



МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ Кыргызская Республика, Парламентские выборы, 28 ноября 2021 г.

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЫВОДАХ И ЗАКЛЮЧЕНИЯХ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Парламентские выборы, проведенные 28 ноября, были конкурентными, но конституционные изменения ослабили парламент, последующие обширные законодательные изменения в ключевых аспектах выборов, скованная кампания и общее разочарование избирателей препятствовали конструктивному участию. Новое законодательство обеспечивает достаточную основу для демократических выборов, но общая правовая база подрывается ограничениями гражданских и политических прав, а также уменьшением разделения властей и независимости судебной власти. Основные свободы во время кампании в целом соблюдались и власти продемонстрировали политическую волю для обеспечения чистых выборов, однако строгое соблюдение последующих мер привело к тому, что кандидаты начали предвыборную кампанию с осторожностью. У избирателей был широкий выбор политических вариантов, а технические аспекты выборов эффективно решались избирательной администрацией. Большинство средств массовой информации неохотно освещали деятельность кандидатов, в то время как широко освещалась повседневная деятельность президента и властей, что ограничивало возможность избирателей сделать осознанный выбор. Хотя день выборов прошел мирно и голосование было хорошо организовано на подавляющем большинстве наблюдаемых избирательных участков, во время подсчета голосов и на начальных этапах подведения итогов были отмечены значительные процедурные проблемы.

Новая Конституция вступила в силу в мае 2021 года, в результате чего количество мест в парламенте сократилось со 120 до 90. Переход к полностью президентской форме правления был инициирован президентом Жапаровым, который с момента вступления в должность в январе 2021 года существенно повлиял на нынешнюю политическую обстановку и изменил баланс сил. Эти выборы состоялись после обширного пересмотра законодательства, осуществленного парламентом, избранным в 2015 году, срок полномочий которого истек в октябре 2020 года, но был продлен до июня 2021 года. Хотя правительство ввело эти меры в рамках процесса реформ, они в основном рассматриваются как последний шаг к более централизованной форме правления, который начался после выборов в октябре 2020 года, и последующих событий, которые включали публичный протест с требованием решительных перемен.

Незадолго до объявления выборов в избирательное законодательство были внесены обширные поправки, которые ограничили возможность избирателей и сотрудников избирательных комиссий ознакомиться с новой системой и процедурами. Предыдущие рекомендации Венецианской комиссии и БДИПЧ не были включены в повестку реформ, а в некоторых случаях поправки еще больше отклонялись от предыдущих рекомендаций. Более того, изменения в законодательство были внесены способом и в сроки, которые не соответствовали принципам демократического законотворчества и ставили под угрозу правовую стабильность и доверие заинтересованных сторон к избирательному процессу. Конституция, принятая в апреле 2021 года, необоснованно ограничивает некоторые гражданские и политические права, влияет на баланс полномочий и наделяет президента большей ролью в назначении судей и должностных лиц, ответственных за выборы.

Выборы проводились по смешанной избирательной системе. Из 90 депутатов парламента 54 избираются по открытым партийным спискам в едином республиканском избирательном округе. Национальный порог для этих мест составляет 5 процентов, а региональный - 0,5 процента в каждом из 7 регионов и 2 городов, и, несмотря на количество полученных голосов, политическая партия ограничена максимум 27 местами. Остальные 36 депутатов избираются в одномандатных избирательных округах (ОИО), где победившим признается кандидат, набравший наибольшее число голосов. Хотя это может быть направлено на поощрение плюрализма, ограничение количества мест в парламенте, которые партия может получить, ставит под сомнение принцип равенства голосов и свободного волеизъявления избирателей. Переход к смешанной системе с 40 процентами мест, избираемых в одномандатных округах, отрицательно сказывается на общем участии и представленности женщин, поскольку более 93 процентов этих кандидатов составляют мужчины.

Технические возможности и эффективность трехуровневой избирательной администрации, возглавляемой Центральной комиссией по выборам и референдумам (ЦИК), в целом пользовались доверием заинтересованных сторон. Некоторые отметили более активный подход ЦИК в реагировании на нарушения, связанные с выборами, однако при рассмотрении жалоб она применяла ограничительное, формализованное и откровенно осторожное толкование закона о выборах. К сожалению, заинтересованным сторонам часто не сообщалось своевременно о заседаниях ЦИК и ОИК и подавляющее большинство постановлений, принятых ЦИК, не публиковалось на ее веб-сайте, что умаляло прозрачность и ограничивало информацию, доступную для заинтересованных сторон.

Выборы были хорошо организованы ЦИК, 36 вновь сформированными окружными избирательными комиссиями (ОИК) и 2 494 участковыми избирательными комиссиями. Тренинги для членов комиссий более низкого уровня, за которыми велось наблюдение, были в целом практическими и интерактивными. Члены ОИК были хорошо информированы о своих ролях и обязанностях, однако наблюдатели МНВ БДИПЧ отметили, что заседания ОИК проводились не регулярно, как того требует закон. Чтобы решить сложности, связанные с новой избирательной системой, ЦИК запустила информационную кампанию, нацеленную на широкий круг заинтересованных сторон, но она проводилась не единообразно по всей стране.

В списки избирателей было включено около 3,6 миллиона избирателей, имеющих право голоса. Система регистрации избирателей в целом пользуется доверием общества. Несмотря на усилия властей по повышению инклюзивности реестра избирателей, около 290 000 избирателей еще не прошли биометрическую регистрацию и, следовательно, остаются *де-факто* лишеными избирательных прав. Ограничения права голоса для заключенных и лиц, признанных судом недееспособными, все еще остаются вопреки международным стандартам и обязательствам.

ЦИК зарегистрировала все 21 партию, представившие списки кандидатов и 321 из 381 кандидатов, выдвинутых в ОИО. Однако, введение требования о наличии высшего образования противоречит международным стандартам и обязательствам, существенно ограничивает количество граждан, имеющих право баллотироваться на выборах. Квоты для представителей полов, меньшинств, молодежи и людей с ограниченными возможностями соблюдались во время регистрации, но нет положений о сохранении квот после номинации, что ограничивает их эффективность. Из 304 кандидатов, конкурирующих в ОИО только 20 (6,5 процента) были женщинами.

В ходе кампании в целом соблюдались основные свободы. Партии и кандидаты в ОИО использовали различные средства, в том числе агитацию с подомовым обходом,

распространение листовок и более широкое использование социальных сетей в ответ на финансовые ограничения. Кампания медленно разворачивалась в преимущественно сдержанной атмосфере, в основном скованной и лишенной от инцидентов агитационной деятельности. Хотя призыв властей к «чистым» выборам и указ президента от 1 ноября, как сообщается, повлияли на предотвращение нарушений в ходе избирательной кампании, таких как подкуп голосов и злоупотребление административным ресурсом, его строгое соблюдение, в том числе через Государственный комитет национальной безопасности (ГКНБ), остепенили кампанию и побудили заинтересованные стороны подходить к выборам с осторожностью.

Правовая база для финансирования избирательных кампаний обеспечивает определенный уровень прозрачности, однако в целом она остается недостаточной. Кампании могут финансироваться из частных источников, и недавние поправки к законодательству ввели ограничения на источники финансирования и расходы для отдельных кандидатов в ОИО, однако надзор за этими и другими ключевыми аспектами остается нерегулируемым и неадекватным. Закон также устанавливает ограничения на общую сумму взносов политических партий. ЦИК опубликовала на своем веб-сайте информацию о доходах и расходах всех конкурентов на выборах, кроме одной партии и нескольких кандидатов, которые не выполнили требований к отчетности. Пропорциональные и сдерживающие санкции за нарушение правил финансирования избирательных кампаний не предусмотрены.

Конституция гарантирует свободу выражения мнений, доступ к информации и запрещает цензуру, а также уголовную ответственность за клевету. Однако наряду с несколькими законодательными актами она также содержит положения, которые чрезмерно широки и расплывчаты в отношении потенциальных оснований для ограничения свободы выражения мнения. Ограничительное определение ЦИК того, что представляет собой проведение кампании в СМИ, и выбор многих СМИ не освещать кампанию, оказали пагубное влияние на новостное и редакционное освещение. Большинство СМИ, за которыми МНВ БДИПЧ вела мониторинг, предлагали лишь минимальную информацию о кампаниях кандидатов, что сужало доступ избирателей к информации за пределами форматов бесплатного эфирного времени на государственных телеканалах. Критические и аналитические репортажи, за исключением нескольких интернет-издания, в основном отсутствовали во время официальной кампании в СМИ, за которыми велся мониторинг, что ограничивало возможность избирателей сделать осознанный выбор.

ЦИК рассматривала жалобы коллегиально и прозрачно. Сессии по рассмотрению жалоб были открытыми и заявители имели возможность изложить свои доводы. Однако МНВ БДИПЧ отметила значительные задержки в регистрации и последующем рассмотрении жалоб в ЦИК. ЦИК получила около 142 жалоб, включая жалобы на подкуп голосов и злоупотребление административным ресурсом, и выписала 51 предупреждений и штрафов, в соответствии с которыми своевременно принимались меры за нарушения правил проведения избирательной кампании. Новая ключевая роль президента в назначении судей на всех уровнях ставит под угрозу независимость судебной власти и разделение полномочий. Нежелание судебной власти выносить решения по делам, связанным с выборами, проявляется в тенденции судов отклонять апелляции на формальных основаниях, ставящих под угрозу право на эффективное средство правовой защиты от нарушений на выборах, что идет вразрез с параграфом 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ.

Закон о выборах предусматривает наблюдение за всеми этапами избирательного процесса политическими партиями, организациями гражданского общества и международными наблюдателями, а также впервые представителями кандидатов в ОИО. Вызывает озабоченность

недавние поправки к постановлению ЦИК о регистрации общественных наблюдателей, в которых были введены более ограничительные требования к участию в выборах, что потенциально препятствовало участию гражданского общества в качестве наблюдателей в избирательном процессе. Следовательно, одной группе гражданских наблюдателей не было предоставлено право вести наблюдение.

День выборов прошел мирно, а явка избирателей, по заявлению ЦИК, составила 34,6 процентов. Процесс голосования был оценен положительно на 96% избирательных участков, на которых проводилось наблюдение. Наблюдатели ММНВ сообщили о проблемах с тайной голосования, а также о случаях процессуальных нарушений. В целом была обеспечена прозрачность, наблюдатели от партий присутствовали почти на всех избирательных участках, в то время как гражданские наблюдатели присутствовали примерно на половине. В целом оборудование для биометрической идентификации и сканеры бюллетеней работали хорошо, хотя наблюдатели ММНВ также отмечали случайные технические проблемы. Подсчет голосов был оценен отрицательно более чем в половине наблюдений, что вызывает озабоченность. Многие УИК не выполнили основные процедуры сверки и использовали информацию со сканера бюллетеней для протоколов результатов вместо ручного подсчета голосов, как того требует закон. ММНВ негативно оценила начальные этапы сведения результатов, которые во многих случаях описывались как плохо организованные и хаотичные.

Предварительные Выводы

Общая информация и политический контекст

29 августа президент Садыр Жапаров назначил парламентские выборы на 28 ноября. Президент, инициировавший переход от полупрезидентской системы к президентской форме правления, со времени вступления в должность, существенно повлиял на нынешнюю политическую обстановку и изменил баланс сил. Эти выборы считаются последним шагом к более централизованной форме правления, начавшейся после выборов в октябре 2020 года и последующих событий.

В период с середины октября до начала ноября 2020 года по инициативе г-на Жапарова парламент предложил новый проект конституции республики с президентской формой правления со значительно расширенными полномочиями президента. Референдум о форме правления был назначен на 10 января 2021 года одновременно с досрочными президентскими выборами, на которых участвовал г-н Жапаров и победил.¹ Итог референдума был в пользу республики с президентской формой правления.² Проект конституции был одобрен парламентом в ускоренном порядке и референдум по проекту был назначен на 10 апреля. В результате этого не было достаточно содержательных консультаций с заинтересованными сторонами или дебатов в парламенте. В соответствии с новой Конституцией количество мест в парламенте было сокращено со 120 до 90.³ Ряд положений об институциональных рамках и

¹ Г-н Жапаров получил 79,2 процента голосов.

² 81,3% проголосовали за президентскую форму правления, 10,9% - за парламентскую и 4,4% - против всех вариантов. Явка составила 39,1%.

³ Конституция, среди прочего, передает полномочия главы исполнительной власти от премьер-министра к президенту; она предусматривает замену единого шестилетнего мандата президента на возможность двух пятилетних сроков; Конституция также предоставляет президенту право выступать на заседаниях недавно

разделении полномочий, а также положения, касающиеся прав и свобод человека, были оценены как не соответствующие международным стандартам и обязательствам перед ОБСЕ.⁴

В начале февраля президент поручил провести обширный обзор законодательства.⁵ Мандат уходящего парламента истек в октябре 2020 года, но был продлен законом до июня 2021 года.⁶ С июня парламента принял множество законопроектов, в том числе те, которые упорядочивают новые конституционные полномочия президента.⁷ Эти изменения широко рассматриваются как шаги к консолидации власти в ответ на общественное мнение, требующее принятия решительных действий по вопросам, представляющим общественный интерес.

Собеседники международной миссии по наблюдению за выборами (ММНВ) отметили продолжающуюся фрагментацию политической среды, в которой преобладают личные интересы, традиционные партии теряют влияние, а появляются новые.⁸ Собеседники также заявили, что на этих выборах не было четко определенной правящей партии, а несколько партий считаются тесно связанными с президентом. С другой стороны, президент заявил, что не будет поддерживать никакую партию.

Законодательство о гендерном равенстве действует с 2008 года.⁹ Оно гарантирует равные политические права для мужчин и женщин и вводит требование о представительстве в государственных и местных органах самоуправления, которое ограничивает количество лиц одного пола до 70 процентов. То же требование к представительству отражено и в пропорциональном компоненте новой избирательной системы. В настоящее время в 120-мандатном парламенте всего 20 женщин. Сокращение числа депутатов парламента в сочетании с избранием 36 мест по мажоритарной системе, которая традиционно отдает предпочтение кандидатам-мужчинам, отрицательно сказалось на общем участии и представительстве женщин.

созданного «Народного курултая», состоящего из 2500 человек - традиционного консультативного собрания старейшин среди исторических кочевых сообществ.

⁴ См. Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ [по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) от марта 2021 года (Совместное заключение 2021 года).

⁵ По оценкам собеседников МНВ БДИПЧ, затронуто около 400 законов. Указ размещен [на сайте Президента Кыргызской Республики](#).

⁶ Конституционная палата Верховного суда сочла закон конституционным, но она подвергла критике продолжительность отсрочки, заявив, что она «чрезмерна и не оправдана объективными обстоятельствами». Примечательно, что в законе говорилось, что повторные выборы должны быть не позднее 1 июня. Далее она заявила, что в период продления срока действия парламента его деятельность «должна руководствоваться принципом разумной сдержанности». Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) в [Срочной Amicus Curiae, касающейся переноса выборов в связи с конституционной реформой](#) от ноября 2020 года, заявила: «во время продленного срока, который имеет место после истечения законного срока полномочий законодательного органа, парламентам разрешено выполнять только некоторые обычные функции и ему не разрешается утверждать чрезвычайные меры, включая конституционные реформы».

⁷ Конституционный закон о Кабинете министров заменяет премьер-министра председателем кабинета министров, который подотчетен президенту и который также возглавляет администрацию президента. Закон также запрещает уголовные расследования в отношении членов правительства, если только это не одобрено президентом, который также имеет право назначать и освобождать от должности отдельных членов правительства. Закон о местной государственной администрации и органах местного самоуправления предоставляет президенту широкие полномочия по назначению и смещению местных государственных служащих. Оба закона были приняты в октябре 2021 года в ходе текущего избирательного процесса.

⁸ Из 21 партий, участвующих в выборах, пять участвовали в прошлогодней парламентской гонке (Ыйман Нуру, Ата Мекен, Бутун Кыргызстан, Ордо и СДПК). Остальные партии участвуют в выборах в этом году либо впервые, либо являясь результатом процесса ребрендинга. Следует отметить, что поправки к закону о выборах в августе 2021 года отменили требование о регистрации партий не менее чем за шесть месяцев до дня выборов.

⁹ Закон 2008 года о государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин.

26 ноября ЦИК согласилась лишить иммунитета трех кандидатов от Партии Зеленых Кыргызстана на основании информации, предоставленной ГКНБ о расследовании в отношении предполагаемого участия трех данных кандидатов в заговоре с целью насильственного захвата власти. ГКНБ сообщил о задержании еще 15 человек по тем же обвинениям.

Законодательная база и избирательная система

Правовая база парламентских выборов состоит из Конституции 2021 года, Конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» 2011 года (закон о выборах), Конституционного Закона Кыргызской Республики «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики» и Конституционного Закона Кыргызской Республики «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики» 2011 года.¹⁰ Кыргызская Республика является участником основных международных договоров, касающихся демократических выборов.¹¹

Действующая Конституция, принятая референдумом в апреле 2021 года, неправомерно ограничивает некоторые гражданские и политические права.¹² БДИПЧ и Венецианская комиссия рассмотрели проект конституции и представили ряд рекомендаций, ни одна из которых не была учтена в проекте, вынесенном на референдум. Среди других изменений, связанных с выборами, она ввела возможность отзыва депутатов, повысила возрастной ценз для кандидатов в депутаты с 21 до 25 лет и предоставила президенту ключевую роль в назначении судей на национальном и местном уровнях.

В закон о выборах несколько раз вносились поправки после признания недействительными результатов парламентских выборов 4 октября 2020 года, но рекомендации БДИПЧ не вошли в повестку дня этих реформ, а в некоторых случаях поправки еще больше расходились с предыдущими рекомендациями.¹³ Ряд рекомендаций остались без внимания,¹⁴ а некоторые

¹⁰ К другим соответствующим законам относятся Закон «О политических партиях», Закон «О мирных собраниях» и законодательство, предусматривающее санкции за правонарушения, связанные с выборами. Новый Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс и Кодекс о правонарушениях были приняты парламентом 22 сентября, но подписаны президентом только 16 ноября и вступят в силу не раньше, чем 1 декабря, 2021 года.

¹¹ К ним относятся Конвенция 1965 года о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт 1966 года о гражданских и политических правах, Конвенция 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и факультативный протокол к ней, Конвенция СНГ 2002 года о стандартах Демократических выборов, избирательных правах и свободах, Конвенция ООН против коррупции 2003 г. и Конвенция о правах инвалидов 2006 г. (КПИ).

¹² Например, статья 10 (4) Конституции гласит, что «[в] целях защиты подрастающего поколения деятельность, противоречащая моральным и этическим ценностям и общественному сознанию народа Кыргызской Республики, может быть ограничена законом». В совместном заключении было [рекомендовано](#) снять это ограничение. Кроме того, в нем заявлялось, что «общий запрет на создание политических партий с религиозными или этническими атрибутами, как правило, бывает несоразмерным», статья 8.3.3 Конституции запрещает, *в частности*, «создание политических партий на религиозной и этнической основе».

¹³ Например, изменение порядка выдвижения в члены ЦИК противоречит предыдущей рекомендации об усилении независимости ЦИК. Хотя закон запрещает возможность голосовать во временном месте пребывания, он не предусматривает достаточных гарантий для обеспечения избирательных прав внутренних мигрантов, несмотря на предыдущие рекомендации.

¹⁴ К ним относятся пересмотр ограничений избирательных прав заключенных и лиц с ограниченными возможностями, а также необоснованные ограничения правового статуса в избирательных спорах и введение гарантий для механизмов квотирования списков кандидатов.

изменения привели к возникновению противоречивых положений в законодательстве.¹⁵ Кроме того, некоторые нормы носят общий характер, что позволяет ЦИК широко интерпретировать их.¹⁶ В некоторых случаях ЦИК в своих постановлениях и решениях вводила более строгие требования, чем закон.¹⁷

26 августа 2021 года президент подписал закон, который, среди прочего, ввел смешанную избирательную систему.¹⁸ Внесение поправок за три дня до объявления выборов не предоставило избирателям и должностным лицам избирательных комиссий достаточной возможности ознакомиться с новой системой и процедурами.¹⁹ Изменения в избирательном законодательстве, инициированные и продвигавшиеся действующим президентом, были приняты парламентом в рамках ускоренной процедуры, которая не предоставила возможности для всесторонних и содержательных консультаций и поставила под угрозу стабильность избирательного законодательства.²⁰

В соответствии с недавно принятой избирательной системой граждане будут избирать 90 депутатов на пятилетний срок, из которых 54 будут избраны по пропорциональной системе через единый республиканский избирательный округ по открытым партийным спискам, а 36 - через одномандатные избирательные округа (ОИО) по мажоритарной системе в один тур (получивший наибольшее число голосов считается победившим). Чтобы претендовать на распределение мест в пропорциональном компоненте, политические партии должны преодолеть 5-процентный порог голосов по всей стране и 0,5 процента в каждой из семи областей и в городах Бишкек и Ош.²¹ Политическая партия может получить максимум 27 мест в парламенте, независимо от количества полученных голосов.²² Это ограничение ставит под сомнение принцип равенства

¹⁵ В то время как статья 3 Закона о выборах гласит, что граждане Кыргызской Республики вправе избирать, быть избранными независимо от происхождения, пола, расы, этнической принадлежности, инвалидности, образования, должностного и имущественного положения, вероисповедания, политических и иных убеждений, поправки вводят высшее образование в качестве нового требования к кандидатуре. В [пункте 15 Общего замечания № 25 Комитета ООН по правам человека \(КПЧ\)](#) говорится, что «... лица, которые иным образом имеют право баллотироваться на выборах, не должны исключаться из-за необоснованных или дискриминационных требований, таких как образование, место жительства или происхождения, или по причине политической принадлежности.

¹⁶ Например, недавние поправки ввели новый уровень управления выборами, но не включали правила его формирования.

¹⁷ Например, измененное положение ЦИК «О порядке регистрации общественных наблюдателей на выборах Президента Кыргызской Республики, депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, местных кенешей и референдуме Кыргызской Республики» ввело дополнительные требования для регистрации общественных наблюдателей (см. «*Местные и международные наблюдатели*»), некоторые решения ЦИК о нарушении правил проведения кампании оказали сдерживающее влияние на агитацию и свободу выражения мнения (см. *Жалобы и апелляции*.)

¹⁸ Внедрение новой смешанной избирательной системы сопровождалось необходимыми изменениями в положениях о регистрации избирателей, регистрации кандидатов, финансировании кампании и организации выборов, а также существенным изменением процедур дня выборов.

¹⁹ Некоторые собеседники МНВ БДИПЧ также высказали мнение, что поправки недостаточно обсуждались со всеми заинтересованными сторонами избирательного процесса.

²⁰ Новая Конституция предоставляет президенту право законодательной инициативы. В пояснительном отчете к Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии говорится, что «Частое изменение норм – особенно сложных – может вводить избирателя в заблуждение. Прежде всего, это приводит к тому, что избиратели –обоснованно или необоснованно – делают вывод, что избирательный закон является лишь инструментом в руках власти имущих и что их собственный голос мало влияет на результаты выборов».

²¹ [БДИПЧ и Венецианская Комиссия](#) ранее рекомендовали пересмотреть двойной порог. В ноябре 2020 года избирательный порог был снижен с 7 до 3 процентов, то в августе 2021 года он был увеличен до 5 процентов.

²² Если в результате голосования одна партия получит более 27 мандатов, оставшиеся мандаты будут распределены между партиями, преодолевшими порог.

голосов и свободного волеизъявления избирателей. БДИПЧ и Венецианская комиссия ранее рекомендовали пересмотреть правила распределения мест, а также пересмотреть двойной порог.²³ В ОИО избирается кандидат, набравший наибольшее количество голосов в округе.²⁴

После недавних поправок ЦИК определила границы 36 ОИО. Закон требует, чтобы количество имеющих право голоса избирателей в округах было примерно одинаковым с возможным отклонением до 20 процентов от среднего. Несмотря на то, что количество избирателей в восьми округах находится в рамках закона, расхождение от среднего национального числа зарегистрированных избирателей на одно место в парламенте превышает 15%, что противоречит рекомендуемой практике.²⁵ ЦИК проинформировала МНВ БДИПЧ, что расхождение связано с особенностями географического распределения населения внутри страны.

Избирательная администрация

Выборы были организованы ЦИК, 36 окружными избирательными комиссиями (ОИК) и 2 494 участковыми избирательными комиссиями (УИК), в том числе 59 УИК за рубежом.²⁶ ЦИК и УИК являются постоянно действующими органами, назначаемыми на пять лет. ОИК - это временные органы, создаваемые для каждого парламентских выборов, состоящие не менее чем из 12 членов. Женщины были хорошо представлены в избирательной администрации: четыре члена ЦИК, включая председателя, и около половины членов ОИК и большинство членов УИК.²⁷ Различные группы этнических меньшинств были недостаточно представлены, в том числе на территориях, где они составляют значительную часть населения.²⁸

Члены УИК назначаются политическими партиями и органами местного самоуправления. В то время как политические партии коллективно имеют право выдвигать до половины членов УИК, только 6 процентов членов УИК были выдвинуты политическими партиями.²⁹ Это было связано с ограниченными человеческими и финансовыми ресурсами политических партий и, в некоторых случаях, с возросшей уверенностью в честности избирательного процесса после внедрения избирательных технологий.

Нынешний состав ЦИК, состоящий из 12 членов, была назначена 30 июня 2021 года.³⁰ Несмотря на рекомендацию БДИПЧ и Венецианской комиссии относительно роли президента, предусмотренной в проекте конституции, в соответствии с новыми процедурами президент

²³ См. [Совместное заключение БДИПЧ и Венецианской Комиссии](#) 2014 г. по проекту закона о выборах Кыргызской Республики.

²⁴ Если место остается вакантным в результате снятия кандидата после избрания, новые выборы в этом округе должны быть проведены в течение двух месяцев.

²⁵ Упомянутые округа включают: Аксыйский (20 процентов), Ала-Букинский (20 процентов), Таласский (20 процентов), Кок-Жарский (20 процентов), Ноокатский (18 процентов), Толойконский (18 процентов), Ак-Суйский (17 процентов), Манасский (17 процентов). Раздел 2.2 параграфа 15 [Свод рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии в избирательных вопросах предусматривает, что «Максимально допустимое отклонение от критерия распределения... редко должно превышать 10% и никогда не должно превышать 15%, за исключением действительно исключительных обстоятельств...».

²⁶ Избиратели за рубежом могут голосовать только в едином республиканском избирательном округе. Голосование было организовано в 29 странах.

²⁷ 10 из 36 ОИК возглавляли женщины. Около 70 процентов членов УИК составляли женщины.

²⁸ По данным ЦИК, только 12 процентов членов ОИК и 17 процентов членов УИК принадлежат к национальным меньшинствам.

²⁹ Количество членов УИК должно быть не менее семи и зависит от размера участка.

³⁰ Восемь членов новые. Председатель занимает эту должность с 2016 года.

назначает половину членов, а другая половина назначается парламентом.³¹ В целом, участники выборов выразили уверенность в технических возможностях и эффективности избирательной администрации. Некоторые отметили более активный подход ЦИК к реагированию на нарушения, связанные с выборами. Однако иногда ЦИК использовала довольно ограничительную, формализованную и откровенно осторожную интерпретацию закона о выборах, в частности, при рассмотрении жалоб, касающихся агитационной деятельности и редакционного освещения в СМИ, а также в регулировании наблюдения со стороны гражданского общества.

Заседания ЦИК были открыты для наблюдателей и СМИ, а также транслировались в режиме онлайн и впоследствии были доступны на канале ЦИК в Ютуб, что повысило прозрачность. Однако о заседаниях часто объявляли незадолго до их начала, что оставляло мало времени для тех, кто хотел присутствовать или смотреть онлайн.³² Хотя члены ЦИК должны присутствовать на всех заседаниях, правила ЦИК также допускают присутствие посредством видеоконференцсвязи.³³ Заседания ЦИК, за которыми наблюдала МНВ БДИПЧ, в основном были коллегиальными, а решения принимались в основном единогласно.

Хотя закон требует, чтобы ЦИК публиковала решения на своем веб-сайте в течение 24 часов, не все решения, особенно по жалобам, были обнародованы своевременно. (см. раздел «Жалобы и апелляции»). Кроме того, ко дню выборов только 8 из 27 постановлений, принятых относительно этих выборов, были опубликованы на веб-сайте ЦИК, что снизило прозрачность.³⁴

Согласно закону, в период выборов ОИК должны проводить заседания не реже одного раза в неделю. Большинство ОИК сообщили МНВ БДИПЧ, что они либо вообще не проводили заседаний, либо проводили их по необходимости. Кроме того, долгосрочные наблюдатели БДИПЧ неоднократно отмечали отсутствие прозрачности и сотрудничества со стороны ОИК.³⁵ Тем не менее, техническая подготовка к этим выборам была организована эффективно с соблюдением установленных законом сроков. Избирательным комиссиям нижнего уровня были предоставлены достаточные ресурсы и материально-техническая поддержка со стороны ЦИК и местных органов власти. ЦИК обучила членов комиссий нижнего уровня, операторов биометрической идентификации и операторов сканеров бюллетеней. МНВ БДИПЧ оценила

³¹ Шесть членов ЦИК, назначенные парламентом, представляют партии: Бир Бол, Ата-Мекен, Онугуу-Прогресс, Республика Ата-Журт, Кыргызстан и СДПК. В Совместном заключении 2021 года говорится, что «предлагаемая модель предполагает более широкое участие Президента в формировании ЦИК, уходя от нынешнего сбалансированного подхода».

³² Например, о заседаниях 19 и 26 октября в Телеграм-канале было объявлено за 17 и 8 минут до начала соответственно. О заседании 20 октября - через 10 минут после его начала, а о заседании 24 октября было объявлено только после его завершения.

³³ Заседания ЦИК проходили в режиме онлайн и с личным участием. Иногда некоторые участники отправляли свои голоса заранее, используя голосовые сообщения по Ватсап, что не предусмотрено процедурами. Если в проект решения вносились изменения в ходе обсуждения, то голоса, внесенные заранее, комиссией не засчитывались.

³⁴ Положения касались процедур регистрации кандидатов и общественных наблюдателей, формирования избирательных комиссий, проведения кампаний и их финансирования, рассмотрения жалоб и апелляций, процедур дня выборов и т. д. Восемь опубликованных правил касались регистрации кандидатов, регистрации общественных наблюдателей, правил кампании, рабочей группы ЦИК, определения очередности кандидатов в бюллетенях, правил финансирования избирательной кампании, статуса доверенных лиц партий/кандидатов и информации для избирателей. Положение о процедурах в день выборов было принято поздно 15 ноября и не было опубликовано к 27 ноября.

³⁵ Например, неинформирование долгосрочных наблюдателей БДИПЧ о расписании их заседаний, несмотря на неоднократные запросы, не всегда точное информирование наблюдателей о проблемах, связанных с жалобами, а в некоторых случаях отказ отвечать на вопросы о своей деятельности.

посещенные тренинги как информативные, практические и интерактивные. ЦИК также предоставила инструменты для оказания помощи избирателям с нарушениями зрения на всех избирательных участках, в том числе тактильные бюллетени для голосования.

Учитывая сложность новой избирательной системы и бюллетеней, ЦИК провела комплексную информационную кампанию.³⁶ Она проводилась через тренинги, семинары, рекламные щиты, плакаты, пояснительные видеоролики на медиаплатформах и государственных телеканалах, а также материалы на языке жестов. Однако МНВ БДИПЧ отметила, что объем информации для избирателей в регионах различается.

Регистрация избирателей

Право голоса имеют граждане, которым на день выборов исполнилось 18 лет. Вопреки предыдущим рекомендациям БДИПЧ, Закон о выборах все еще лишает избирательных прав лиц, отбывающих наказание в виде тюремного заключения, независимо от тяжести совершенного преступления, и тех, кто был признан судом недееспособным в нарушение международных стандартов и обязательств.³⁷

Регистрация избирателей является пассивной и списки избирателей извлекаются из Единого государственного реестра населения (ЕГРН), который находится в ведении Государственной Регистрационной службы (ГРС). Биометрическая регистрация обязательна для всех граждан старше 16 лет для включения в списки избирателей. По данным ЦИК, около 290 000 граждан, в основном проживающих за границей, не имеют биометрической регистрации и, таким образом, остаются без избирательных прав.³⁸ Тем не менее большинство собеседников МНВ БДИПЧ выразили общее доверие к системе регистрации избирателей.

Согласно законодательной поправке, принятой за четыре месяца до выборов, голосующие в ОИО должны зарегистрировать свой адрес проживания в данном избирательном округе не менее чем за 90 дней до дня выборов. Это оставляет избирателям только 30 дней для принятия таких мер.³⁹ Внесение поправок после парламентских выборов 2020 года, направленных на введение гарантий против подкупа голосов, исключило возможность избирателей менять место своего временного пребывания.⁴⁰ ЦИК предоставила возможность тем, кто работает на избирательных участках, сменить место голосования,⁴¹ отсутствие этой возможности у других избирателей,

³⁶ Информационная кампания охватывала такие области, как регистрация кандидатов, избирательная кампания, жалобы и апелляции, а также процедуры дня выборов. По закону избирательные комиссии, государственные органы и органы местного самоуправления несут ответственность за своевременное и достоверное информирование избирателей.

³⁷ См. Статьи 12 и 29 Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 года (КПИ). См. Также пункт 9.4 сообщения № 4/2011 Комитета КПИ 2013 года, в котором говорится, что статья 29 не предусматривает каких-либо разумных ограничений и не допускает каких-либо исключений для какой-либо группы лиц с ограниченными возможностями. Параграф 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года 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».

³⁸ Это на 36 процентов меньше, чем на последних президентских выборах 2021 года (450 тысяч).

³⁹ Для голосования по единому округу такого требования нет.

⁴⁰ Закон позволяет избирателям за пределами страны голосовать по месту их текущего проживания.

⁴¹ Следует отметить, что постановление ЦИК предоставляет возможность членам избирательных комиссий, дежурящим в день выборов сотрудникам милиции, операторам оборудования для биометрической идентификации избирателей и медицинским работникам быть включенными в список избирателей того избирательного участка, на котором они будут работать. день выборов.

которые в настоящее время не проживают по своему постоянному месту жительства, создало препятствия для реализации их права голоса.⁴²

Несмотря на предыдущую рекомендацию БДИПЧ, несогласованность двух баз данных ГРС - национальных удостоверений личности и реестра адресов означало, что избиратели были закреплены за избирательным участком в соответствии с их адресом в базе данных национальных удостоверений личности, независимо от их текущего места жительства. Это привело к путанице среди некоторых избирателей относительно адреса своего места голосования и потребует от них дополнительных действий, прежде чем они смогут реализовать свое право голоса, как отметила МНВ БДИПЧ.⁴³ Положительно то, что ЦИК предоставила механизм для облегчения участия избирателей, чей адрес места жительства не совпадает с адресом в их удостоверениях личности.⁴⁴ Информационные материалы для избирателей по этому вопросу не содержали достаточно подробных сведений о процедурах, которые необходимо соблюдать.

Окончательные списки избирателей включают 3 703 420 избирателей, из которых около 52 процентов составляют женщины. Для голосования за пределами страны зарегистрировано 84 128 избирателей.⁴⁵ Избиратели имели достаточную возможность проверить свои данные и обратиться с просьбой об их исправлении в УИК в период проверки до 12 ноября.

Регистрация кандидатов и списков кандидатов

Право участвовать в выборах имеют избиратели в возрасте 25 лет и старше. Недавние поправки повысили возрастной ценз и ввели требование о получении высшего образования, что существенно ограничивает количество граждан, имеющих право баллотироваться в качестве кандидатов. Граждане, имеющие другое гражданство, не имеют такого права, несмотря на предыдущие рекомендации Венецианской комиссии и БДИПЧ.⁴⁶ Выдвижение по единому республиканскому избирательному округу осуществляется по партийным спискам. Для участия через ОИО кандидаты могут выдвигаться либо политическими партиями, либо путем самовыдвижения. Партии могут выдвинуть до 54 кандидатов по единому республиканскому избирательному округу и по одному кандидату от каждого ОИО, в то время как независимые кандидаты могут баллотироваться только в ОИО.

⁴² БДИПЧ ранее рекомендовало «рассмотреть вопрос о предоставлении всем избирателям права требовать временного изменения адреса для голосования при условии наличия действительного обоснования и ограниченного количества запросов, поданных одним избирателем в течение избирательного периода».

⁴³ Например, избиратель в Бишкеке подал заявку на обновление адреса для голосования через онлайн-сервис на портале [“Tizme”](#), но на момент подачи заявки услуга была недоступна; после этого услуга стала доступна только избирателям за рубежом. В результате избиратель обратился в соответствующую УИК и изменил адрес для голосования. Другой избиратель в Бишкеке обратился в соответствующую УИК с просьбой обновить адрес для голосования, но получил указание обратиться в Министерство иностранных дел и соответствующее консульство, поскольку избиратели были зарегистрированы за границей; в итоге избиратель был автоматически зарегистрирован по новому адресу.

⁴⁴ Около 700 избирателей запросили обновления.

⁴⁵ Количество избирателей, зарегистрированных за рубежом, увеличилось более чем вдвое по сравнению с прошлыми парламентскими выборами. По мнению ЦИК, это связано с более простой процедурой регистрации, в том числе с возможностью подачи заявок онлайн, и активностью зарубежной диаспоры. Избиратели за рубежом имеют право голосовать только по единому округу.

⁴⁶ Соответствие регистрационным требованиям проверяется интегрированной системой обмена данными государственных органов с использованием платформы «Тундук». ЦИК через эту систему подключена к Министерству внутренних дел, Министерству юстиции, Министерству образования и Министерству цифрового развития.

Для регистрации списка кандидатов или кандидатов в ОИО участники должны внести залог в размере 1 миллиона сомов и 100 000 сомов, соответственно.⁴⁷ В списке кандидатов должно быть не менее 30 процентов представителей каждого пола, при этом наименее представленный пол должен занимать по крайней мере каждое четвертое место в списке.⁴⁸ По закону каждая участвующая партия должна включить в список кандидатов не менее двух лиц с ограниченными возможностями, одно из которых должно быть среди первых 25 имен.

ЦИК зарегистрировала все 21 партий, представивших списки кандидатов, а также 321 из 381 кандидата, выдвинутых в ОИО.⁴⁹ Несмотря на то, что ЦИК отвечает за регистрацию кандидатов, новое постановление требует от ОИК облегчить получение и передачу документов от кандидатов ОИО в ЦИК, что упростило регистрацию кандидатов участвующих через ОИО в регионах. Все партии соблюли квоты выдвижения. Общее количество зарегистрированных кандидатов в списках составило 1 036 человек, из них 372 женщины (36 процентов), 46 человек с инвалидностью, 189 человек из числа национальных меньшинств (18 процентов) и 267 человек в возрасте до 35 лет (26 процентов). Только 20 женщин (6,5 процентов) и 10 представителей национальных меньшинств (3 процента) зарегистрировались для участия в выборах через ОИО. Отсутствие положений о сохранении квот после номинации снижает их эффективность.

В ЦИК поступило три жалобы относительно процесса выдвижения и регистрации.⁵⁰ Также не зарегистрировали спикера парламента Таланта Мамытова в списке партии Ынтымак, поскольку последний не ушел с поста спикера.⁵¹ Позднее это решение было отменено в апелляционном порядке (см. Жалобы и апелляции). Незадолго до дня выборов в ЦИК поступила информация от Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ) о недействительности документов, представленных на регистрацию двумя кандидатами от оппозиционных партий.⁵² Закон не предусматривает участия ГКНБ в проверке регистрационных документов. ЦИК решила принять к сведению полученную информацию и отложить вынесение решения до получения дополнительных разъяснений.⁵³ По одному из этих двух случаев, 24 ноября ЦИК прекратила

⁴⁷ Залог возвращается, если список кандидатов или кандидат в ОИО набирают 5 процентов и 1 процент голосов соответственно. 1 евро составляет примерно 95 сомов.

⁴⁸ Кроме того, Закон о выборах устанавливает ряд других квот для списков кандидатов, которым партии должны соответствовать, чтобы их списки были зарегистрированы. Не менее 15 процентов кандидатов в списке должны принадлежать к республиканским меньшинствам; 15% должны быть моложе 35 лет. Закон устанавливает особые требования к зачислению в каждую категорию.

⁴⁹ Тридцать один кандидат не был зарегистрирован из-за неуплаты избирательного залога и три из-за непредставления дипломов о высшем образовании. Остальные отозвали свою кандидатуру до регистрации.

⁵⁰ Одна жалоба касалась того, что выдвигающая партия не представила в ЦИК диплом кандидата. В двух других случаях заявители утверждали, что зарегистрированные кандидаты имели непогашенную судимость, что является основанием для отказа в регистрации. ЦИК проинформировала МНВ БДИПЧ о снятии судимости с кандидатов.

⁵¹ Недавние поправки к закону о выборах ввели обязательство для определенных категорий государственных и муниципальных служащих уйти в отставку или взять отпуск. ЦИК пояснила, что это новое требование является защитой от неправомерного использования административного ресурса. По данным ЦИК, 136 кандидатов подали в отставку или взяли отпуск в государственных и муниципальных учреждениях.

⁵² ГКНБ является частью исполнительной власти, главу которой назначает президент. В соответствии с Законом «Об органах национальной безопасности» от 1994 г. (последние поправки внесены 22 января 2021 г.) силы безопасности обеспечивают безопасность людей, общества и государства; работают по выявлению, предотвращению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных спецслужб и организаций, а также незаконных посягательств на конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность Кыргызской Республики.

⁵³ 18 и 19 ноября ЦИК обсудила на своих заседаниях информацию ГКНБ о действительности дипломов о высшем образовании двух зарегистрированных кандидатов от СД и Бутун Кыргызстан.

регистрацию кандидата после запроса в Министерство образования. Решение о лишении его регистрации было позже отменено административным судом.

Условия предвыборной агитации

Предвыборная агитация началась 29 октября и закончилась 27 ноября, за 24 часа до открытия избирательных участков. Законодательная база предусматривает равные возможности для проведения кампании для всех кандидатов, и избирательная администрация несет ответственность за соблюдение этого требования.

В целом кандидаты могли свободно проводить агитацию и основные свободы, в основном, соблюдались. Зарегистрированный кандидат, г-н Равшан Жээнбеков, в настоящее время находящийся под стражей до суда, обратился в районный суд с ходатайством о своем освобождении для осуществления права на ведение избирательной кампании, однако суд отклонил его ходатайство.⁵⁴

Предвыборная агитация проходила в преимущественно сдержанной атмосфере, при этом оставаясь в основном спокойной и без инцидентов. Призыв властей к «чистым» выборам и указ президента от 1 ноября, а также его строгое соблюдение, в том числе через участие ГКНБ, побудили участников выборов с осторожностью подходить к выборам и остепенить кампанию.⁵⁵ Сообщается, что это привело к предотвращению нарушений в ходе избирательной кампании, таких как подкуп голосов и злоупотребление административным ресурсом.⁵⁶ Собеседники МНВ БДИПЧ также указали на ослабление роли парламента и подчеркнули высокую степень апатии избирателей при обсуждении отсутствия активной кампании.⁵⁷ Конкурирующие партии подписали меморандум о честных выборах, обязуясь проводить «честную» кампанию и воздерживаться от подкупа голосов и злоупотребления административным ресурсом.⁵⁸

⁵⁴ 3 ноября суд отклонил ходатайство, заявив, что статус кандидата не может рассматриваться как основание для изменения меры пресечения. 18 ноября семь соперников г-на Жээнбекова направили обращение председателю ЦИК с просьбой предоставить ему возможность вести свою предвыборную кампанию.

⁵⁵ Свое намерение провести честные выборы и безупречно организованную кампанию [Президент](#) обозначил 21 октября 2021 года в Послании республиканскому собранию глав органов местного самоуправления и местных государственных администраций. Во время пресс-конференции 23 октября он объявил об увольнении одного акима (главы района) до конца выборов за якобы лоббирование интересов одной из партий. Это было воспринято собеседниками МНВ БДИПЧ как предупреждение всем кыргызстанцам. 1 ноября [президент Жапаров подписал указ](#), предписывающий, в частности, всем избирательным комиссиям, государственным органам и местным государственным администрациям строго соблюдать избирательное законодательство при подготовке и проведении выборов.

⁵⁶ 9 ноября [Председатель Кабинета Министров объявил](#), что мэру города Ош и министру образования был объявлен выговор, а ректор, декан и три преподавателя Ошского государственного университета были уволены по причине злоупотребления административным ресурсом за якобы принуждение студентов к участию в митинге партии Аззатык 3 ноября. На следующий день [Председатель Кабинета Министров](#) призвал госслужащих не вмешиваться в избирательный процесс. В тот же день заместитель председателя правительства и председатель ГКНБ пообещали наказать госслужащих, если они вмешаются в выборы. 14 ноября президент предупредил избирателей и кандидатов через свои аккаунты в [Фэйсбуке](#) и [Инстаграм](#) об уголовной ответственности за подкуп голосов, призвал правоохранительные органы принимать строгие и решительные меры.

⁵⁷ В 2021 году граждане Кыргызской Республики приняли участие в до пяти избирательных процессов: досрочные президентские выборы (январь 2021 года); референдум по форме правления (январь 2021 г.); конституционный референдум (апрель 2021 г.); местные выборы (апрель 2021 г.); и повторные местные выборы в Бишкеке, Оше и Токмаке (июль 2021 г.).

⁵⁸ Документ подписан в помещении [ЦИК](#) 5 ноября 2021 года.

Партии и кандидаты от ОИО использовали различные средства агитации в ходе кампании, равномерно распределяя агитационные мероприятия по всей стране.⁵⁹ Они проводили кампании посредством встреч, агитации, листовок, плакатов, рекламных щитов и традиционных средств массовой информации. Меры связанные с пандемией КОВИД-19 не препятствовали проведению кампании. Конкурирующие на выборах партии и кандидаты все больше полагались на социальные сети, такие как Фэйсбук, Инстаграм, ВотсАп, Телеграм и ТикТок.

Платформы партий и кандидатов в основном были сосредоточены на таких вопросах, как смена политического класса, борьба с коррупцией, экономическое развитие, образование, здравоохранение и инфраструктура. Значительное внимание было также уделено местным вопросам, но, прежде всего, агитация была ориентирована на личности и кандидаты подчеркивали свои личные качества и характеристики, а не программное видение. Агитационные мероприятия, наблюдавшиеся МНВ БДИПЧ, указали на общую низкую заметность женщин, а вопросы гендерного равенства и национальных меньшинств не занимали заметного места в дискурсе кампании.

Несколько партий и кандидатов от ОИО отметили МНВ БДИПЧ, что финансовые ограничения и новое требование о том, чтобы связанные с кампанией платежи производились банковским переводом, ограничили их усилия по проведению агитации и отрицательно повлияли на количество нанятых сотрудников избирательной кампании. Финансовые ограничения и сокращение телезрителей также повлияли на способность и склонность партий покупать платную рекламу в традиционных СМИ, при этом социальные сети становятся все более используемым инструментом кампании.⁶⁰ Ряд кандидатов от ОИО провели кампанию совместно с кандидатами от партий, чтобы мобилизовать общие финансовые ресурсы. Несколько партий указали, что они не хотели выделять большие финансовые ресурсы на эти выборы, поскольку считали, что у тех, кто находится в оппозиции к правительству, нет хороших шансов.

Несмотря на призывы и предупреждения властей, МНВ БДИПЧ узнала о ряде утверждений о подкупе голосов, в частности, через семейные сети, а Министерство внутренних дел (МВД) начало расследования по 21 случаю, о которых получило сообщения. МНВ БДИПЧ также получила сообщения о запугивании и преследовании со стороны доверенных лиц высокопоставленного должностного лица государственной безопасности с целью получения определенного количества голосов за конкретного кандидата. МВД активно расследовало сообщения о нарушениях избирательного законодательства и выявило нарушения по крайней мере в 128 случаях.⁶¹ Однако активная роль ГКНБ в расследовании предполагаемых нарушений правил ведения агитации и допросах некоторых известных кандидатов и их родственников оказала устрашающее воздействие на некоторых участников.⁶²

⁵⁹ По состоянию на 27 ноября МНВ БДИПЧ наблюдала за 65 агитационными мероприятиями в следующих регионах: Джалал-Абад - 17; Иссык-Куль - 10; Нарын - 10; Чуй - 9; Ош - 9; Талас - 7; Баткен - 3. Организаторы: Ата Журт Кыргызстан - 9; Бутун Кыргызстан - 9; Эл Умуту - 6; Ишеним - 4; Азаттык - 3; Альянс - 3; Ата Мекен - 2; Улуттар Биримдиги - 1; Ынтымак - 1; Ыйман Нуру - 1; Багыт - 1. Одно агитационное мероприятие было организовано совместно несколькими партиями. ОИК организовали 11 агитационных мероприятий. 12 агитационных мероприятий были организованы кандидатами в ОИО.

⁶⁰ Большинство партий имели свое присутствие в популярных социальных сетях, в частности в Фэйсбук (19) и Инстаграм (18). В то время как около половины партий активно продвигали свою деятельность в этих сетях, наибольшее количество взаимодействий и просмотров видео наблюдалось на официальных аккаунтах трех партий (ЭльУмуту, Ата Мекен и Альянс).

⁶¹ Согласно [веб-сайту](#) Министерства внутренних дел по состоянию на 15 ноября

⁶² 15 ноября ГКНБ вызвал кандидата от ОИО, оппозиционного депутата Дастана Бекешева (инвалида) на четырехчасовой допрос без адвоката в связи с жалобой на предполагаемое участие несовершеннолетних активистов в его избирательной кампании. 16 ноября ГКНБ задержал родственника кандидата от ОИО,

Финансирование избирательной кампании

Правовая база обеспечивает определенный уровень прозрачности финансирования избирательной кампании; однако некоторые ключевые аспекты надзора остаются неурегулированными. Кампании могут финансироваться из частных источников, в то время как прямое государственное финансирование не предусмотрено.⁶³ Недавние поправки в законодательство ввели ограничения на источники финансирования и расходы для отдельных кандидатов от ОИО. Закон также устанавливает ограничения на общую сумму взносов политических партий.⁶⁴ Согласно закону, неденежные пожертвования разрешены только для агитационных и информационных материалов.⁶⁵

В соответствии с законом все участники открыли специальные банковские счета для управления своими взносами и расходами на избирательную кампанию. Хотя введение запрета на оплату наличными способствовало общей прозрачности, некоторые кандидаты от ОИО выразили обеспокоенность по поводу того, как это ограничивает их деятельность, особенно в регионах, где банковские услуги не являются широко доступными.⁶⁶ Многие собеседники МНВ БДИПЧ утверждали, что во многих случаях наличные деньги по-прежнему использовались для покрытия расходов на избирательную кампанию вопреки закону.⁶⁷ Следует отметить, что некоторые кандидаты от ОИО собирали средства с помощью электронных платежных приложений, что не предусмотрено положениями о финансировании избирательной кампании.⁶⁸ ЦИК выразила

баллотирующегося по Ленинскому району Бишкека, Камчыбека Жолдошбаева по подозрению в подкупе избирателей. Позже его регистрация была отменена. 19 ноября кандидат Жаныбек Абилов заявил, что ГКНБ вызвал его на допрос по поводу предполагаемого участия несовершеннолетних активистов в его избирательной кампании.

⁶³ Пожертвования наличными денежными средствами, а также пожертвования из иностранных, государственных или анонимных источников, религиозных и благотворительных организаций запрещены.

⁶⁴ Ограничения на взносы и расходы на избирательную кампанию установлены в размере 300 000 000 сом (около 3 000 000 евро) для политических партий, участвующих в выборах по единому округу в рамках пропорциональной системы, и 10 000 000 сом (около 100 000 евро) для кандидатов, участвующих в выборах по ОИО.

⁶⁵ Статья 62 (2) Закона о выборах гласит, что избирательные фонды могут создаваться из денежных средств, а также агитационных и информационных материалов, которые принимаются во внимание ЦИК. Хотя это положение действует только для политических партий. ЦИК сообщила, что неденежные пожертвования должны оцениваться по рыночной стоимости, и эти пожертвования будут отражены только в итоговом отчете конкурирующих партий и кандидатов.

⁶⁶ Избирательные фонды кандидатов в ОИО могут финансироваться: из собственных средств кандидата (не более 150 000 сом); средств политической партии, выдвинувшей кандидата (не более 1 000 000 сом); пожертвований граждан (не более 200 000 сом на гражданина); и пожертвований юридических лиц (не более 500 000 сом на юридическое лицо). Избирательные фонды политических партий, конкурирующих по единому округу, могут финансироваться из: средств кандидатов, включенных в список кандидатов (не более 1 500 000 сом); средств политической партии (10 000 000 сом); пожертвований граждан (не более 200 000 сом на гражданина); и пожертвований юридических лиц (не более 3 000 000 сом на одно юридическое лицо).

⁶⁷ Например, в Караколе (Иссык-Кульская область) МНВ БДИПЧ была проинформирована о том, что некоторые кандидаты ОИО платят своим агитаторам наличными и используют наличные деньги для аренды офиса для предвыборной кампании. Политическая партия в Кочкор-Ате (Джалал-Абадская область) отметила, что волонтеры используют наличные для оплаты услуг такси.

⁶⁸ Кандидат Дастан Бекешев, участвовавший в ОИО 28, разместил на своем [веб-сайте](#) 4 банковских счета и 8 электронных платежных приложений политической партии «Ак-Ниет» и призвал к пожертвованиям на его предвыборную кампанию. Точно так же кандидат Нурбек Токтакунов, участвовавший в ОИО 27, разместил на своем [веб-сайте](#) 3 электронных платежных приложения, предлагая избирателям поддержать его кампанию денежными взносами.

обеспокоенность тем, что электронные платежные приложения могут быть использованы для обхода требований к избирательным фондам.⁶⁹

ЦИК контролирует финансирование избирательной кампании и регулярно публикует информацию о доходах и расходах избирательной кампании на своем веб-сайте.⁷⁰ Однако этот надзор ограничен, поскольку он проверяет только соответствие доноров критериям, а также соблюдение лимитов взносов на кампанию, а также требований к расходам и отчетности, что снижает его эффективность. Пять политических партий лидировали в расходах на предвыборную кампанию и потратили вдвое больше, чем все остальные партии вместе взятые.⁷¹ В общей сложности все политические партии в едином республиканском округе получили 216 миллионов сомов и потратили около 178 миллионов сомов. Все кандидаты, участвующие на выборах через ОИО, в сумме получили около 250 миллионов сомов и потратили 195 миллионов сомов.

Партии и кандидаты от ОИО должны представить один финансовый отчет за 10 дней до выборов и последний - через 10 дней после дня выборов. По состоянию на 24 ноября 1 конкурирующая партия и 23 кандидата от ОИО не представили финансовый отчет. Отчеты проверяются аудиторской группой ЦИК для контроля за соблюдением правил финансирования избирательных кампаний. Вопреки предыдущим рекомендациям БДИПЧ, закон не предусматривает, как должен проводиться аудит и не требует публикации результатов аудита, что снижает эффективность правил финансирования избирательных кампаний.⁷²

В целом прозрачность финансирования избирательной кампании недостаточна и отсутствуют четкие правила, отвечающие новым способам финансирования избирательной кампании.⁷³ Закон о выборах не требует раскрытия источников финансирования.⁷⁴ Закон также не предусматривает ряда соразмерных санкций за нарушение правил финансирования избирательных кампаний. Более того, вопреки предыдущим рекомендациям БДИПЧ, политическим партиям не нужно представлять годовые финансовые отчеты.⁷⁵ Это подрывает

⁶⁹ 15 ноября ЦИК провела публичное обсуждение с представителями банков, финансовых учреждений и правоохранительных органов с целью выявления потенциальных методов предотвращения незаконного использования наличных и безналичных платежей вне избирательных фондов.

⁷⁰ Два банка Банк РСК и Айыл Банк уполномочены открывать счета для избирательных фондов и ежедневно передавать в ЦИК информацию о доходах и расходах конкурентов на выборах. ЦИК опубликовала данные обо всех 21 политической партии и 313 кандидатах в ОИО, хотя общее количество кандидатов в ОИО уменьшилось из-за отмены регистрации.

⁷¹ Всего 118,2 млн сомов: Ынтымак - 27 млн сом, Альянс – 22,8 млн сом, Ишеним - 32 млн сом, Эл-Умуту - 18,8 млн сом, Ата Журт Кыргызстан – 17,6 млн сом.

⁷² В пункте 278 [Совместных руководящих принципов БДИПЧ и Венецианской Комиссии по регулированию политических партий 2020 года](#) (Совместные руководящие принципы) говорится, что: «[...] законодательство должно четко определять различные этапы процесса аудита». См. Также Раздел 6 Справочника БДИПЧ по наблюдению за финансированием избирательной кампании 2015 года. ЦИК не опубликовала результаты аудита последних Президентских выборов 2021 года.

⁷³ Статья 7.3 [Конвенции ООН против коррупции](#) предписывает рассмотреть возможность принятия «соответствующих законодательных и административных мер... для повышения прозрачности финансирования кандидатур на выборные государственные должности».

⁷⁴ В разделе II.В.2.2.3 [Совместных руководящих принципов БДИПЧ и Венецианской Комиссии 2016 года](#) по предотвращению неправомерного использования административных ресурсов во время избирательных процессов и реагированию на них рекомендуется: «Политические партии и кандидаты должны быть обязаны сообщать о происхождении и целях всех операций по финансированию кампании в целях обеспечения прозрачности [...]».

⁷⁵ В параграфе 265 Совместных руководящих принципов говорится, что: «Политические партии должны быть обязаны представлять отчеты о раскрытии информации в соответствующий регулирующий орган не реже одного раза в год в период, не связанный с кампаниями».

общую прозрачность финансирования кампании, особенно когда политическая партия, не участвующая в выборах, делает пожертвование кандидату.⁷⁶

Средства Массовой Информации

Медиа среда разнообразна, с наличием нескольких независимых источников. Тем не менее, среда характеризуется отсутствием финансирования, недостаточно развитыми профессиональными журналистскими стандартами и практикой, при которой журналисты ожидают оплаты в обмен на представление определенной точки зрения. Телевидение остается основным источником информации, за ним все большее влияние оказывают интернет-издания и социальные сети. Общественная телерадиовещательная корпорация (КТРК) имеет самый большой охват и аудиторию. Однако предложение, которое внесено в рамках пересмотра законодательства, инициированного президентом в феврале 2021 года, предусматривает изменение его статуса с общественного на государственный с назначением лиц на руководящие должности президентом.⁷⁷

Конституция гарантирует свободу выражения мнения, доступ к информации, запрещает цензуру, а также уголовную ответственность за клевету. Однако, Конституция и несколько правовых актов содержат положения, которые чрезмерно широки и расплывчаты для потенциальных оснований ограничения свободы выражения мнения.⁷⁸ Кроме того, в Законе «О защите от недостоверной (ложной) информации» от 2021 года сохранена формулировка аналогичного законопроекта, который в 2020 году подвергся критике со стороны Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (ПВСС) за ее расплывчатость, которая могла бы серьезно ограничить свободу выражения мнения.⁷⁹

Несколько собеседников МНВ БДИПЧ выразили озабоченность в связи с деятельностью ГКНБ, который в течение прошлого года пригласил нескольких представителей СМИ и гражданского общества для неформального допроса на сомнительных основаниях. В целом расплывчатое законодательство в сочетании с использованием таких методов правоприменения может

⁷⁶ К примеру, политическая партия «Ак-Ният» пожертвовала кандидату Дастану Бекешеву 159 900 сомов. Политическая партия «Ак-Ният» в выборах не участвовала. По закону от нее не требуется отчетности по финансированию избирательных кампаний, за исключением подачи ежегодных налоговых деклараций в налоговую инспекцию.

⁷⁷ 29 октября местные СМИ и медиа-профессионалы провели акцию протеста против такого предложения, которое, в частности, предусматривает упразднение Наблюдательного совета телекомпании и передачу функции назначения управленческих кадров от парламента президенту.

⁷⁸ В марте 2021 года Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ в своем [Совместном заключении](#) по проекту Конституции рекомендовали полностью удалить ссылки на защиту подрастающего поколения или на противоречие с «моральными и этическими ценностями и общественным сознанием народа Кыргызской Республики», поскольку они могут быть использованы «как потенциальное основание для ограничения свободы выражения мнений и средств массовой информации (и, возможно, других свобод), кажутся чрезмерно широкими и расплывчатыми для соблюдения принципа правовой определенности». В октябре 2021 года Представитель по вопросам свободы СМИ (ПВСС) в своем [заявлении](#) указал на «рекомендации Универсального периодического обзора ООН [...] по пересмотру статьи 313 Уголовного кодекса о подстрекательстве к расовой, этнической, религиозной и другим формам вражды». в соответствии со статьями 19 и 20 Международного пакта Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах».

⁷⁹ ПВСС, в своем [заявлении](#) от июня 2020 года, выразил обеспокоенность тем, что «расплывчатые юридические определения не обеспечат пользователей СМИ и социальных сетей необходимой правовой определенностью, чтобы предвидеть последствия их деятельности. Кроме того, регулирование онлайн-контента «уполномоченным государственным органом» может, в отсутствие четкого механизма и надлежащей правовой процедуры, серьезно ограничить свободу выражения мнения».

привести к самоцензуре и оказать сдерживающий эффект на журналистские расследования и критические репортажи.

В соответствии с законом, финансируемые государством средства массовой информации предоставили бесплатное эфирное время зарегистрированным партиям (общенациональные вещатели) и отдельным кандидатам от ОИО (региональные вещатели). Два общенациональных телеканала, включая самый популярный КТРК, и восемь каналов, расположенные в регионах, выделили посредством жеребьевки, проведенной ЦИК, бесплатное эфирное время (которое в основном состояло из индивидуальных выступлений и дебатов).⁸⁰ В то время как в общей сложности 243 СМИ, в основном интернет-издания, были аккредитованы ЦИК для предоставления времени и пространства для платной рекламы, МНВ БДИПЧ выявила, что лишь несколько партий и кандидатов воспользовались этой возможностью (финансируемая государством КТРК и частный 7- Канал также транслировали их в рамках новостных программ). Взамен они решили проводить агитацию в различных социальных сетях.

В стране не отсутствует орган, регулирующий деятельность средств массовой информации, и ЦИК создала рабочую группу по информированию и проведению кампаний в качестве консультативной группы для наблюдения за соблюдением средствами массовой информации и конкурирующими партиями, и кандидатами правил проведения избирательной кампании.⁸¹ Во время заседаний данной рабочей группы, за которыми наблюдала МНВ БДИПЧ (всего 83 жалоб), по большинству жалоб были приняты меры в виде штрафа (33) или они были отклонены (26), как практика после обсуждения существа дела.

Закон о выборах требует от СМИ равного отношения к участвующим в выборах, запрещает критику конкурирующих партий и кандидатов в рамках бесплатного эфирного времени, в том числе во время дебатов; и позволяет ЦИК, в случае нарушений, отзываться аккредитацию СМИ для платной рекламы. Узкое и ограничительное толкование закона со стороны ЦИК и выбор многих СМИ не освещать кампанию, а также озабоченность по поводу потери аккредитации ЦИК, вместе взятые, оказали пагубное влияние на новостное и редакционное освещение.⁸² Большинство СМИ предлагали лишь минимальную информацию об агитационной деятельности кандидатов, которая, де-факто, ограничивалась информацией о случаях нарушений, поступившей в ЦИК и ГКНБ. Во время официальной кампании, в основном, отсутствовали критические и аналитические репортажи, за исключением нескольких интернет-изданий, что ограничивало возможность избирателей сделать осознанный выбор.

22 октября МНВ БДИПЧ начала мониторинг СМИ.⁸³ Его результаты показали, что вместо освещения конкурирующих партий и кандидатов СМИ широко информировали о деятельности

⁸⁰ Общенациональный вещатель КТРК транслировал дебаты представителей партий (10 лидеров), а ЭлТР - с женщинами и молодыми представителями партий. На национальном уровне участвовали все партии, кроме Бутун Кыргызстан) в то время как от кандидатов ОИО участвовало только 70%. Дебаты также организовали два частных региональных канала (Ошская телекомпания «Нур ТВ» и телеканал ТМГ).

⁸¹ С момента открытия Миссии 19 октября было проведено двенадцать заседаний, девять из которых наблюдала МНВ БДИПЧ.

⁸² Члены ЦИК во время встреч с МНВ БДИПЧ 1 и 6 ноября высказали мнение, что освещение кандидатов в новостных программах может рассматриваться как агитация, если принцип равенства не соблюдается строго. Ряд собеседников МНВ БДИПЧ также подтвердили аналогичное понимание позиции ЦИК.

⁸³ Количественный и качественный мониторинг МНВ БДИПЧ включал трансляции в прайм-тайм общенациональных телеканалов КТРК, ЭлТР, 5 канал (финансируемый государством), 7 канал, НТС (частные); новостные программы Биринчи Радио (финансируется государством), политический контент в Интернете kipress.kg, azattyk.kg (местная служба «Радио Свобода»), kaktus.media, kloop.kg, sputnik.kg (местная служба российского вещателя «Спутник»), 24.kg, а также вели мониторинг за предвыборным контентом в социальных сетях.

органов государственной власти и силовых структур, в первую очередь Президента, его администрации и Кабинета Министров. Например, финансируемые государством вещатели КТРК и ЭлТР посвятили президенту и его администрации 55 и 53 процентов, соответственно, исключительно в позитивном и нейтральном тоне, освещая его визиты и широкий спектр мероприятий, включая первое заседание Совета по борьбе с коррупцией, которое прошло 16 Ноября. Аналогичный подход был принят государственным 5- Каналом и Биринчи Радио. В отличие от них, частный вещатель НТС и некоторые интернет-издания (*Азаттык*, *24.kg*, *Клоон* и *Кактус Медиа*) выпускали более критичную информацию о власти, однако, также были сдержаны в освещении конкурирующих партий и кандидатов. В отличие от них, общественные вещатели КТРК и ЭлТР посвятили партиям и кандидатам в сумме 3 процента и 2 процента, соответственно, эфирного времени. В то же время, освещая выборы, обозреваемые СМИ уделяли значительное внимание ЦИК и процедурным аспектам процесса.

Жалобы и апелляции

Законодательная база обеспечивает доступ к эффективным средствам правовой защиты, однако, вопреки рекомендуемой избирательной практике, результаты выборов могут быть обжалованы только отдельными кандидатами, политическими партиями и их доверенными лицами.⁸⁴ Все другие жалобы, связанные с выборами, могут подаваться избирателями, политическими партиями и кандидатами, их доверенными лицами, организациями гражданского общества и наблюдателями.⁸⁵

ЦИК рассмотрела 142 жалоб на 30 открытых заседаниях за последние 5 недель. Большинство жалоб касались нарушений правил проведения избирательной кампании, в том числе 42 жалобы по подкупу голосов и 31 – по злоупотреблению административным ресурсом. Заседания ЦИК по рассмотрению жалоб были коллегиальными, участники обсуждали вопросы и ставили свои предложения на голосование. Обсуждения жалоб в ЦИК были открыты для общественности и СМИ и все заявители и другие стороны имели возможность изложить свои доводы. Члены ЦИК имели возможность ознакомиться с жалобами до их обсуждения. В то же время интерпретация ЦИК того, что представляет собой «избирательная кампания», временами использующая слишком широкий подход, а иногда дающая узкое определение проведению избирательной кампании, не всегда способствовала свободе выражения мнений.⁸⁶ ЦИК вынесла 22 письменных предупреждения и 29 штрафов за нарушение правил проведения избирательной кампании, включая раннюю агитацию.⁸⁷

⁸⁴ Раздел П.3.3f [Свод рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии в избирательных вопросах рекомендует, чтобы «все кандидаты и избиратели, зарегистрированные в соответствующем округе, имели право на подачу апелляции. Для обжалования избирателями результатов выборов может быть установлен разумный квотум».

⁸⁵ Жалобы и апелляции, поданные в избирательные комиссии и суды, в том числе по результатам выборов, должны быть поданы в трехдневный срок и разрешены в течение трех дней или, в случае необходимости дополнительного расследования, в течение пяти. Апелляции в Верховный суд должны быть рассмотрены в течение пяти дней.

⁸⁶ ЦИК предупредила депутата парламента об использовании следующего выражения: «Я обязуюсь говорить только правду и защищать интересы граждан». ЦИК решила, что это заявление не было связано с профессиональной деятельностью депутата и является преждевременной агитацией. Рабочая группа ЦИК по информированию и агитации отклонила жалобу партии «Азаттык» на освещение блогером митинга партии в Оше, тем не менее, некоторые члены ЦИК устно рекомендовали блогеру не продолжать такую деятельность.

⁸⁷ Кандидаты, политические партии и их доверенные лица были подвергнуты санкциям за использование изображений иностранных официальных лиц, а также религиозных символов в своих кампаниях, участие

ЦИК вела онлайн-реестр жалоб на своем веб-сайте, что способствовало прозрачности рассмотрения избирательных споров. До дня выборов в реестр было включено 179 жалоб.⁸⁸ Однако МНВ БДИПЧ отметила, что в некоторых случаях жалобы не вносились в реестр ЦИК вовремя, а ЦИК рассматривала их впоследствии со значительной задержкой. В то время как ЦИК утверждала, что сроки рассмотрения жалоб были перенесены только из-за задержек с ответами правоохранительных органов, МНВ БДИПЧ отметила, что задержки в рассмотрении жалоб не всегда были связаны с бездействием правоохранительных органов.⁸⁹ Более того, большинство решений ЦИК по жалобам своевременно не появлялись на веб-сайте, несмотря на требование закона о 24-часовом сроке публикации.

ЦИК учредила еще одну рабочую группу для рассмотрения жалоб. Эта группа состоит из членов и сотрудников, которые предоставляли консультативные заключения, которые впоследствии рассматривались всеми членами ЦИК. МНВ БДИПЧ не информировалась о заседаниях данной рабочей группы и не приглашалась для наблюдения за их обсуждениями, несмотря на неоднократные запросы. ЦИК также создала Группу быстрого реагирования, состоящую из членов избирательных комиссий и представителей прокуратуры, милиции и ГКНБ.⁹⁰ Накануне дня выборов в эту группу поступило 106 жалоб и сообщений.⁹¹ Прокуратура проинформировала МНВ БДИПЧ, что расследование по 41 случаям продолжается; 15 дел, 4 из которых касались злоупотребления административным ресурсом и подкупа голосов, были направлены в суды. Группы быстрого реагирования были также созданы на уровне ОИК. Активное участие в группах быстрого реагирования и мониторинге нарушений, связанных с выборами, по собственной инициативе отражают активные усилия правоохранительных органов по борьбе с нарушениями. В то же время беспристрастность некоторых региональных групп быстрого реагирования была поставлена под сомнение.⁹²

В Административный суд Бишкека поступило 13 заявлений на решения ЦИК.⁹³ Суд оставил в силе два решения о непринятии регистрационных документов, представленных потенциальными кандидатами после указанного срока. Решение ЦИК об отказе в регистрации спикера парламента г-на Мамытова было отменено Административным судом.⁹⁴ Апелляционная жалоба ЦИК на решение суда была не принята на основании того, что доверенность представителя ЦИК не была оформлена надлежащим образом.⁹⁵ Из 16 решений Административного суда Бишкека 9 не были приняты Верховным судом, в некоторых случаях

несовершеннолетних в агитационной деятельности, агитацию в неразрешенных местах и злоупотребление административным ресурсом.

⁸⁸ В эту цифру включены дела, переданные в правоохранительные органы.

⁸⁹ Например, жалоба на агитацию была подана 30 октября, но ЦИК рассмотрела ее только 13 ноября. Жалоба о нарушении некоторыми партиями квотных требований была подана в ЦИК 11 ноября, однако ни жалоба, ни решение ЦИК не были опубликованы на веб-сайте ЦИК. В одном случае бездействие ЦИК по жалобе было обжаловано. Жалоба отклонена по процессуальным основаниям без рассмотрения по существу.

⁹⁰ Основная роль рабочей группы состоит в том, чтобы решать, следует ли направлять жалобы в правоохранительные органы.

⁹¹ В это число входят жалобы и сообщения, поданные в прокуратуру и милицию.

⁹² Примечательно, что несколько кандидатов в Джалал-Абадском округе выразили обеспокоенность по поводу беспристрастности правоохранительных органов в этой сфере.

⁹³ Административный суд отказался встретиться с МНВ БДИПЧ.

⁹⁴ Закон о выборах освобождает депутатов от требования уйти в отставку, чтобы баллотироваться на выборах. Административный суд постановил, что это исключение также должно применяться к должности спикера парламента.

⁹⁵ ЦИК заявила, что этот же документ использовался на предыдущих судебных заседаниях, и подала жалобу в Совет судей.

по сомнительным процессуальным основаниям, без рассмотрения по существу дела, что идет вразрез с надлежащей практикой.⁹⁶

Административный суд не рассмотрел по существу заявление НПО «Клоон Медиа» на письмо ЦИК относительно их ходатайства о получении статуса наблюдателя.⁹⁷ Суд посчитал, что письмо ЦИК, а не официальное решение, не может быть обжаловано.⁹⁸ Суд также рассудил, что копия платежного поручения не является достаточным доказательством того, что истец уплатил судебную пошлину.⁹⁹ Нежелание судебной власти выносить решения по делам, связанным с выборами, в сочетании с продлением сроков рассмотрения жалоб ЦИК часто ставило под угрозу право на эффективные и своевременные средства правовой защиты от нарушений прав участников избирательного процесса.¹⁰⁰

Конституция 2021 года учредила Конституционный суд. В его состав входят судьи бывшей Конституционной палаты Верховного суда.¹⁰¹ В Конституционный суд поступило около 20 жалоб, в том числе три жалобы на конституционность требований к кандидатуре. Закон о Конституционном суде, принятый 30 сентября, был подписан президентом только 15 ноября, что откладывало рассмотрение конституционности законодательства. Многие собеседники МНВ БДИПЧ сочли задержки дополнительным признаком влияния исполнительной власти на судебную систему и заявили о низком уровне доверия к судебному разрешению избирательных споров. Новая ключевая роль президента в назначении судей на всех уровнях еще больше подрывает независимость судебной власти и разделение полномочий.¹⁰²

Участие национальных меньшинств

Кыргызская Республика имеет этнически разнообразное население. Согласно официальной статистике, этнические меньшинства составляют 26 процентов от общей численности населения.¹⁰³ Конституция 2021 года гарантирует равенство всех граждан и запрещает дискриминацию по этническому признаку. Она запрещает создание политических партий по

⁹⁶ [Свод рекомендуемых норм при проведении выборов](#) в избирательных вопросах гласит, что это необходимо для устранения формализма и избежание решений о неприемлемости, особенно в щекотливой политической ситуации.

⁹⁷ Информация о том, что *Клоон Медиа* больше не имеет права на наблюдение, была передана в виде письма, а не официального решения.

⁹⁸ Согласно закону о выборах могут быть обжалованы не только решения, но и действия и бездействие избирательных комиссий.

⁹⁹ Уплата судебной пошлины является одним из критериев приемлемости апелляции.

¹⁰⁰ Параграф 5.10 [Копенгагенского документа ОБСЕ](#) 1990 года гласит: у каждого должны быть эффективные средства правовой защиты от административных решений, чтобы гарантировать соблюдение основных прав и обеспечить юридическую целостность. Статья 2.3 [МПГПШ](#) требует, чтобы каждое государство обеспечивало, чтобы «любое лицо, права и свободы которого... нарушаются, имело эффективное средство правовой защиты» и что «компетентные органы применяли такие средства правовой защиты, когда они были предоставлены».

¹⁰¹ Закон о Конституции предписывает, чтобы судьи Конституционной палаты сохраняли свои должности в качестве судей Конституционного суда.

¹⁰² В Совместном заключении упоминались потенциальные посягательства на независимость судебной системы как одна из основных проблем и говорилось, что «[это] он создает реальный риск подрыва разделения власти и верховенства закона в Кыргызской Республике».

¹⁰³ К меньшинствам относятся этнические узбеки (95 8400 или 14,8 процента), русские (341 350 или 5,3 процента), дунгане (75 400 или 1,1 процента), уйгуры (60 210 или 0,9 процента), а также таджики, казахи, татары, украинцы, корейцы и турки-месхетинцы. Наиболее многочисленная община меньшинств - это этнические узбеки, в основном проживающие в Ошской и Джалал-Абадской областях, где они составляют до 28 и 24 процентов соответственно.

признаку этнической принадлежности, несмотря на рекомендации БДИПЧ и Венецианской комиссии.

Кандидаты, представляющие этнические меньшинства были зарегистрированы как в ОИО, так и в партийных списках и участвовали в кампании в районах компактного проживания. Один кандидат дунганской национальности и три кандидата узбекской национальности снялись с предвыборной гонки в разгар кампании.¹⁰⁴ Кандидаты из числа меньшинств вели агитацию на государственном (кыргызском), официальном (русском) и узбекском языках, но вопросы, связанные с межэтническими отношениями, не занимали заметного места в их программах. Информационные материалы для избирателей, подготовленные ЦИК, были опубликованы на кыргызском, русском и узбекском языках в районах компактного проживания узбекской общины.

8 ноября правоохранительные органы начали расследование законности агитации на узбекском языке кандидатом узбекской национальности, идущим по партийному списку Эл-Умуту.¹⁰⁵

Общественные и международные наблюдатели

Закон о выборах предусматривает наблюдение за всеми этапами избирательного процесса политическими партиями, организациями гражданского общества и международными наблюдателями, а также впервые представителями кандидатов в ОИО.¹⁰⁶ ЦИК внесла поправки в свое положение о регистрации общественных наблюдателей менее чем за три месяца до дня выборов и ввела новые, не прописанные в законе квалификационные требования, которые включают необходимость специализации в избирательном законодательстве, выборах или защите прав человека, а также наличие в уставе организации процедуры принятия решений по наблюдательской деятельности.¹⁰⁷ Эти новые требования, которые не прописаны в законе, потенциально препятствуют участию гражданского общества в качестве наблюдателей в избирательном процессе. Кроме того, некоторые собеседники МНВ БДИПЧ выразили обеспокоенность тем, что недавние поправки к Закону о некоммерческих организациях могут препятствовать деятельности организаций гражданского общества.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Всего в выборах участвовал 81 кандидат из числа национальных меньшинств (14 в ОИО и 67 по партийным спискам). Это составляет около 5,7 процента кандидатов из числа меньшинств среди всех кандидатов.

¹⁰⁵ Ошский ОИК 7. После начала расследования некоторые собеседники довели до сведения МНВ БДИПЧ информацию о случаях националистической риторики в социальных сетях.

¹⁰⁶ Хотя понятно, что это право распространяется на кандидатов в ОИО, в закон о выборах не были внесены поправки, прямо отражающие это.

¹⁰⁷ Согласно статье 10-1.1 Закона о выборах «Некоммерческие организации имеют право в порядке, установленном их уставами, принимать решение об участии в наблюдении за выборами и отправке своих наблюдателей». Пункт 2.1 постановления ЦИК гласит, что за выборами могут наблюдать некоммерческие организации, «специализирующиеся на избирательном законодательстве и выборах, а также в области защиты прав человека».

¹⁰⁸ Поправки вводят новые требования к финансовой отчетности, которые требуют раскрытия источников финансирования, которые, по мнению некоторых НПО, могут поставить под угрозу их доноров. Также существует неопределенность относительно дальнейших последствий поправок, поскольку полные процедуры финансовой отчетности не были опубликованы. Следует отметить, что статья 8.4 Конституции также требует, чтобы «общественные объединения обеспечивали прозрачность своей финансово-хозяйственной деятельности». В параграфе 224 [Совместных руководящих принципов БДИПЧ и Венецианской комиссии по свободе объединений](#) 2015 года говорится, что «требование прозрачности во внутреннем функционировании ассоциаций конкретно не установлено в международных и региональных договорах из-за права ассоциаций быть свободными от вмешательства государства в их внутренние дела. Однако открытость и прозрачность имеют основополагающее значение для установления подотчетности и общественного доверия. Государство не требует, но поощряет и способствует подотчетности и прозрачности».

5 ноября ЦИК проинформировала НПО «Клооп Медиа», что в соответствии с уставом организации она не специализируется на выборах, избирательном законодательстве или защите прав человека.¹⁰⁹ «Клооп Медиа» сочла это письмо отказом в регистрации и безуспешно пыталась обжаловать это письмо в Административном суде.

Общественные наблюдатели могут быть аккредитованы до дня выборов.¹¹⁰ Кандидаты, участвующие в ОИО, и политические партии, соревнующиеся в едином республиканском округе, могут назначить до двух наблюдателей, а организации гражданского общества - до трех на каждую избирательную комиссию более низкого уровня. Хотя наблюдатели от партий и кандидатов могут обжаловать решения, действия и бездействие избирательной администрации, закон не предоставляет это право общественным наблюдателям.

День выборов

День выборов прошел мирно, явка избирателей, по заявлению ЦИК, составила 34,6%. ЦИК начала публиковать на своем веб-сайте предварительные результаты по избирательным участкам для каждой гонки, основанные на электронном подсчете, вскоре после окончания голосования. Однако, ЦИК отключила веб-страницу с предварительными результатами на короткий период времени, как сообщается, из-за технических проблем.

Открытие избирательных участков было оценено положительно во всех 139 наблюдаемых участках, кроме 4. Были отмечены некоторые процедурные упущения, такие как непроведение жеребьевки для распределения обязанностей между членами УИК (22 случая) и отсутствие отметки избирателей, проголосовавших с помощью мобильного голосования, в списках избирателей (12 случаев). В 24 случаях УИК столкнулись с трудностями при настройке сканера бюллетеней. Наблюдатели ММНВ также сообщили о задержках до 15 минут с открытием 44 избирательных участков.

Наблюдатели ММНВ положительно оценили процесс голосования в 96% из 1054 наблюдений. Процедуры в основном соблюдались на подавляющем большинстве наблюдаемых избирательных участков, однако в 16% наблюдений урны для голосования не были должным образом опечатаны. Хотя планировка избирательных участков была достаточной для проведения голосования в 95 процентах наблюдений, в 10 процентах случаев сообщалось о переполненности избирательных участков, в основном из-за ограниченного пространства внутри избирательных участков. Около 40 процентов наблюдаемых избирательных участков были недоступны для людей с ограниченными возможностями, а на 20 процентах планировка не подходила для таких избирателей.

В то время как посторонние люди присутствовали на большом количестве наблюдаемых избирательных участков (милиция и местные чиновники в 22 и 5 процентах случаев, соответственно), наблюдатели ММНВ сообщили о вмешательстве со стороны лиц, не являющихся членами УИК, в 3 процентах случаев. В целом прозрачность была обеспечена, поскольку наблюдатели от кандидатов присутствовали на 98 процентах избирательных участков, на которых проводилось наблюдение. Подавляющее большинство было из партий

ассоциаций ». См. Также параграф 137 [Совместного заключения](#) по проекту Конституции Кыргызской Республики от марта 2021 года.

¹⁰⁹ Новое правило было принято 5 сентября, но, как сообщает Клооп Медиа, был опубликован только в октябре. Клооп Медиа уже была аккредитована как СМИ. Следует отметить, что Клооп Медиа удалось обеспечить свои участие в качестве наблюдателя через свою дочернюю организацию Кумар Медиа.

¹¹⁰ На сегодняшний день ЦИК официально зарегистрировала семь групп общественных наблюдателей.

Ата-Журт Кыргызстан и Ишеним на 61 и 52 процентах избирательных участков, где проводилось наблюдение, соответственно. Общественные наблюдатели присутствовали на 42 процентах наблюдаемых избирательных участков. Однако на 2 процентах избирательных участков наблюдатели ММНВ не могли вести наблюдение без ограничений или не имели четкого представления о процедурах на 4 процентах избирательных участках, где проводились наблюдения.

Наблюдатели ММНВ сообщили, что тайна голосования нарушалась из-за конструкции и расположения кабинок (39 процентов), а избиратели не защищали свои бюллетени после того, как поставили отметки на них (23 процента). Они также сообщили о некоторых серьезных нарушениях, включая групповое голосование (6 процентов) и попытки повлиять на выбор избирателей в голосовании (2 процента). Наблюдатели ММНВ также сообщили о нескольких случаях признаков подкупа голосов.

ЦИК опубликовала информацию о 45 жалобах, полученных в день выборов. Предполагаемые нарушения были в основном связаны с несоблюдением процедур, неисправностью сканеров бюллетеней и агитацией в день выборов. Другие жалобы касались избирательной кампании с нарушением режима молчания на выборах, переброски избирателей и четырех случаев предполагаемого подкупа голосов. По данным ЦИК, утверждения о нарушениях на выборах были переданы для проверки в правоохранительные органы через Группу быстрого реагирования ЦИК.

Оборудование для идентификации избирателей в целом работало хорошо, и процедуры идентификации соблюдались почти на всех наблюдаемых избирательных участках. В 9% наблюдений одному или большему числу избирателей отказывали, поскольку их имен не было в списке избирателей соответствующего избирательного участка. На 6 процентах избирательных участков, на которых проводилось наблюдение, сканеры бюллетеней либо не работали, либо их пришлось заменить из-за неисправности.

Подсчет голосов был оценен отрицательно в более чем половине (48 сообщений) наблюдений, что вызывает озабоченность. Многие УИК не выполнили основные процедуры сверки, такие как аннулирование неиспользованных бюллетеней (22 сообщения), подсчет количества подписей в списке избирателей (30 сообщений) или объявление предварительных результатов голосования с помощью сканера бюллетеней и подписание соответствующего акта (44 сообщения).

Процедуры ручного подсчета часто не соблюдались; в более чем половине наблюдений (63 сообщения) бюллетени не подсчитывались один за другим, а отметка в каждом бюллетене объявлялась и показывалась всем присутствующим, и на подавляющем большинстве наблюдаемых избирательных участков (84 сообщения) действительность оспариваемых бюллетеней не была определена голосованием. В одной трети наблюдаемых подсчетов УИК заполнили протоколы о результатах полагаясь на данные из сканеров бюллетеней, вместо ручного подсчета голосов, как того требует закон. В половине наблюдавшихся подсчетов увеличенная копия протокола результатов не была вывешена для всеобщего обозрения, и в более чем одной трети подсчетов не всем, имеющим право на копию протокола результатов, выдавалась такая копия по запросу. Согласно предварительным данным ЦИК, количество недействительных бюллетеней составило около 10 %, что вызывает озабоченность.

Люди без соответствующих полномочий, почти во всех случаях сотрудники милиции, присутствовали более чем в половине наблюдаемых участков (68 сообщений), а лица, не являющиеся членами УИК, вмешивались в 11 случаях наблюдения. Наблюдатели от кандидатов

присутствовали на всех этапах подсчета голосов, кроме трех, причем наблюдатели от кандидатов в ОИО присутствовали на более чем трех четвертях избирательных участков (86 сообщений). Общественные наблюдатели присутствовали только в одной трети наблюдаемых учетов. Несмотря на все вышесказанное, наблюдатели ММНВ оценили процесс как прозрачный примерно на половине наблюдаемых избирательных участков (66 сообщений). ММНВ дала отрицательную оценку начальным этапам сведения результатов, которые во многих случаях описывались как плохо организованные и хаотичные. Это могло быть связано с неудовлетворительными условиями и переполненностью, о которых наблюдатели ММНВ сообщили в половине наблюдаемых ОИК. Наблюдатели ММНВ также отметили, что в одной трети наблюдений ОИК поручили УИК пересчитать бюллетени, в то время как в 13 ОИК члены УИК были вынуждены исправить свои протоколы с результатами. В половине наблюдаемых ОИК наблюдатели сообщили, что не имели четкого представления о происходящем. На момент написания настоящего Заявления подведение итогов еще продолжалось.

*Английская версия этого отчета является единственным официальным документом.
Доступен неофициальный перевод на кыргызский и русский языки.*

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И БЛАГОДАРНОСТЬ

Бишкек, 29 ноября 2021 г. - Настоящее Заявление о предварительных выводах и заключениях является результатом совместных усилий Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ) и Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ). Оценка проводилась для определения того, соответствовали ли выборы обязательствам взятым перед ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству.

Г-н Питер Юэль-Йенсен был назначен Действующим председателем ОБСЕ специальным координатором и руководителем миссии краткосрочных наблюдателей ОБСЕ. Г-жа Фараназ Карими возглавила делегацию ПА ОБСЕ, а г-жа Марина Берлинггери возглавила делегацию ПАСЕ. Посол Дама Одри Гловер является главой МНВ БДИПЧ, возглавившая миссию с 19 октября.

Каждый из институтов, участвующих в этой Международной миссии по наблюдению за выборами (ММНВ), одобрил Декларацию принципов международного наблюдения за выборами 2005 года. Настоящее Заявление о предварительных выводах и заключениях делается до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет частично зависеть от проведения оставшихся этапов избирательного процесса, включая подсчет голосов, подведение итогов и объявление результатов, а также рассмотрение возможных жалоб или апелляций после дня выборов. Примерно через восемь недель после завершения избирательного процесса БДИПЧ опубликует исчерпывающий заключительный отчет, включая рекомендации по возможным улучшениям. ПА ОБСЕ представит свой отчет на своем следующем заседании, который состоится в январе 2022 года.

В состав МНВ БДИПЧ входят 13 экспертов в столице и 26 долгосрочных наблюдателей, размещенных по всей стране. В день выборов было направлено 351 наблюдателей из 41 страны, в том числе 26 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, размещенных БДИПЧ, а также делегация ПА ОБСЕ в составе 55 человек и делегация ПАСЕ в составе 13 человек. Наблюдение за открытием велось на 139 избирательных участках, а за голосованием – на 1 226 избирательных

участках по всей стране. Наблюдение за подсчетом голосов велось на 123 избирательных участках, а за подведением итогов – в 31 ОИК.

Наблюдатели выражают благодарность властям за приглашение для наблюдения за выборами, а также Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и Министерству иностранных дел за помощь. Они также выражают признательность другим государственным учреждениям, политическим партиям и организациям гражданского общества, а также представителям международного сообщества за их сотрудничество.

За дополнительной информацией обращайтесь к:

Послу Даме Одри Гловер, Главе МНВ БДИПЧ, в Бишкеке (+996 755 855 012);

Кате Андруш, пресс-секретарю БДИПЧ (+48 609 522 266), или Кахе Инайшвили, советнику БДИПЧ по выборам, в Варшаве (+48 691 060 501);

Андреасу Бейкеру, Директору по выборам ПА ОБСЕ (+45 601 08 126) или Нэту Перри, Директору по коммуникациям ПА ОБСЕ (+45 601 08 380);

Иви-Трийн Одратс, секретарю делегации ПАСЕ (+996 999 80 58 07, +33 607 06 77 73).

Адрес МНВ БДИПЧ:

Хаятт Ридженси Бишкек, 2 этаж

Кыргызстан, Бишкек 720011,

ул. Абдрахманова, 191

Телефон: +996 312 669 373

Почта: office@odhr.kg

Сайт: www.osce.org/odhr/elections/kyrgyzstan/501373