времени и площадей участникам выборного процесса. В ЦИК поступила, по меньшей мере, одна жалоба против СМИ за предполагаемое распространение сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию, при этом сторона-заявитель потребовала аннулирование аккредитации. ЦИК отклонила данный запрос и рекомендовала СМИ предоставить возможность для опровержения. Несмотря на то, что ЦИК не лишила аккредитации ни одно СМИ в агитационный период, угроза ее утраты привела к самоцензуре среди журналистов.

Результаты мониторинга ОМНВ БДИПЧ СМИ показывают, что общественная телерадиокомпания КТРК выделяла особое внимание институциональному освещению деятельности правительства и президента и новостному содержанию, в т.ч. агитационного характера, в ущерб редакционному освещению предвыборной кампании. Данное положение дел противоречит их редакционной политике, которая предписывает общественным

⁵⁹ Ни КТРК, ни ЭлТР не предоставили сурдоперевод во время дебатов.

⁶⁰ В то время как «агитация» широко интерпретировалась СМИ как размещение агитационных материалов на договорной основе и оплачивалась из избирательного фонда, что разрешено законом, определение «информирование избирателей» считалось размытым и являлось субъектом толкования разными членами ЦИК.

⁶¹ 22 сентября 2020 г. Рабочая группа по вопросам информирования избирателей и иных субъектов избирательного процесса и правилам агитации направила официальный ответ телеканалу Next TV с просьбой воздержаться от организации дебатов. Основные частные СМИ оценили данный ответ как официальную позицию ЦИК, которая заключается в запрете проводить собственные дебаты. Решение было принято на основании, что равное отношение не будет обеспечено в случае, если другие участники откажутся от участия.

вещателям благоприятствовать плюрализму мнений в своих информационных и аналитических программах.⁶²

В отслеживаемых ОМНВ БДИПЧ новостях в прайм-тайм КТРК 64% времени посвятил деятельности Правительства, 11% - Президента, 6% - деятельности ЦИК, 19% - агитационным материалам участвующих партий, в то время как менее 1% оставшегося времени были использованы для нескольких упоминаний политических партий. Освещение в новостях государственного телеканала ЭлТР было дополнительно посвящено Правительству (65%) и Президенту (18 %), в то время как 8% были выделены на агитационные материалы участвующих партий, еще 8% на деятельность ЦИК и оставшийся 1%- на редакционное освещение политических партий. Аналогичная тенденция наблюдалась и на публичном радио *Биринчи*.

В то время как коммерческие телеканалы НТС и 7 Канал обеспечили более разнообразное и существенное освещение выборов, в том числе кандидатов, они равно широко освещали деятельность Правительства и Президента, а также политический агитационный материал, производимый и оплачиваемый партиями. В отслеживаемых ОМНВ БДИПЧ новостях в прайм-тайм телеканал НТС выделил 37% эфирного времени агитационным материалам партий против менее 7% редакционного освещения предвыборной кампании, в то время как 7 Канал выделил 33% эфирного времени агитационным материалам, оплаченных из избирательных фондов, против 19% редакционного освещения, в основном в нейтральном или отрицательном тоне. Оставшееся эфирное время было посвящено Правительству, Президенту и ЦИК.

Интернет-издания предоставили больший объем аналитического материала, посвященного программам политических партий и профилям кандидатов. Однако этим СМИ не удалось уравновесить объемы агитационных материалов и обеспечить соответствующее количество редакционных материалов, связанных с предвыборной кампанией. Отслеживаемые ОМНВ БДИПЧ новостные интернет-издания 24.kg и Kaktus.media посвятили 62% и 74% соответственно агитационным материалам по сравнению с только 38 % и 26% площадей для редакционного контента, ориентированного на деятельность ЦИК и участников выборного процесса.

Платный политический контент также преобладал в отслеживаемых печатных СМИ, которые предлагали избирателям ограниченную по объективности аналитическую информацию, в основном в негативном тоне, в отношении определенных партий.

Жалобы и Апелляции

Законодательство обеспечивает адекватную правовую основу для разрешения избирательных споров с единой иерархией для апелляций и сжатыми временными рамками. Решения, действия и бездействие избирательных комиссий могут быть обжалованы в вышестоящих

⁶² 8 сентября 2020 года ОМНВ БДИПЧ приступила к количественному и качественному мониторингу освещения агитационной кампании. В выборку мониторинга СМИ вошли четыре телеканала: общественный телеканал КТРК, государственный телеканал ЭлТР, коммерческие телеканалы НТС и 7 канал; общественное радио «Биринчи» и три частные газеты «Дело №», «Супер Инфо» и «Вечерний Бишкек». ОМНВ БДИПЧ также следила за освещением агитационной кампании в интернет-изданиях kaktus.media, 24.Kg и April TV.

комиссиях, а решения ЦИК в Административном суде города Бишкек, а затем в Верховном суде. Жалобы и апелляции могут подаваться избирателями, политическими партиями, кандидатами, их доверенными лицами, организациями гражданского общества и наблюдателями. Однако, рассматривая апелляции на решения ЦИК, поданные гражданскими наблюдателями и избирателем, Административный суд города Бишкек применил ограничительное толкование закона, фактически ограничив объем права на обжалование решения избирательных комиссий в соответствии с Законом о выборах.⁶³ Результаты выборов могут быть обжалованы только отдельными кандидатами, политическими партиями и их доверенными лицами, что противоречит надлежащей практике.⁶⁴

Согласно реестру жалоб ЦИК, по состоянию на 4 октября в избирательные комиссии поступило около 137 жалоб.⁶⁵ Большинство поданных в ЦИК жалобы были рассмотрены Рабочей группой по жалобам и на них даны разъяснительные ответы, и только 54 жалоб рассматривались на заседании ЦИК; в то время как заседания ЦИК и Рабочей группы по жалобам в целом проводились прозрачно и с привлечением широкого круга участников, отсутствие рассмотрения всех жалоб на заседании ЦИК подрывает принцип коллегиальности и усиливает правовую неопределенность в отношении дальнейших правовых действий сторон.⁶⁶ В ряде случаев решения ЦИК по жалобам были вынесены позже установленных законом сроков.⁶⁷

Было обжаловано десять решений ЦИК, из них девять касались регистрации кандидатов и отмены регистрации, а одна апелляция оспаривала санкцию, примененную по делу о злоупотреблении административным ресурсом.⁶⁸ Суд признал недействительными три решения ЦИК о регистрации кандидатов. В Верховный суд было подано не менее шести апелляций на решения Административного суда; из них ЦИК подала две апелляции, обе отклонены. Слушания в Административном и Верховном судах были открытыми с соблюдением всех надлежащих процессуальных гарантий. 29 сентября Административный

⁶³ 24 сентября и 2 октября суд постановил, что решения ЦИК о применении санкции за злоупотребление административным ресурсом и об отказе в удовлетворении жалобы в отношении снятия с регистрации кандидата, соответственно, не подлежат обжалованию, поскольку эти решения не могут нарушать избирательные права заинтересованных сторон. Это решение было оставлено без изменения Верховным судом.

⁶⁴ Параграф II.3.3.f Кодекса добросовестной практики Венецианской комиссии рекомендует, чтобы «все кандидаты и все избиратели, зарегистрированные в соответствующем округе, имели право на подачу апелляции. Для обжалования избирателями результатов выборов может быть установлен разумный кворум».

⁶⁵ Кроме того, ЦИК ответила на более чем 500 обращений от избирателей и участников выборов, большинство из которых было отправлено в ЦИК через электронную почту или социальные сети. ЦИК ведет реестр жалоб на своем веб-сайте, но ее решения по жалобам публикуются с задержкой.

⁶⁶ В ряде случаев на жалобы были даны официальные разъяснительные ответы на бланках ЦИК руководителями рабочих групп, что вызывает у заявителей сомнения, можно ли рассматривать эти ответы как официальные решения ЦИК для обжалования в суде. Большинство жалоб, поданных в ЦИК и ТИК, касались предполагаемого нарушения правил проведения избирательной кампании, проблем с регистрацией избирателей, а также сообщений о подкупе голосов и злоупотреблении административным ресурсом.

⁶⁷ ОМНВ БДИПЧ получила лишь несколько отчетов о жалобах, поданных в ТИК.

⁶⁸ 21 сентября Коалиция за демократию и гражданское общество подала апелляцию в Административный суд. Заявитель утверждал, что вынесенное ЦИК предупреждение партии *Кыргызстан* за злоупотребление административным ресурсом ее членом и спикером парламента г-ном Джумабековым было несоразмерным, и что кандидат должен быть снят с регистрации. Суд отклонил апелляцию, установив отсутствие нарушения закона со стороны г-на Джумабекова.

суд оставил без изменения решение ЦИК об отмене регистрации кандидата Маннанова, не установив фактов его непосредственного участия в инциденте в Араване, как того требует Закон о выборах; 3 октября Верховный суд подтвердил отмену регистрации.

В июле 2020 года парламент принял поправки, устанавливающие ответственность за злоупотребление административным ресурсом и усиливающие процессуальные гарантии для привлечения к ответственности лиц, причастных к подкупу голосов. По состоянию на 30 сентября прокуратура и органы внутренних дел расследовали около 63 уголовных дел, связанных с предполагаемым подкупом голосов, и 17 дел о злоупотреблении административным ресурсом. Однако сообщений о случаях, когда дело дошло до суда для наложения санкций, не поступало.⁶⁹ Многие собеседники ОМНВ БДИПЧ выразили недоверие к эффективности средств правовой защиты от нарушений избирательного процесса, особенно в отношении эффективности действий правоохранительных органов и предполагаемой беспристрастности судебной власти.

Участие национальных меньшинств

В Кыргызстане этнический состав населения разнообразен, меньшинства составляют около 27 процентов от общей численности населения.⁷⁰ Вторая по величине этническая группа – это этнические узбеки, в основном проживающие в Ошской и Джалал-Абадской областях, численность которых составляет до 28 и 24 процентов соответственно. Законодательством запрещено создание политических партий по национальному признаку.

Кандидаты от этнических меньшинств активно принимали участие в агитационных кампаниях в районах их компактного проживания, но вопросы, касающиеся межэтнических отношений, не были включены в программы политических партий. Обучающие материалы для избирателей, а также агитационные материалы публиковались только на государственном (кыргызском) и официальном (русском) языках, и ни на одном из языков национальных меньшинств. Все 16 партий, участвующие в выборах, в соответствии с законодательством, включили представителей национальных меньшинств в списки кандидатов, и лишь несколько лиц, принадлежащие к национальным меньшинствам были исключены.

Жесткая конкуренция внутри узбекского меньшинства вызвала большое беспокойство среди членов общины в Ошской и Джалал-Абадской областях и усилила их чувство незащищенности. Массовая драка между сторонниками партий *Мекеним Кыргызстан* и *Биримдик* в Араванском районе привела к отмене регистрации двух кандидатов -этнических узбеков. Кроме того, начато расследование по факту предполагаемого подкупа голосов двумя этническими узбекскими кандидатами, представляющих *Мекеним Кыргызстан* в Джалал-Абаде. Как сообщается, их сторонники и родственники подвергались давлению со стороны местных властей и правоохранительных органов с целью получить показания против них.

⁶⁹ В соответствии с поправкой к Закону о выборах 2019 года на уровне ЦИК и ТИК были созданы координационные группы оперативно реагирования для незамедлительного реагирования на сообщения о нарушениях избирательного законодательства; в их состав входят члены избирательных комиссий и представители прокуратуры, органов внутренних дел и государственного комитета национальной безопасности.

⁷⁰ К национальным меньшинствам относятся этнические узбеки (14,7 процента), русские (5,3 процента), дунгане (1,2 процента), уйгуры (1 процент), а также небольшие группы таджиков, казахов, татар, украинцев, корейцев и турков-месхетинцев.

После произошедших событий, некоторые собеседники довели до сведения ОМНВ БДИПЧ случаи использования враждебных высказываний в социальных сетях в адрес узбекской общины.

Местные и международные наблюдатели

Закон о выборах предусматривает право политических партий, организаций гражданского общества и международных наблюдателей осуществлять наблюдение за всеми этапами избирательного процесса.⁷¹ Политическим партиям и общественным наблюдателям разрешено зарегистрировать не более двух и трех наблюдателей в одну избирательную комиссию соответственно.⁷² Однако, несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, сохраняются необоснованные ограничения на осуществление наблюдения общественными наблюдателями. Наблюдатели от политических партий имеют право осуществлять наблюдение в нескольких избирательных комиссиях, а также могут обжаловать их решения; однако общественные наблюдатели могут осуществлять наблюдение только в одной избирательной комиссии, а их права на обжалование решений избирательных комиссий ограничены. Несмотря на то, что некоторые собеседники из гражданского общества отметили неравные возможности осуществления наблюдения для политических партий и общественных наблюдателей, а также позднее предоставление информации о заседаниях ЦИК и ТИК, они не выразили недоверие к работе избирательных комиссий.

День голосования

В соответствии с методологией БДИПЧ, ОМНВ не осуществляла в полной мере систематического наблюдения за днем голосования. Наблюдатели миссии посетили ограниченное количество избирательных участков во всех регионах страны.

День голосования прошел спокойно и организовано. Голосование в основной день проводилось с 8.00 до 20.00, а голосование вне помещений осуществлялось 3 октября среди избирателей, у которых отсутствовала возможность посетить избирательные участки на основании заявления с указанием причин. В целом избирательные участки были хорошо оборудованы, а их помещения позволяли обеспечить упорядоченный поток избирателей. Хотя большинство участков имели доступ для избирателей с ограниченными возможностями здоровья, включая отсутствие ступенек и наличие специально оборудованных кабин для голосования, некоторые участки располагались на втором этаже, а помещения некоторых не соответствовали необходимым требованиям, предъявляемым к участкам для обеспечения доступа избирателей с ограниченными возможностями здоровья. Несмотря на то, что избирательные комиссии обеспечили наличие масок и антисептиков для рук, меры по профилактике распространения коронавирусной инфекции не всегда соблюдались. Также наблюдатели отметили различие ответов, полученных от медицинского персонала о том, как они будут действовать в случаях обнаружения у избирателей повышенной температуры.

⁷¹ Для осуществления наблюдения за парламентскими выборами ЦИК аккредитовала 277 международных наблюдателей, представляющих 43 страны и 35 международных организаций и посольств. 77 некоммерческих организаций направили в ЦИК уведомления о намерении осуществлять наблюдение за парламентскими выборами.

⁷² Общественные наблюдатели могут направлять уведомления о намерении наблюдать за выборами в ЦИК и непосредственно в ТИК.

Меры по социальному дистанцированию редко соблюдались как снаружи, так и внутри избирательных участков.

За исключением нескольких случаев небольших технических неисправностей, отмеченных наблюдателями, оборудование по биометрической идентификации избирателей и автоматически считывающие урны работали исправно. В течение дня наблюдатели ОМНВ БДИПЧ видели очереди у избирательных участков, а также случаи подвоза избирателей. Кроме того, наблюдатели ОМНВ БДИПЧ стали свидетелями передачи денежных средств избирателям у одного из участков.

Наблюдатели от политических партий и общественных организаций присутствовали на избирательных участках на всех этапах избирательного процесса в день голосования. Во многих случаях наблюдалось одновременное присутствие на участке нескольких наблюдателей, представляющих одну партию, что противоречит законодательству. По завершению процесса голосования ЦИК начала публиковать подробные предварительные результаты голосования на основе данных, полученных из автоматически считывающих урн, тем самым обеспечив прозрачность процесса голосования. Предварительная явка, объявленная ЦИК, составила 56 процентов.

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

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Бишкек, 5 октября 2020 года - Оценка проводилась с целью определить, соответствовали ли выборы обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству.

Состав ОМНВ БДИПЧ включает 13 экспертов в столице и 18 долгосрочных наблюдателей, размещенных по всей стране. В соответствии с методологией БДИПЧ в день выборов члены миссии посетили ограниченное количество избирательных участков во всех семи регионах и городах Бишкек и Ош, но систематического наблюдения за открытием, голосованием, подсчетом и подведением результатов не проводилось.

ОМНВ БДИПЧ выражает благодарность Центральной комиссии по проведению выборов и референдумов за приглашение наблюдать за выборами и Министерству иностранных дел за оказанную поддержку. Они также выражают признательность другим государственным органам, политическим партиям, организациям гражданского общества, программному офису ОБСЕ в Кыргызстане и представителям международного сообщества за их поддержку и сотрудничество.

За дополнительной информацией обращайтесь к:

- Томасу Босеруп, Главе ОМНВ БДИПЧ в Бишкеке (+996 312 621 576);
- Кате Андруш, спикеру (представителю) БДИПЧ (+48 609 522 266), либо Кахе Инаишвили, советнику БДИПЧ по выборам в Варшаве (+ 48 691 060 501);

Адрес ОМНВ БДИПЧ в Бишкеке:

Отель В

ул. Мусы Баетова, 99

720000 Бишкек, Кыргызстан

Телефон: +996 312 621 576

Почта: office@odhr.kg

Сайт: www.org/odhr